

A propositional analysis of local government capacity in Brazil

Flavio Fontanelli

Antônio Sérgio Araújo Fernandes

Eduardo Grin

Marco Antônio Carvalho Teixeira

Alex Bruno Ferreira Marques do Nascimento

**Institucionalismo discursivo: narrativa e resultados de
Cidadania Financeira no Programa Bolsa Família**

Julia Ximenes

Gláucia Coelho

**Cargos em comissão na administração pública brasileira: uma
análise sob a ótica da teoria burocrática aplicada
à Câmara dos Deputados**

Yuri Raion de Jesus Ramos

Marcelo Henrique Pereira dos Santos

**Implementação descentralizada da compra de gêneros
alimentícios no contexto do Programa Nacional de
Alimentação Escolar**

Sandro Pereira Silva

**Uma pesquisa bibliométrica das publicações nas bases Spell e
Scopus sobre governo eletrônico e os municípios**

Regina Keiko Hasegawa

Luciana Carvalho

**Uma década do Marco Regulatório das Organizações da
Sociedade Civil (MROSC) e as parcerias no Brasil: revisão do
escopo dos trabalhos publicados entre 2014-2023**

Patrícia Maria E. Mendonça

Bruna de Moraes Holanda

Laura Vieira Neves

João Victor Freitas Machado

**Mercado de trabalho piauiense e educação profissional: entre
as exigências de formação profissional e a oferta da
política pública de educação profissionalizante**

José Tavares da Silva Neto

Maria D'Alva Macedo Ferreira



ENAP



Revista do Serviço Público

v. 76 n. 1

jan-mar / 2025

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

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: Bráulio 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 Djssey 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, Márcia Nascimento Henriques Knop, Verônica Paulino da Cruz e Laura angélica Moreira Silva.

Revisão ortográfica de português: Adriana Vieira Braga, Renata F. Mourão e Roberto Araújo.

Editoração eletrônica: Oscar Soler (Servidores da Enap).

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

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, 2025

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



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

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

SUMÁRIO/CONTENTS

Editorial	6
Nominata de pareceristas	8
<p>A propositional analysis of local government capacity in Brazil.</p> <p>Un análisis proposicional de la capacidad de los gobiernos locales en Brasil.</p> <p><i>Uma análise proposicional da capacidade do governo local no Brasil.</i></p> <p>Flavio Fontanelli, Antônio Sérgio Araújo Fernandes, Eduardo Grin, Marco Antônio Carvalho Teixeira, Alex Bruno Ferreira Marques do Nascimento</p>	12
<p>Institucionalismo discursivo: narrativa e resultados de Cidadania Financeira no Programa Bolsa Família.</p> <p>Institucionalismo discursivo: narrativa y resultados de la Ciudadanía Financiera en el Programa Bolsa Família.</p> <p>Discursive institutionalism: narrative and results of Financial Citizenship in the Bolsa Família Program.</p> <p><i>Julia Ximenes, Gláucia Coelho</i></p>	36
<p>Cargos em comissão na administração pública brasileira: uma análise sob a ótica da teoria burocrática aplicada à Câmara dos Deputados.</p> <p>Cargos de comisión en la administración pública brasileña: un análisis desde la perspectiva de la teoría burocrática aplicada a la Cámara de Diputados.</p> <p><i>Commission positions in the Brazilian public administration: an analysis from the perspective of bureaucratic theory applied to the Chamber of Deputies.</i></p> <p>Yuri Raion de Jesus Ramos, Marcelo Henrique Pereira dos Santos</p>	58
<p>Implementação descentralizada da compra de gêneros alimentícios no contexto do Programa Nacional de Alimentação Escolar.</p> <p>Implementación descentralizada de la compra de alimentos en el contexto del Programa Nacional de Alimentación Escolar.</p> <p><i>Decentralized implementation of food purchases in the context of the National School Feeding Programme.</i></p> <p><i>Sandro Pereira Silva</i></p>	81

SUMÁRIO/CONTENTS

<p>Uma pesquisa bibliométrica das publicações nas bases Spell e Scopus sobre governo eletrônico e os municípios.</p> <p>Estudio bibliométrico de las publicaciones sobre gobierno electrónico y municipios en las bases de datos Spell y Scopus.</p> <p><i>A bibliometric survey of publications on e-government and municipalities in the Spell and Scopus databases.</i></p> <p><i>Regina Keiko Hasegawa, Luciana Carvalho</i></p>	104
<p>Uma década do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC) e as parcerias no Brasil: revisão do escopo dos trabalhos publicados entre 2014-2023.</p> <p>Una década del Marco Regulatorio para las Organizaciones de la Sociedad Civil (MROSC) y las asociaciones en Brasil: una revisión del alcance de los trabajos publicados entre 2014-2023.</p> <p><i>A decade of the Regulatory Framework for Civil Society Organizations (MROSC) and partnerships in Brazil: a review of the scope of works published between 2014-2023.</i></p> <p><i>Patrícia Maria E. Mendonça, Bruna de Moraes Holanda, Laura Vieira Neves, João Victor Freitas Machado</i></p>	127
<p>Mercado de trabalho piauiense e educação profissional: entre as exigências de formação profissional e a oferta da política pública de educação profissionalizante.</p> <p>El mercado de trabajo en Piauí y la formación profesional: entre las demandas de formación profesional y la oferta de la política pública de formación profesional.</p> <p><i>Piauí's labor market and vocational education: between the demands of vocational training and the supply of public vocational education policy.</i></p> <p><i>José Tavares da Silva Neto, Maria D'Alva Macedo Ferreira</i></p>	149

EDITORIAL

Prezados leitores e leitoras,

É com grande satisfação que apresentamos o volume 76, número 1, da Revista do Serviço Público (RSP), uma publicação trimestral da Escola Nacional de Administração Pública (Enap). Este número traz uma seleção de artigos que refletem a diversidade e a complexidade das políticas públicas e da gestão governamental no Brasil, abordando temas que vão desde a cidadania financeira até a descentralização de compras públicas, passando pela análise de cargos comissionados e a educação profissional.

Abrimos esta edição com o artigo “A propositional analysis of local government capacity in Brazil”, de Flávio Fontanelli, Antônio Sérgio Araújo Fernandes, Eduardo Grin, Marco Antônio Carvalho Teixeira e Alex Bruno Ferreira Marques do Nascimento, no qual os autores trazem uma análise proposicional da capacidade dos governos locais no Brasil. O artigo discute a capacidade dos governos municipais para implementar políticas públicas, propondo um Índice Multidimensional de Capacidade de Governo Local com base no caso brasileiro, modelo analítico que pode ser útil para avaliar e fortalecer a gestão local.

Em seguida, apresentamos o artigo “Institucionalismo discursivo: narrativa e resultados de Cidadania Financeira no Programa Bolsa Família”, de Julia Ximenes e Gláucia Coelho. As autoras investigam como as narrativas governamentais influenciaram as ações de Cidadania Financeira no Programa Bolsa Família (PBF) entre 2004 e 2022. Utilizando a lente analítica do Institucionalismo Discursivo, o estudo revela como as mudanças políticas e sociais transformaram as narrativas sobre o PBF e suas iniciativas de inclusão financeira, destacando a importância das ideias na definição das políticas públicas.

Já os autores Yuri Raion de Jesus Ramos e Marcelo Henrique Pereira dos Santos apresentam o artigo “Cargos em comissão na administração pública brasileira: uma análise sob a ótica da teoria burocrática aplicada à Câmara dos Deputados”. Os autores analisam a desproporção entre o número de cargos comissionados e servidores efetivos na Câmara dos Deputados, questionando se as nomeações são justificadas pela qualificação técnica dos ocupantes. O estudo sugere que a falta de critérios meritocráticos pode comprometer a eficiência e a impessoalidade da administração pública, contrariando os princípios da burocracia weberiana.

No artigo “Implementação descentralizada da compra de gêneros alimentícios no contexto do Programa Nacional de Alimentação Escolar”, Sandro Pereira Silva reflete sobre as mudanças trazidas pela Lei nº 11.947/2009, que exige que 30% dos recursos do PNAE sejam destinados à compra de produtos da agricultura familiar. O autor analisa os desafios e as estratégias de coordenação federativa para implementar essa política, destacando a complexidade do processo e as diferenças regionais na execução.

As autoras Regina Keiko Hasegawa e Luciana Carvalho contribuem com o artigo “Uma pesquisa bibliométrica das publicações nas bases Spell e Scopus sobre governo eletrônico e os municípios”, que realiza um mapeamento das publicações acadêmicas sobre governo eletrônico, com foco nos municípios. O artigo conclui que, embora haja uma quantidade significativa de pesquisas sobre Governo Eletrônico, ainda persiste uma lacuna teórica-empírica desses estudos quando relacionados a municípios.

Outro artigo desta edição é o texto “Uma década do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC) e as parcerias no Brasil: revisão do escopo dos trabalhos publicados entre 2014-2023”, de Bruna de Moraes Holanda, Laura Vieira Neves e João Victor Freitas Machado, que revisam a produção acadêmica sobre o MROSC, analisando como as parcerias entre o Estado e as organizações da sociedade civil evoluíram ao longo de uma década, com implicações para a gestão pública e a participação social.

Por fim, no campo da educação profissional, José Tavares da Silva Neto e Maria D’Alva Macedo Ferreira apresentam o artigo “Mercado de trabalho piauiense e educação profissional: entre as exigências de formação profissional e a oferta da política pública de educação profissionalizante”. O estudo examina as demandas do mercado de trabalho no Piauí e a oferta de políticas públicas de educação profissional, destacando os desafios de alinhar a formação profissional às necessidades locais.

A equipe editorial da revista agradece aos pareceristas que dedicaram seu tempo e expertise à análise e à revisão crítica dos artigos enviados à Revista do Serviço Público em 2024, colaboradores fundamentais para o constante aperfeiçoamento e a manutenção da qualidade desta publicação.

Que a Revista do Serviço Público siga inspirando novas abordagens e reflexões em políticas públicas e gestão governamental em suas edições de 2025, tanto as regulares quanto as temáticas.

Boa leitura!

Alexandre de Ávila Gomide

Editor-Chefe

NOMINATA DE PARECERISTAS

Nossos agradecimentos aos pareceristas que voluntariamente colaboraram para a melhoria da qualidade dos artigos publicados na RSP em 2024:

Adalmir Oliveira Gomes - Universidade de Brasília (UnB); Adelina Neres - Universidade Federal de Goiás (UFG) - Adrian Gurza Lavalle; Universidade de São Paulo (USP) - Alexander Cambraia Nascimento Vaz - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) - Alexandre Comin - Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (SEADE); Aline Damasceno Ferreira Schleicher - Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC); Alvaro Martim Guedes - Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (Unesp); Ana Carolina Vaz - Universidade de Brasília (UnB); Ana Claudia Annegues - Universidade Estadual da Paraíba (UEPB); Ana Flavia Rezende - Universidade Federal de Ouro Preto (UFOP); Ana Maria Ferreira de Carvalho - Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ); Anaites Maria de Moraes Silva - Instituto Federal do Piauí (IFPI); Anderson Barros do Nascimento - Universidade de São Paulo (USP); Andre Rauen - Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI); André Luiz Trajano dos Santos - Centro Federal de Educação Tecnológica Celso Suckow da Fonseca (CEFET); André Sathler Guimarães - Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados (Cefor); Andressa Tomazeli - Universidade Estadual de Maringá (UEM); Angelo Marcos Queiróz Prates - Universidade Federal do ABC (UFABC); Angelo Salvador Filardo Junior - Universidade de São Paulo (USP); Aniello Parziale - Universidade Presbiteriana Mackenzie (MACKENZIE); Annita Valléria Calmon Mendes - Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG); Antonio Goncalves de Oliveira - Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR); Antônio Sérgio Araújo Fernandes - Universidade Federal da Bahia (UFBA); Aparecida Antonia Oliveira - Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul (UFMS); Assuero Fonseca Ximenes - Universidade Federal de Pernambuco (UFPE); Beatriz Vasconcellos - Institute for Innovation and Public Purpose (UCL); Beatriz Jackiu Pisa - Caixa Econômica Federal (CEF); Bernardo Oliveira Buta - Universidade de Brasília (UnB); Bruno Lessa - Universidade de Fortaleza (UNIFOR); Bruno Queiroz Cunha - Instituto de Pesquisa econômica aplicada (IPEA); Caio César Medeiros Costa - Universidade de Brasília (UnB); Camila Romero Lameirão - Universidade Federal de Goiás (UFG); Carla Bezerra - Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ); Carla Bronzo Ladeira - Fundação João Pinheiro (FJP); Carla Cecília Rodrigues Almeida - Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG); Carla Gandini Giani Martelli - Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (UNESP); Carlos Aurélio Pimenta de Faria - Pontifícia Universidade Católica (PUC/Minas); Carlos Roberto de Oliveira - Universidade de São Paulo (USP); Carolina da Cunha Rocha - El Colegio de México (Colmex); Cássia do Carmo Pires Fernandes - Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF); Catarina Alves - Universidade Estadual de Maringá (UEM); Celia Maria Silva Carvalho - Secretaria de Estado de Fazenda de Minas Gerais (Sefaz/MG); Christian Carlos Souza Mendes - Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR); Christian Luiz da Silva - Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR); Cinara G. de Araújo Lobo - *Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação* (FNDE); Ciro Campos Christo Fernandes - Escola Nacional de Administração Pública (Enap); Claudia Feres Faria - University of Westminster, WESTMINSTER, Inglaterra / Universidade de Brasília (UnB) / Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG); Claudio Stacheira - Universidade Estadual de Goiás (UEG); Claudio Shikida - Faculdades Ibmecc (Ibmecc);

Clezio Saldanha dos Santos - Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS); Cristian Berrio Zapata - Universidade Federal do Pará (UFPA); Cristiane da Silva Santos Villela - Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC); Daielly Melina Nassif Mantovani - Universidade de São Paulo (USP); Daniel Pitangueira de Avelino - Instituto de Pesquisa econômica aplicada (IPEA); Debora Cristina Rezende Almeida - Universidade de Brasília (UnB); Delton Aparecido Felipe - Universidade Estadual de Maringá (UEM); Denise do Carmo Direito - Universidade de Brasília (UnB); Diego Matheus Oliveira de Menezes - Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA); Dielen Caron - Universidade Estadual de Maringá (UEM); Dina Vieira de Matos - Faculdade Estácio de Sá de Goiás (FESGO); Diogo Rosenthal Coutinho - Universidade de São Paulo (USP); Diva Ester Okazaki Rowe - Universidade Federal da Bahia (UFBA); Donato Volkens Moutinho - Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCEES); Edelvais Keller - Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF); Edir Vilmar Henig - Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT); Ednaldo Aparecido Ribeiro - Universidade Estadual de Maringá (UEM); Eduardo Granha Magalhães Gomes - Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC); Eduardo José Grin - Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS); Eduardo Souza Seixas - Instituto Federal da Bahia (IFBA); Elida Graziane Pinto - Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG); Elisabeth Aparecida Corrêa Menezes - Universidade de Brasília (UnB); Eliza Maria Almeida Vasconcelos - Universidade Federal do Pará (UFPA); Erivelton Pires Guedes - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea); Ernesto Seidl - Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC); Ethel Airtton Capuano - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MGI); Evaldo Jose da Silva - Universidade Federal do Pará (UFPA); Everaldo Santos Melazzo - Universidade Estadual de Maringá (UEM); Fabio Marques da Silva - Universidade Federal de Rondonópolis (UFR); Fabricio Brollo Dunham - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES); Felipe Castanho Ribeiro - Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ); Felipe Vilaça Loureiro Santos - Defensoria Pública da União DPU; Fernanda Zanola - Universidade Federal de Lavras (UFLA); Fernanda Alves Andrade Guarido - FAE Centro Universitário (FAE); Fernando Santana de Paiva - Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF); Fernando de Assis Rodrigues - Universidade Federal do Pará (UFPA); Fernando de Souza Coelho - Universidade de São Paulo (USP); Flávia de Paula Duque Brasil - Fundação João Pinheiro (FJP); Flávia Mori Sarti - Universidade de São Paulo (USP); Flávia Regina Czarneski - Universidade Federal do Rio Grande (UFRG); Francisco de Assis Oliveira Campos - Universidade Federal do Ceará (UFC); Francisco Humberto Cunha Filho - Universidade de Fortaleza (Unifor); Franklin Brasil Santos - Controladoria-Geral da União (CGU); Gabriel Augusto Miranda Setti - Universidade Federal de Alagoas (UFAL); Gabriela Maretto - Ministério da Saúde; Galba Freire Moita - Ministério da Saúde / Universidade de Coimbra; Gibran Teixeira - Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) / Universidade Federal do Rio Grande (FURG); Glauco Pedrosa - Universidade de Brasília (UnB); Gustavo Cravo de Azevedo - Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ); Gustavo Madeiro da Silva - Conservatoire National des Arts et Métiers, CNAM, França; Helena Rodrigues Fernandes de Moraes - Universidade Federal de Minas Gerais(UFMG); Heloísa Dias Bezerra - Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO); Hugo Marco Consciência Silvestre - Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB); Iara Nonato - Universidade Estadual de Maringá (UEM); Inessa Salomão - Centro Federal de Educação Tecnológica Celso Suckow da Fonseca (CEFET); Ivan Furegato - Universidade de São Paulo (USP); Ivan Beck Ckagnazaroff - Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG); Ivan Chaves Jucá - Universidade de Minnesota; 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); Jeriane da Silva Rabelo - Universidade Federal do Piauí (UFPI); Joana Luiza Oliveira Alencar - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea); João Furtado; Universidade de São Paulo (USP); João Guilherme Rocha Machado - Fundação Getúlio Vargas (FGV); Joaquim Rubens Fontes Filho - Fundação Getúlio Vargas (FGV); Jose Antonio Gomes de Pinho - Universidade Federal da Bahia (UFBA); José Henrique Artigas de Godoy - Universidade Federal da Paraíba (UFPB); José Mancinelli Ledo do Nascimento - Universidade Federal da Paraíba (UFPB);

José Marcelo Maia - Fundação Getulio Vargas (FGV); Jose Renato Vieira Martins - Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA); Josiane Gouvêa - Instituto Federal do Paraná (IFPR); Júlia Marinho Rodrigues - Câmara dos Deputados; Kely César Martins de Paiva - Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG); Laércio Damiane Cerqueira da Silva - Universidade Federal da Paraíba (UFPB); Leila Yasmin Mucarsel Elaskar - Universidad Nacional de Cuyo (CONICET); Leonardo Ferreira Bezerra - UNIGRANRIO; Letícia Lisboa - Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ); Letícia Alves Santos - Centro Brasileiro de Pesquisa em Avaliação e Seleção e de Promoção de Eventos (CEBRASPE); Lígia Helena Hahn Lüchmann - Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC); Lillian Amorim Carvalho - Universidade Estadual de Londrina (UEL); Lillian Bastian - Instituto Federal do Paraná (IFPR); Lizandra Serafim - Universidade Federal da Paraíba (UFPB); Lucas Debogorski - Universidade Federal de Goiás (UFG); Luciana Andressa Martins de Souza - Universidade Federal do Espírito Santo (UFES); Luis Sergio de Oliveira Lopes - Controladoria Geral da União (CGU); Luisa Alem Ribeiro - Universidade Federal Fluminense (UFF); Luisa Arueira Chaves - Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ); Luiz Antonio Felix Júnior - Instituto Federal de Alagoas (UFAL); Luiza Brunetti Silva Jardim - Escola Nacional de Administração Pública (ENAP); Malena Rehbein Rodrigues - Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ); Marcelo Kunrath Silva - Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS); 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); Marco Aurélio Marques Ferreira - Universidade Federal de Viçosa (UFV); Marcos Vinicius Pó - Universidade Federal do ABC (UFABC); Marcus Vinicius de Azevedo Braga - Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ); Maria Aparecida Azevedo Abreu - Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ); Maria Carolina Foss - Instituto de Ensino e Pesquisa (Insper); Maria Clara Oliveira - Universidade de São Paulo (USP); Maria da Gloria Gohn - Universidade Federal do ABC (UFABC); Maria do Carmo Alves de Albuquerque - Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP); Maria do Carmo de Albuquerque Braga - Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE); Maria Luiza Levi Pahim - Universidade Federal do ABC (UFABC); Mariana Guerra - Universidade de Brasília (UnB); Mariana Fonseca - Universidade de Brasília (UnB); Marília Patta Ramos - Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS); Martin Francisco de Almeida Fortis - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPO); Mauro Santos Silva - Instituto de Pesquisa econômica aplicada (IPEA); Mércia Maria Alves Silva - Universidade Federal de Pernambuco (UFPE); Milton Cordeiro Farias Filho - Universidade da Amazônia (UNAMA); Moisés Villamil Balestro - Universidade de Brasília (UnB); Mylena Neres - Universidade Federal de Rondonópolis (UFR); Natascha Helena Franz Hoppen - Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS); Nilson Lucas Dias Gabriel - Universidade Estadual de Maringá (UEM); Olga Maria Ramalho de Albuquerque - Universidade de Brasília (UnB); Olivia Cristina Perez - Conselho Latino-americano de Ciências Sociais (CLACSO); Osorio Carvalho Dias - Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (EBCT); Otavio Prado - Fundação Getulio Vargas (FGV); Patrícia Amélia Tomei - Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC/RJ); Paula Pompeu - Presidência da República (PR); Paulo Cesar Vaz Guimarães - Fundação Getulio Vargas (FGV); Pedro Luiz Cavalcante - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea); Priscila Koeller - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea); Priscila Delgado de Carvalho - Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ); Queren Samai Moraes Santana - Fundação Getúlio Vargas (FGV); Rafael Leão - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea); Raphael Amorim Machado - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea); Regina Silvia Pacheco - Fundação Getúlio Vargas (FGV); Renata Lozano - Universidade Federal de Goiás (UFG); Renata Alvarez Rossi - Universidade Federal da Bahia (UFBA); Renee do Ó Souza - Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT); Rhuan Reis Nascimento - Prefeitura Municipal de São José do Vale do Rio Preto (PMSJVRP); Ricardo de Joao Braga - Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ); Ricardo Ernesto Vasquez Beltrão - Prefeitura de São Paulo; Ricardo Miguel Sobral - Escola Superior de Advocacia (ESA); Ricardo Rocha de Azevedo - Universidade de São Paulo (USP); Rita de Cássia Marques Lima de Castro - Universidade de São Paulo (USP);

Roberto Pires - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA); Rogerio Proença Leite - Universidade Federal de Sergipe (UFS); Rogério Tadeu da Silva - Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo (IFSP); Rosana de Freitas Boullosa - Universidade Federal da Bahia (UFBA); Rutelly Marques da Silva - Universidade Federal de Viçosa (UFV); Sandra Maria Cerqueira da Silva - Universidade do Estado da Bahia (UNEB); Sandra Maria dos Santos - Universidade Federal do Ceará (UFC); Sandro César Bortoluzzi - Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR); Selma Maria Hayakawa Cunha Serpa - Universidade de Brasília (UnB); Sérgio Simoni Júnior - Universidade de São Paulo (USP); Sérgio Ricardo de Brito Gadelha - Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP); Sheyla Christine Santos Fernandes - Universidade Federal de Alagoas (UFAL); Simone Flores Monteiro - Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS); Suely de Fátima Ramos Silveira - Universidade Federal de Viçosa (UFV); Suylan de Almeida Midlej e Silva - Universidade de Brasília (UnB); Tânia Regina Krüger - Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC); Tarso Violin - Escola Superior de Gestão e Contas Públicas (TCMSP); Tatiane Paschoal - Universidade de Brasília (UnB); Teresa Villac Pinheiro - Advocacia Geral da União (AGU); Teresa Kleba Lisboa - Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC); Tulio Chiarini - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea); Ursula Dias Peres - Universidade de São Paulo (USP); Valdir Anhucci - Universidade Estadual do Paraná (UFPR); Vera Lúcia da Conceição Neto - Universidade Federal do Espírito Santo (UFES); Vera Lúcia de Almeida Corrêa - Fundação Getúlio Vargas (FGV); Verena Hitner - Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI/MDIC); Victo José da Silva - Universidade Estadual de Campinas (Unicamp); Victor Cláudio Paradela Ferreira - Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF); Wagner Luiz Taques da Rocha - Universidade de São Paulo (USP); Welles Abreu - Secretaria de Orçamento Federal (SOF); William dos Santos Melo - Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS); Wilson Flavio Feltrim Roseghini - Universidade Federal do Paraná (UFPR).

A PROPOSITIONAL ANALYSIS OF LOCAL GOVERNMENT CAPACITY IN BRAZIL

Flavio Fontanelli¹

Antônio Sérgio Araújo Fernandes¹

Eduardo Grin²

Marco Antônio Carvalho Teixeira²

Alex Bruno Ferreira Marques do Nascimento³

¹Universidade Federal da Bahia (UFBA), Salvador – BA, Brasil

²Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas (EAESP-FGV), São Paulo – SP, Brasil

³Universidade Federal de Campina Grande (UFCG), Campina Grande – PB, Brasil

This article aims to build a multidimensional index of Local Government Capacity (LGC) based on the Brazilian case and define a multidimensional concept of local government capacity. Three dimensions of the LGC were defined: 1) Fiscal Management Capacity; 2) Political Capacity; 3) Administrative Capacity. Using official databases from 2011 and 2012, covering a sample of 5,565 municipalities, exploratory factor analyzes were used to calculate, for each municipality and create subindexes for the three capacity dimensions. The final LGC was calculated by averaging the subindexes. Observing instruments of government and capabilities of the State is fundamental to understanding socioeconomic development and the execution of public policies. The issue matter in a decentralized federative system, where local governments are constitutionally responsible for formulating and implementing policies. The results suggest that the decentralization process in Brazil is still marked by regional inequalities that influence the capacities of local governments.

Keywords: federalism; local government capacity; exploratory factor analysis.

UMA ANÁLISE PROPOSITIVA DA CAPACIDADE DO GOVERNO LOCAL NO BRASIL

Este artigo tem como objetivo construir um índice multidimensional de Capacidade de Governo Local (LGC) baseado no caso brasileiro e definir um conceito multidimensional de capacidade de governo local. Foram definidas três dimensões do CGL: 1) Capacidade de Gestão Fiscal; 2) Capacidade Política; 3) Capacidade Administrativa. Utilizando bases de dados oficiais de 2011 e 2012, abrangendo 5.565 municípios, análises fatoriais exploratórias foram calculadas, e criados para cada município, subíndices para as três dimensões de capacidade. O CGL final foi calculado pela média dos subíndices. Observar instrumentos de governo e capacidades do Estado é fundamental para entender o desenvolvimento socioeconômico e a execução de políticas públicas. A questão importa em um sistema federativo descentralizado, onde os governos locais são constitucionalmente responsáveis pela formulação e implementação de políticas. Os resultados sugerem que o processo de descentralização no Brasil ainda é marcado por desigualdades regionais que influenciam as capacidades dos governos locais.

Palavras-chave: federalismo; capacidade do governo local; análise fatorial exploratória.

UN ANÁLISIS PROPOSICIONAL DE LA CAPACIDAD DE LOS GOBIERNOS LOCALES EN BRASIL

Este artículo tiene como objetivo construir un índice multidimensional de Capacidad de Gobierno Local (CGL) basado en el caso brasileño y definir un concepto multidimensional de capacidad de gobierno local. Se definieron tres dimensiones de la CGL: 1) Capacidad de Gestión Fiscal; 2) Capacidad Política; 3) Capacidad Administrativa. Utilizando bases de datos oficiales de 2011 y 2012, de 5.565 municipios, se calcularon análisis factoriales exploratorios y se crearon subíndices para cada municipio para las tres dimensiones de capacidad. El CGL final se calculó promediando los subíndices. Observar instrumentos de gobierno y capacidades del Estado es fundamental para comprender el desarrollo socioeconómico y la ejecución de las políticas públicas. El tema importa en un sistema federativo descentralizado, donde gobiernos locales son constitucionalmente responsables de formular e implementar políticas. Los resultados sugieren que el proceso de descentralización en Brasil aún está marcado por desigualdades regionales que influyen en las capacidades de los gobiernos locales.

Palabras claves: federalismo; capacidad del gobierno local; análisis factorial exploratorio.

1. INTRODUCTION

Since the 1970's, several authors have been dealing with the theme of state capacity, such as Mann (1984), Tilly (1975; 1996), Skocpol (1985), Evans, Rueschemeyer and Skocpol (1985), Geddes (1994), Grindle (1996), and Fukuyama (2013). In its multiple dimensions, state capacity has been linked to various outcomes, such as economic development and growth (Evans & Rauch 1999; Dincecco & Katz 2016), performance of government programs (Skocpol & Finegold, 1982), corruption (Bersch et al., 2017), among others. Furthermore, in decentralized political systems, the theme assumes greater importance given the role of subnational governments both in the implementation of policies (Greenwood; Stewart, 1986) and in other phases of public policy.

Studies on how subnational governments create and accumulate capacity has acquired, therefore, a pivotal status. At the municipal level outcomes such as federal grant receipts (Hall, 2008; Aragón et al., 2008), citizen's satisfaction (Harbers, 2015), or tax enforcement (Fjeldstad, 2001; Kjær, 2009) are common outcomes partially explained by local government capacities.

The attempt to create an index of the capacity of local governments is not an easy task, but some works that suggest this are already beginning to be observed (Caldas et al., 2020; Lee, 2007; Braga & Martins, 2022). Even if it is just the use of indicators from an empirical point of view, the creation of a capacity index is important, as it provides a panoramic assessment of local governments in federated countries with large territorial dimensions and complex political organization, such as Brazil.

The information derived from a local government capacity index helps public policy makers and local development specialists in the formulation of specific programs that can serve to measure the institutional and social progress that local governments have. That is, the construction of a capacity index of local governments can generate feedback that is relevant to help government officials, civil servants, political parties, members of civil society, the policy community.

Observing the performance of public administration through an index of local government capacity is assuming an assumption that policy formulation will be based on evidence (Pinheiro, 2020; Faria, 2022). As public administration is very broad, it will be very difficult to create a capacity index of local governments that is as comprehensive as possible, to account for the entire relationship between precision and accuracy, which requires a task of this nature. Each dimension of index will have a set of variables that you will understand. Therefore, a key assumption in constructing a local government capacity index is to define the set of indicators used to measure performance. Some areas, among others, such as democratic governance, sustainability, economics and financial resources, will build capacity indexes within these broad areas (Dollery et al., 2011; Bell & Morse, 2013; Warburton, 2013; Vetter & Kersting, 2003).

In this respect, our article contributes to the national literature by proposing not only an index of local government capabilities, but the definition of a multidimensional concept of local government capacity. Considering, moreover, the country persistent context of extreme heterogeneity, from available financial resources to shortage of qualified bureaucracy, empirical studies of local governments' capacity in Brazil are still required.

This paper is structured as follows: the next section briefly reviews key aspects of the state capacity literature. Section 3 contextualize the Brazilian scenario. Section 4 describes the methodology, data source, the indicators selected and the factorial analysis results. Finally, the last section summarizes the study main findings, and outline some directions for future studies.

2. STATE CAPACITY: A MULTIDIMENSIONAL CONCEPT

The theme of state capacity is back in vogue in the public administration agenda. However, the variety of concepts and uses of the term still stands out. The literature has defined an eclectic list of state capacity types, such as institutional, extractive, fiscal, administrative, relational, bureaucratic, political, legal, transformative, among others (see Cingolani, 2018).

Despite this diversity of notions, much of the discussion relates to the nature and availability of the instruments and mechanisms used to provide goods and services to society. As Sikkink (1991) says, definitions of state capacity often rest on the ability of state institutions to effectively implement official goals. Michael Mann (1984), for instance, associates the evolution of the state with its infrastructural power, since the state should be able to establish its presence on the ground with offices and personnel.

Operationalizing capacity dimensions is, however, a controversial task, also marked by empirical divergences. The strategy of disaggregating state capacity into different types or dimensions of capacity became, nonetheless, the conventional research strategy.

A typical disaggregation method relates to the understanding of activities and functions performed by the state, together with its tools, instruments, and processes. Furthermore, as highlighted by several authors, state capacity is unevenly distributed within a state, especially in decentralized political systems. In this direction, an important line of works shifted the attention to the role of local governments on the provision of goods and services, as we discuss next.

2.1 Local government capacity: developing a multidimensional concept

The theme of considered local political capacities, as an integrated set of values, rules, institutional systems that provide explanations for the performance of local governments, starts to have a more intense treatment by scholars a little over ten years ago.

The examination of local government as an institutional structure composed of organizational practices that can promote or hinder good governance practices has become important for understanding the possibilities and limits of local governments in the world influencing the performance of the public sector at the subnational level (Anttiroiko & Valkama, 2017; Gray & Barford, 2018; Kröger, 2011; Walker & Andrews, 2013; Ladner & Soguel, 2015; Lowndes & Gardner, 2016; Valkama & Oularsvita, 2021; Acharya & Scott, 2022; Walker et al., 2015; Mutahaba & Pastory, 2015).

The action of local governments, as traditionally understood, can be summarized in aspects and characteristics of the institutional framework in which it is located, ranging from public finances, passing through the quality of civil service, information technology quality or even tax rules and transfers. This all makes up a set of capabilities that make it possible to investigate and explore which governance practices mark local governments.

These aspects, and many others, are important for local chief executives to more clearly understand their local government skills and the depth of important elements they need to effectively deliver their public goods and services. Therefore, to understand local administrative capacities is, in some way, to understand the surrounding political and administrative structures that help or hinder local governments to achieve their objectives.

According to Ziblatt (2008) an exclusive focus on the national level neglects the pivotal role of municipalities, in which the link between social preferences and policy outcomes can be more easily identified, and where essential public goods are often created. In other words, not only governments with high capacities help translate social preferences into policy outcomes, but local governments with greater capacity will also aggressively pursue the creation of public goods and services (Ziblatt, 2008).

As expected, and because several government functions fall under the jurisdiction of local governments, especially in federal systems, the theme of local governance and the performance of local state institutions have flourished. As a result, the wide set of capacity concepts frequently used to characterize the central government started to be adapted to the local level. Following the methodological path of defining conceptually distinct capacity dimensions, several authors faced the research challenge of defining and measuring local government capacity (see Wolman, 2008; Wolman et al. 2008; Aragón & Casas, 2008).

In the Brazilian context, given the information available at official channels, the analysis of state capacities at the municipal level has also witnessed an increase in empirical studies using quantitative methodologies (Fontanelli, 2020; Grin & Abrucio, 2017; Grin et al., 2018; Grin et al., 2021; Sátyro et al., 2016; Grin & Abrucio, 2021a; Grin & Abrucio, 2021b).

Thus, there are two theoretical dimensions defined by Grin, Demarco and Abrucio (2021),

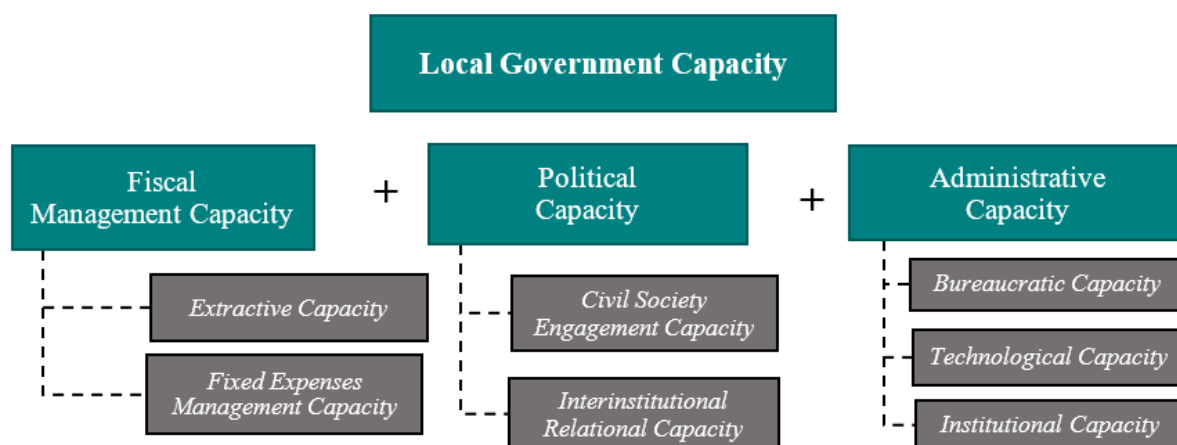
a) technical-administrative; and b) political-institutional. Both are cause and consequence, vice versa. In other words, the low technical-administrative state capacity is a consequence of the Brazilian institutional political design, just as the Brazilian institutional political design causes low technical-administrative capacity. The latter can be explained by the Brazilian presidential design, in which the president has a predominant dominance in defining the public agenda and the laws approved (Grin & Abrucio, 2021; 2021a)

Even though the operationalization of local capacity may be controversial, there is no doubt that municipal administrations do differ in their ability to deal with local problems and demands. Local government capacity needs, consequently, to be accurately defined. This work, adapting the concept of local government capacity constructed by Fontanelli (2020), proposes a three-dimensional concept (see Figure 1).

The first dimension, fiscal management capacity, is defined as extractive capacity combined with the ability to maintain a certain level budgetary freedom to allow investment expenditures. The second capacity dimension, the political capacity, relates to the government ability to engage civil society on the administration and the municipality ability to cooperate with other levels of government or international institutions.

Our third dimension, the administrative capacity, is formed by three factors: i) Technological Capacity; ii) Bureaucratic Capacity; iii) Institutional Capacity. While technological and bureaucratic capacities have a straightforward interpretation, the Institutional Capacity needs further clarification. Institutional Capacity encompasses the availability of institutionalized tools and instruments, in form of municipal laws, regulations, and sectoral funds and plans. They enhance the administrative capacity because they reinforce the ability to manage public policy with a more permanent and accountable framework.

Figure 1 – Local Government Capacity Concept based on Goertz’s Family Resemblance Structure



Source: Elaborated by the authors.

As Figure 1 shows, the local government capacity concept was formulated based on a family resemblance structure. In other words, the relationship between the three defined dimensions and the local capacity concept is ontological, since it is assumed that there is no causal relationship between the secondary and the basic level.

Our capacity concept is, thus, a combination of an ontological approach with a family resemblance structure, using Goertz terms (2006), which consists of three levels: the basic one that presents the overview; the secondary one that unfolds the relevant dimensions, and the third one that deals with operational measurement issues through indicators. In the next section we present the Brazilian context.

3. THE BRAZILIAN CONTEXT

In Brazil, a “three-level” federal country with a presidential system, states and municipalities have become the main responsible for the provision of public services to the citizens. Amendments to the 1988 constitution, moreover, have imposed limits on local governments’ budgetary freedom and earmarked specific resources to be spent on health and education services. Local governments’ current expenses comprise a wide range of services.

They are responsible for providing education and health care services, urbanization and urban infrastructure investments, arborization, public transportation, public lighting, social assistance actions, civil security guards to public property protection, among other services. Regarding education and health services, the municipality is usually the responsible for fundamental education and basic health care, although they often maintain small hospitals or clinics.

Municipalities, after the creation of the Unified Social Assistance System (SUAS), have also become the main responsible for the local management of social assistance programs, such as conditional cash transfer programs. Municipalities also provide services without legal obligations to do so, such as kindergartens (children below 4 years old), extracurricular courses for precollege students, or transportations of citizens working at neighbor’s cities. Specific services characterized by large externalities¹ and economies of scale, such as landfill management, are increasingly been provided by intermunicipal consortiums. Regarding waste management, municipalities that efficiently segregate recyclable garbage, for instance, have not only been able to reduce expenses in landfills, but also have been able to receive revenues selling the recyclables. A proper environmental policy, therefore, not may generate revenues, but also protect administrations to be charged with fines. Municipalities in Brazil are constantly being fined by environmental agencies.

¹According to Sperotto (2014), externalities are side effects of a decision on those who did not participate in it. And economies of scale (or economies of scale) occur when an increase in production volume is associated with a reduction in costs and/or a decrease in the quantity of inputs.

Important to note that several services provided by local governments are designed and financially supported by uplevels government. Several state governments, for instance, induce and finance environmental oriented investments, such as in recycling, urban parks, environmental education, among others. The Paraná state government, in the south of Brazil, for example, are utilizing a millionaire fine imposed on Petrobras to finance environmental projects in its municipalities. The resource has been allocated to the construction of urban parks, recycling actions, among others. The municipalities, however, must comply with the guidelines and rules imposed by the State Government.

To finance such array of public services, apart from upper levels mandatory and discretionary transfers, municipalities mainly rely on a tax charged from companies and businesses providing services (ISSQN), and on a tax charged on real estate and urban land property (IPTU). Brazilian municipalities are also authorized to tax real state transmissions (ITBI) and impose fees on specifics public services, if such services are offered to the citizens. Brazilian municipalities collect numerous fees for services such as issuing licenses, public cleanliness, public lighting, among others.

These fees, since established by municipal laws, can only be modified with the approval of the local legislative council. Local tax authorities may also charge betterment contributions wherever there is an increase in the value of a real estate property that can be attributed to the public investment (limited to the investment cost of the executed project). Collection of betterment contributions is, however, a revenue source seldom used by Brazilian mayors, for it is characterized by a system of complex evaluations and judicial interpretation. Municipalities' budgets may also rely on capital revenues, derived from credit operations or assets selling, such as land owned by the municipality. The relationship between revenues and expenditures in Brazilian municipalities, however, became strongly controlled after the Fiscal Responsibility Law (LRF), ensued in 2000. The two main constraints included in the LRF are borrowing and debt restrictions, and limits for personnel expenditures.

Most of the Brazilian municipalities are, important to note, dependent on constitutional upper-level transfers, especially the fund called "*fundo de participação dos municípios*" (FPM) (Grin et al., 2018; Dantas Jr. et al., 2019; Almeida et al., 2021).

The FPM is funded by federal taxes (the income tax and the tax on industrialized products) and is redistributed to municipalities according to sharing rules determined by population parameters. The Federal Government also transfers to some Brazilian municipalities a percentage of the *royalties* collected, in order to compensate negative externalities derived from petroleum and minerals production. State governments are likewise obliged to share revenues – from the state value-added tax (ICMS) and the vehicle tax – with their municipalities.

As said before, Brazilian municipalities also receive voluntary transfers from higher level governments, the federal or state governments. The distribution of such revenues by the uplevel governments is discretionarily allocated to subnational governments, and political factors' influence on this allocation, such as the mayors' partisanship is considered decisive (see Bueno, 2018; Meireles, 2019, to the federal government case). Even so, a mayor, to have access to a discretionary federal or state grants, ought to formally request the resources using specific systems. In other words, a local administration must have technological structure and civil servants able to elaborate projects fitted to these systems.

Furthermore, as already mentioned above, most municipalities depend on constitutional funds to carry out their policies, which ends up causing serious administrative difficulties in the provision of public services. This is even more serious in municipalities in the poorest regions of Brazil (Grin et al., 2018; Grin & Abrucio, 2018a; Bowman & Kearney, 1988). In the next section, we explain the strategy used to measure our concept of local government capacity.

4. LOCAL GOVERNMENT CAPACITY INDEX: METHODOLOGICAL PROCEDURES

Our local government capacity index, thereafter LGC, was constructed based on data from 2012. The primary research source is the MUNIC database, from the Brazilian Institute of Geography and Statistics (IBGE). The MUNIC offers a comprehensive profile of Brazil's municipalities and their public administrations. The MUNIC historical datasets comprise, however, a set of informational gaps. This problem was faced by combining data from the 2011 and 2012 editions. The second source is the National Treasury Secretariat (STN). The indicators selected are described next.

4.1 LGC Indicators: Operationalization and aggregation formulas

Using a sample of 5,565 Brazilian municipalities, we employed exploratory factor analysis (EFA) to measure the LGC Index. Since the EFA allows the indicators to be grouped according to the degree of correlation between them, the procedure offers a robust alternative to test the multidimensionality of the LGC dimensions, in correspondence with our conceptual framework. The EFA is a statistical method that also increases the reliability of the scale by identifying unfitting items that can be removed.

4.1.1 Fiscal Management Capacity Indicators

Box 1 shows the fiscal management capacity indicators.

Box 1 – Fiscal Management Capacity: Extractive Capacity Indicators

Description	Indicator	
Extractive Capacity		
Per capita Revenues from IPTU (Source: STN/2012)	LGC_F1	In BRL
Per capita Revenues from ITBI (Source: STN/2012)	LGC_F2	In BRL
Per capita Revenues from ISSQN (Source: STN/2012)	LGC_F3	In BRL
Per capita Revenues from municipal fees and betterment levy (STN/2012)	LGC_F4	In BRL
Municipal Own Revenues (Source: STN/2012)	LGC_F5	% of total revenues
2009-2012 Variation Between Municipal Own Revenues and ICMS Cota-part (Source: STN)	LGC_F6	%
Fixed Expenses Management Capacity		
Reserve of contingency (Source: STN/2012)	LGC_F7	% of total municipal revenues
Per capita Municipal Investment Expenses (Source: STN/2012)	LGC_F8	% of total revenues
2009-2012 Variation on the Per capita Municipal Investment Expenses (Source: STN)	LGC_F9	%
2009-2012 Variation Between Investment and Personnel and social security expenditures $\frac{2009-2012 \Delta Investment Expenses}{(2009-2012 \Delta Personnel and social security expenditures)}$	LGC_F10	%
2009-2012 Variation Between Investment and Personnel Expenses & Debt services expenditures $\frac{(2009-2012 \Delta Investment Expenses)}{(2009-2012 \Delta Personnel Expenses and social security expenditures+Debt services) expenditures}$	LGC_F11	%

Source: Elaborated by the authors.

The first fiscal subdimension relates to the municipal extractive capacity, that is, the local capacity to collect revenues under municipal jurisdiction. Besides the per capita local taxes, we create an indicator that compares the growth in the local revenues collection with the growth in the local economy, measured by the ICMS Cota-part variation. Our second fiscal dimension captures the capacity to manage expenses in order to create room to investment expenditures. An exploratory factor analysis using principal component extraction with varimax rotation was conducted for the fiscal capacity indicators. Table 1 shows the EFA results.

Table 1 – Exploratory Factor Analysis: Fiscal Management Capacity

Variable	Factor 1	Factor 2	Factor 3	Uniqueness
LGC_F1		0.8212		0.3058
LGC_F2		0.7190		0.4810
LGC_F3		0.5298	0.6398	0.3092
LGC_F4		0.7629		0.3899
LGC_F5		0.8653		0.1833
LGC_F7				0.9934
LGC_F8	0.3197		0.4343	0.6665
LGC_F9	0.9733			0.0504
LGC_F10	0.9896			0.0191
LGC_F11	0.9896			0.0191
LGC_F6			0.7427	0.4454
Eigenvalues	3.01266	2.85293	1.27140	
Cumulative	0.2739	0.5332	0.6488	

blanks represent abs(loading) < .3

Rotation: orthogonal varimax

Kaiser-Meyer-Olkin Measure of Sampling Adequacy (KMO) = 0.6839

Source: Elaborated by the authors.

Using the Kaiser Guttman retention criterion for eigenvalues greater than 1, three factors were obtained. Together, they account for 64.88% of the variance extracted. The KMO test for sampling adequacy measure was 0.684, indicating that data were suitable for principal component analysis. Similarly, Bartlett's test was significant and Cronbach's alpha equals 0.684. The result, however, do not corroborates the expected two fiscal capacity factors.

The indicator related to ISSQN collection was also grouped with the indicator that captures the relation between local own revenues and the ICMS Cota-part, what makes perfect sense, given the ISSQN nature, and with the per capita municipal investment expense. A possible explanation may be related with the higher influence of business and entrepreneurs demands on the local investments' decisions. Another interesting point is that almost all municipalities, contrary to obliged by law, do not comply with the reserve of contingency requirement. This fact was captured by the EFA analysis, given the indicator exclusion on the final model.

4.1.2 Political capacity indicators

Box 2 shows the political capacity indicators.

Box 2 – Political capacity: Civil Society Engagement Indicators

Description	Indicator/Formula		
Civil Society Engagement			
Existence of projects in association with the private sector in the following policy areas: 1) Urban Development; 2) Employment/labor Market; 3) Education; 4) Culture; 5) Tourism; 6) Housing; 7) Transport; 8) Health; 9) Environment; 10) Sanitation; and 11) Social Assistance. (MUNIC 2011)			
Based on private sector and communities support	LGC_POL1	Sum of existing agreements per policy area <i>Ranging from 0 to 11</i>	
Based on formal agreements/agreements for partnership	LGC_POL2	Sum of existing agreements per policy area <i>Ranging from 0 to 11</i>	
Existence of municipal councils with normative, deliberative or supervisory functions - with meetings in the last 12 months - in the following policy areas: (MUNIC 2012)			
Education	LGC_POL3	<i>Ranging from 0 to 3</i>	
Health	LGC_POL4		
Social Assistance	LGC_POL5		
Housing	LGC_POL6		
Sanitation	LGC_POL7		
Urban Policy	LGC_POL8		
Transport	LGC_POL9		
Environment	LGC_POL10		
Culture	LGC_POL11		
Cultural heritage	LGC_POL12		
Food and nutrition security	LGC_POL13		
Public Security	LGC_POL14		
Interinstitutional Relational Capacity Indicators			
Public Consortium in the following policy areas: 1) Urban Development; 2) Employment/labor Market; 3) Education; 4) Culture; 5) Tourism; 6) Housing; 7) Transport; 8) Health; 9) Environment; 10) Sanitation; and 11) Social Assistance. (MUNIC 2011)			
Existence of Public and Administrative Consortia between municipalities	LGC_POL15	<i>Ranging from 0 to 22</i>	
Existence of Public and Administrative Consortia with the State Government	LGC_POL16	<i>Ranging from 0 to 22</i>	
Existence of Public and Administrative Consortia with the Federal Government	LGC_POL17	<i>Ranging from 0 to 22</i>	

Description	Indicator/Formula	
Does the municipality provide some international cooperation & receive some international cooperation with: another government; international body; non-governmental body; private initiative; Others. (MUNIC 2012)	LGC_POL18	
It is part of the river basin committee and cooperates with the State Government on environmental policies. (MUNIC 2012)	LGC_POL19	Sum of economic sectors affected by incentives or restriction <i>Ranging from 0 to 2</i>

Source: Elaborated by the authors.

The first political capacity subdimension captures the civil society engagement. Its first two indicators relate to agreements for partnership with the private sector and programs and projects with support from the private sector and communities.

A second set of indicators is based on the existence of municipal city councils in 12 policy areas. Municipal councils may be consultative, deliberative, normative, or supervisory, and these competencies are not mutually exclusive. The indicator used is based on the number of existing councils, with normative, deliberative and supervisory functions in each policy area.

The more councils operating in the municipality, the higher, *ceteris paribus*, the importance of this subdimension. The second subdimension relates to interinstitutional articulations. It is based on the existence of consortia in 11 policy areas. The consortia can involve the federal government, the state government, or other municipalities. For each government sphere, the indicator was based on the existence, in each policy area, of a public or administrative consortium.

In other words, if a municipality formed public and administrative consortia with the federal government in all 11 policy areas, for instance, the indicator of consortia with the federal government would equal to 22. If a municipality formed only public consortia with the federal government in all 11 policy areas, the indicator would equal to 11. If no consortium were established, the same indicator would be zero. All indicators calculated in this capacity dimension were standardized. Table 2 shows the items loadings.

Table 2 – Exploratory Factor Analysis: Political Capacity

Variable	Factor 1	Factor 2	Factor 3	Factor 4	Factor 5	Uniqueness
zLGC_POL15	0.7579					0.4041
zLGC_POL16	0.7488					0.4364
zLGC_POL17	0.9093					0.1704
zLGC_POL2	0.3936				0.3633	0.5988
zLGC_POL3				0.5942		0.6199
zLGC_POL4				0.6690		0.5059
zLGC_POL5				0.4452	-0.3242	0.6222

Variable	Factor 1	Factor 2	Factor 3	Factor 4	Factor 5	Uniqueness
zLGC_POL6				0.4556	0.3951	0.6205
zLGC_POL7					0.6280	0.5792
zLGC_POL8			0.4942		0.3757	0.6057
zLGC_POL9			0.5502			0.6836
zLGC_POL11		0.6976				0.4973
zLGC_POL12		0.7770				0.3723
zLGC_POL10		0.3601	0.3414			0.6991
zLGC_POL19		0.3632				0.8033
zLGC_POL13			0.4863			0.6601
zLGC_POL14			0.5535			0.6859
zLGC_POL18					0.4978	0.6675
Eigenvalues	2.19143	1.53376	1.40927	1.36586	1.26750	
(%) Cumulative	0.1217	0.2070	0.2852	0.3611	0.4315	
blanks represent abs(loading) < .3						
Rotation: orthogonal varimax						
Kaiser-Meyer-Olkin Measure of Sampling Adequacy (KMO) = 0.6627						

Source: Elaborated by the authors.

The EFA result does not validate the expected two factors of the political capacity dimension. The indicators related to public and administrative consortia grouped (factor 1) with the indicator related to existence of projects in association with the private sector civil society in several policy areas, what makes sense. The existence of councils with several functions in education, health and social assistance grouped in one factor (factor 4), together with existence of housing council.

The dimensions grouped in Factor 1 corroborate Grin and Abrucio (2021) by establishing that political and institutional characteristics are conditioning elements to characterize municipal state capabilities. In the words of the authors, the political design of Brazilian federalism weakens administrative technical capabilities. Therefore, the results of this article conclude that associative practices or interinstitutional partnerships, as well as partnerships with civil organizations can be used to size the capacity of a local government.

Given the strengthen of these areas (specially the SUAS), one could suggest that the civil society engagement in these areas may led to a higher participation in housing councils also. As Factor 2 shows, civil society engagement in culture and environment grouped together and also relates to river basin committees. As Factor 3 shows, urban policy, transport and public security are also related. Considering that most of the Brazilian cities have less than 25 thousand inhabitants, it is reasonable to expect that these policy areas are more present at big cities.

Thus, these two factors are relevant to understanding which segments of public policies are most closely linked and can be analyzed together to characterize local state capabilities. They reveal how problems that are population-sensitive are so correlated. According to data from IBGE (2022), 61% of the population lives in urban areas, where the urgent needs are urban policies, transport and public security, among others. Therefore, estimating municipal state capacity based on these segments, together, is getting closer to what is latent in municipal public management in Brazil.

Therefore, in cities where public transport is a major issue, also security and urbanization will demand more policies and civil society participation. Finally, as Factor 5 shows, the civil society engagement in infrastructure areas – housing, sanitation, urbanizations - grouped with the indicator that capture the government cooperation with international agencies and institutions.

This evidence may suggest an interesting line of research. Therefore, an organized civil society can exert political pressure to influence the municipal government agenda. And, consequently, it minimizes the negative effects of the federalist political-institutional design in which the president has predominant dominance. The data highlight the relevance of seeking means of cooperation to strengthen municipal state capabilities and how this practice is linked to the main public policy sectors.

4.1.3 Administrative capacity indicators

Box 3 shows the administrative capacity indicators.

Box 3 – Administrative Capacity Indicators

Description	Indicator/Formula	
<i>Bureaucratic Capacity</i> (source: MUNIC 2011)		
Per capita number of total public employees and servants from the Direct Administration	LGC_BUR1	
Per capita number of total public employees and servants from the Direct Administration with college degree	LGC_BUR2	
Per capita number of public servants from the Direct Administration	LGC_BUR3	
Per capita number of public servants from the Direct Administration with college degree	LGC_BUR4	
Per capita number of CLT public servants from the Direct Administration	LGC_BUR5	
Per capita number of CLT public servants from the Direct Administration with college degree	LGC_BUR6	
Per capita number of public employees from the Indirect Administration	LGC_BUR7	
Per capita number of public employees from the Indirect Administration with college degree	LGC_BUR8	
<i>Technological Capacity</i> (Source: MUNIC 2012)		
Sum Existence of Electronic Registers: 1) Real Estate Values Register; 2) Services Business Tax Register; 3) IPTU cadastre.	LGC_TECH1	<i>Ranging from 0 to 3</i>

Description	Indicator/Formula	
Online services: 1) access to documents and forms; 2) scheduling of consultation in the public health system; 3) ombudsman, citizen service; 4) information and news services; 5) process consultation; 6) official gazette, municipal legislation and public finances; 7) public procurement for personnel recruitment; 8) school enrollment; 9) issuance of negative certificate of debit and license; 10) electronic bidding; 11) online procurement; 12) others.		
Online services available:	LGC_TECH2	<i>Ranging from 0 to 12</i>
The city government guarantees public access to the services available on its website through: 1) computerized counter in places of great public circulation; 2) government public facilities.	LGC_TECH3	<i>Ranging from 0 to 2</i>
Legal Capacity		
It has a register of families interested in popular housing programs (source: MUNIC 2012)	LGC_LEG1	Dummy
Basic Sanitation Plan covering “Water Supply”, “Sewage”, “Garbage and Waste Management” and “Rainwater Drainage” (source: MUNIC 2011)	LGC_LEG2	<i>Ranging from 0 to 4</i>
Education levels and modalities covered by the Education Strategic Plan (source: MUNIC 2011)	LGC_LEG3	<i>Ranging from 0 to 10</i>
Sum of Urban Policy instruments and laws. (source: MUNIC 2012)	LGC_LEG4	<i>Ranging from 0 to 15</i>
Sum of Municipal Planning instruments and laws. (source: MUNIC 2012)	LGC_LEG5	<i>Ranging from 0 to 8</i>
Average year of publication of urban policy laws (source: MUNIC 2012)	LGC_LEG6	<i>Average Year</i>
Existence of Sectoral Strategic Plans in 9 Policy Areas (source: MUNIC 2011)	LGC_LEG7	<i>Ranging from 0 to 9</i>
Existence of Sectoral Funds in 9 Policy Areas (source: MUNIC 2012)	LGC_LEG8	<i>Ranging from 0 to 8</i>

Source: Elaborated by the authors.

The administrative capacity dimension first subdimension, the bureaucratic capacity, comprises several indicators related to the per capita number of public employees and civil servants, both in the direct and indirect administration, such as foundations and state-owned companies. Besides, as proxies of the bureaucratic quality, we used the data about the number of employees and civil servants with college degree.

The technological capacity is based on the technological tools available to the local administration and to the local society. Features such as online services offered to citizens or businesses, such as online procurement, denotes higher levels of technological capacities, therefore, *ceteris paribus*, higher levels of local administrative capacity. The legal capacity relates to institutionalized tools utilized to regulate local development and growth, especially the existence of sectoral funds and strategic plans.

Table 3 – Exploratory Factor Analysis: Administrative Capacity

Variable	Factor 1	Factor 2	Factor 3	Factor 4	Factor 5	Factor 6	Uniqueness
LGC_BUR1	0.7737						0.2889
LGC_BUR2	0.8892						0.1614
LGC_BUR3	0.7626		-0.4495				0.1774
LGC_BUR4	0.8471		-0.3285				0.1725
LGC_BUR5			0.9580				0.0755
LGC_BUR6			0.9601				0.0745
LGC_BUR7					0.8225		0.3192
LGC_BUR8					0.7915		0.3590
LGC_TECH1		0.5858					0.6317
LGC_TECH2		0.5705				0.4080	0.4368
LGC_TECH3						0.6861	0.4921
LGC_LEG5		0.4504				0.3276	0.5807
LGC_LEG4		0.7780					0.3592
LGC_LEG6		0.6803				-0.3211	0.4230
LGC_LEG7				0.8444			0.2343
LGC_LEG8		0.4188		0.3354			0.6131
LGC_LEG3				0.7023			0.4214
LGC_LEG2				0.5794			0.5871
LGC_LEG1						0.4019	0.7772
Eigenvalues	2.77735	2.30968	2.27828	1.80659	1.40553	1.23753	
(%) Cumulative	0.1462	0.2677	0.3876	0.4827	0.5567	0.6218	

blanks represent abs(loading) < .3

Rotation: orthogonal varimax

Kaiser-Meyer-Olkin Measure of Sampling Adequacy (KMO) = 0.5606

Source: Elaborated by the authors.

Table 3 shows the EFA items loads. The EFA results do not validate the expected three factors. The six factors, nonetheless, show interesting evidences. Regarding bureaucratic capacity, it seems to have a trade-off between the direct administration per capita number of civil servants and the direct administration per capita number of CLT employees. Therefore, due to the “fragility” of the CLT compared to the stability of the statutory regime, the growth of bureaucracy can impact greater legal security, and, consequently, greater local capacity.

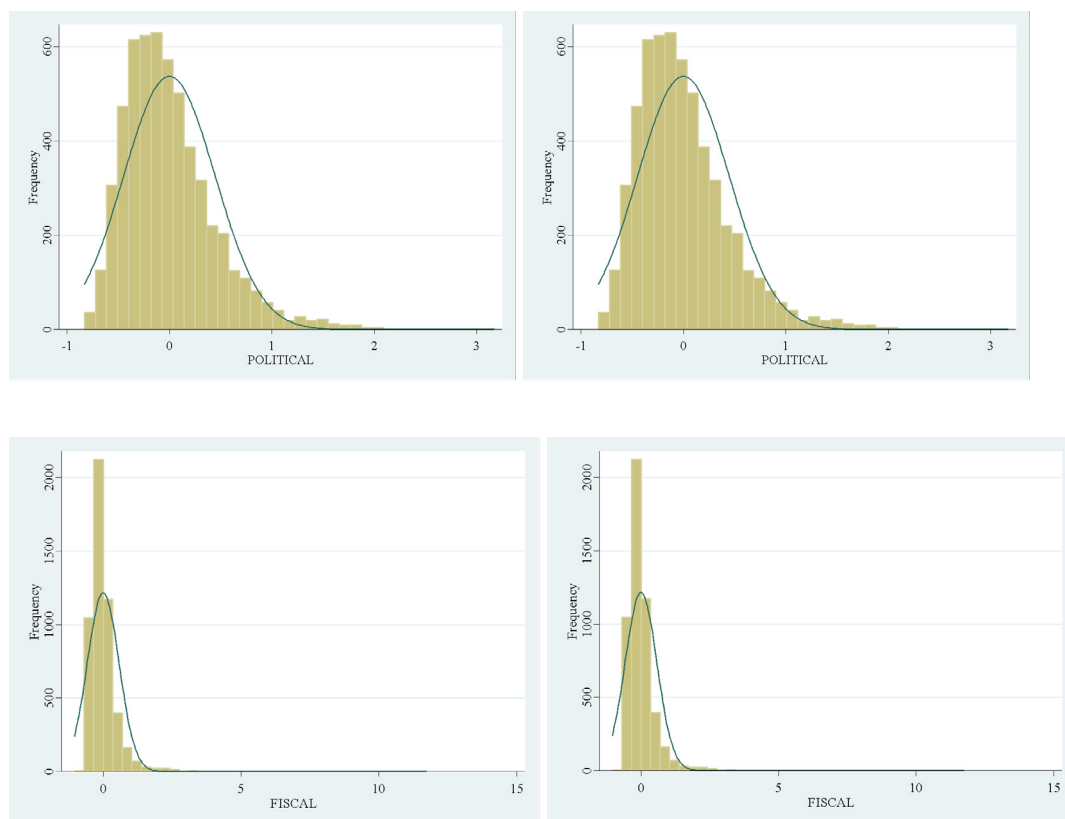
Furthermore, the indirect administration number of employees indicators fall in a unique factor. Considering all administrative capacity indicators, the bureaucratic subdimension seems to have a specific dynamic, not tangling with other indicators. This behavior is not witnessed in the technological capacity indicators, since they clustered, in two factor, with several legal capacity

indicators. Factor 4 presents an interesting evidence, that is, the availability of strategic plans, including more complex sanitation and education plans, is closely related with the existence of sectoral funds.

4.1.4 Local government capacity indexes

Figure 2 displays the final LGC indexes histograms. The LGC three dimensions' scores were calculated based on the post-estimation regression method, computed subsequently to the exploratory factor analyses. The final LGC Index was calculated averaging its three dimensions scores.

Figure 2 – 2012 Local Government Capacity Indexes Histograms: Final LGC; LGC_POL; LGC_ADM; and LGC_FIS



Source: Elaborated by the authors.

As we can see from the figure above, the calculated capacity indexes capture the Brazilian context of heterogeneity.

5. CONCLUSION

This article analyzes the governmental capacities of Brazilian municipalities by adapting a multilevel and multidimensional concept of local government capacity.

Two contributions were achieved with the present work. Firstly, a replicable concept of local government capacity was proposed and measured and empirically tested. Secondly, we corroborate one of the most important claims of the field, that is that state capacity varies within governments.

As suggested before, there is a common belief that local governments are better located to deliver public goods and services to the citizens, especially because of their proximity to the local communities and problems. In a large, federative country with municipal autonomy, such as Brazil, sub-national units naturally present differences in regional performance in the implementation of their policies. It follows that their capacities vary greatly within the variables that our index proposes as a model for analyzing this matter (Avellaneda & Gomes, 2017; Segatto & Abruccio, 2018).

There is still much to be explored in terms of the capacities or performance of local governments in Brazil. This is a topic that constitutes a vast and rich laboratory of observations capable of indicating the correction of public policy paths or even how these can be disseminated. As a political strategy for municipal public leaders, it can be an important subsidy to use capacity indices that can show the map of regional and local weaknesses and strengths. For example, when fighting the spread of the SARS-COV-2 virus that led to the contamination of COVID-19, many municipalities that had a strategic concern and mobilized their government capacity resources, had different performances (Segatto et al., 2022).

The challenge of the work here was to explore the issue of state capacity at the local level, in a multidimensional way, based on the proposal of an index. Even knowing, the governmental heterogeneity that marks the Brazilian (three-levels) federation, this is the effort that we notice in the face of the question of how the capacity of local governments in the country is given.

This is a topic that experiences the tension between accuracy and precision, an old epistemological dilemma in any research. In other words, since precision is the degree of variability generated by different measurements, we have to advance in the literature in the construction of new multi-dimensional indexes that are able to reduce the degree of variability of the observation and lead us to great consensus on the subject of the capacity of local governments.

At the same time, as we build more accurate systemic indices, which in theory reduces the degree of variability of a phenomenon, we need accuracy, that is, a vision that combines the precise value of the indices with the true value obtained in the measurement. This may be possible with the combination of qualitative studies compared in the various activities of local governments

in which we can observe their performance and capacities, together with the examination of the capacity indexes of local governments in Brazil.

Thus, more theoretical and empirical studies should associate indexes and measurement of the capacity of local government to capture the influence of governance on the socioeconomic performance of Brazilian municipalities, with studies that assess the real local capacity of the capacity of local governments in Brazil.

In addition, it is worth highlighting, as another theoretical contribution, a modest attempt to apply it to countries, not only in Latin America, but a set of decentralized countries, located in the Southern Hemisphere. This is said because Brazil has economic, social and regional characteristics, much more similar to realities found in developing countries, or even beyond the southern hemisphere, in the BRICS.

This is the challenge that lies ahead, that is, to develop international comparative studies that can situate this index and others that have already been built, aiming to consolidate more solidly the importance of local political capacities. Like any social science phenomenon that undergoes a process of national and international diffusion, it is important to observe the degree of variability of this phenomenon in contexts of political, territorial and economic arrangements within the difficult governing reality that emerging or developing countries like Brazil experience.

REFERENCES

- Almeida, D. R. de., Raupp, F. M., Sacramento, A. R. S., & Meneses, E. C. O. (2021). **Finanças Públicas no Cotidiano Brasileiro**. EDUFBA, Salvador.
- Anttiroiko, A.-V., & P. Valkama. (2017). The Role of Localism in the Development of Regional Structures in Post-war Finland. **Public Policy and Administration**, 32 (2), 152–172. <https://doi.org/10.1177/0952076716658797>.
- Avellaneda, Claudia N., & Gomes, Ricardo Corrêa. (2017). Mayoral quality and municipal performance in Brazilian local governments. **Organizações & Sociedade [online]**, 24(83), 555–579. <https://doi.org/10.1590/1984-9240831>.
- Aragón & Casas. (2008). *Local governments' capacity and performance: Evidence from peruvian municipalities*. CAF Working paper, 2008/06, Caracas: CAF. Retrieved from <https://scioteca.caf.com/handle/123456789/256>.
- Bersch, K., Praça, S., & Taylor, M. M. (2017). State capacity, bureaucratic politicization, and corruption in the Brazilian state. **Governance**, 30(1), 105–124. <https://doi.org/10.1111/gove.12196>.
- Besley, & Persson. (2010). State capacity, conflict, and development. **Econometrica**, 78(1), 1–34. <https://doi.org/10.3982/ECTA8073>.
- Bowman, A. O'M., & Kearney, R. C. (1988). Dimensions of state government capability. **The Western Political Quarterly**, 41(2), 341–362. <https://doi.org/10.2307/448542>.

- Braga, Gustavo Bastos, & Martins, Douglas Gomes. (2022). Building a State Capacity Index for Municipal Governments of Minas Gerais. **Revista de Administração Contemporânea [online]**, 2023, 27(1), e210135. <http://doi.org/10.1590/1982-7849rac2022210135.en> (<https://www.scielo.br/j/rac/a/yqTFtbPNB94DKJh9NnckC8Q/?format=pdf&lang=en>).
- Caldas, Paulo, Dollery, Brian, & Marques, Rui Cunha. (2022). Measuring what matters in local government: a Municipality Sustainability Index. **Policy Studies**, 43(4), 738–758. <https://doi.org/10.1080/01442872.2020.1726311>.
- Cingolani, L. (2013). *The State of State capacity: A review of concepts, evidence and measures*. **AFD-MGSoG/UNU-Merit Working Paper Series on Institutions and Economic Growth**: IPD WP13. UNU-MERIT Working Papers No. 053.
- Cruz, C. F., & Afonso, L. E. (2018). Gestão fiscal e pilares da Lei de Responsabilidade Fiscal: evidências em grandes municípios. **Revista de Administração Pública**, 52(1), 126–148. <https://doi.org/10.1590/0034-7612165847>
- Dantas Jr., A. F., Diniz, J. A., & Lima, S. C. de. (2019). A influência do federalismo fiscal sobre o estresse fiscal dos municípios brasileiros. **ASAA Journal**, 12(3). <https://doi.org/10.14392/ASAA.2019120304>
- Dincecco, M., & Katz, G. (2016). State capacity and long-run economic performance. **The Economic Journal**, 126 (590), 189–218. <https://doi.org/10.1111/ecoj.12161>
- Evans, P. P., Evans, P. B., Rueschemeyer, D., & Skocpol, T. (Eds.). (1985). **Bringing the state back in**. Cambridge University Press.
- Fjeldstad, O. H. (2001). Taxation, coercion and donors: Local government tax enforcement in Tanzania. **The Journal of Modern African Studies**, 39(2), 289–306. <https://doi.org/10.1017/S0022278X01003627>
- Faria, Carlos Alberto. (2022). O movimento das políticas públicas baseadas em evidências: Uma radiografia crítica. BIB – **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**. São Paulo, (97). <https://doi.org/10.17666/bib9707/2022> . Acessado em 18 de dez. 2022.
- Fontanelli, F.S. (2020). Beyond the supply side of the distributive politics : the influence of local government capacity and policy institutionalization on the allocation of intergovernmental grants in Brazil. Tese de Doutorado, Escola Brasileira de Administração Pública – Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro,.107.. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/server/api/core/bitstreams/6bd26700-e0c4-478b-bc32-6a0bd67f6739/content>
- Fukuyama, F. (2013). What is governance? **Governance**, 26(3), 347–368. <https://doi.org/10.1111/gove.12035>
- Geddes, B. (1994). **The politicians dilemma: Bulding state capacity in Latin America**. Berkeley.
- Goertz, G. (2006). **Social science concepts: A user's guide**. Princeton University Press.
- Gray, M., & A. Barford. (2018). The depths of the cuts: The uneven geography of local government austerity. **Cambridge Journal of Regions, Economy and Society**, 11 (3), 541–563. <https://doi.org/10.1093/cjres/rsy019> .
- Greenwood, Royston, & Stewart, J. D. (1986). The institutional and organizational capabilities of local government. **Public Administration**, 64(1), 35–50. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1986.tb00602>.

- Grin, E. J., & Abrucio, F. L. (2021). Hybridism as a national policy style: Paths and dilemmas of the majoritarian and consensus approaches in Brazil. *Revista Brasileira de Ciência Política*, (35), e234516. <https://doi.org/10.1590/0103-3352.2021.35.234516>
- Grin E.J., & Abrucio F. L. (2021a). O elo perdido da descentralização no Brasil: A promoção das capacidades estatais municipais pelo governo federal. *Rev Sociol Polit*, 29(77), e0002. <https://doi.org/10.1590/1678-987321297702>
- Grin, E. J., & Abrucio, F. L. (2018). Quando nem todas as rotas de cooperação intergovernamental levam ao mesmo caminho: arranjos federativos no Brasil para promover capacidades estatais municipais. *Revista do Serviço Público*, 69(0) 85–122. <https://doi.org/10.21874/rsp.v69i0.3584>
- Grin, Eduardo, Bruno, Alex, Abrucio, Fernando, & Fernandes, Antônio Sérgio. (2018). **Sobre desconexões e hiatos**: Uma análise de capacidades estatais e finanças públicas em municípios brasileiros. <https://doi.org/10.13140/RG.2.2.12752.40960>.
- Grin, Eduardo, Demarco, Diogo & Abrucio, Fernando. (2021c). **Capacidades estatais municipais**: O universo desconhecido no Federalismo brasileiro. UFRGS Editora.
- Grin, E. J., & Abrucio, F. L. (2018a). Las capacidades estatales de los municipios brasileños en un contexto de descentralización de políticas. *Reforma y Democracia*, 70, 93–126.
- Grindle, M. (1996). **Challenging the State**: crisis and innovation in Latin America and Africa. Cambridge University Press, 1–12.
- Hall, J. L. (2008). Moderating local capacity: Exploring EO 12372's intergovernmental review effects on federal grant awards. *Policy Studies Journal*, 36(4), 593–613. <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2008.00285>.
- Harbers, I. (2015). Taxation and the unequal reach of the State: Mapping state capacity in Ecuador. *Governance*, 28(3), 373–391. <https://doi.org/10.1111/gove.12117>
- IBGE, (2022). Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Brasileiro de 2022**. Rio de Janeiro.
- Kjær, A. M. (2009). Sources of local government extractive capacity: The role of trust and pre-colonial legacy in the case of Uganda. *Public Administration and Development: The International Journal of Management Research and Practice*, 29(3), 228–238. <https://doi.org/10.1002/pad.532>
- Kröger, T. (2011). Retuning the Nordic Welfare Municipality: Central Regulation of Social Care under Change in Finland. *International Journal of Sociology and Social Policy*, 31 (3/4), 148–159. <https://doi.org/10.1108/01443331111120591> .
- Ladner, A., & A. Soguel. (2015). Managing the crises – How did local governments react to the financial crisis in 2008 and what explains the differences? The Case of Swiss Municipalities. *International Review of Administrative Sciences*, 81 (49), 752–772. <https://doi.org/10.1177/0020852314558033> .
- Lee, Jan Sung. (2007). Empirical analysis of local government financial capacity: Focusing on financial index analysis. *Korean Journal of Policy Studies* , 21, 101–120. <https://doi.org/10.52372/kjps21206>.
- Lowndes, V., & A. Gardner. (2016). Local Governance under the Conservatives: Super-austerity, Devolution and the ‘Smarter State’. *Local Government Studies*, 42 (3), 357–375. <https://doi.org/10.1080/03003930.2016.1150837>.

- Marenco, A., Strohschoen, M. T. B., & Joner, W. (2017). Capacidade estatal, burocracia e tributação nos municípios brasileiros. **Revista de Sociologia e Política**, 25(64), 3–21. <https://doi.org/10.1590/1678-987317256401>
- Mann, M. (1984). The autonomous power of the state: its origins, mechanisms and results. **European Journal of Sociology/Archives européennes de sociologie**, 25(2), 185–213. <https://doi.org/10.1017/S0003975600004239>
- Mutahaba, Gelase, & Pastory, Parestico. (2015). Local government capacities in East Africa. **Public Policy and Administration**, 14(3), 268–280. <http://dx.doi.org/10.5755/j01.ppaa.14.3.13435>.
- Pinheiro, Maurício M. S. (2020). **Políticas públicas baseadas em evidências (PPBES)**: Delimitando o problema conceitual. Texto para discussão/Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília: Rio de Janeiro: Ipea, ISSN 1415-4765. Encontrado em: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9915/1/td_2554.pdf>.
- Rauch, J. E., & Evans, P. B. (2000). Bureaucratic structure and bureaucratic performance in less developed countries. **Journal of Public Economics**, 75(1), 49–71. [https://doi.org/10.1016/S0047-2727\(99\)00044-4](https://doi.org/10.1016/S0047-2727(99)00044-4)
- Sátyro, Cunha, & Campos. (2016). Análise espacial da burocracia da assistência social nos municípios brasileiros: notas para uma reflexão sobre a capacidade de implementação dessa política. **Opinião Pública**, 22(2), 286–317. <https://doi.org/10.1590/1807-01912016222286>
- Segatto, Catarina Ianni, & Abrucio, Fernando Luiz. (2018). Os múltiplos papéis dos governos estaduais na política educacional brasileira: Os casos do Ceará, Mato Grosso do Sul, São Paulo e Pará. **Revista de Administração Pública** [online], 52(6). <https://doi.org/10.1590/0034-761220170047>.
- Segatto, C. I., Santos, F. B. P., Bichir, R. M., & Morandi, E. L. (2022). Inequalities and the COVID-19 pandemic in Brazil: Analyzing un-coordinated responses in social assistance and education. **Policy and Society**, 00, 1–15. <https://doi.org/10.1093/polsoc/puac005>
- Sikkink, K. (1991). **Ideas and institutions: Developmentalism in Brazil and Argentina**. Cornell studies in political economy. Ithaca: Cornell University Press.
- Sperotto, Fernanda. (2014). Externalidades, ganhos de escala e de escopo. In: Conceição, C. S.; Feix, R. D. (Org.). **Elementos conceituais e referências teóricas para o estudo de Aglomerações Produtivas Locais**. Porto Alegre: FEE.
- Skocpol, T., & Finegold, K. (1982). State capacity and economic intervention in the early New Deal. **Political Science Quarterly**, 97(2), 255–278. <https://doi.org/10.2307/2149478>
- Tilly & Ardant. (1975). **The formation of national states in Western Europe (vol. 8)**. Princeton Univ Pr.
- Valkama, Pekka, & Oulasvirta, Lasse. (2021). How Finland copes with an ageing population: Adjusting structures and equalising the financial capabilities of local governments. **Local Government Studies**, 47, 2021, 429–452. <https://doi.org/10.1080/03003930.2021.1877664>.
- Walker, Richard M., & Rhys Andrews. (2015). Local government management and performance: A review of evidence. **Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART**, 25(1), 101–133. <https://www.jstor.org/stable/24484943>.

Walker, Richard M., Berry, Frances S., & Avellaneda, Claudia N. (2015). Limits on innovativeness in local government: Examining capacity, complexity, and dynamism in organizational task environments. **Public Administration**, 93(3), 663-683. <https://doi.org/10.1111/padm.12159>.

Wolman, H., McManmon, Bell M., & Brunori, D. (2008). **Comparing local government autonomy across states**. George Washington Institute for Public Policy, Washington, Working Paper, 35.

Ziblatt, D. (2008). Why some cities provide more public goods than others: A subnational comparison of the provision of public goods in German cities in 1912. **Studies in Comparative International Development**, 43(3-4), 273-289. <https://doi.org/10.1007/s12116-008-9031-y>

Flavio Fontanelli

<https://orcid.org/0000-0002-2288-4850>

Researcher at the Postgraduate Program in Administration, Universidade Federal da Bahia (UFBA).
fsfontanelli@hotmail.com

Antônio Sérgio Araújo Fernandes

<https://orcid.org/0000-0002-4171-7759>

Full Professor, Universidade Federal da Bahia (UFBA), in the Postgraduate Center in Administration of the UFBA School of Administration.
antoniosaf@ufba.br

Eduardo Grin

<https://orcid.org/0000-0002-0488-8487>

Professor of the Master's and Doctorate in Public Administration and Government at EAESP-FGV.
Professor at the School of Public Policy and Government (FGV).
eduardo.grin@fgv.br

Marco Antônio Carvalho Teixeira

<https://orcid.org/0000-0003-3298-8183>

Professor of undergraduate courses in Public administration and Business Administration, as well as the Master's and Doctorate in Public Administration and Government and also the Professional Master's in Management and Public Policies, Getulio Vargas Foundation (FGV).
marco.teixeira@fgv.br

Alex Bruno Ferreira Marques do Nascimento

<https://orcid.org/0000-0001-9860-7350>

Professor of the Administration Course and the PPGA Postgraduate Program in Administration, Universidade Federal de Campina Grande (PPGA/UFCG).
alex.bruno@professor.ufcg.edu.br

INSTITUCIONALISMO DISCURSIVO: NARRATIVA E RESULTADOS DE CIDADANIA FINANCEIRA NO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

Julia Ximenes¹
Gláucia Coelho²

¹ Fundação Escola Nacional de Administração Pública (Enap), Brasília – DF, Brasil

² Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS), Brasília – DF, Brasil

Este artigo investigou como as narrativas governamentais se expressaram nas ações de Cidadania Financeira do Programa Bolsa Família (PBF) no período entre 2004 e 2022, a partir da lente analítica do Institucionalismo Discursivo. Para tanto, foram observadas duas posições-sujeitos: (i) posição sujeito-político, baseada na discursividade dos presidentes da república desde a criação do programa; e (ii) posição sujeito-especialista, constituída pela narrativa elaborada pelos representantes técnicos do Governo que atuam diretamente com o programa. Em seguida, foram avaliadas as iniciativas de inclusão dos beneficiários PBF ao sistema financeiro sob o prisma da Cidadania Financeira e de suas quatro dimensões. Por fim, as narrativas foram relacionadas à prática, indicando como as ideias influenciaram as iniciativas e em que medida se efetivaram como direitos. Os resultados demonstraram que as mudanças políticas, sociais e institucionais estão presentes nas ideias transmitidas nos discursos políticos sobre o Bolsa Família, e assim transformaram a narrativa sobre as ações de Cidadania Financeira adotadas para o programa durante o período analisado.

Palavras-Chave: Programa Bolsa Família; cidadania financeira; análise crítica do discurso; institucionalismo discursivo.

INSTITUCIONALISMO DISCURSIVO: NARRATIVA Y RESULTADOS DEL PROGRAMA DE CIUDADANÍA FINANCIERA BOLSA FAMÍLIA

Este artículo investigó cómo se expresaron las narrativas gubernamentales en las acciones de Ciudadanía Financiera del Programa Bolsa Familia (PBF) en el período comprendido entre 2004 y 2022, desde la lente analítica del Institucionalismo Discursivo. Para ello, se observaron dos posiciones sujeto-políticas: (i) posición sujeto-política, a partir de la discursividad de los presidentes de la república desde la creación del Programa; y (ii) puesto de experto tema, constituido por la narrativa elaborada por los representantes técnicos del Gobierno que trabajan directamente con el programa. A continuación, se evaluaron iniciativas para incluir a los beneficiarios del PPD en el sistema financiero desde la perspectiva de la Ciudadanía Financiera y sus cuatro dimensiones. Finalmente, las narrativas se relacionaron con la práctica, indicando cómo las ideas influyeron en las iniciativas y en qué medida se hicieron efectivas como derechos. Los resultados demostraron que cambios políticos, sociales e institucionales están presentes en las ideas transmitidas en los discursos políticos sobre Bolsa Familia, y así transformaron la narrativa sobre las acciones de Ciudadanía Financiera adoptadas para el programa durante el período analizado.

Palabras clave: Programa Bolsa Familia; ciudadanía financiera; análisis crítico del discurso; Institucionalismo discursivo.

DISCURSIVE INSTITUTIONALISM: NARRATIVE AND RESULTS OF THE BOLSA FAMÍLIA CIUDADANÍA FINANCIERA PROGRAM

This article investigated how government narratives were expressed in the Financial Citizenship actions of the Bolsa Família Program (PBF) between 2004 and 2022, from the analytical lens of Discursive Institutionalism. To this end, two subject-positions were observed: (i) the political subject position, based on the discursiveness of the presidents of the republic since the creation of the Program; and (ii) the expert subject position, constituted by the narrative elaborated by the technical representatives of the Government who work directly with the program. Next, the initiatives to include PBF beneficiaries in the financial system were evaluated from the perspective of Financial Citizenship and its four dimensions. Finally, the narratives were related to practice, indicating how the ideas influenced the initiatives and to what extent they were implemented as rights. The results demonstrated that political, social and institutional changes are present in the ideas conveyed in political discourses about Bolsa Família, and thus transformed the narrative about the Financial Citizenship actions adopted for the program during the period analyzed.

Keywords: Bolsa Família Program; financial citizenship; critical discourse analysis; discursive institutionalism.

6. INTRODUÇÃO

A Cidadania Financeira é o exercício de direitos e deveres que permite ao cidadão gerenciar bem seus recursos financeiros, sendo efetivada em quatro dimensões: 1) inclusão financeira, que trata de acesso a serviços adequados; 2) educação financeira, referente ao desenvolvimento de capacidades para lidar com as finanças; 3) proteção ao consumidor, que visa garantir um ambiente de negócios confiável e seguro; e 4) participação, que envolve meios de atuação no debate sobre o sistema financeiro (Bacen, 2018).

No Programa Bolsa Família (PBF), a Cidadania Financeira pode ser observada nas ações de inclusão bancária de seus beneficiários, de bancarização do cartão PBF e de oferta de crédito consignado. Essas medidas foram adotadas ao longo dos 20 anos do Programa, em contextos diversos, sempre amparadas nas potenciais vantagens de promover o acesso das famílias ao sistema financeiro, a serviços bancários e a crédito.

Entretanto, vale ressaltar que houve diferença na condução das ações de Cidadania Financeira pelos diferentes governos, bem como nas narrativas construídas para comunicá-las. Assim, a alternância de poder entre chefes do executivo com posições político-ideológicas por vezes antagônicas, possibilitou evidenciar a forma como os discursos foram sendo construídos e modificados com o tempo.

Desse modo, pretende-se compreender neste trabalho a relação entre narrativa e prática governamental, observando como as orientações ideológicas dos distintos governos estruturaram os discursos sobre o PBF e em que medida as principais ideias identificadas influenciaram as ações de Cidadania Financeira implementadas no âmbito do Programa (em todas as suas dimensões). A lente analítica utilizada é a do e o impacto das ideias na definição das políticas públicas (Schmidt, 2008, 2016; Hanai, 2021; Tomazini, 2018, 2021; Campbell, 2002; Zittoun, 2016).

Portanto, considerando o potencial das ações de inclusão bancária dos beneficiários do Bolsa Família como estratégia de promoção da Cidadania Financeira, o estudo pode contribuir tanto com o debate sobre o tema quanto com o aprimoramento da política pública. Por fim, o trabalho, além desta introdução, conta com tópicos dedicados ao institucionalismo discursivo, à metodologia, às ideias sobre o PBF no discurso político, à manifestação das ideias sobre o PBF nas ações de Cidadania Financeira, às dimensões de Cidadania Financeira e às considerações finais.

7. INSTITUCIONALISMO DISCURSIVO

O desenho de políticas públicas é feito por vários atores, e as investigações podem compreender a ligação entre o problema e solução apresentada (dimensão normativa), mas também como as políticas públicas são construídas, implementadas e transformadas (dimensão compreensiva) (Zittoun, 2021; Peters, 2016). Esta última análise busca problematizar a

estabilidade das análises institucionalistas (racional e histórica) das políticas públicas (Peters, 2016), em uma abordagem compreensiva e pragmática, considerando que “os comportamentos dos atores estão ligados ao sentido das ações que lhes dão e que esse sentido é inseparável do contexto em que se desenvolve” (Zittoun, 2021, p. 120). Assim as ideias propagadas pelas instituições afetam a política pública, desenhando ou pelo menos justificando mudanças, separando de ideias que são recusadas (Peters, 2016; Tomazini, 2018).

Neste sentido, a pesquisa utiliza a implementação de ações de Cidadania Financeira como uma categoria que foi acompanhada, influenciada e/ou transformada pelas ideias e discursos sobre o Programa Bolsa Família difundidos por distintos governos.

A análise da mobilização das ideias no discurso dos atores envolvidos na política pública permite compreender como estes definiram novos rumos, promoveram e transformaram o PBF (e as ações de Cidadania Financeira no Programa). Por que algumas ideias permaneceram e outras foram alteradas? As ideias precisam ser analisadas porque além de influenciarem no desenho e implementação da política pública, elas contribuem no processo de legitimação política. (Durnova *et al*, 2016; Campbell, 2002; Tomazini, 2018; 2021; Peters, 2016).

Para compreender as ideias relacionadas ao Programa e às ações de Cidadania Financeira, foi utilizada a Análise Crítica do Discurso (ACD), que compreende o discurso como uma prática social, possibilitando a investigação da mudança discursiva em sua relação com a mudança social e cultural (Fairclough, 2001). Aqui o conceito de discurso se distancia de visões contextuais/textuais e se torna um conceito guarda-chuva que inclui conteúdo substantivo das ideias, o contexto e como ele é transmitido (Schmidt, 2008; 2016), permeando as instituições, não apenas nos atores com mais poder, mas também os técnicos (Peters, 2016).

As interações discursivas geralmente caem no domínio do discurso “coordenativo” (entre atores políticos) e do “comunicativo” (emanado do ator político para o público-alvo). O contexto político institucional, que não é neutro, ajuda a explicar o porquê do investimento em discursos comunicativos ou coordenativos mais elaborados, reconhecendo que as ideias e o discurso não são somente resultado do exercício de poder, mas também podem dar poder (Schmidt, 2008; 2016; Perissinotto; Stumm, 2017).

As diferentes formas de pensar o poder discursivo das ideias podem ser sistematizadas de três maneiras básicas: poder através das ideias, poder sobre as ideias e poder nas ideias. Neste trabalho interessa especialmente o poder nas ideias (ou ideacional). O poder ideacional mostra-se quando certas ideias gozam de autoridade na estruturação do pensamento ou na institucionalização de certas ideias em detrimento de outras, onde os atores mobilizam as ideias para as mudanças almejadas (Schmidt, 2016; Peters, 2016; Durnova *et al*, 2016). Por isso é importante analisar as condições em que as “novas” ideias sobre o Programa e a Cidadania Financeira foram propagadas, ou seja, a conexão entre os diferentes governos e as equipes técnicas, a relação entre narrativa de atores e prática governamental.

8. METODOLOGIA

Neste trabalho, foi realizada a análise na perspectiva do discurso político sobre o PBF e do discurso técnico sobre as iniciativas de Cidadania Financeira.

A análise da esfera política está baseada no discurso dos chefes do executivo utilizado para a manutenção da política de transferência de renda ao longo dos anos, tendo sido examinados 12 discursos para cada um dos quatro presidentes que governaram o país desde a criação do Programa, totalizando 48.

Trata-se de pronunciamentos oficiais constantes na biblioteca da Presidência da República com menção ao Bolsa Família e às ações de Cidadania Financeira do Programa, tendo sido incluídos também 2 discursos realizados na Câmara dos Deputados. Para o exame da discursividade na esfera técnica, por sua vez, foram selecionados documentos oficiais da pasta responsável pelo PBF, tais como normativas, relatórios de gestão, informes e notícias veiculadas no site do ministério. Foram utilizados também trechos de discursos presidenciais e entrevistas de autoridades e técnicos em jornais e publicações institucionais. Ao todo, foram utilizados 35 documentos¹.

A relação entre as ideias dos dois grupos permitirá compreender o impacto das mudanças na linha do tempo do PBF – uma vertente da sociologia da ação pública que concentra os estudos nas interações dos atores, e como eles atuam e negociam as mudanças com os outros. (Durnova *et al.* 2016; Peters, 2016; Tomazini, 2021).

9. ANÁLISE E DISCUSSÃO

9.1 As ideias sobre o PBF no discurso político²

Na primeira gestão Lula foi instituído o Bolsa Família, pela Lei nº 10.836/2004, como uma estratégia para combater a pobreza e a desigualdade social no Brasil. Um dia antes, em 8 de janeiro de 2004, foi sancionada a Lei nº 10.835, que instituía a Renda Básica de Cidadania (RBC). Na mesma época, foi criado o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), contando com uma Secretaria Nacional de Renda de Cidadania em sua estrutura, contribuindo com a compreensão de que o PBF era o começo da RBC (Suplicy, 2022).

À época, o país enfrentava altos índices de desigualdade social. De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 2002/2003, 32,6% dos municípios tinham

¹ Em anexo, foram incluídos todos os discursos presidenciais e todos os documentos do discurso técnico analisados. Aqueles mencionados diretamente no artigo constam na bibliografia.

² Para os fins do presente artigo, destaca-se que discurso, narrativa e ideias estão sendo utilizados sem distinção, pois todos estão envolvidos na perspectiva do institucionalismo discursivo apresentada: políticas públicas não se resumem aos interesses dos atores ou aos contextos e arranjos institucionais, mas consideram também as ideias, nas dimensões normativas, teóricas e cognitivas. (Tomazini, 2018).

mais da metade de sua população vivendo na pobreza³. Nesse contexto, o combate à fome se apresentava como tema prioritário para o governo, conforme ilustrado no trecho abaixo:

(...) não poderíamos deixar de assumir o compromisso e honrar muito mais do que um contrato, honrar a nossa origem, **honrar o nosso compromisso de que combater a fome e a miséria tem que ser prioridade do nosso governo**, doa a quem doer (Lula, Cerimônia de entrega de cartões do programa Bolsa Família, 02/02/2005).

O reconhecimento da fome é elemento central na defesa de instituição do PBF, que se baseava no tripé da transferência de renda, das ações complementares e das condicionalidades. Tais pilares materializam outras duas ideias de estruturação do discurso: o reconhecimento da pobreza como um fenômeno multidimensional e da assistência como direito. Foram selecionadas, para evidenciar as mencionadas ideias, respectivamente, as passagens abaixo:

(...)É por isso que queremos que as pessoas se cuidem, **vão para a escola e que, ao mesmo tempo, os adultos possam fazer cursos profissionalizantes e se alfabetizarem**. Isso é fundamental.

(...) E nós sabemos que as obrigações estabelecidas pelo Bolsa Família, na verdade, **são direitos de cidadania**: alimentação sadia; educação básica; saúde preventiva (Lula, Cerimônia de lançamento do Programa Bolsa Família, 20/10/2003).

Vale lembrar que o PBF unificava outros programas sociais, dentre eles o Bolsa Escola. Portanto, havia interesse de mostrar que o programa não apenas transferia renda, mas também contribuía para impulsionar outras iniciativas que auxiliavam no enfrentamento da pobreza, numa lógica de ampla proteção à família.

Ademais, para se efetivar em um país de dimensões continentais, o PBF necessitava da colaboração de diferentes áreas e o envolvimento efetivo de estados e municípios. A respeito da proteção à família e da cooperação federativa, Lula disse:

O próprio nome deixa claro o objetivo do programa: **dar proteção integral a toda a família** e não apenas a alguns de seus membros.

(...)“Estamos construindo uma política nacional de transferência de renda **com a participação de estados e municípios**” (Lula, Cerimônia de lançamento do Programa Bolsa Família, 20/10/2003).

Ressalta-se que o PBF integrava o Fome Zero e seus primeiros anos foram principalmente de consolidação. Houve também reajuste de valores, criação de benefício e expansão de famílias beneficiárias, que passou de 3,6 milhões em 2003 para 12,7 milhões em 2010 (Abrahão; Modesto, 2010)

³<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/13594-asi-ibge-lanca-mapa-de-pobreza-e-desigualdade-2003>

Em suma, apesar de algumas alterações no programa, não foram observadas diferenças no discurso nos dois primeiros mandatos de Lula, tendo sido mantidas as seguintes ideias: 1) universalização; 2) combate à fome; 3) multidimensionalidade da pobreza; 4) direito à assistência; 5) proteção à família e 6) gestão descentralizada. A partir desta identificação será observado, nas gestões que se seguiram, como as ideias foram se movimentando no decorrer do tempo, para compreender o impacto das ideias nas mudanças feitas na política pública, na perspectiva do institucionalismo discursivo (Schmidt, 2008; Durnova *et al*, 2016).

Dito isto, inicia-se a comparação com o governo Dilma Rousseff (2011-2016). Constatase no período que, além do Bolsa Família ter continuado como uma das principais políticas públicas para redução da pobreza no país (enquanto parte do Brasil sem Miséria), foram conservados também no discurso presidencial todos os temas explorados por seu antecessor.

Entretanto, vale registrar que nas falas de Dilma houve destaque para mulheres e crianças, embora estes públicos já fossem contemplados no desenho do PBF (com preferência de pagamento à mulher e benefício específico destinado à família com criança). De todo modo, sua abordagem deu ênfase a questões de gênero e ao programa Brasil Carinhoso, lançado em 2012, com vistas à redução da extrema pobreza na primeira infância, conforme exemplos abaixo.

Esta talvez seja uma grande mudança promovida pelo Bolsa Família, no perfil da nossa sociedade: **reconhecimento objetivo e concreto, do papel fundamental da mulher** (Dilma, Celebração dos 10 anos do Programa Bolsa Família, 30/10/2013).

E o Brasil Carinhoso é a ação nascida do Bolsa Família para continuar a luta iniciada lá atrás por Lula contra a situação de pobreza extrema (Dilma, Cerimônia de anúncio de medidas do Programa Brasil Carinhoso, 29/11/2012).

Ressalta-se que a única diferença entre as narrativas dos governos Lula e Dilma foi a visibilidade dada a mulheres e crianças, embora a ideia de proteção à família tenha sido mantida na centralidade do papel feminino na família e na relação com os filhos.

Passando para a análise da gestão seguinte, com o afastamento de Dilma da presidência para enfrentar o processo de *impeachment*, iniciou-se o governo Michel Temer (2016-2018), que deu continuidade ao PBF e, em comparação aos seus antecessores, manteve no discurso os temas “combate à fome” e “gestão descentralizada”.

Houve, ainda, convergência com Dilma quanto à priorização do público da primeira infância, a partir da criação do Programa Criança Feliz⁴, sob o argumento abaixo:

⁴O Brasil Carinhoso, no governo Dilma, e o Criança Feliz, no governo Temer, são mencionados na análise por terem aparecido nos discursos de modo associado ao Bolsa Família, introduzindo protagonismo à primeira infância.

o Criança Feliz (...) visa exatamente a reforçar essa rede de proteção social, não com vistas **apenas ao presente - ao presente eu diria estar presente o Bolsa Família** - mas para o futuro, àqueles que vão dirigir o país no futuro, está presente o Criança Feliz (Temer, Lançamento do Programa Criança Feliz, 05/10/2016).

Nota-se que o tema da primeira infância no governo Dilma era compreendido como parte de um conjunto de políticas de proteção social que, em alguma medida, se complementavam. No governo Temer, em perspectiva oposta, o discurso reforçava a ideia do PBF como um programa voltado somente para transferência de renda. Essa lógica de oposição ao PBF sustenta um tratamento inédito conferido ao Programa desde a sua criação, que se refere à sua prescindibilidade, conforme ilustrado a seguir:

Enquanto houver a extrema pobreza é preciso ter programas desta natureza. **Mas o nosso viso, o nosso objetivo, disse bem Osmar, é, exatamente, em um dado momento, talvez, ser desnecessário o Bolsa Família**, é esta a nossa intenção. (Temer, Cerimônia de anúncio do aumento do Bolsa Família e liberação de recursos para a Educação, 29/06/2016).

Temer considerava, ainda, a ausência de fila para ingressar no PBF um êxito de sua gestão, resultado de uma maior focalização, como constatado na passagem:

(...) no Desenvolvimento Social **a questão do Bolsa Família, a fila no Bolsa Família está zerada, não é, doutor Beltrame? Está zerada, coisa que não acontecia há muito tempo**, havia mil e quinhentos, mil e oitocentos, quinhentos mil que queriam entrar no Bolsa Família (Temer, Abertura da Reunião Ministerial – Palácio do Planalto, 12/04/2018).

As ideias de prescindibilidade do PBF e de ênfase na focalização se posicionam em discordância à discursividade dos governos petistas. Ao admitir que o PBF deveria acabar, ele deixa de ser visto como etapa da universalização e como um direito.

Por fim, passa-se ao governo Bolsonaro (2019-2022) que rompeu com todas as ideias defendidas nas gestões petistas. Conhecido por ter sido um parlamentar bastante crítico ao PBF, em seus discursos presidenciais, seguia sugerindo fragilidade na fiscalização do programa, como demonstra a fala reproduzida abaixo:

Nós, há pouco anunciamos o décimo terceiro para quem ganha Bolsa Família. E fizemos isso não criando mais despesa, **mas combatendo a fraude**. Agora nós queremos que **cada vez menos pessoas precisem do Bolsa Família** (Bolsonaro, Cerimônia alusiva ao Projeto de Irrigação Tabuleiros Litorâneos do Piauí, 14/08/2019).

No trecho, interessa o destaque à focalização. Embora se note uma convergência com Temer sobre a prescindibilidade do programa, esta ideia perde força no decorrer de seu governo, talvez em razão da pandemia de Covid-19, ocorrida no início de 2020.

Para enfrentamento desta crise, foi criado pela Lei 13.982, de 2 de abril de 2020, o Auxílio Emergencial (AE)⁵, que se apropriou de instrumentos já estabelecidos, como o Cadastro Único e o próprio PBF, para garantir o seu pagamento (Ipea, 2022). Neste ambiente, o governo começou a ventilar a notícia de que o PBF seria substituído pelo Programa Auxílio Brasil (PAB), instituído pela Lei nº 14.284/2021. Sobre o programa Bolsonaro comentou:

(...) **mudamos o nome do Bolsa Família para Auxílio Brasil**, mas mais do que a mudança do nome, **nós passamos o Bolsa Família, que pagava em média R\$ 190,00, e passamos a pagar para o programa Auxílio Brasil, no mínimo R\$ 400,00** para 18 milhões de famílias pelo Brasil (Bolsonaro, Cerimônia do Programa Internet Brasil e entrega de títulos fundiários - RN, 17/06/2022).

Nos discursos que mencionam o PAB, nota-se foco na expansão de beneficiários e no valor do benefício. Ao enfatizar o valor do benefício, Bolsonaro reduz o programa à sua função de transferência de renda, assim como feito por Temer, se afastando da ideia de multidimensionalidade da pobreza. Além disso, vale mencionar que o PAB insere um novo elemento para reforçar a contraposição ao Bolsa Família que é a meritocracia.

No PAB, a meritocracia está registrada no artigo 5º da sua lei de criação, com estabelecimento de incentivos ao esforço individual e à emancipação. Nestes termos, a meritocracia dialoga com a ideia de individualização da proteção (alguns podem usufruir) se opondo também à compreensão do PBF como direito. Abaixo, segue trecho para exemplificar a ideia da transferência de renda como ajuda no discurso de Bolsonaro:

Criamos o Auxílio Emergencial **para ajudar aos mais humildes**, depois tornamos permanente o novo Auxílio Brasil (Bolsonaro, Cerimônia de Inauguração da Unidade Básica de Saúde -UBS- Dr. Severino Elias de Paiva Araújo, 05/05/2022).

Apesar de todos os esforços realizados para efetivar o AE e substituir o PBF, no discurso, Bolsonaro se esquivava de qualquer responsabilidade sobre o aumento da vulnerabilidade das famílias brasileiras e chegou a negar que havia fome no país⁶, conforme passagens reproduzidas abaixo:

(...) um ministério de uma importância enorme, é o que tá articulando o novo bolsa família, que alguns querem que você atenda, **mostra um caminhar com osso lá, o povo pegando osso lá, a culpa do Bolsonaro. Eu não fechei nenhum botequim no**

⁵Menciona-se o AE pois a solução encontrada para seu pagamento, a conta digital, repercutiu nas ações de Cidadania Financeira do PBF.

⁶Embora não seja uma fala contida em discurso oficial, foi amplamente divulgada pela mídia, sendo utilizada neste artigo pela sua relevância para demonstrar a oposição de ideia com os governos petistas.

Brasil, eu não tirei emprego de ninguém, não decretei toque de recolher (Bolsonaro, Cerimônia de Anúncios do Governo Federal ao Estado do Paraná, 05/11/2021).

"Fome no Brasil? Fome para valer, não existe da forma como é falado", insistiu Bolsonaro em outro momento no mesmo podcast (G1, "Bolsonaro nega, por duas vezes, escalada da fome no Brasil: 'Não existe da forma como é falado'", 26/08/2022).

Quanto ao último ponto do comparativo de ideias, é importante assinalar que, nos discursos de Bolsonaro, não é mencionada a importância de participação dos estados e municípios para o PBF, demonstrando enfraquecimento da "gestão descentralizada".

Por fim, o Quadro 1, resume as ideias que estruturaram os discursos nos diferentes governos analisados.

Quadro 1 – As ideias sobre o PBF nas narrativas presidenciais (2003 – 2022)

Lula (2003 – 2010)	Dilma (2011 – 2016)	Temer (2016 – 2018)	Bolsonaro (2019 – 2022)
Combate à fome	Combate à fome	Combate à fome	Negação da fome
Universalização	Universalização	Focalização	Focalização
Direito à assistência	Direito à assistência	Prescindibilidade do PBF	Ajuda Meritocracia
Multidimensionalidade da pobreza	Multidimensionalidade da pobreza	Insuficiência de renda	Insuficiência de renda
Proteção à família	1ª infância Empoderamento feminino	1ª infância	Individualização da proteção
Gestão descentralizada	Gestão descentralizada	Gestão descentralizada	Gestão centralizada

Fonte: Elaboração própria.

A presidente da Caixa Econômica Federal, Maria Fernanda Ramos Coelho, classificou o processo de "bancarização" das 2,05 milhões de famílias, até o fim de 2010, como um desafio.

"A Caixa é uma instituição pública e tem em sua missão atuar na promoção da cidadania e redução das desigualdades sociais e regionais"

(...) O Ministério do Desenvolvimento Social fez uma cartilha para distribuir aos beneficiários do Bolsa Família **sobre educação financeira** (G1, "Governo quer incluir beneficiários do Bolsa Família no sistema bancário", 28/10/2009).

Conforme Nogueira da Costa (2008), o intervalo entre 2003 e 2006 foi marcado pelo acesso popular a bancos e a crédito. Embora neste período o incentivo à bancarização das famílias PBF ainda não tivesse sido iniciado, Lula já comentava sobre seu potencial de inclusão para este público:

(...)mais de 10 milhões de brasileiros que hoje vivem abaixo da linha da pobreza **passarão também a ter acesso aos serviços bancários, através de cartões magnéticos como o do Bolsa Família.**

(...)Caminhamos para o **desenvolvimento com justiça social**, baseado na expansão do comércio exterior, **no alargamento cada vez maior do consumo popular** (Lula, evento de comemoração da abertura da conta CAIXA AQUÍ n.º 1.000.000, 12/12/2003).

Além de chamar atenção para a compreensão defendida por Lula de que a bancarização era um caminho para o desenvolvimento com justiça social, sublinha-se a referência ao cartão como grande símbolo e promessa para o acesso das famílias PBF ao sistema financeiro.

Em um segundo momento, em 2016, no governo Dilma, passou a ser ofertada a conta poupança simplificada. A modalidade permitia a abertura de contas por meio eletrônico, sem a necessidade da presença física do cliente na agência bancária. Sobre o assunto, a presidente da Caixa, naquele ano, declarou:

"Vamos ampliar a inclusão bancária dos beneficiários, oferecendo mais segurança, comodidade e acesso aos serviços bancários às famílias, como o uso do cartão de débito ao realizar compras, saques e pagamentos" (Miriam Belchior, entrevista concedida ao Valor Econômico, 17/03/2016).

No mesmo dia, à Agência Brasil (2016), Tereza Campello, que então ocupava o cargo de ministra na pasta do Desenvolvimento Social, ao anunciar o movimento de bancarização por conta poupança simplificada, disse se tratar de um direito de formalização, de entrar no mercado bancário.

Não foram encontradas falas de Dilma sobre o assunto, talvez porque o lançamento da modalidade tenha ocorrido em meio à crise do processo de *impeachment*. De todo modo, o planejamento do "Projeto Futuro na Mão", única ação educativa realizada para o público PBF em formato de capacitação, foi iniciado em sua gestão embora só tenha sido efetivada em 2018 (MDS, 2018).

O Governo Temer apenas deu continuidade ao PBF sem muitas alterações e isso se refletiu também nas ações de Cidadania Financeira. A análise das ideias que permearam a narrativa nesta gestão serviu principalmente para marcar uma transição discursiva entre os governos petistas e o governo Bolsonaro.

Na gestão Bolsonaro, por sua vez, foram observadas três ações de Cidadania Financeira: a bancarização por conta digital, a disponibilização de cartão com chip e a oferta de crédito consignado.

A experiência acumulada nas políticas de transferência de renda a famílias em situação de vulnerabilidade oportunizou a célere execução do AE no enfrentamento da pandemia de Covid-19. O uso da conta poupança digital para sua disponibilização foi determinante para a adoção desta modalidade de pagamento no âmbito do PBF, conforme permissão estabelecida a partir da Lei nº 14.075, de 22 de outubro de 2020.

Quanto à conta digital, não foram identificadas declarações de Bolsonaro. Em reportagem do Correio Braziliense em agosto de 2020, o então Presidente da Caixa, Pedro Guimarães, disse que a ideia era utilizar a experiência do AE para que o beneficiário PBF acessasse seu benefício sem precisar ir a uma agência bancária. O ponto de vista do ministério foi noticiado na sua página eletrônica, em dezembro de 2020, quando a Secretária responsável pelo PBF afirmou que o uso da poupança digital ampliava as opções de pagamento e promovia a maior inclusão bancária já vista no programa.

Sobre o cartão com chip, a medida ocorreu por meio da celebração de contratos que previam sua emissão para famílias que entraram nas expansões do programa e que não possuíam o artefato⁷. Registra-se que não foram encontradas manifestações de autoridades a respeito do tema, assim como também ocorreu para o consignado.

A oferta do consignado para o público PBF foi autorizada pela Lei nº 14.431, de 03 de agosto de 2022. Apesar de ter havido manifestação da Presidência na Ação Direta de Inconstitucionalidade 7.223/2022 fazendo referência à medida como um instrumento de isonomia e dignidade da pessoa humana, esse argumento parece ter sido utilizado de modo pontual, prevalecendo a ideia de empreendedorismo conforme transcrição abaixo:

O objetivo do empréstimo consignado é permitir que famílias do Auxílio Brasil, hoje sem acesso a crédito – muitas delas endividadas e pagando juros altos –, **possam reorganizar-se financeiramente, empreender e buscar autonomia** (MDS, “Empréstimo consignado para beneficiários do Auxílio Brasil já está disponível”, 27/09/2022).

Assim, tendo em mente todos os aspectos apresentados, foi elaborado novo Quadro-resumo (2), visando ilustrar como as ideias utilizadas para a sustentação da narrativa sobre o PBF se relacionaram com o discurso de Cidadania Financeira.

⁷ <https://www.gov.br/mds/pt-br/acao-a-informacao/licitacoes-e-contratos/contratos/Contratotrajado26.07.pdf>; e <https://www.gov.br/mds/pt-br/acao-a-informacao/licitacoes-e-contratos/contratos/Contrato022022 Cartes.pdf>

Quadro 2 – Manifestação das ideias sobre o PBF nas ações de Cidadania Financeira

Gestão	Ideias que sustentam a narrativa sobre o PBF	Discurso de Cidadania Financeira
Lula e Dilma	Universalização Combate à fome Direito} Multidimensionalidade da pobreza Proteção da família Gestão descentralizada	Justiça social e emancipação
Bolsonaro	Focalização Negação da fome Ajuda Insuficiência de renda Proteção individual Gestão centralizada	Meritocracia, empreendedorismo e serviços

Fonte: Elaboração própria.

A síntese permite compreender que as ideias tiveram um impacto diferenciado no discurso sobre a Cidadania Financeira, em uma perspectiva de que “as mudanças são resultado de uma injunção de retóricas políticas e de lógicas globais adotadas pelo Estado que transformam os comportamentos e as crenças dos atores de um dado setor” (Tomazini, 2021).

9.2 Dimensões de Cidadania Financeira

Neste tópico, pretende-se discutir a promoção de Cidadania Financeira no âmbito do PBF na perspectiva das suas quatro dimensões: inclusão financeira, educação financeira, proteção ao consumidor e participação (Bacen, 2018).

Quanto à inclusão financeira, vale ressaltar o cartão como maior representação simbólica do programa: dos governos, por estampar suas logomarcas, e da Cidadania Financeira, por possibilitar acesso ao benefício e a serviços bancários. Ademais, esta dimensão se concretiza de modo mais evidente nos três processos de bancarização já descritos: contas simplificadas (corrente e poupança) e conta poupança digital.

Verifica-se que houve uma mudança ao longo dos anos quanto à aceitação do uso da bancarização como estratégia de promoção de Cidadania Financeira no PBF. Durante as gestões petistas, ela ocorria de forma paulatina (a maioria das famílias não era bancarizada) devido ao potencial risco de endividamento e outras eventuais dificuldades. Tal posicionamento não foi mantido na gestão Bolsonaro, considerando a rápida implementação da conta digital para todas as famílias e da oferta do crédito consignado.

Nesse sentido, parece que a pandemia oportunizou a efetivação de alternativas que vinham sendo desenvolvidas, considerando que a Caixa já trabalhava no aplicativo para digitalização das contas e que o ministério procurava modernizar serviços e reduzir custos contratuais (Arruda *et al.* 2021). Desse modo, tendo o governo avaliado como bem-sucedida a

experiência de operacionalização do pagamento AE, as soluções desse projeto piloto em grande escala encontraram um contexto político-institucional para se viabilizarem no PBF.

Nota-se que o programa tem grande potencial de contribuir com a promoção da Cidadania Financeira, tendo em vista o universo de 21 milhões de famílias participantes⁸ e a inovação da regra de abertura automática de conta digital no ingresso ao PBF. No entanto, ainda que tenha ocorrido um significativo aumento no número de famílias com conta, não houve avanço em relação às demais dimensões de Cidadania Financeira, o que tende a restringir a inclusão bancária à oferta de mais uma ferramenta de consumo.

Quanto à educação financeira, trata-se de elemento fundamental para o pleno exercício da Cidadania Financeira, na medida em que objetiva capacitar as pessoas para tomar melhores decisões e construir uma base sólida de segurança financeira presente e futura. Ressalta-se que todas as estratégias de educação financeira voltadas ao público PBF ocorreram de forma associada aos processos de inclusão bancária. Como visto, nos movimentos de inclusão bancária ocorrido nos governos petistas houve a elaboração de cartilhas e as capacitações do “Projeto Futuro na Mão” (MDS, 2018).

Na bancarização por conta digital, embora houvesse previsão de estabelecimento de estratégias de educação financeira, não foram encontradas informações sobre capacitação e nem elaboração de materiais a serem distribuídos aos beneficiários PBF. É importante registrar que, mesmo com os altos riscos envolvidos na oferta do crédito consignado, sua implementação também não foi acompanhada de ação educativa.

Constata-se que as estratégias de educação financeira existentes precisam ser revistas e dialogar com temas atuais como juros, endividamento, tecnologias, apostas e fraudes. A temática não tem recebido a devida importância e ocorre de forma inconsistente, demonstrando pouco avanço da segunda dimensão da Cidadania Financeira.

A dimensão relativa à proteção, por sua vez, será discutida em torno de três assuntos: abertura automática de conta digital para recebimento do benefício; dificuldade de uso de dispositivos eletrônicos pelo público e condições de oferta do consignado.

No que tange aos três processos de bancarização, chama a atenção o fato de a adesão às contas deixar de ser voluntária (contas simplificadas) e passar a ser automática (conta digital). Arruda *et al.* (2021) demonstram preocupação com essa abertura automática de conta no que diz respeito ao grau de invasividade com que a medida pode ser percebida quando analisada sob a ótica das liberdades individuais.

Nesse sentido, Rego e Pinzani (2014) discutem a invisibilidade associada à pobreza refletida no fato do indivíduo em situação de vulnerabilidade não possuir voz sobre decisões de

⁸https://www.mds.gov.br/webarquivos/MDS/2_Acoes_e_Programas/Bolsa_Familia/Informes/2023/Informe_Bolsa_Familia_N_8.pdf.

governo que lhe concerne, podendo perder autonomia ao ser posicionado como objeto e não sujeito de políticas públicas.

Vale dizer que, ao entrar no programa, o responsável familiar (RF), em nome de quem a conta é automaticamente aberta, pode se opor a ela. Entretanto, é preciso admitir que talvez o RF desconheça sua nova condição de cliente do banco, considerando que a complexidade do assunto demanda uma estratégia de comunicação robusta que aparentemente não ocorreu. Como as famílias que já estavam no programa foram migradas para a conta digital e puderam continuar usando o antigo cartão PBF como sempre, é plausível supor que muitas pessoas não saibam que têm conta no banco.

Sobre digitalização de serviços, vale refletir sobre a construção de projetos de inclusão social que desconsideram vulnerabilidades. Apesar da inovação advinda com a conta digital, não devem ser ignoradas as dificuldades de uso de dispositivos eletrônicos pelo público PBF. Muitas vezes o manuseio de aplicativos digitais pode passar longe de ser trivial para a população vulnerável, seja por problemas do aparelho celular, de conexões à internet, falta de familiaridade com este tipo de tecnologia, dentre outros (Bartholo *et al.*, 2020).

A este respeito, ressalta-se que o ministério optou pela manutenção do uso do tradicional cartão PBF associado às novas formas de acesso digital ao benefício (MDS, 2020). À época, pesquisas sinalizavam que, para respondentes com menor renda, o atendimento bancário mais utilizado no período pós-pandemia seria híbrido, com necessidade de atendimento digital e presencial (Bacen, 2021).

Passando ao último ponto da proteção, o consignado, embora se relacione também à inclusão, foi tratado aqui por ter sido suspenso, constitucionalmente contestado e questionado pela mídia e por órgãos de controle (especialmente por ter sido implementado em período eleitoral). Diferentemente dos processos de bancarização, não foi discutido ao longo dos anos, fato que gerou desconfiança sobre sua motivação, efetividade e segurança.

Apesar de ter sido noticiado, não foram realizadas ações de educação financeira quando da oferta do consignado, sendo assumido o risco de exposição do público PBF ao endividamento. Como constatado após as eleições de 2022, 1 a cada 6 beneficiários havia contraído empréstimo, comprometendo o benefício da família (Comissão de Transição Governamental, 2022).

Portanto, sob a ótica da proteção, entende-se que, considerando eventuais dificuldades das famílias no acesso às tecnologias, a manutenção do uso do cartão tradicional no processo de digitalização bancária foi uma medida prudente. Por outro lado, há fragilidade na alteração da forma de adesão à conta digital (de voluntária para automática) e na oferta do consignado. Ressalta-se, que as medidas aconteceram sem acompanhamento de ações educativas, pouca comunicação com os usuários e sem o envolvimento dos demais entes federativos.

A articulação com os entes federados reflete os resultados relativos à dimensão de participação. Na inclusão bancária das gestões petistas, estados e municípios foram informados do seu papel no processo, receberam materiais para orientar as famílias e atuaram em ações de capacitação. De modo diferente, na gestão Bolsonaro, houve enfraquecimento da articulação com as gestões locais, pouca disponibilização de materiais informativos e baixa frequência na comunicação. Nesta perspectiva, pode-se dizer que a quarta dimensão esteve fragilizada.

A partir da análise das ideias sobre o PBF no discurso político e da influência deste movimento nas ações de Cidadania Financeira foi possível desenvolver a relação contida no Quadro 3.

Quadro 3 – Relação entre narrativa e ocorrências nas dimensões de Cidadania Financeira no âmbito do PBF

Narrativa sobre Cidadania Financeira	Concepção correlacionada	Escopo	Ações	Ocorrências nas dimensões de Cidadania Financeira
Justiça social e emancipação (Governos Dilma e Lula)	Direito à assistência (responsabilidade do Estado)	Inclusão das famílias ao sistema bancário	Uso e manutenção do cartão PBF	Inclusão: aproximadamente 30% das famílias bancarizadas
	Beneficiário como sujeito da política	Autonomia e segurança para o beneficiário na relação com o banco	Bancarização por conta corrente simplificada	Educação: elaboração de cartilhas e realização do Projeto Futuro na Mão
	Gestão Descentralizada	Competências compartilhadas entre os entes federados na atuação para a CF	Bancarização por conta poupança simplificada Projeto Futuro na Mão	Proteção: beneficiários tinham opção de aderir ou não às contas e receberam material informativo Participação: estados e municípios atuaram na comunicação com beneficiários e nas ações educativas

Narrativa sobre Cidadania Financeira	Concepção correlacionada	Escopo	Ações	Ocorrências nas dimensões de Cidadania Financeira
Meritocracia empreendedorismo e serviços (Governo Bolsonaro)	Ajuda (responsabilidade do indivíduo)	Acesso a ferramentas de consumo	Bancarização por conta poupança digital	Inclusão: aproximadamente 95% das famílias bancarizadas
	Beneficiário como objeto de política pública	Automatização e facilitação de acesso a bancos e crédito		Educação: não se tem conhecimento de elaboração de material ou realização de cursos capacitação (embora tenham sido previstas)
	Gestão centralizada	Competências concentradas no governo federal na atuação para a Cidadania Financeira	Cartão com chip Empréstimo Consignado	Proteção: a oferta de crédito desassociada de educação financeira, sem debate com a sociedade e sem participação dos entes federados Participação: estados e municípios não foram envolvidos nos processos

Fonte: Elaboração própria.

Percebe-se que as ideias de sustentação do discurso político influenciaram a narrativa técnica e a prática de Cidadania Financeira. Na discursividade voltada à justiça social e emancipação, embora o resultado não seja robusto e consistente, houve esforço de desenvolvimento de todas as dimensões de Cidadania Financeira. Por outro lado, as ações orientadas à meritocracia, empreendedorismo e serviços, indicou um avanço significativo na dimensão da inclusão, com completa bancarização das famílias, mas retrocesso em caminhos já pavimentados relativos à educação, proteção e participação.

As concepções relacionadas às narrativas de Cidadania Financeira retratam o poder ideacional que se mostra quando certas ideias gozam de autoridade na estruturação do pensamento ou na institucionalização de certas ideias em detrimento de outras (Schmidt, 2008, 2016; Tomazini, 2021; Durnova *et al*, 2016). A oposição das concepções é o que parece ter alterado a rota da condução das ações de Cidadania Financeira no âmbito do Bolsa Família.

10. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Verificou-se neste trabalho que, à medida que ocorreram mudanças políticas, sociais e institucionais, as ideias presentes nos discursos políticos sobre o Bolsa Família se transformaram, influenciando tanto a narrativa quanto as ações de Cidadania Financeira adotadas para o programa.

No que se refere ao discurso político, destaca-se a completa oposição de ideias de sustentação do PBF entre os governos petistas e o governo Bolsonaro (Quadro I).

Um bom exemplo desse antagonismo pode ser observado na transição do reconhecimento do programa de obrigação para favor do Estado. Essa perspectiva acentua o interesse em “portas de saída” e, implicitamente, responsabiliza o beneficiário pela situação de vulnerabilidade, reforçando estigmas sociais vividos pelas famílias beneficiárias.

Essa lógica favorece a compreensão da desigualdade enquanto desafio particularizado (não sistêmico), enfraquecendo a visão multicausal das vulnerabilidades e a relacionando de modo mais específico à “insuficiência de renda” e à “proteção individual”. Assim, esvazia-se a responsabilidade do Estado no enfrentamento das injustiças, fragiliza-se a atuação dos entes federativos e abre-se brechas para que autoridades neguem o problema ao invés de buscar solucioná-lo.

No que se refere ao discurso técnico sobre Cidadania Financeira, nas ações orientadas à justiça e emancipação social, houve maior desenvolvimento de medidas relativas à educação, proteção e participação. Apesar disso, os resultados não foram significativos e seria preciso consistência no fortalecimento de todas as dimensões da Cidadania Financeira para que as famílias pudessem realmente usufruir dos seus benefícios.

Por outro lado, nas ações amparadas no conceito de mérito, empreendedorismo e serviços (abertura automática de conta digital e consignado), mesmo com riscos de o beneficiário desconhecer sua condição de cliente bancário, de dificuldade de acesso a tecnologias ou de endividamento das famílias, as medidas não foram acompanhadas de investimento em proteção, educação ou participação dos entes federados. Embora o número de famílias bancarizadas seja expressivo, indicando avanço em termos de inclusão, as demais dimensões da Cidadania Financeira ficaram desfavorecidas.

Neste sentido, entende-se que é preciso ter cautela em ofertar serviços financeiros a famílias em situação de vulnerabilidade. Se não forem bem dimensionadas, as medidas podem reproduzir desigualdades ou contribuir para decisões financeiras prejudiciais, se tornando um verniz discursivo que não se efetiva em direitos.

Por fim, destaca-se que a análise proposta pode contribuir com melhorias operacionais e promover direitos por meio do desenvolvimento de estratégias de comunicação mais eficazes, do estímulo ao debate público qualificado, do enfrentamento de estigmas associados ao programa, da criação de indicadores para avaliação de impacto e, conseqüentemente, do fortalecimento de todas as dimensões da Cidadania Financeira.

REFERÊNCIAS

- ABRAHÃO, J. C.; MODESTO, L. *Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios*. Brasília: Ipea, 2010.
- AGÊNCIA BRASIL. **Bolsa Família terá conta poupança na Caixa Econômica**. Brasília, 17 mar de 2016.
- ARRUDA, P.L.; ANDRADE, M.L.; FALCÃO, T.; BARBOSA, D. T.; MORGANDI, M. **The payment system used by Auxílio Emergencial**: introduction of the digital social account, and the banking of more than 100 million people in 9 months. Technical Note no. 2. World Bank. Brasília, 2021.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL. **O que é Cidadania Financeira**. Brasília, 2018.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Relatório de Cidadania Financeira**. Brasília, 2021.
- BARTHOLO, L.; PAIVA, A.B.; NATALINO, M.; LICIO, E.C.; PINHEIRO, M. B. **As transferências monetárias federais de caráter assistencial em resposta à Covid-19: mudanças e desafios de implementação**. Brasília: Ipea, 2020. (Nota Técnica Disoc, n. 72).
- BIBLIOTECA DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Cerimônia de lançamento do Programa Bolsa Família**. 20 out de 2003.
- BIBLIOTECA DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Evento de comemoração da abertura da conta CAIXA Aqui nº 1.000.000**. 12 nov de 2003.
- BIBLIOTECA DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Cerimônia de entrega de cartões do programa Bolsa Família**. 02 fev de 2005.
- BIBLIOTECA DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Cerimônia de anúncio de medidas do Programa Brasil Carinhoso**. 29 nov de 2012.
- BIBLIOTECA DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Celebração dos 10 anos do Programa Bolsa Família - Brasília/DF**. 30 out de 2013.
- BIBLIOTECA DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Lançamento do Programa Criança Feliz - Brasília/DF**. 05 out de 2016.
- BIBLIOTECA DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Cerimônia de anúncio de aumento do Bolsa Família e liberação de recursos para a Educação - Brasília/DF**. 29 jun. de 2016.
- BIBLIOTECA DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Abertura da Reunião Ministerial – Palácio do Planalto**. 12 abr. de 2018.
- BIBLIOTECA DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Cerimônia alusiva ao Projeto de Irrigação Tabuleiros Litorâneos do Piauí**. 14 ago de 2019.
- BIBLIOTECA DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Cerimônia do Programa Internet Brasil e entrega de títulos fundiários – RN**. 17 jun. 2022.
- BIBLIOTECA DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Cerimônia de Inauguração da Unidade Básica de Saúde (UBS) Dr. Severino Elias de Paiva Araújo**. 05 mai de 2022.
- BIBLIOTECA DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Cerimônia de Anúncios do Governo Federal ao Estado do Paraná**. 05 nov de 2021.

BIBLIOTECA DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **2º Fórum Banco Central sobre Inclusão Financeira**. 17 nov.de 2010.

BRASIL. **Lei nº 10.835, de 8 de janeiro de 2004**. Institui a Renda Básica de Cidadania e dá outras providências. DOU, Brasília, DF, 9 jan. 2004. Seção 1, p.1.

BRASIL. **Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004**. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. DOU, Brasília, DF, 12 jan. 2004. Seção 1, p.1.

BRASIL. **Decreto nº 7.013, de 19 de novembro de 2009**. Altera o Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, que regulamenta a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família. DOU, Brasília, 23 nov. 2009.

BRASIL. **Lei 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. DOU, Brasília, 2 abr. 2020. Edição 64-A, Seção 1-Extra, p.1.

BRASIL. **Lei nº 14.075, 22 de outubro de 2020**. Dispõe sobre a conta do tipo poupança social digital; e altera as Leis n. os 13.982, de 2 de abril de 2020 e 14.058, de 17 de setembro de 2020. DOU, Brasília, 23 out. 2020. Edição 204, Seção 1, p.1.

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. os 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. DOU, Brasília, 30 dez. 2021. Edição 246, Seção 1, p. 1.

BRASIL. **Lei nº 14.431, de 3 de agosto de 2022**. Altera as Leis nº s 10.820, de 17 de dezembro de 2003; 8.213, de 24 de julho de 1991, e 8.112, de 11 de dezembro de 1990, para ampliar a margem de crédito consignado aos empregados regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, aos segurados do regime próprio de previdência social dos servidores públicos federais, aos servidores públicos federais e aos segurados do Regime Geral de Previdência Social e para autorizar a realização de empréstimos e financiamentos mediante crédito consignado para beneficiários do benefício de prestação continuada e de programas federais de transferência de renda, a Lei nº 13.846, de 18 de junho de 2019, para dispor sobre a restituição de valores aos cofres públicos, e a Lei nº 14.284, de 29 de dezembro de 2021, para alterar procedimentos relativos à concessão do Auxílio-Inclusão Produtiva Urbana. DOU, Brasília, 4 ago. 2022. Edição 147, Seção 1, p. 5.

CAMPBELL, John L. Ideas, politics and public policy. **Annual Review of Sociology**, v. 28, p.21-38, 2002. DOI:<https://doi.org/10.1146/annurev.soc.28.110601.141111>

COMISSÃO DE TRANSIÇÃO GOVERNAMENTAL 2022. **Relatório final do Grupo técnico de Desenvolvimento Social**. Brasília, dez. 2022.

CORREIO BRAZILIENSE. **Caixa anuncia que pagamento do Bolsa Família poderá ser digital.** Brasília, 26 ago. de 2020.

DURNOVA, A.; FISCHER, F.; ZITTOUN, Philippe. Discursive approaches to public policy: politics, argumentation, and deliberation. In: PETERS, B.G.; ZITTOUN, P. (ed) **Contemporary Approaches to public policy**. Palgrave Macmillan, London p. 35-56, 2016.

FLAIRCLOUGH, N. **Discurso e Mudança Social**. Coordenadora de tradução. Revisão técnica e prefácio Isabel Magalhães. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 2001, 316 p.

G1. **Governo quer incluir beneficiários do Bolsa Família no sistema bancário.** 28 out de 2009.

G1. **'Razões eleitoreiras', diz Miriam Leitão sobre crédito consignado a beneficiários do Auxílio Brasil.** 04 ago de 2022.

G1. **Bolsonaro nega, por duas vezes, escalada da fome no Brasil: 'Não existe da forma como é falado'.** 26 ago. 2022.

HANAI, J. L. **Potenciais e Limites da Análise de Discurso Crítica em Administração Pública: Rompendo com a Afirmação do Óbvio.** XLV Encontro da ANPAD. Versão on-line, 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **IBGE lança Mapa de Pobreza e Desigualdade 2003.** Notícias. Brasília, 18 dez. 2008 (atualizado).

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**, n. 29. Brasília, IPEA, 2022.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL. **Entrevista: Futuro na Mão – educação financeira para beneficiárias do Bolsa Família.** In: Cadernos de Estudos nº 30. Desenvolvimento Social em Debate. Brasília, 2018.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL. **Bolsa Família passa a ser creditado na conta Poupança Social Digital.** Notícia. Brasília, 1 dez de 2020.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL. **Empréstimo consignado para beneficiários do Auxílio Brasil já está disponível.** Notícia. Brasília, 27 set de 2022.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL. **Informe nº 008 - Pagamento de benefícios do Bolsa Família de maio de 2023.** Brasília, 23 mai de 2023.

PERISSINOTTO, Renato; STUMM, Michelli Gonçalves. A virada ideacional: quando e como ideais importam. **Revista de Sociologia e Política**. v. 25, n. 64, p. 121-148, dez. 2017. DOI <https://doi.org/10.1590/1678-987317256403>

PETERS, B.G. Institutionalism and public policy. In: PETERS, B.G.; ZITTOUN, P. (ed) **Contemporary Approaches to public policy**. Palgrave Macmillan, London, p. 57-72, 2016.

REGO, W. L.; PINZANI, A. **Vozes do Bolsa Família** – 2ª edição revista e ampliada (p. 47). Editora Unesp. 2014.

SCHMIDT, V. A. Discursive Institutionalism: the explanatory power of ideas and discourse. **Annual Review of Political Science**, 11, p.303-26, 2008. DOI: <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.11.060606.135342>

SCHMIDT, V. A. **Discursive Institutionalism: understanding policy in context**. In: FISCHER, F.; TORGERSON, D; DURNOVÁ, A; ORSINI, M. Handbook of Critical Policy Studies Edward Elgar Pub, 2016.

SUPLICY, E. M. **Renda de Cidadania**. 1ª edição (versão digital). Cortez Editora. São Paulo, 2022.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 7.223**. Relator Ministro Nunes Marques. Despacho. DJE nº 170, divulgado em 25/08/2022.

TOMAZINI, Carla. Mudança de políticas públicas: a força das ideias. In: OLIVEIRA, O. P. de; HASSENTEUFEL, P. (Eds.). **Sociologia política da ação pública: teorias, abordagens e conceitos**. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública, p. 201–223, 2021.

TOMAZINI, Carla. As análises cognitivas de políticas públicas: uma agenda de pesquisa. **Revista Política Hoje**. v. 27, n. 1, p. 25-41, 2018. DOI: <https://doi.org/10.51359/1808-8708.2018.239107>

VALOR ECONÔMICO. **Caixa vai emitir bandeira Elo para pagar benefícios do Bolsa Família**. 17 mar. 2016.

ZITTOUN, Phillipe. A abordagem pragmática das políticas públicas. In: OLIVEIRA, O. P. de; HASSENTEUFEL, P. (Eds.). **Sociologia política da ação pública: teorias, abordagens e conceitos**. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública, p.114-134, 2021.

Julia Ximenes

<https://orcid.org/0000-0001-6154-4122>

Doutora em Sociologia Política e Pós-Doutora e Mestra em Direito pela Universidade de Brasília (UnB). Professora do mestrado e doutorado profissional da Fundação Escola Nacional de Administração Pública (ENAP).

juliamximenes@gmail.com

Gláucia Coelho

<https://orcid.org/0009-0000-3084-1474>

Mestra em Governança e Desenvolvimento pela Fundação Escola Nacional de Administração Pública (Enap). glauciacoelho@gmail.com

CARGOS EM COMISSÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA: UMA ANÁLISE SOB A ÓTICA DA TEORIA BUROCRÁTICA APLICADA À CÂMARA DOS DEPUTADOS

Yuri Raion de Jesus Ramos
Marcelo Henrique Pereira dos Santos

Universidade Federal do Vale do São Francisco (Univasf), Petrolina – PE, Brasil

Os cargos comissionados são estruturas funcionais que podem ser ocupadas por indivíduo preliminarmente sem vínculo com o órgão, mediante livre nomeação, desde que respeitados os princípios da Administração Pública. Este artigo investiga o desequilíbrio perceptível em seu quantitativo na Câmara dos Deputados em relação ao número de servidores efetivos, considerando conjuntamente os princípios da teoria burocrática, na tentativa de verificar se essas nomeações se justificam pela qualificação técnica dos ocupantes. A pesquisa foi desenvolvida entre novembro de 2023 e maio de 2024, mediante metodologia qualitativa, por meio da realização de análises documentais de legislações, comparativo entre normas, coleta de dados do portal de transparência e solicitação de informações ao órgão mediante Lei de Acesso à Informação. Os resultados indicam desproporção entre o quantitativo de cargos em comissão e o número de servidores efetivos em exercício, além de não haver, majoritariamente, requisitos adequados de escolaridade para o exercício das atribuições estabelecidas legalmente para aqueles. Durante o estudo, evidenciou-se que a disparidade quantitativa e qualitativa entre cargos comissionados e efetivos pode refletir práticas administrativas que favoreçam condutas contrárias à eficiência idealizada pela burocracia weberiana e constitucionalmente, indicando ainda a importância da realização de aprimoramentos nos processos de nomeação, visando contribuir para o provimento de indivíduos adequadamente qualificados, aptos a proporcionar serviços públicos com a qualidade esperada pela sociedade.

Palavras-chave: administração pública; cargos em comissão; eficiência; teoria burocrática.

AT-WILL APPOINTED POSITIONS IN BRAZILIAN PUBLIC ADMINISTRATION: AN ANALYSIS FROM THE PERSPECTIVE OF BUREAUCRATIC THEORY APPLIED TO THE CHAMBER OF DEPUTIES

At-will appointed positions are functional structures that can be occupied by individuals without tenure in the public service through discretionary appointment, considering the principles of public administration. This article investigates the imbalance in the quantity of at-will appointed positions within the Chamber of Deputies compared to the number of tenured civil servants, in light of the principles of bureaucratic theory, in an attempt to verify whether these appointments are justified by the technical qualifications of the appointees. The research was conducted between November 2023 and May 2024, adopting a qualitative methodology. Which involves document analysis of legislation, comparison of norms, data collection from the transparency portal, and requests made through the Brazilian Freedom of Information Act.. The results indicate a disproportion between the number of at-will appointed positions and the number of tenured civil servants, as well as a lack of adequate educational requirements for their appointment. The findings reveal that these practices may reflect administrative behaviors that favor actions contrary to the efficiency idealized by Weberian bureaucracy and constitutional precepts. They also underscore the importance of improving the appointment processes to ensure that individuals appointed are adequately qualified, thereby contributing to the provision of public services with the quality expected by society.

Keywords: public administration; at-will appointed positions; efficiency; bureaucratic theory.

CARGOS DE LIBRE DESIGNACIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA BRASILEÑA: UN ANÁLISIS DESDE LA PERSPECTIVA DE LA TEORÍA BUROCRÁTICA APLICADA A LA CÁMARA DE DIPUTADOS

Los cargos de libre designación son estructuras funcionales que pueden ser ocupadas mediante nombramiento discrecional por individuos que no poseen estabilidad en el servicio público, considerando los principios de la administración pública. Este artículo investiga el desequilibrio en la cantidad de cargos de libre designación en la Cámara de Diputados en comparación con el número de funcionarios permanentes, a la luz de los principios de la teoría burocrática, en un intento de verificar si estos nombramientos se justifican por las cualificaciones técnicas de los designados. La investigación se llevó a cabo entre noviembre de 2023 y mayo de 2024, adoptando una metodología cualitativa, la cual incluye el análisis documental de legislaciones, la comparación de normas, la recolección de datos del portal de transparencia y solicitudes realizadas a través de la Ley de Acceso a la Información de Brasil. Los resultados indican una desproporción entre el número de cargos de libre designación y el número de funcionarios permanentes, así como una falta de requisitos educativos adecuados. Los hallazgos revelan que estas prácticas pueden reflejar comportamientos administrativos que favorecen acciones contrarias a la eficiencia idealizada por la burocracia weberiana y los preceptos constitucionales. También subrayan la importancia de mejorar los procesos de nombramiento para asegurar que los individuos designados estén adecuadamente cualificados, contribuyendo así a la provisión de servicios públicos con la calidad esperada por la sociedad.

Palabras clave: administración pública; cargos de libre designación; eficiencia; teoría burocrática.

1. INTRODUÇÃO

A gestão pública brasileira há muito tempo vem passando por um processo de reconfiguração. O debate sobre a crise do Estado e a necessidade de sua reconstrução iniciou-se na década de 80 nos países industrializados desenvolvidos e chegou ao Brasil nos anos 90. Buscam-se resultados realmente efetivos, a superação de questões patrimonialistas, a reparação do mau funcionamento do aparato estatal, o enfrentamento da questão burocrática e o alcance real da eficácia, efetividade e eficiência preconizadas pela administração gerencial (Santana, 2012).

O método de seleção para cargos em comissão na Câmara dos Deputados levanta questões fundamentais sobre meritocracia, entendida como a seleção baseada em habilidades e desempenho individual; eficiência, que diz respeito ao uso otimizado de recursos para alcançar determinados resultados; e a conformidade com os princípios burocráticos, preceitos que buscam proporcionar a organização racional das atividades administrativas. Embora o livre provimento desses cargos seja permitido pela Constituição Federal, as práticas de nomeação muitas vezes carecem de critérios técnicos que garantam a qualificação adequada dos ocupantes. Essa situação gera preocupações sobre a efetividade da administração pública, especialmente em um contexto no qual a qualidade dos serviços prestados depende, em parte, da competência e especialização dos servidores.

O modelo burocrático é uma estrutura organizacional que desfrutou de notável disseminação nas administrações públicas durante o século 20 em todo o mundo. Segundo Max Weber, sociólogo alemão que analisou e sintetizou suas principais características, o sistema inspirou as reformas introduzidas nas administrações públicas dos Estados Unidos entre os séculos 19 e 20, durante a chamada *progressive era*. Desde então, a estrutura burocrática foi experimentada com intensidades heterogêneas e em diversos níveis organizacionais, culminando com sua adoção no século passado em organizações públicas, privadas e do terceiro setor (Secchi, 2009).

A crítica à burocracia é uma das marcas do mundo contemporâneo. O modelo é frequentemente visto como rígido e inflexível, resultando em formalismo excessivo e impessoalidade no tratamento de questões práticas. Essa rigidez, associada à centralização das decisões, dificulta a adaptação às mudanças, tornando as organizações menos responsivas às demandas de seus clientes (Motta; Bresser-Pereira, 2004). Paradoxalmente, entretanto, a existência do modelo burocrático é indispensável para a sociedade atual e condição necessária para a ordem democrática.

A ideia de burocracia reflete, em linhas gerais, a essencial necessidade de racionalização e profissionalização nas organizações públicas modernas, dado que elas precisam aprimorar seu desempenho para alcançar seus objetivos no contexto da secularização, do aumento da

competição entre organizações, do crescimento das demandas por um serviço público de qualidade e da complexidade societal (Abrúcio; Loureiro, 2018).

Apesar da máquina pública não estar inserida num mercado concorrencial, ela, mais do que qualquer organização privada, tem o dever de buscar a satisfação dos seus usuários externos, que são os cidadãos, e, para isso, é essencial que se adote políticas de gestão voltadas a extrair o melhor dos seus prestadores, os servidores públicos (Moreira, 2018).

No caso da Câmara dos Deputados, mediante pesquisa realizada por meio do portal da transparência, foi possível observar uma grande disparidade entre o número de servidores efetivos e de comissionados, sendo este último mais que o quádruplo daquele. Não suficiente, as normas jurídicas que regem os cargos em comissão na Casa Legislativa em questão não estabelecem requisitos de escolaridade compatíveis com as atribuições majoritariamente exercidas por eles, tampouco, em parte, não estão alinhadas com o que preconiza a Constituição Federal (Brasil, 1998).

Logo, o objetivo deste artigo é investigar a conformidade das práticas de nomeação para cargos em comissão na Câmara dos Deputados sob a ótica da teoria da burocracia, com foco na meritocracia e eficiência. Dada a importância da competência técnica e da especialização nas funções administrativas, a qualidade da gestão pública está diretamente relacionada ao perfil dos ocupantes desses cargos. Quando a função desempenhada por tais funcionários é negligenciada ou influenciada por processos políticos, pode-se comprometer o atendimento das demandas da sociedade. Nesse contexto, as políticas públicas podem não ser formuladas ou implementadas de maneira adequada, as demandas sociais podem não ser atendidas, e o cidadão pode ficar à margem do governo (Carvalho *et al.*, 2012).

Dentro do escopo da presente pesquisa, os objetivos específicos buscam delinear um entendimento sobre a configuração e o funcionamento dos cargos em comissão na Câmara dos Deputados. Primeiramente, é essencial caracterizar o perfil desses cargos, identificando as qualificações requeridas, as responsabilidades atribuídas e as competências essenciais que definem essas posições. Este passo inicial permitirá um diagnóstico claro sobre como esses cargos são estruturados e quais as expectativas para com os profissionais que os ocupam.

Um aspecto comparativo também será abordado, buscando identificar se os cargos em comissão na Câmara dos Deputados estão alinhados com o percentual e as aplicações previstas em lei, especialmente em cotejo com outros Poderes e entes federativos, considerando a inexistência destes critérios no âmbito organizacional do Legislativo federal. Esse estudo fornecerá uma compreensão sobre a conformidade dos cargos com a legislação vigente e se existem discrepâncias significativas que necessitem de ajustes ou reformulações.

2. TEORIA DA BUROCRACIA E A CONSTITUIÇÃO FEDERAL

De acordo com Tenório (2017), a partir de Weber (1922), desenvolveu-se uma definição adequada da expressão burocracia como uma estrutura de poder hierarquizada, segundo a qual certos indivíduos – os burocratas – participam ou executam as decisões de uma organização, pública ou privada, graças à sua qualidade de manipuladores de um determinado sistema de gestão, chamado burocrático. Assim, a palavra “burocracia” refere-se em uma primeira aproximação a três fenômenos distintos: estrutura de poder, sistema de gestão e grupo social, cada um dos quais podendo ser analisado por enfoques ou disciplinas diferentes.

Para Weber (1982), a estrutura de poder refere-se à organização hierárquica e à autoridade exercida com base em regulamentos impessoais, onde as decisões são tomadas por superiores, e os cargos são preenchidos por nomeação ou seleção técnica. O sistema de gestão, por sua vez, baseia-se em regras formais que determinam como as atividades são distribuídas e supervisionadas, priorizando a eficiência técnica e previsibilidade. Já o grupo social da burocracia é constituído por funcionários que, inseridos nessa hierarquia, têm suas funções moldadas por normas e objetivos coletivos, com promoção baseada no mérito e conduta disciplinada. Logo, a burocracia contemporânea opera segundo modelos particulares, com áreas de jurisdição fixas e definidas, estruturadas por leis e regulamentos administrativos que organizam as relações de autoridade, limitadas por regras que abrangem meios de coerção e consenso. O tipo puro de funcionário burocrático é nomeado por uma autoridade superior, e não eleito, reforçando a impessoalidade e a legitimidade da dominação. A seleção desse funcionário é baseada em sua competência técnica, garantindo que o poder seja exercido de forma racional e eficiente. No desempenho de suas funções, o burocrata deve seguir estritamente as normas estabelecidas, assegurando o controle sobre suas ações e mitigando o receio de desvio de poder, que permanece centralizado e supervisionado dentro da hierarquia (Weber, 1982).

Outra característica distintiva da burocracia é a sua capacidade de amplificar segredos, conhecimentos e intenções (Weber, 1982). Dentro da administração burocrática, frequentemente se observa uma organização em pequenas sessões reservadas, as quais servem para ocultar informações e atividades. Consequentemente, o poder do especialista, ou do funcionário com notáveis habilidades técnicas em sua área de atuação, é intensificado. Por este motivo, a qualificação, entendida como uma forma de especialização progressiva, torna-se altamente valorizada nesse contexto.

Neste sentido, a burocracia caracteriza-se por seu aspecto racional, em que predominam regras, métodos, metas e objetivos. Ele argumenta que a burocracia se sustenta na aceitação da validade de certas leis, que definem os limites dentro dos quais o processo administrativo opera como uma busca racional de interesses, permitindo que os objetivos da organização sejam percebidos pelos executores como deveres oficiais. Consequentemente, a burocracia é

vista como um instrumento eficaz de poder, sob a acepção da dominação racional-legal, que se baseia em um sistema de normas racionais que justificam a obediência a quem tem o poder de comandar, sendo essencial para garantir a continuidade deste no tempo, estabelecendo uma clara a relação entre administração e política.

O exercício da dominação baseado no saber é o traço que torna o modelo burocrático especificamente racional. Consiste, de um lado, em conhecimento técnico que, por si só, é suficiente para garantir uma posição de extraordinário poder para a burocracia. Por outro lado, deve-se considerar que as organizações burocráticas, ou os detentores do poder que dela se servem, tendem a tornar-se mais poderosos ainda pelo conhecimento proveniente da prática que adquirem no serviço. Através da atividade no cargo ganham um conhecimento especial dos fatos e dispõem de uma bagagem de material documentário, exclusiva deles (Campos, 1978).

Para Weber (1922), seguindo Campos (1978), a nomeação no contexto burocrático é um processo essencialmente baseado no mérito, regido por critérios técnicos e impessoais, o que distingue a burocracia racional-legal da burocracia patrimonial. A nomeação é contratual, assegurando que os funcionários sejam escolhidos por suas qualificações e competências, independentemente de vínculos pessoais, como parentesco ou amizade. Esse processo garante que a atuação dos nomeados seja pautada pela eficiência e imparcialidade, livres de compromissos externos que possam interferir no exercício de suas funções (Campos, 1978).

Diretamente ligada aos princípios administrativos, Santos (2015) define a estrutura dos cargos públicos no Brasil, dividida em cargos públicos de provimento efetivo e em comissão. Os de provimento efetivo definem-se por sua natureza de aprovação prévia em concurso público e se caracterizam pela estabilidade após estágio probatório, com organização em carreira. Já os de provimento em comissão, definem-se pela contratação temporária, caracterizando-se pela livre nomeação e exoneração, com a finalidade de, pelo menos em tese, enfrentarem situações transitórias e extraordinárias, o que impediria sua organização em carreira.

O artigo 37 da Constituição Federal exige que a nomeação para o provimento de cargos no serviço público ocorra exclusivamente após aprovação em concurso público (Brasil, 1988). Entretanto, seus incisos V e IX, respectivamente, abriram exceções que possibilitam a contratação de servidores temporários e para os cargos em comissão sem concurso, sendo livres tanto a nomeação ou exoneração a qualquer tempo (Paiva, 2018).

Embora haja liberdade na escolha de ocupantes para posições em comissão, é fundamental que tais cargos sejam ocupados por indivíduos com as qualificações apropriadas. Idealmente, essas nomeações deveriam recair sobre pessoas devidamente qualificadas e adequadas aos cargos. Além disso, é preciso lembrar que, segundo a legislação atual, as nomeações para cargos em comissão devem se limitar a funções de liderança, coordenação e consultoria, de acordo com os critérios estabelecidos por lei. É também importante considerar que o número de servidores designados para esses cargos de nomeação livre deve ser o mais reduzido possível (Da Silva Martins, 2015).

Como consequências negativas da livre nomeação, tem-se a prática do nepotismo, como também a ausência de qualificação técnica em muitos provimentos (Carvalho *et al.*, 2012). Portanto, predominam interesses políticos menores, já que o legislador cria cargos em comissão frequentemente, sem que haja qualquer harmonia com o número de cargos de provimento efetivo (Dallari *et al.*, 2013).

3. METODOLOGIA

Para desenvolver este artigo foi necessário adotar uma abordagem qualitativa, utilizando-se dos fundamentos da teoria da burocracia de Max Weber (1982), além de estudos contemporâneos sobre a administração pública brasileira e a gestão de cargos comissionados. Os documentos analisados na pesquisa documental envolveram legislações como a Constituição Federal de 1988, o Ato da Mesa nº 72 de 1997 e a Resolução nº 1 de 2007, referentes à Câmara dos Deputados. O período de análise abrangeu os dados disponibilizados entre novembro de 2023 e maio de 2024, coletados por meio de solicitações via Lei de Acesso à Informação (LAI) e consultas ao Portal da Transparência. Os critérios de análise consideraram os princípios da teoria burocrática de Weber, como a racionalidade, impessoalidade e meritocracia, para verificar o alinhamento das práticas de nomeação com a eficiência esperada na Administração Pública.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Na Câmara dos Deputados, a nomeação de ocupantes de cargos em comissão, além do disposto no art. 37, inciso II da Constituição Federal, é fundamentada pela Lei 8.112, de 1990, que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais, em seu art. 9º, inciso II.

Para regulamentar o provimento desses cargos, a administração do referido órgão legislativo estabeleceu o Ato da Mesa nº 72, de 1997, que dispõe sobre os cargos em comissão de Secretariado Parlamentar, e a Resolução nº 1, de 2007, que trata sobre os Cargos em Comissão de Natureza Especial do Quadro de Pessoal da Câmara dos Deputados.

Segundo o Ato da Mesa, os cargos em comissão de Secretariado Parlamentar têm por finalidade a prestação de serviços de secretaria, assistência e assessoramento direto e exclusivo nos gabinetes dos deputados para atendimento das atividades parlamentares específicas de cada gabinete, não sendo exigida formação específica para sua ocupação.

Já os Cargos em Comissão de Natureza Especial (CNE), por sua vez, têm por finalidade a prestação de serviços de assessoramento exclusivamente à Mesa e às Suplências, às Lideranças, às Comissões, à Procuradoria Parlamentar, à Ouvidoria Parlamentar, à Corregedoria Parlamentar, ao Centro de Estudos e Debates Estratégicos, ao Conselho de Ética e Decoro Parlamentar, à Liderança da Minoria no Congresso, à Secretaria da Mulher, à Secretaria da Juventude, à

Secretaria da Transparência e aos órgãos administrativos da Casa, e, em geral, também não possuem como requisito formação específica. As exceções referem-se ao provimento de cargos de natureza especial nível CNE-07, o qual requer diploma de curso superior. Já os níveis CNE-09, CNE-10, CNE-11, CNE-12, CNE-13, CNE-14 e CNE-15, possuem a exigência de certificado de conclusão do nível médio.

Conforme consta no portal da transparência da Câmara, segundo dados de pesquisa realizada em maio de 2024, do total de 13.978 servidores comissionados e efetivos ativos, apenas 12% correspondem a titulares de cargos efetivos, enquanto a grande maioria, ou seja, 88%, ocupa posições de livre nomeação e exoneração.

A disparidade numérica entre CNEs e servidores efetivos em algumas áreas, como nos gabinetes dos 513 deputados, onde há 9.820 secretários parlamentares e apenas um servidor efetivo, sugere um desequilíbrio entre os princípios de meritocracia e especialização técnica e a prática de livre nomeação baseada em critérios não técnicos.

A especialização técnica, segundo a teoria de Weber (1982), refere-se à capacitação específica e avançada exigida dos funcionários burocráticos para o desempenho de suas funções. Essa qualificação transforma o cargo em uma profissão impessoal, onde os indivíduos são selecionados por sua competência técnica comprovada, seja por meio de diplomas ou exames. A meritocracia, por sua vez, é um princípio que prega que o sucesso e as recompensas sociais devem ser alcançados com base no mérito individual, no esforço e na habilidade de cada pessoa.

À luz da Constituição da República Federativa do Brasil, o Supremo Tribunal Federal (STF) estabeleceu a tese com repercussão geral sobre o Tema nº 1.010, que trata a controvérsia relativa aos requisitos constitucionais para a criação de cargos em comissão, fixando entendimento que o número de cargos comissionados criados deve guardar proporcionalidade com a necessidade que eles visam suprir e com o número de servidores ocupantes de cargos efetivos no ente federativo que os criar.

Seu provimento, em geral, requer uma postura nomeante que combine certa confiança pessoal aos requisitos técnicos necessários ao exercício das suas atribuições. Isto é, o princípio da meritocracia e da eficiência igualmente devem estar presentes.

Conforme a teoria da burocracia de Max Weber (1982), eficiência refere-se à capacidade de uma organização em atingir seus objetivos com o máximo aproveitamento dos recursos disponíveis, reduzindo desperdícios e aumentando a previsibilidade de seus resultados, buscando-se otimizar o desempenho de cada indivíduo na organização e assegurando que as ações sejam realizadas de forma racional e impessoal. O modelo weberiano, ao garantir a eficiência técnica e a estabilidade da organização, é visto como superior em comparação com sistemas menos estruturados (Aragão, 1997).

Para fins de obter um panorama mais aprofundado sobre o tema, considerando a inexistência de informações suficientes fornecidas mediante transparência ativa, em dezembro de 2023, com base na Lei nº 12.527, de 2011 (Lei de Acesso à Informação – LAI), foram realizados os seguintes questionamentos à Câmara dos Deputados, seguidos das respectivas respostas dispostas no Quadro 1.

Quadro 1 – Resposta à solicitação de informação – LAI

Questionamento	Resposta
1) Qual é a proporção de servidores exclusivamente comissionados em relação aos efetivos (concursados) na Câmara dos Deputados?	Em 10/01/2024, a Câmara dos Deputados contava com 2529 servidores efetivos, 1715 ocupantes de cargos de natureza especial e 9740 secretários parlamentares ativos.
2) Há alguma exigência de escolaridade para fins do provimento de cargo em comissão? Se sim, em quais casos se aplicam?	Não há exigências de escolaridade para o provimento do cargo em comissão de Secretário Parlamentar. Para provimento de cargos de natureza especial nível CNE-07, é exigido diploma de curso superior. Para os níveis CNE-09, CNE-10, CNE-11, CNE-12, CNE-13, CNE-14, CNE-15, é exigido certificado de conclusão do nível médio.
3) Gostaria de um detalhamento sobre a escolaridade dos ocupantes de cargo em comissão da Casa Legislativa em questão, discriminando a informação por lotação, envolvendo todos os setores da Câmara dos Deputados, incluindo os gabinetes dos parlamentares. Exemplo: Lotação – Diretoria Administrativa/Departamento de Finanças, Orçamento e Contabilidade: 03 (três) ocupantes de cargo em comissão (excluindo-se as funções de confiança ocupadas exclusivamente por servidores efetivos), sendo 01 graduado em contabilidade, 01 graduado em administração e 01 nível médio completo.	Conforme se depreende do art. 23 da Lei Geral de Proteção de Dados – LGPD, uma vez que a formação específica não é pré-requisito necessário para a ocupação dos cargos de natureza especial, entende-se que tal informação tem natureza pessoal. Nesse sentido, e tendo em vista também que o art. 31, § 1º, inciso I, da Lei de Acesso à Informação estabelece que informações pessoais têm seu acesso restrito, tais dados não podem ser fornecidos sem o consentimento de seus titulares.
4) Qual o quantitativo em números de ocupantes de cargo exclusivamente em comissão por formação? Exemplo: Nível Fundamental: 02; Nível Médio: 100; Superior: 1000; Pós-graduado: 300; Mestre: 50; Doutor: 30; Pós-doutorado: 10.	Por se tratar de informação pessoal, conforme esclarecido no item 3, resta impossibilitado o fornecimento dos dados solicitados neste quesito.

Questionamento	Resposta
5) Qual é o percentual de cargos comissionados que estão sendo ocupados por servidores efetivos cedidos e requisitados na Casa?	Em 10/01/2024, conforme relatório do Sistema de Gestão de Pessoal, a Câmara dos Deputados possuía 259 secretários parlamentares e 53 ocupantes de cargo de natureza especial cedidos de outros órgãos públicos a esta Casa Legislativa. Não há nenhum servidor requisitado na Câmara dos Deputados (entendida a requisição como está definida no art. 9º do Decreto nº 10.835, de 14 de outubro de 2021: “A requisição é o ato irrecusável, em que o agente público requisitado passa a ter exercício no órgão ou na entidade requisitante, sem alteração da lotação no órgão ou na entidade de origem”).
6) Qual é o percentual de cargos comissionados que estão sendo ocupados por servidores do próprio quadro efetivo?	Não há nenhum servidor do quadro efetivo ocupando cargo de natureza especial nesta data. As Funções de Confiança são ocupadas exclusivamente por servidores efetivos.
7) Qual é o percentual de cargos comissionados que estão sendo ocupados por pessoas filiadas a partidos políticos?	Como a filiação partidária não é requisito para investidura em cargo de natureza especial ou de secretário parlamentar, não dispomos da informação solicitada.
8) Quais os mecanismos de transparência quanto às atribuições da função/cargo comissionado, aos requisitos de acesso, aos atuais comissionados e ao processo de seleção?	Os servidores ocupantes dos cargos em comissão de Secretário Parlamentar são designados pelo titular do gabinete (art. 3º do Ato da Mesa nº 72, de 1997) para uma das atribuições constantes do anexo do Ato da Mesa nº 58, de 2010. Conforme disposto no art. 8º da Resolução nº 1, de 2007, a nomeação de CNE somente ocorre por indicação dos titulares dos órgãos da Casa. As atribuições dos cargos de natureza especial estão definidas no Ato da Mesa nº 45, de 1996.
9) Quais os controles intrínsecos ao processo de escolha e nomeação para cargos e funções de livre provimento que propiciam razoável certeza de que os escolhidos estão aptos a desempenhar as atribuições correspondentes?	O indicado para o cargo de secretário parlamentar deverá atender aos requisitos constantes na Lei nº 8.112, de 1990, para a investidura em cargo público e deverá entregar a documentação exigida no art. 5º do Ato da Mesa nº 72, de 1997. Ressaltamos que os requisitos para investidura e os impedimentos para posse com a devida legislação constam na seguinte página: https://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/diretorias/diretoria-de-recursos-humanos/estrutura-1/depes/secretariado-parlamentar/posse-de-sp-sem-vinculo/informacoes-gerais-sobre-o-cargo-em-comissao-de-secretario-parlamentar Os indicados para exercer cargo de natureza especial devem atender aos requisitos exigidos pela Lei nº 8.112, de 1990, para ingresso em cargo público, sendo a documentação recebida e conferida no sistema de posse eletrônica, de modo que somente poderá tomar posse aqueles que entregarem a documentação completa.

Questionamento	Resposta
10) Quais os outros atos normativos que disciplinam o provimento ou exercício dos cargos em comissão na Casa, além da Resolução nº 1, de 2007, e o Ato da Mesa nº 72, de 1997?	Prejudicado. Legislação referenciada acima.

Fonte: Câmara dos Deputados via Lei de Acesso à Informação. Adaptado pelos autores, 2024.

Apesar de terem ocorrido algumas variações nos quantitativos de servidores efetivos e comissionados entre janeiro e maio de 2024, período da análise mais recente, essas alterações não representam um impacto percentual significativo. A variação observada foi de aproximadamente 0,52%, indicando que as mudanças no quadro de pessoal durante esse período foram mínimas.

Conforme demonstrado na resposta do segundo questionamento, nota-se que não há exigências de escolaridade para o provimento do cargo em comissão de Secretário Parlamentar (70,25% do universo analisado), tampouco para a maioria dos ocupantes dos Cargos de Natureza Especial, que exigem, além dos outros requisitos legais (prova de quitação das obrigações eleitorais; prova de estar em dia com as obrigações militares; CPF; fotos 3x4; identidade; declaração de bens e atestado médico de que está apto para o exercício do cargo), certificado de conclusão de nível médio. Destes últimos, os únicos que exigem diploma de curso superior são os CNE-07, que correspondem apenas a 41 (quarenta e um) de 1.702 (mil setecentos e dois) cargos ocupados, ou seja, 0,35% da totalidade de comissionados.

Para fins de esclarecimento, o art. 5º da Lei nº 13.709, de 2018, conhecida como Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD), define dado pessoal como informação relacionada a pessoa natural identificada ou identificável, o que não foi objeto de questionamento. Em momento algum questionou-se a identificação do servidor, ou sua resposta tornaria o servidor identificável, conforme alegou-se nos questionamentos 3 e 4, mas apenas o detalhamento sobre a escolaridade dos ocupantes de cargo em comissão da Câmara dos Deputados em relação à lotação ou o quantitativo de ocupantes por nível de escolaridade.

Apesar disso, não foi possível observar esforços para fornecer as informações solicitadas, mesmo com a possibilidade de uma resposta anonimizada, conforme estabelecido pela LGPD, art. 5º, inciso III.

Essa falta de transparência reflete as preocupações expressas por Weber (1978) sobre a impessoalidade e eficiência da burocracia em que a administração deve funcionar independentemente de influências pessoais. No entanto, a predominância de cargos comissionados pode indicar uma tendência para o personalismo e o favorecimento de relações de patronagem, potencialmente em detrimento da eficiência administrativa, conforme criticado por autores como Carvalho *et al.* (2012).

Verifica-se na resposta ao item 7, considerando que não é requisito para o exercício do cargo, que não houve interesse em fornecer informação sobre a filiação partidária dos seus ocupantes, argumentando-se que como afiliação partidária não é requisito para investidura em cargo de natureza especial ou de secretário parlamentar, no órgão não dispõe da informação solicitada.

Entretanto, em fiscalização realizada pelo Tribunal de Contas da União (TCU) em 2015, mediante instrumento denominado levantamento, registrada sob nº 222/2015, no âmbito de toda a Administração Pública Federal (APF), oriunda da Tomada de Contas nº 011.954/2015-9, houve apontamentos no relatório de fiscalização indicando que, atendo-se apenas aos cargos em comissão, notou-se que o percentual de ocupantes com filiação partidária equivale a 13,31%, 54% superiores em relação ao mesmo índice dos não comissionados. O relatório concluiu que “esses dados mostram que pode haver uma relação direta entre filiação partidária e a titularidade de cargo em comissão na APF”, tornando claro que a informação existe, ela é relevante, porém não houve interesse em disponibilizá-la.

O relatório de fiscalização apontou ainda que, no âmbito do Poder Legislativo Federal, 24,52% dos investidos em cargo em comissão eram filiados a partidos políticos. Não há indicativo que a situação atualmente seja diferente.

Os dados analisados oferecem uma base empírica para questionar se o provimento de cargos em comissão na Câmara dos Deputados está alinhado aos princípios da teoria burocrática, particularmente no que se refere à especialização, qualificação técnica e meritocracia. A disparidade numérica entre cargos comissionados e servidores efetivos e a concentração de cargos em comissão podem sinalizar um afastamento dos ideais burocráticos de eficiência e racionalidade na gestão de recursos humanos, possivelmente refletindo práticas de administração que favorecem o personalismo e a influência política, contrárias às características centrais da burocracia. Com relação às atribuições desenvolvidas pelos Cargos de Natureza Especial, conforme a resposta obtida via LAI, elas estão dispostas no Ato da Mesa nº 45, de 1996. No Quadro 2 destacam-se, resumidamente, algumas delas.

Quadro 2 – Atribuições dos Cargos de Natureza Especial

Chefe de Gabinete	Coordenar e supervisionar os trabalhos administrativos do gabinete; distribuir e controlar, estatisticamente, as solicitações de trabalhos técnicos aos Assessores.
Assessor Administrativo	Emitir pareceres sobre matéria de interesse geral da Câmara dos Deputados; elaborar minutas de proposições que versem matéria administrativa.
Assessor Técnico	Elaborar pareceres, estudos, pesquisas e relatórios relacionados com as atividades do órgão.

Coordenador Administrativo	Coordenar os trabalhos administrativos do gabinete.
Secretário de Comissão	Secretariar as reuniões e assessorar o Presidente na condução dos trabalhos; assessorar o Presidente da Comissão na elaboração da pauta das reuniões; reduzir a termo as decisões da Comissão e redigir atas, pareceres da Comissão, termos de reunião e outros documentos; organizar súmula da jurisprudência dominante na Comissão; manter contatos prévios com as autoridades e/ou depoentes a serem ouvidos pela Comissão; adotar as providências necessárias à condução coercitiva de depoentes às reuniões.
Chefe de Secretaria	Orientar e supervisionar os expedientes da Secretaria; controlar o ponto dos servidores, bem como elaborar a escala de férias e controlar as licenças solicitadas.
Secretário Particular	Redigir a correspondência pessoal do titular; controlar a agenda pessoal do titular; atender pessoas que queiram avistar-se com o titular; executar outras tarefas que lhe forem atribuídas.
Assistente Técnico	Prestar assistência técnica direta ao titular do órgão; examinar processos e preparar minutas de pareceres; preparar expediente para despacho do titular; cuidar da preparação do material técnico necessário à realização de reuniões; fazer relatórios das reuniões realizadas; executar trabalhos datilográficos e de operação em microcomputador.

Fonte: Ato da Mesa nº 45, de 1996. Adaptado pelos autores.

Conforme evidenciado, existem, de fato, cargos na Câmara dos Deputados, como os de secretários particulares e de comissão, cujas atribuições aparentemente não envolvem tarefas de alta complexidade técnica. No entanto, a maior parte dos cargos requer habilidades e conhecimentos em áreas como direito, administração, recursos humanos, além de exigir conhecimentos sobre procedimentos regimentais e legislação. Essas áreas são geralmente associadas a níveis de formação superior, destacando-se a necessidade de qualificações avançadas para o desempenho eficaz dessas funções.

A influência privada na administração pública é um fenômeno que remete à reprodução de práticas patrimonialistas e clientelistas, nas quais políticos utilizam o aparato estatal para atender a interesses pessoais ou partidários. Nesse contexto, cargos comissionados, são frequentemente preenchidos por indivíduos que possuem relações de lealdade política com seus nomeadores, em vez de serem selecionados por critérios técnicos ou de mérito.

Essa prática, conhecida como clientelismo, reforça a ideia de que a máquina pública é utilizada como uma extensão do patrimônio privado de determinados grupos políticos, comprometendo a eficiência e a impessoalidade que deveriam nortear a administração pública (Dallari *et al.*, 2013; Abrúcio; Loureiro, 2018). O uso de cargos comissionados como moeda de troca política é uma das principais manifestações dessa lógica patrimonialista.

Os políticos frequentemente nomeiam pessoas de sua confiança para ocupar cargos estratégicos com o objetivo de consolidar apoio político, o que pode resultar em decisões administrativas baseadas em interesses pessoais, e não no bem-estar coletivo. Isso tende a enfraquecer a capacidade do Estado de agir de maneira eficiente e a favorecer práticas que comprometem a profissionalização da gestão pública. O TCU apontou a elevada proporção de ocupantes de cargos comissionados filiados a partidos políticos como um indicador da persistência dessas práticas na administração pública brasileira, o que pode influenciar negativamente a formulação e implementação de políticas públicas eficazes. (Carvalho *et al.*, 2012; TCU, 2015).

Outro fenômeno frequentemente relatado nos meios de comunicação e já objeto de decisão pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE), conforme o Recurso Especial nº 0600235-82.2020.6.26.0001/SP, consiste na contratação de indivíduos para cargos comissionados, tipicamente em assessorias parlamentares, com a obrigatoriedade de que estes repassem parte de seus salários ao agente público responsável pela nomeação.

O TSE avaliou que tal prática não somente constitui uma ação ilícita, mas também implica dano ao erário. O Ministro Alexandre de Moraes, em seu parecer, enfatizou que quaisquer recursos remanescentes dos orçamentos de gabinete, destinados à remuneração dos membros do gabinete parlamentar, devem ser restituídos aos cofres públicos. Desta forma, a contratação de um assessor com o propósito de dividir o salário, mesmo que este exerça suas funções adequadamente, obstrui a devolução de parte dos recursos.

Frequentemente, os indivíduos contratados para esses cargos são os chamados "funcionários fantasmas", que não apenas deixam de cumprir suas jornadas de trabalho, mas também permitem o uso de seus nomes para que gestores do esquema corrupto possam desviar salários. No entanto, o rastreamento dessas irregularidades é difícil, como destaca a reportagem do jornal O Globo "Rachadinha: de 52 políticos investigados nos últimos cinco anos, só dois foram condenados". Segundo a matéria, esse baixo índice de condenações reflete a complexidade em reunir provas suficientes para a condenação, conforme apontam os especialistas citados na matéria.

Segundo Ferreira (2020), a prática conhecida como rachadinha resta configurada quando o titular do poder discricionário de nomeação escolhe uma pessoa para ocupar um cargo de confiança com a subsequente divisão de seu salário, como se fosse um custo associado à manutenção do ato de nomeação.

Embora o tema seja intrinsecamente complexo, com diversas modalidades de lesão ao erário e uma criatividade quase ilimitada por parte dos que se beneficiam ilicitamente, jamais deve ser ignorada a necessidade de aprimorar as práticas de gestão pública que contribuam para a mitigação da possibilidade de ocorrência deste e de outros tipos de conduta em qualquer órgão ou entidade da Administração Pública.

Dahlström e Lapuente (2017) argumentam que a predominância de servidores comissionados pode minar a qualidade da burocracia ao reduzir a previsibilidade e a racionalidade das decisões administrativas, características essenciais do modelo weberiano. A falta de uma base sólida de servidores efetivos pode levar a decisões menos informadas e mais suscetíveis a influências externas, comprometendo a integridade e a capacidade de execução das políticas públicas.

O sinal mais claro da separação entre as carreiras de políticos e burocratas é evidenciado pelos critérios utilizados nos recrutamentos. Quando os recrutamentos são baseados unicamente em lealdade política, isso indica que as carreiras burocráticas, apesar dos regulamentos que as instituem, estão atreladas aos políticos (caráter pessoal). Nestas circunstâncias, os caminhos profissionais dos burocratas estão vinculados aos de seus líderes políticos (Dahlström; Lapuente, 2017).

Em contraste, recrutamentos fundamentados nos méritos dos candidatos mostram que são os colegas profissionais, e não os líderes políticos, que influenciam as trajetórias burocráticas. Assim, instituições que promovem um sistema de recrutamento baseado em mérito, ao invés de critérios exclusivamente políticos, são essenciais para a sustentação de um governo de alta qualidade.

Além disso, uma alta proporção de comissionados pode facilitar a implementação rápida de novas políticas e a adaptação às mudanças políticas, porém, também aumenta os riscos de corrupção e ineficiência devido à falta de continuidade e experiência acumulada. Esta configuração poderia ser vista como um compromisso entre eficiência e flexibilidade, mas sem uma base firme de servidores efetivos, a eficiência a longo prazo pode ser prejudicada (Hood; Lodge, 2006).

O'Donnell (1994) enfatiza que, em sistemas onde a proporção de comissionados é alta, há uma tendência de menor aderência às regras formais e um aumento na personalização do serviço público, o que pode contrariar os princípios de impessoalidade, essencial para a administração pública eficiente conforme idealizado por Weber (1978).

Essa análise sugere que a estrutura atual da Câmara dos Deputados, ao enfatizar o emprego de comissionados em detrimento dos efetivos, sem respaldo em suas qualificações técnicas, pode comprometer tanto a qualidade quanto a eficiência da gestão pública.

A falta de exigências educacionais para o cargo de Secretário Parlamentar, posto mais volumoso da Casa Legislativa, destoia do ideal burocrático e sugere uma flexibilidade que pode ser tanto pragmática quanto problemática. Segundo Lopes e Vieira (2020), a ausência de critérios rígidos de escolaridade para determinados cargos comissionados pode comprometer a qualidade da administração pública, pois facilita nomeações baseadas mais em lealdade política do que em competência técnica.

Gorski (2013) estudou exemplos de implementação bem-sucedida da meritocracia no serviço público e destacou o caso do Poder Executivo do Estado de Goiás. A administração adotou o projeto “Processo de Seleção por Capacitação e Mérito”, instituído pelo Decreto Estadual nº 7.291, de 2011, que visa profissionalizar o serviço público e melhorar o atendimento e os serviços oferecidos pelos órgãos públicos à comunidade.

Conforme demonstrado no painel 32/120, Avanços da Meritocracia no Brasil, do congresso de gestão pública Consad, realizado em 2013, dois anos após a implementação do processo meritocrático, foi possível observar um impacto positivo constatado pela diferença no trabalho de articulação dos órgãos com outros poderes e com a sociedade, aumentando a credibilidade do governo sob a visão da população. Desde o início do Processo de Seleção por Capacitação e Mérito, 790 das cerca de 800 gerências dos Órgãos da Administração Direta, Autárquica e Fundacional do Poder Executivo foram ocupadas por meritocratas selecionados em quatro processos, somando 7.937 servidores inscritos.

Outro exemplo ocorreu no Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte, onde a adoção de práticas meritocráticas na escolha de cargos de liderança e assessoramento começou em dezembro de 2010. Isso ocorreu após a primeira etapa do Planejamento Estratégico, resultando em uma reestruturação da organização, que incluiu a criação de unidades administrativas de apoio.

Essa reestruturação foi respaldada pela Lei Complementar Estadual nº 446/2010, que estabeleceu a criação de cargos de comissão e funções gratificadas. Com o objetivo de aprimorar a efetividade organizacional, o departamento de Gestão de Pessoas iniciou a modernização de seus subsistemas, adotando critérios meritocráticos para o preenchimento desses cargos.

Assim, surgiu o projeto de Seleção para Cargos de Provimento em Comissão de Gestor Público, fundamentado nos princípios de impessoalidade e publicidade. Desde então, os processos seletivos são gerenciados pela Diretoria de Gestão de Pessoas, com o propósito de atrair e reter talentos com base em critérios meritocráticos e melhorar a *performance* institucional em alinhamento com os objetivos estratégicos.

No âmbito do Poder Judiciário, ocorre a limitação do percentual de ocupantes de cargo em comissão por não servidores efetivos, conforme disciplinado pela Resolução nº 88, de 8 de setembro de 2009, que pelo menos vinte por cento dos cargos em comissão da área de apoio direto à atividade judicante e cinquenta por cento da área de apoio indireto à atividade judicante deverão ser destinados a servidores das carreiras judiciárias.

Já no Poder Executivo, o Decreto nº 10.829, de 2021, estabelece que a Administração Pública destinará aos servidores de carreira, no mínimo, 60% do total de cargos em comissão. Em outros entes federativos, como no Distrito Federal (DF), por exemplo, a lei local reserva no mínimo 50% dos cargos aos efetivos, disciplinando o tema de acordo com suas peculiaridades.

Feitas essas considerações, é possível identificar que o provimento dos cargos em comissão na Câmara dos Deputados não está alinhado ao percentual e às aplicações previstas

em lei em comparação com outros Poderes, na esfera federal, ou com outros entes federativos, como nos casos paradigmáticos do DF e do Rio Grande do Norte.

O STF, em sede de Ação Direta de Inconstitucionalidade Por Omissão (ADO nº44/DF), decidiu que a ausência de lei nacional para disciplinar as condições e os percentuais mínimos dos cargos em comissão que devem ser ocupados por servidores de carreira na administração pública não representa omissão dos Poderes.

Em vista disso, o intuito deste artigo não é intervir na autonomia ou discricionariedade do Legislativo, mas sugerir que sejam efetivadas práticas que possam alinhar a máquina administrativa aos princípios de eficiência, impessoalidade e meritocracia. Esses princípios, quando efetivamente aplicados, fortalecem o caráter público e a qualidade da gestão, contribuindo para uma maior confiança da sociedade nas instituições públicas.

A manutenção de um alto número de cargos comissionados, especialmente quando não baseados em qualificação técnica ou mérito, pode comprometer esse ideal, introduzindo elementos de incerteza e potencial ineficiência no processo administrativo. Portanto, é recomendável que a Câmara dos Deputados considere a implementação de políticas que estabeleçam critérios para que o provimento ocorra de forma que sejam atraídos candidatos com uma adequada qualificação técnica para o desempenho das atribuições do cargo, alinhando-se ao seu próprio Planejamento Estratégico, que possui como algumas das diretrizes aprimorar a governança, o processo decisório, as práticas de gestão e a cooperação entre as áreas; promover a gestão de pessoas baseada em efetividade, ética, cooperação, desenvolvimento contínuo, equidade, mérito, responsabilidade socioambiental e saúde integral; melhorar a eficiência administrativa, a qualidade do gasto e a utilização dos recursos além de fomentar a inovação no Poder Legislativo.

Entre alguns dos procedimentos adotados que poderiam ser aplicados à Câmara dos Deputados, destacam-se a edição de novo Ato da Mesa e a proposição de nova Resolução para fins de atualizar as normas que regem os cargos em comissão na Casa, prevendo o estabelecimento de requisitos de capacitação mais elevados para fins de provimento dos cargos, adequado às suas atribuições atuais, a possibilidade de realização de um processo seletivo misto ou interno, para pelo menos parte desses cargos, a ser definido de acordo com o perfil do cargo e o potencial humano disponível na organização, utilizando como fonte um banco de talentos interno e os currículos recrutados do meio externo, a abertura oficial de um processo seletivo e a implementação de técnicas adicionais de análise de perfil.

A presente pesquisa apresenta algumas limitações pela ausência da totalidade de informações necessárias por meio de mecanismos de transparência ativa e pela ausência de interesse em fornecer as informações requeridas mediante transparência passiva - provocação mediante o uso da Lei de Acesso à Informação.

Seria importante analisar o grau de especialização dos atuais ocupantes dos cargos em comissão, o percentual de cargos comissionados que estão sendo ocupados por pessoas filiadas a partidos políticos, os mecanismos de transparência quanto ao atual processo de seleção e os controles intrínsecos ao processo de escolha e nomeação para cargos e funções de livre provimento, a fim de verificar, respectivamente, se é justificável a desproporção entre o número de comissionados e servidores efetivos na Casa, se há correlação entre nomeação e filiação partidária, se existe um processo seletivo mínimo, ao menos para os cargos mais estratégicos, ou, por fim, se os designados estão tecnicamente aptos a desempenhar as atribuições correspondentes.

O fortalecimento da meritocracia aumenta a credibilidade da Administração Pública, que estará representada por pessoas devidamente capacitadas para a função, mediante seu empenho, dedicação e merecimento pessoal, proporcionando, desse modo, maior a eficiência institucional, além de possibilitar maior valorização do seu quadro de recursos humanos.

É possível observar que a estrutura administrativa da Câmara dos Deputados se afasta dos pressupostos centrais da burocracia weberiana, particularmente no que tange à impessoalidade e à seleção técnica para cargos comissionados. Weber (1982) propôs que a burocracia, enquanto sistema de gestão racional-legal, deveria ser sustentada por um quadro de funcionários nomeados com base em critérios técnicos e qualificação profissional, garantindo que o desempenho administrativo fosse eficiente e previsível.

Entretanto, a realidade observada revela um cenário em que as nomeações muitas vezes seguem interesses políticos e patrimonialistas, minando a legitimidade do processo. Tal prática não apenas compromete a eficiência, mas também corrói a confiança pública na administração.

A prevalência de indicações políticas, sem a devida comprovação de competência técnica, representa um desvio significativo das diretrizes meritocráticas essenciais ao bom funcionamento da burocracia, sugerindo a necessidade de um redesenho do modelo atualmente adotado. Esse afastamento da racionalidade técnica contribui para a ineficiência e a perda de controle administrativo, que Weber (1978) tanto alertava como um risco à estrutura organizacional.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 foi promulgada adotando um formato de gestão pública altamente burocratizado, como uma resposta às práticas patrimonialistas vigentes durante o período ditatorial. Apesar disso, não logrou êxito em erradicar completamente tais práticas na administração pública, onde o patrimonialismo ainda persiste.

O objetivo deste estudo foi examinar a conformidade das nomeações comissionadas na Câmara dos Deputados sob a ótica da teoria burocrática, com foco em meritocracia e eficiência. Conforme demonstrado, Weber (1978) considerava que a nomeação de servidores com base em

méritos técnicos era um elemento central para a racionalidade administrativa e a eficiência do serviço público. No entanto, as práticas de nomeação na Câmara, muitas vezes orientadas por interesses políticos, sugerem uma burocracia que não só se desvia desse ideal, mas também se torna ineficaz em cumprir suas funções de forma objetiva e imparcial.

Essa prática é incontestavelmente antagônica aos princípios do Estado Democrático de Direito. O ordenamento jurídico brasileiro é fundamentado em princípios republicanos como legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. A moralidade e a impessoalidade são particularmente alicerces no combate às práticas clientelistas, características do patrimonialismo.

O respeito ao princípio da eficiência implica na contratação de indivíduos qualificados para as funções que irão desempenhar, sob pena de violação dos preceitos constitucionais. Essa exigência decorre fundamentalmente do princípio da isonomia, assegurando que todos os cidadãos tenham o mesmo direito de acesso aos cargos públicos, com o concurso público servindo como norma geral e os cargos em comissão, uma exceção que deveria ser utilizada com moderação, ou, ao menos, devida e tecnicamente fundamentada.

Apesar da presença de estruturas burocráticas que se alinham a uma ordem racional-legal, o exercício de um controle tradicional ainda é usual na administração pública brasileira. Essa coexistência é um traço distintivo da gestão pública no Brasil, onde a administração burocrática racional coexiste com relações políticas que podem refletir uma dominação patrimonialista, ou seja, a coisa pública encarada como propriedade familiar pode continuar a manifestar-se no clientelismo, elemento típico do patrimonialismo.

O processo de nomeação para os cargos de Secretário Parlamentar, requer que os indicados cumpram os requisitos estabelecidos pela Lei nº 8.112, de 1990 e pelos atos estabelecidos pela Câmara dos Deputados. Entretanto, constatou-se que esses requisitos não se mostram suficientes para fins de alinhamento aos princípios burocráticos de racionalidade e competência discutidos por Weber (1978). A legislação atual, embora forneça uma estrutura para a nomeação, não eliminam os desafios associados ao personalismo e ao patrimonialismo, fenômenos que podem afetar negativamente a gestão pública ao favorecer indicações baseadas em lealdade em detrimento de competência.

Isso posto, os resultados da pesquisa demonstram as tensões entre os ideais burocráticos, o princípio da eficiência e a realidade prática da Casa Legislativa. O Ato da Mesa nº 76, de 1997, e a Resolução nº 1, de 2007, não sofreram atualizações desde a sua publicação com relação aos requisitos para ingresso no cargo, mesmo considerando-se os atuais avanços tecnológicos e educacionais. Ressalta-se, ainda, a importância de o órgão continuar a desenvolver e a implementar reformas que fortaleçam os processos de nomeação, permitindo que os cargos comissionados sejam ocupados por indivíduos devidamente qualificados e adequados às funções

que irão desempenhar, em conformidade com as melhores práticas de governança pública e os princípios de transparência e responsabilidade.

Weber (1982) argumentava que a eficiência burocrática dependia da padronização de procedimentos e da especialização técnica dos servidores, e essa pesquisa demonstra que, sem uma nomeação baseada no mérito, os valores fundamentais da burocracia são perdidos. Ao abandonar a meritocracia em favor de práticas clientelistas, a administração pública incorre em riscos de fragmentação interna, onde a falta de coesão e de profissionalização mina a própria estrutura de poder e organização.

Portanto, não se trata apenas de uma questão de eficiência funcional, mas de assegurar que a burocracia se mantenha como um modelo de dominação racional-legal que sirva ao interesse público, livre de influências externas que distorçam seu propósito. Reverter esse cenário exige um retorno aos princípios burocráticos, onde a qualificação técnica e a impessoalidade na nomeação sejam os pilares de um Legislativo moderno e eficaz.

Finalmente, sugere-se, como temática para pesquisas futuras, explorar a relação entre o preenchimento dos cargos em comissão e os indicadores de governança e transparência em diferentes esferas do governo. Este estudo poderia avaliar como as práticas de nomeação impactam a eficácia das políticas públicas e a confiança do público na administração pública, considerando-se ainda a possibilidade de uma análise comparativa com outros países que adotaram reformas significativas em suas estruturas de cargos comissionados, visando identificar melhores práticas que possam ser adaptadas ao contexto brasileiro, contribuindo para a compreensão sobre como as reformas em outros sistemas administrativos levaram a melhorias na eficiência, transparência e redução da corrupção, proporcionando um possível *benchmarking* para futuras reformas no Brasil.

REFERÊNCIAS

ABRÚCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R. **Burocracia e ordem democrática**: desafios contemporâneos e experiência Brasileira. Brasil: IPEA: Enap, p.23. 2018. Disponível em: <<https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8560>>. Acesso em: 18 maio 2024.

ARAGÃO, C. V. de. Burocracia, eficiência e modelos de gestão pública: um ensaio. **Revista do Serviço Público**, [S. l.], v. 48, n. 3, p. p. 104-132, 2014. DOI: 10.21874/rsp.v48i3.391.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Ato da Mesa nº 45, de 1996**. Dispõe sobre a regulamentação dos serviços administrativos. Diário da Câmara dos Deputados, Brasília, DF, 6 set. 1996.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Ato da Mesa nº 72, de 16 de setembro de 1997**. Dispõe sobre os cargos em comissão de Secretariado Parlamentar do Quadro de Pessoal da Câmara dos Deputados. Diário da Câmara dos Deputados, Brasília, DF, 17 set. 1997.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Planejamento Estratégico da Câmara dos Deputados para o ciclo de gestão estratégica 2012-2023**. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2012. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/gestao-na-camara-dos-deputados/gestao-estrategica-na-camara-dos-deputados>>. Acesso em: 18 mai. 2024

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Portal da Transparência**. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/transparencia>>. Acesso em: 18 maio 2024.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Resolução nº 1, de 8 de fevereiro de 2007**. Trata sobre os Cargos em Comissão de Natureza Especial do Quadro de Pessoal da Câmara dos Deputados. Diário da Câmara dos Deputados, Brasília, DF, 9 fev. 2007.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 88, de 8 de setembro de 2009**. Dispõe sobre a jornada de trabalho dos servidores do Poder Judiciário e dá outras providências.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 18 maio 2024.

BRASIL. **Decreto nº 10.829, de 5 de outubro de 2021**. Institui o Comitê Interministerial de Cooperação em Segurança Alimentar e Nutricional e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 6 out. 2021.

BRASIL. **Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990**. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 12 dez. 1990.

BRASIL. **Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018**. Dispõe sobre a proteção de dados pessoais e altera a Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014 (Marco Civil da Internet). Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 15 ago. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão nº 44**, Distrito Federal. Relator: Ministro Roberto Barroso. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 20 nov. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 1041210**. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Brasília, DF, julgado em 23 mar. 2018. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br>>. Acesso em: 18 maio 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Tomada de Contas nº 011.954/2015-9**. Relator: Ministro Benjamin Zymler. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 9 dez. 2016.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Recurso Especial Eleitoral nº 0600235-82.2020.6.26.0001/SP**, julgado em 23 fev. 2021.

CARVALHO, M. C.; DUTRA, A.; MARTINS, C.; DALMAU, M. B. L. Provimento de cargos em comissão nas secretarias de desenvolvimento regional do estado de Santa Catarina. **Revista de ciências da Administração**. v. 14, n. 34, p.75-90, ago 2012.. Disponível em: <<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=273524780006>>. Acesso em: 18 maio 2024.

DAHLSTRÖM, C.; LAPUENTE, V. **Organizing leviathan**: politicians, bureaucrats, and the making of good government. Cambridge. Cambridge University Press. p.2, 2017. DOI: <https://doi.org/10.1017/9781316822869>.

DALLARI, A. A.; NASCIMENTO, C. V.; MARTINS, I. G. S. (Coords.). **Tratado de direito administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2013. Disponível em: <<http://bdjur.stj.jus.br/jspui/handle/2011/95690>>.

DA SILVA MARTINS, M. A. Cargos em comissão na administração pública: limites a sua criação e utilização indevida. **Revista Controle: Doutrinas e artigos**, v. 13, n. 1, p. 346-370, 2015. DOI: <https://doi.org/10.32586/rcda.v13i1.35>.

HOOD, C.; LODGE, M. **The politics of public service bargains**: reward, competency, loyalty-and blame. Oxford: Oxford University Press, p.109. 2006. DOI: <https://doi.org/10.1093/019926967X.001.0001>.

LOPES, A. V.; VIEIRA, D. M. Nomeações para cargos comissionados e grupos de interesse: usos, motivações e desafios retratados em pesquisas recentes. **Revista Eletrônica de Administração**. v.26. n.2. Porto Alegre. May-Aug, 2020. DOI: <https://doi.org/10.1590/1413-2311.290.97872>.

FERREIRA, V. **A prática da vulgarmente denominada “rachadinha” configura crime?** Disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/depeso/333553/a-pratica-da-vulgarmente-denominada--rachadinha--configura>>. Publicado em: 18.09.2020. Acesso em: 18 maio 2024.

GORSKI, A. **Meritocracia no serviço público**: o uso da meritocracia para alcançar eficiência na gestão. Artigos – Carreira – Administradores.com. 2013. Disponível em: <<https://administradores.com.br/artigos/meritocracia-no-servico-publico-o-uso-da-meritocracia-para-alcancar-eficiencia-na-gestao>>. Acesso em: 18 maio 2024.

MARZULLO, L. **Rachadinha**: de 52 políticos investigados nos últimos cinco anos, só dois foram condenados; saiba quem são. Público, 10 de dezembro de 2023. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/politica/noticia/2023/12/10/rachadinha-de-52-politicos-investigados-nos-ultimos-cinco-anos-so-dois-foram-condenados-saiba-quem-sao.ghtml>>. Acesso em: 18 maio 2024.

MINASI, G.; VECCI, G.; SÁ, L. M. B. S. O processo de meritocracia em Goiás: seleção de gerentes por capacitação e mérito. In: Consad de Gestão Pública, VI., 2013, Brasília-DF. [**Anais**] Painel 32/120: Avanços da meritocracia no Brasil – I. CONSAD, 2013. p. 12-13. Disponível em: <<http://consad.org.br/wp-content/uploads/2013/05/120-O-PROCESSO-DE-MERITOCRACIA-EM-GOI%C3%81S-SELE%C3%87%C3%83O-DE-GERENTES-POR-CAPACITA%C3%87%C3%83O-E-M%C3%89RITO.pdf>>. Acesso em: 18 maio 2024.

MOREIRA, B. B. D. M. **Gestão de pessoas na administração pública**: um estudo da legislação, do comprometimento organizacional e do engajamento de servidores públicos. Salvador, 2018. Disponível em: <<https://repositorio.ufba.br/handle/ri/26845>>. Acesso em: 18 maio 2024.

MOTTA, F. C P.; BRESSER-PEREIRA, L. C. **Introdução à organização burocrática**. 2. ed. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2004, p. 201-218.

O'DONNELL, G. Delegative democracy. **Journal of Democracy**, v. 5, n. 1, p. 55-69, 1994. DOI: <https://doi.org/10.1353/jod.1994.0010>.

PAIVA, E. S. D. **A administração pública**: princípios e critérios constitucionais que regem a distribuição de cargos em comissão. 2018. p.8-9. Disponível em: <<http://dspace.nead.ufsj.edu.br/trabalhospublicos/bitstream/handle/123456789/535/ARTIGO%20-REVISADO%20%28EDUARDO%29.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 18 maio 2024.

RIO GRANDE DO NORTE. **Lei Complementar Estadual nº 446, de 17 de setembro de 2010**. Altera a Lei Complementar nº 122, de 30 de junho de 1994, que dispõe sobre a organização da Procuradoria Geral do Estado e dá outras providências. Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Norte, Natal, 18 set. 2010.

SANTOS, C. G. D. **Cargos comissionados**: reflexões sobre este modelo de admissão no serviço público. 2015. Disponível em: <<https://bdm.unb.br/handle/10483/11835>>. Acesso em: 18 maio 2024.

SANTANA, J. D. D. J. Improbidade administrativa: nomeação de servidor “comissionado” como forma de burlar o princípio do concurso público. **Jus Navigandi**, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 17, n. 3210, 15 abr. 2012.

SECCHI, L. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**, v. 43, p. 347-369, 2009. Disponível em: <<https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/6691>>. Acesso em: 18 maio 2024.

TENÓRIO, F. G. Weber e a burocracia. **Revista do Serviço Público**, [S. l.], v. 38, n. 4, p. 79-90, 2017. DOI: <https://doi.org/10.21874/rsp.v38i4.2328>.

WEBER, M. **Ensaio de sociologia**. 5. ed. Rio de Janeiro: LTC Editora, p.229-239; 269-271, 1982.

WEBER, M. **Os fundamentos da organização burocrática**: uma construção do tipo ideal. In: CAMPOS, Edmundo (organização e tradução). *Sociologia da Burocracia*. 4.ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978, p. 15-21.

Yuri Raion de Jesus Ramos

<https://orcid.org/0000-0002-4088-407X>

Mestre em Administração Pública pela Universidade Federal do Vale do São Francisco (Univasf). Especialista em Direito Constitucional pela Faculdade Integrada Instituto Souza (Fasouza). Especialista em Auditoria e Contabilidade Pública pelo Centro de Ensino Superior Dom Alberto (Cesda). Graduado em Gestão Pública pela Universidade do Sul de Santa Catarina (Unisul).
yuriraion@hotmail.com

Marcelo Henrique Pereira dos Santos

<https://orcid.org/0000-0002-7086-7115>

Doutor (Política), Mestre e Bacharel em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP). Professor e pesquisador do Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional (Profiap) na Universidade Federal do Vale do São Francisco (Univasf).
marcelo.henrique@univasf.edu.br

IMPLEMENTAÇÃO DESCENTRALIZADA DA COMPRA DE GÊNEROS ALIMENTÍCIOS NO CONTEXTO DO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR

Sandro Pereira Silva

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), Brasília, DF, Brasil

Este artigo tem como propósito refletir analiticamente acerca do processo de execução descentralizada do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), especialmente após uma inovação ocorrida por meio da Lei nº 11.947/2009, com a exigência de que todos os entes federativos comprometam no mínimo 30% dos repasses financeiros recebidos do governo federal para a aquisição de produtos alimentícios diretamente de agricultores familiares. Buscou-se investigar os instrumentos propostos de incentivo à adesão e regras de coordenação a serem seguidas entre as unidades subnacionais visando atingir o propósito exposto no novo marco regulatório do programa, à luz do referencial teórico de federalismo e descentralização de políticas públicas. Pelas análises realizadas, apesar de ser uma mudança que tornou mais complexo o processo de execução descentralizada do PNAE, foi possível identificar certa convergência em curso nessa direção prevista pela Lei nº 11.947/2009, mesmo que marcado por grandes diferenças de execução no território nacional no tocante às médias de aquisição da agricultura familiar.

Palavras-chave: alimentação escolar; agricultura familiar; gestão pública; federalismo; desenvolvimento local.

IMPLEMENTACIÓN DESCENTRALIZADA DE LA COMPRA DE ALIMENTOS EN EL MARCO DEL PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR

Este artículo tiene como objetivo reflexionar analíticamente sobre el proceso de ejecución descentralizada del Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE), especialmente luego de una innovación que se dio a través de la Ley n. 11.947/2009, con el requisito de que todas las entidades federativas comprometan un mínimo del 30% de las transferencias financieras recibidas del gobierno federal para la compra de productos alimenticios directamente a los agricultores familiares. Se buscó investigar los instrumentos propuestos para incentivar la adherencia y las reglas de coordinación a seguir entre las unidades subnacionales para lograr el propósito establecido en el nuevo marco regulatorio del programa, a la luz del marco teórico del federalismo y la descentralización de las políticas públicas. Según los análisis realizados, a pesar de ser un cambio que hizo más complejo el proceso de ejecución descentralizada del PNAE, fue posible identificar una cierta convergencia en curso en la dirección prevista por la Ley n. 11.947/2009, aunque marcado por grandes diferencias de ejecución en el territorio nacional en cuanto al promedio de adquisición de la agricultura familiar.

Palabras clave: alimentación escolar; agricultura familiar; administración pública; federalismo; desarrollo local.

DECENTRALIZED IMPLEMENTATION OF FOOD PURCHASE IN THE CONTEXT OF THE NATIONAL SCHOOL FEEDING PROGRAM

This article aims to analytically reflect on the decentralized execution process of the National School Feeding Program (PNAE), especially after an innovation that occurred through Law n. 11,947/2009, with the requirement that all federative entities commit a minimum of 30% of financial transfers received from the federal government for the purchase of food products directly from family farmers. We sought to investigate the proposed instruments to encourage adherence and coordination rules to be followed between subnational units in order to achieve the purpose set out in the program's new regulatory framework, in light of the theoretical framework of federalism and decentralization of public policies. Based on the analyses carried out, despite this being a change that made the decentralized execution process of the PNAE more complex, it was possible to identify a certain convergence in progress in this direction, as provided for by Law No. 11,947/2009, even though marked by large differences in execution across the country regarding the average acquisition of family farming.

Keywords: school feeding; family farming; public administration; federalism; local development.

JEL: H83; J23

1. INTRODUÇÃO

A experiência de coordenação de políticas públicas descentralizadas no Brasil – integração, compartilhamento e decisão conjunta –, especialmente após a promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/1988), envolve um repertório diversificado de ações que visa maior coesão programática e aprimoramento da capacidade de controle de resultados, dentre as quais estão: formulação de políticas, programas e planos nacionais; constituição de sistemas únicos (como na saúde e na assistência social); institucionalização de conselhos e fundos para a transferência interfederativa de recursos; definição de incentivos e contrapartidas; entre outros. Tais estratégias coordenativas se estruturam basicamente em torno de princípios de transferência de recursos, combinada à exigência de contrapartidas, e descentralização de atribuições sob a normatização e monitoramento do governo federal na distribuição de responsabilidades para os níveis subnacionais de poder – os estados e, fundamentalmente, os municípios (Souza, 2001). Busca-se, assim, articular decisões de diversos entes governamentais, seja na mesma esfera federativa (coordenação horizontal) ou entre esferas distintas (coordenação vertical), com regras gerais que ordenam a *distribuição funcional de responsabilidades* para a implementação de políticas nacionalmente orientadas (Arretche, 2012; Licio *et al.*, 2021).

Contudo, o arcabouço constitucional não estabelece um regramento geral de orientação aos agentes públicos, de modo que cada política possui seus próprios *arranjos institucionais* de acordo com suas especificidades, forjados por trajetórias históricas peculiares (Lotta; Gonçalves; Bitelman, 2014; Salgado; Souza; Sano, 2021). As experiências observadas se amparam em uma indução vertical de agenda sobre as unidades subnacionais, sobretudo via recursos financeiros, percebida em distintas áreas de atuação governamental, conforme se observa na saúde (Jaccoud; Vieira, 2018; Levcovitz; Lima; Machado, 2001), na assistência social (Bichir; Simoni Júnior; Pereira, 2020; Costa; Palotti, 2011; Licio; Mesquita; Curralero, 2011), na educação (Braga, 2020; Terto; Castro; Sano, 2017), na segurança alimentar (D'ávila; Silva, 2011; Salgado; Souza; Sano, 2021) e na economia solidária (Anze *et al.*, 2020; Silva; Moraes; Santos, 2020), apenas para citar algumas áreas.

Nessa perspectiva, os programas nacionais se moldam sob diferentes estratégias de implementação e coordenação federativa de acordo com as características intrínsecas a cada domínio de intervenção governamental (Lotta; Gonçalves; Bitelman, 2014; Jaccoud, 2018; Salgado; Souza; Sano, 2021).

Um exemplo marcante dessa complexidade decisória refere-se ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), que atravessou distintas fases de institucionalização desde seu surgimento na agenda federal nos anos 1950 (Silva, 2019). Presente em todas as unidades federativas brasileiras, o PNAE está sob responsabilidade do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), tendo como marco normativo principal a Lei nº 11.947/2009, que redefiniu

uma série de diretrizes operacionais anteriores. Entre as inovações introduzidas, está a exigência de que todos os entes federativos destinem uma quota mínima de 30% dos repasses financeiros recebidos do governo federal para a aquisição direta de produtos da *agricultura familiar* (art. 14). Vale ressaltar que programas de compra direta para abastecimento escolar, visando estimular a produção local e diversificar a oferta de alimentos aos estudantes da rede básica de ensino, são identificados em vários países (Morgan, 2014; Fornazier; Belik, 2019).

O segmento socioprodutivo da agricultura familiar, contemplado por esse dispositivo da lei, envolve amplo contingente de trabalhadores rurais que guardam especificidades entre si associadas ao contexto territorial no qual se inserem, conforme definido pela Lei nº 11.326/2006. O termo passou a denotar uma identidade social no Brasil nos anos 1990, quando surgiu o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf). Desde então, esses trabalhadores tornaram-se beneficiários de outros programas governamentais em nível nacional, que oscilaram em termos de relevância orçamentária no decorrer dos anos (Grisa; Schneider, 2014; Ipea, 2021).

Pode-se dizer assim que a nova diretriz de compra de alimentos para o PNAE adicionou outra camada processual à rotina de implementação a cargo das unidades subnacionais, que são as Entidades Executoras (EEx) responsáveis pelo recebimento, execução e prestação de contas dos recursos repassados pelo FNDE. As informações disponíveis apontam para um cumprimento crescente dessa regra nos municípios, além de já haver estudos que destacam fatores positivos derivados dessa dinâmica operacional tanto na geração de renda para produtores locais (Paula *et al.*, 2023; Silva, 2023) quanto na melhoria de desempenho de estudantes da rede básica de ensino (Silva; Ciríaco; Zen, 2024). Logo, a condução desse processo torna-se um elemento relevante de análise, dadas as especificidades quanto à sua sistemática decisória em nível nacional.

Partindo dessa contextualização, este texto surgiu com o propósito de investigar o processo de execução descentralizada do PNAE, especialmente após essa referida inovação institucional via Lei nº 11.947/2009, entendendo-a como uma nova camada normativa a ser atendida pelo conjunto dos entes subnacionais que executam o programa. As análises perpassaram o seguinte questionamento: quais os desafios de coordenação e quais as estratégias político-normativas criadas no âmbito federal para induzir a atuação dos entes subnacionais a atender à regra específica de compra da agricultura familiar para o PNAE? Ou seja, buscou-se problematizar os desafios e os instrumentos de incentivo à adesão (entendida como empenho e comprometimento dos gestores locais) e de coordenação entre as jurisdições visando atingir o propósito exposto no atual marco regulatório do programa.

O texto está organizado em quatro seções, incluindo esta introdução. A seção 2 traz um panorama teórico-analítico da estrutura institucional do federalismo brasileiro, visando levantar os principais fatores a serem considerados sobre o problema proposto. Na seção 3 são apresentados os resultados propriamente ditos da investigação. Ao final, são tecidas algumas considerações conclusivas.

2. METODOLOGIA

Para os objetivos aqui previstos, foi realizada uma pesquisa exploratória, sob uma abordagem histórico-institucional (Cavalcante, 2011), quanto aos processos de descentralização e arranjos de coordenação federativa do PNAE. Tomou-se como base um conjunto de informações obtidas em revisão da literatura, arcabouço normativo e relatórios de acompanhamento orçamentário. Com isso, buscou-se verificar a implementação descentralizada do programa após a mudança normativa em 2009, tendo em vista a tensão existente entre as diferentes esferas de responsabilidade administrativa, isto é, quem elabora e regula (*policy decision making*) e quem executa (*policy-making*) (Arretche, 2012; Franzese; Abrucio, 2013; Falleti, 2005).

Os dados oficiais relativos às compras de produtos alimentícios foram obtidos no *site* do FNDE, considerando o período entre 2011 e 2019. Nas tabulações disponíveis constam os valores dos repasses financeiros do governo federal para cada ente federativo e a respectiva participação da agricultura familiar na execução desses recursos. Esses dados permitiram traçar o percentual médio de aquisições de produtos da agricultura familiar, no intuito de verificar a trajetória de aproximação do mínimo de 30% conforme previsão expressa na Lei nº 11.947/2009.¹ Também buscou-se evidenciar as principais estratégias governamentais para o alcançar o cumprimento dessa regra no território nacional.

De maneira complementar, foram realizadas entrevistas informais com gestores e pesquisadores envolvidos com a temática, no intuito de observar algumas conexões entre o marco regulatório federal e as práticas de execução nos planos subnacionais.

3. POLÍTICAS SOCIAIS, DESCENTRALIZAÇÃO E COORDENAÇÃO FEDERATIVA

Apesar de os governos subnacionais exercerem importante papel na provisão de serviços públicos no modelo federativo brasileiro, são extensas as prerrogativas vigentes que conferem alto poder regulatório e alocativo à União. Há um conjunto de leis promulgadas pós CF/1988 que implicou perda tanto de autonomia decisória quanto de competências tributárias dos estados e municípios brasileiros, dentre as quais estão a Emenda Constitucional (EC) nº15/1996 (Lei Kandir) e a Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal). Alguns autores classificaram esse processo como de *recentralização federativa*, que teve como pano de fundo a crise fiscal vivenciada nos anos 1990 (Arretche, 2012).

Souza (2001, p. 7), porém, argumenta que o cerne do federalismo brasileiro não está formado por uma “dicotomia entre centralização *versus* descentralização”, sendo mais cabível expressá-lo como “um *continuum* entre esses processos, o qual sempre guiou as relações de poder

¹Dados disponíveis em: <<https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/pnae/consultas/pnae-dados-da-agricultura-familiar>>.

entre as esferas central, regionais e locais”. Como consequência, o governo federal é compelido a estabelecer canais de negociação para obter o engajamento das esferas subnacionais quanto a questões nacionais definidas em sua agenda.

Nessa ótica, a descentralização não implica necessariamente o esvaziamento do nível central de governo, com a redução de seu escopo de atuação, mas, sim, uma redefinição de seu papel estratégico, cuja combinação entre distintas dimensões de análise sobre a autoridade jurisdicional em um sistema federativo (descentralização política, fiscal e administrativa) irá determinar os padrões de autonomia decisória entre as unidades constituintes. Mesmo em políticas consideradas descentralizadas, sua execução pode estar sujeita a uma série de regulamentações nacionais que limitam a autonomia dos executores sobre a forma de gasto, ocasionando uma dissociação entre quem elabora e regula (*policy decision making*) e quem executa (*policy-making*) (Falletti, 2005; Arretche, 2012).

Na prática, a União utiliza sua capacidade de gasto para coordenar as ações dos governos subnacionais em torno de objetivos nacionais comuns, sobretudo por meio de transferências de recursos. Arretche (2012) destacou três formas pelas quais essas transferências são operacionalizadas: constitucionais, condicionadas e negociadas.

As *transferências constitucionais* representam a principal fonte de receitas da maioria dos governos subnacionais, compostas de fundos específicos, com regras definidas de repartição entre as unidades federativas, com base no princípio de *solidariedade territorial*. Por terem alto grau de regulação, não dependem de negociações particularistas entre chefes do Executivo, nem da mediação de parlamentares no Congresso. Os principais exemplos são: Fundo de Participação dos Estados (FPE) e o Fundo de Participação dos Municípios (FPM).

As *transferências condicionadas* representam a segunda fonte de receitas dos entes subnacionais brasileiros, orientadas para a execução de programas nacionais, especialmente aqueles garantidos pela CF/1988, como no caso das áreas de saúde, educação e assistência social. Por isso, seu gasto é condicionado a metas específicas, no intuito de evitar maiores desigualdades entre as unidades federativas. Como no caso das transferências constitucionais, os repasses são regulares e os critérios de rateio não dependem de relações políticas e negociações particularistas, garantindo considerável previsibilidade ao sistema, mas o não cumprimento das condicionalidades pode acarretar sanções. Os repasses ocorrem na forma de fundos específicos, como o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais (Fundeb), ou vinculados à adesão voluntária, como no caso do PNAE. Por fim, as *transferências negociadas* dependem de algum grau de negociação voluntária entre chefes do Executivo ou parlamentares, pois não responde a regras específicas de distribuição. Elas tratam de temas menos centrais na agenda e podem ser usadas para a construção de coalizões de governo, operacionalizadas geralmente na forma de convênios. Cada ministério possui programas executados por essa via, mas por serem despesas discricionárias, estão sujeitas a

atrasos, cortes ou contingenciamentos, o que diminui sua previsibilidade. No nível municipal, o impacto das transferências negociadas é marginal, com pouca expressividade sobre o volume total de receitas.

Assim, o arcabouço constitucional brasileiro confere ampla autoridade à União para normatizar as competências a serem exercidas pelos governos subnacionais. Mas a adesão dos governos subnacionais exige algum cuidado analítico para além da mera transferência financeira, pois os governos subnacionais não podem ser vistos como meros executores de políticas da União. A autonomia constitucional que esses entes possuem lhes garante certa capacidade de iniciativa, ainda que marcada por grandes disparidades.

Wright (1988) propôs um modelo analítico que levasse em conta a complexidade dessas relações de autonomia e interdependência na coordenação de políticas públicas em um sistema federativo, tendo como base três modalidades: *i) autoridade independente*, na qual os governos mantêm relações de total autonomia e independência; *ii) autoridade inclusiva ou hierárquica*, cujo escopo de atuação dos entes subnacionais está subordinado ao poder regulatório central, configurando uma relação hierárquica entre as unidades de poder federativo; e *iii) autoridade interdependente*, em que duas ou mais esferas de governo podem atuar simultaneamente sobre mesma demanda.

A maior margem de autonomia local no desempenho de programas nacionais é observada na fase da implementação, pois, mesmo na presença de regulação federal, há espaços e ambiguidades que permitem certa arbitrariedade por parte dos agentes executores (Jaccoud, 2020). Isso ocorre devido à proximidade dos governos locais com o ambiente de execução, o que lhes possibilita a formação de *redes* específicas de implementação, de modo a favorecer uma *incidência territorial* mais eficiente (Silva, 2014b; Bastian *et al.*, 2022).

Mesmo porque, conforme destacado por Lima e D'Ascenzi (2013), o conteúdo das normas programáticas não é recebido de forma acrítica pelos implementadores. Pelo contrário, ele será:

(...) absorvido, traduzido e adaptado às possibilidades e aos constrangimentos das agências e dos indivíduos que deverão executá-lo. Assim, fatores como disponibilidade e qualidade dos recursos humanos e materiais, estrutura e a dinâmica das regras organizacionais (formais e informais), fluxo e disponibilização de informações influenciam a forma como se dará a apropriação e implementação do plano nos espaços locais. Logo, os implementadores adaptarão o que se espera ser feito ao que conseguem (ou querem) fazer (Lima; D'Ascenzi, 2013, p. 106).

Nessa perspectiva, há o que Cline (2000) define como *problema de implementação* a ser resolvido, isto é, o processo de implementação de programas nacionais depende tanto da

especificação dos objetivos e instrumentos de execução (prática administrativa) quanto do controle sobre os agentes envolvidos em cada etapa (lógica da atividade política). Por sua vez, os resultados são imprevisíveis, sobretudo quando se leva em consideração três fatores: i) o cenário padrão a ser defrontado envolve negociações, barganhas, dissensos e contradições quanto aos objetivos e aos instrumentos adotados; ii) há uma multiplicidade de atores e interesses em jogo nas diversas etapas dos programas, que se interagem em uma trajetória de pontos de decisão, cujas expectativas e interpretações geram dinâmicas diversas de reação; e iii) as decisões tomadas pelos gestores locais tendem a acrescentar novas diretrizes além daquelas estabelecidas nacionalmente, o que pode tanto gerar inovações processuais quanto reforçar conflitos e instabilidades de diferentes matizes (Elmore, 1996; Lima; D'ascenzi, 2013).

Por esses e outros motivos, a coordenação de políticas nacionais exige a manutenção de um equilíbrio entre, de um lado, a inibição de práticas consideradas danosas aos objetivos programáticos centrais e, de outro, o reconhecimento e a valorização de iniciativas positivas e passíveis de replicação em outras jurisdições. Isso envolve o estabelecimento de mecanismos no plano federal que tornem atrativa e efetiva a adesão dos entes subnacionais, não apenas no plano formal. É justamente essa a problemática a ser enfrentada na seção seguinte, tendo o arranjo institucional e a estrutura de implementação do PNAE como objeto de análise.

4. DESCENTRALIZAÇÃO E COORDENAÇÃO FEDERATIVA NO PNAE

Os resultados das análises sobre o processo de descentralização e coordenação federativa do PNAE estão divididos em duas partes. A primeira tem como foco o seu *desdobramento sequencial* no tempo, iniciando com a discussão em torno das primeiras medidas descentralizadoras nos anos 1980 até o aprofundamento mais recente com a Lei nº 11.947/2009, cuja principal inovação está a inclusão da agricultura familiar como público prioritário para os contratos de compra. Em seguida, estão as discussões sobre as *estratégias de coordenação* utilizadas pelo governo federal para que essa mudança institucional fosse assumida e cumprida de fato pelos entes federativos.

4.1 Da trajetória de descentralização à Lei nº 11.947/2009

A política de alimentação escolar no Brasil foi submetida a diversas fases de institucionalização desde seu surgimento na agenda federal em 1955, com a criação da Campanha da Merenda Escolar (CME). Inicialmente, os poderes decisório e executor estiveram fortemente concentrados na esfera federal. Com o tempo, o programa – que recebeu a nomeação oficial de PNAE em 1979 – passou por experiências graduais de descentralização.

No plano da condução burocrática, coube inicialmente à Fundação de Assistência ao Estudante (FAE) comandar o Programa de Municipalização da Merenda Escolar (PMME), entre 1986 e 1988, cujo objetivo era dividir com os municípios as atribuições para a aquisição de alimentos, após algumas experiências pioneiras em São Paulo e Rio de Janeiro. A proposta

à época era que a compra de alimentos básicos fosse regionalizada, por meio de convênios, enquanto as aquisições de produtos industrializados mantivessem centralizada pela União. Contudo, a adesão ao PMME chegou apenas a 184 municípios em 1988, o que levou a sua desativação no ano seguinte. Entre os fatores que explicam em parte essa baixa adesão, estão o esvaziamento técnico e financeiro das estruturas estatais responsáveis por sua gestão, o que indica a pouca prioridade política dada pelo governo, e pressões de empresários da indústria alimentícia (Peixinho, 2013; Silva, 2019).

Com a CF/1988, a alimentação escolar ganhou novo destaque ao ser incluída entre os programas suplementares relacionados ao direito à educação (art. 208, inciso VII). A CF/1988 também estabeleceu maior equilíbrio federativo, com o compartilhamento de responsabilidades entre União, estados e municípios em diversas áreas. Com isso, entidades como o Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Educação (Consed), a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime) e a Frente Municipalista de Prefeitos assumiram maior protagonismo no debate sobre a municipalização de programas educacionais, dentre os quais a alimentação escolar (Bonduki, 2017).

Após período de instabilidade política no país no início dos anos 1990, abriu-se nova janela de oportunidade para mudanças institucionais, em meio à forte mobilização popular em torno da temática da fome. Nesse contexto, foi criado o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea), em 1993, impulsionando o debate sobre as possibilidades de atuação governamental nessa área (Silva, 2014a).

Por sua vez, o princípio da descentralização enquanto orientador dos processos de implementação do PNAE retornou à pauta, vindo a se consolidar com a Lei nº 8.913/1994. A partir de então, todos os municípios interessados puderam aderir voluntariamente, passando a responder diretamente por atividades específicas, tais como: elaborar os cardápios, adquirir os alimentos, realizar o controle de qualidade (juntamente com a vigilância sanitária e inspeção agrícola) e distribuí-los nas suas redes de ensino. Para favorecer a adesão, a modalidade de convênio foi substituída pela de repasses *fundo a fundo*, isto é, transferências de recursos de maneira automática em contas específicas das unidades executoras. No final da década, o programa praticamente se universalizou entre as jurisdições federativas brasileiras, o que o levou a ser apontado na literatura como exemplo de descentralização exitosa no país (Bonduki, 2017; Ferreira *et al.*, 2019; Lotta; Favareto, 2016). A Lei nº 8.913/1994 também instituiu a obrigatoriedade de instalação do Conselho de Alimentação Escolar (CAE) nas unidades federativas para o recebimento de recursos federais destinados ao PNAE.

Vale ressaltar, porém, que a descentralização do PNAE ocorreu somente no tocante à distribuição de recursos e sua execução. O poder de decisão normativa manteve-se centralizado na União, inclusive quanto às regras de repasse e circunstâncias em que os recursos podem ser

utilizados. Essa relação passou a expor uma tensão quase que permanente entre a autonomia municipal e a coordenação federativa exigida pelo PNAE (Bonduki, 2017).

Em 1997, a FAE foi extinta, e suas funções foram direcionadas ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), autarquia vinculada ao Ministério da Educação. Desde então, cabe ao FNDE a responsabilidade de administrar e prestar assistência financeira a diversos programas do ensino básico das escolas públicas brasileiras, entre eles o PNAE (Lobo; Fachine, 2021).

A partir de 2003, a temática da segurança alimentar alcançou nova centralidade no plano federal, com destaque para o lançamento do Programa Fome Zero, que englobou uma matriz de ações governamentais para o enfrentamento da fome e da desnutrição no país (Silva, 2014a). Nesse contexto, o PNAE obteve maior relevância estratégica, dada sua capilaridade em praticamente todo o território nacional e o amplo contingente de crianças atendidas, especialmente entre as famílias mais pobres (Ferreira; Vicari; Carneiro, 2021).

Após uma série de debates no âmbito do Consea, foi editada, em janeiro de 2009, a Medida Provisória (MP) nº 455, que impunha ampla reformulação no PNAE. A MP foi convertida na Lei nº 11.947, em 16 de junho de 2009, que teve como uma das inovações a obrigatoriedade de destinação de uma fração mínima de 30% dos repasses financeiros do FNDE para a aquisição de gêneros alimentícios provenientes da agricultura familiar, com preferência para produtores locais credenciados. Para viabilizar a inclusão dos agricultores familiares no mercado institucional do PNAE, a lei abriu a possibilidade de dispensa do processo licitatório regular, sendo este substituído pelo instrumento simplificado da *chamada pública*. Os preços devem ser fixados pelas EEx, mediante pesquisa prévia em mercados locais, considerando despesas de frete, embalagens, encargos, entre outros (Silva, 2019; Valadares *et al.*, 2022).

O credenciamento dos agricultores ocorre via Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP), emitida por entidades públicas do Sistema Brasileiro Descentralizado de Assistência Técnica e Extensão Rural (Sibrater). Inicialmente, foi estipulado um limite de comercialização de R\$ 9 mil/ano por agricultor, elevado depois para R\$ 20 mil (Resolução CD/FNDE nº 26/2013) e, mais recentemente, para R\$ 40 mil (Resolução CD/FNDE nº 06/2020), atendendo a solicitações tanto de gestores públicos quanto das próprias organizações coletivas de produtores. Ressalta-se, porém, que o PNAE não inaugurou a prática de mercado institucional para inclusão produtiva de agricultores familiares, uma vez que já existia desde 2003 o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) (Sambuichi; Silva, 2023).

Portanto, a inserção desse conjunto de regras gerou mudanças significativas no arranjo institucional do PNAE. Além do considerável crescimento de agentes executores na década de 1990, decorrente da adesão de estados e municípios, a Lei nº 11.947/2009 possibilitou também a expansão dos fornecedores dos gêneros alimentícios, com a inclusão da agricultura familiar

e toda sua diversidade socioproductiva. Silva (2019) caracterizou essa nova fase institucional do PNAE como *descentralização desconcentrada*, isto é, descentralização relacionada ao avanço na distribuição de competências entre as unidades federativas e desconcentrada em função da ampliação dos fornecedores e do público beneficiário.

Mudanças dessa natureza em um programa já consolidado nacionalmente, porém, não ocorrem sem tensões e incertezas quanto à sua recepção pelos demais entes federativos, responsáveis, no caso deste estudo, por fazer as refeições chegarem aos alunos. Isso exige do governo federal um esforço complexo para delinear instrumentos adequados de coordenação, sobretudo no que tange à sua capacidade de convencimento e acompanhamento da execução nos distintos recortes territoriais do país, como demonstra a subseção seguinte.

4.2 Estratégias de indução e coordenação federativa

A referida cláusula de priorização da agricultura familiar nos processos de compra de alimentos para o PNAE ampliou o leque de coalizões de interesse sobre o programa. No plano operacional, houve a necessidade de readequação das rotinas de implementação pelos órgãos gestores, já que não havia preocupação em muitos municípios brasileiros com esse tipo de estratégia até então. Novos instrumentos de execução orçamentária tiveram que ser incorporados, como a utilização da chamada pública, e novos conhecimentos especializados precisaram ser absorvidos pelas equipes responsáveis. Restava investigar então as estratégias do governo federal para superar essas incertezas iniciais e, assim, fazer valer seu papel de agente regulador e indutor de agenda.

Conforme visto na seção anterior, o principal instrumento que a União dispõe para induzir os demais entes federativos é sua capacidade orçamentária, o que lhe permite pactuar resultados esperados em políticas nacionais, buscando conciliar a autonomia típica da estrutura federativa com algum nível de unidade programática. No caso específico do PNAE, trata-se tanto de um modelo de *transferência condicionada*, nos termos de Arretche (2012), quanto de um caso de *autoridade inclusiva ou hierárquica* no modelo de Wright (1988), uma vez que os recursos transferidos são sujeitos a condicionalidades pré-definidas para garantir patamares mínimos de provisão e evitar maiores desigualdades entre as EEx.

Os repasses financeiros são feitos pelo FNDE com base em regras uniformes para todo o território nacional. O cálculo leva em conta a quantidade de alunos da rede pública de ensino, com base nos dados anuais do Censo Escolar, e as contrapartidas locais se dão na forma de recursos humanos e equipamentos para a preparação das refeições.

Apesar de garantir um piso para o gasto, o FNDE não oferece compensações adicionais, por exemplo, a municípios em pior situação econômica e fiscal, de modo que aqueles que possuem capacidade de complementação orçamentária conseguem ofertar melhores serviços

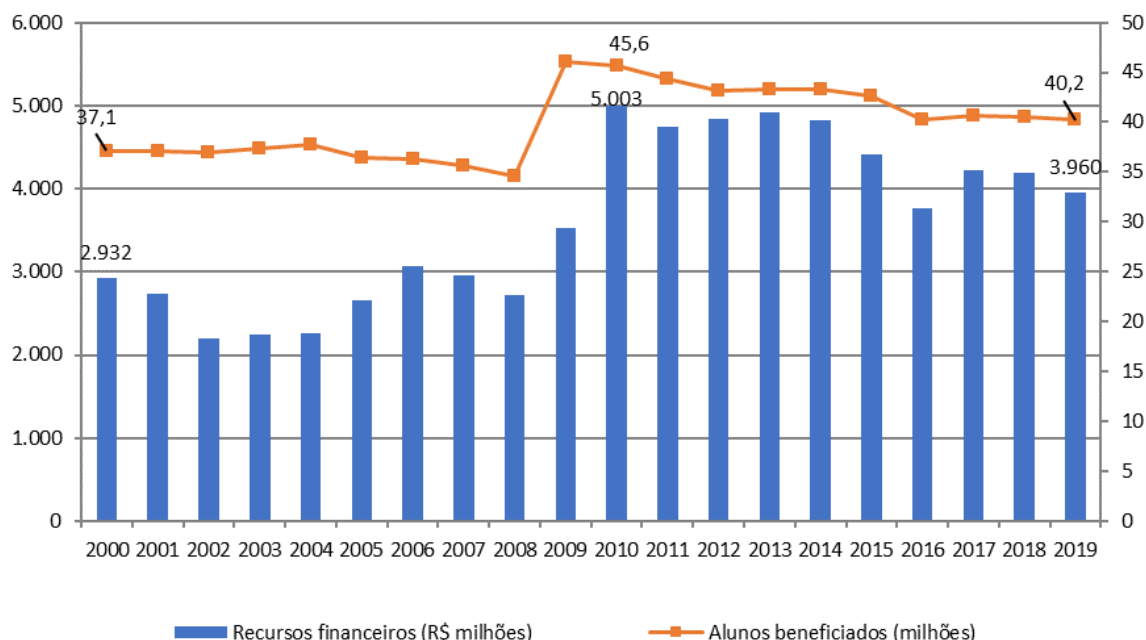
ao alunado. Isso também faz com que os gestores busquem otimizar os recursos disponíveis dentro dos parâmetros exigidos. Logo, qualquer alteração normativa precisa levar em conta tais aspectos, pois novas exigências que impliquem aumento de custo podem comprometer a qualidade do serviço prestado.

Outro agravante refere-se ao fato de que os valores definidos como base para o cálculo dos repasses financeiros não possuem regra de reajuste, que ocorre de forma aleatória no tempo. Com o reajuste mais recente, ocorrido no início de 2023, após seis anos de congelamento, os valores variam de R\$ 0,41 a R\$ 2,56 por estudante matriculado, de acordo com a quantidade de matrículas e do nível de ensino (Resolução FNDE nº 2, de 10 de março de 2023). Assim, os repasses tendem a perder seu potencial de compra nos anos em que não ocorre reajuste, sobretudo em contextos de alta inflação no preço dos alimentos, como observado desde o início da pandemia de covid-19 em 2020.

Considerando esses fatores, o governo federal aprovou no mesmo ano da Lei nº 11.947/2009 um reajuste médio na margem de 36,3% para as modalidades de ensino básico, à época o maior reajuste do programa desde o início do Plano Real, em 1994. Com isso, o governo enfraqueceu possíveis críticas que enfatizassem o aumento do custo das refeições gerado pela introdução da nova regra de compra facilitada de produtos da agricultura familiar.

A lei estendeu o atendimento do PNAE a todos os alunos da educação básica, incluindo aqueles do ensino médio e da educação de jovens e adultos (EJA), e a todas as unidades da rede pública. Essa universalização elevou consideravelmente o público beneficiário. Consequentemente, como o cálculo dos repasses é realizado pela quantidade de alunos, elevou-se ainda mais o total remetido às EEx: enquanto o número de estudantes beneficiados cresceu 31,8% entre 2008, um ano antes da mudança da lei, e 2010, passando de 34,6 para 45,6 milhões, o valor real dos repasses teve uma elevação de 83,7% no mesmo período, chegando próximo a R\$ 4,8 bilhões em 2010 (gráfico 1). De acordo com esses números, mesmo que, no ano seguinte à promulgação da lei, todas as EEx adotassem o mínimo de gasto previsto pela lei com a aquisição de produtos da agricultura familiar, a fatia de mercado que já era disputada por grandes cooperativas e redes atacadistas estruturadas que atendiam ao PNAE não seria afetada.

Gráfico 1 – Repasses financeiros do PNAE e público beneficiário (em R\$ de 2019)



Fonte: Dados abertos/FNDE. Elaboração do autor.

Nota: Disponível em: < <https://www.gov.br/fnde/pt-br/acesso-a-informacao/dados-abertos>>.

Além dos fatores iniciais que evitaram maiores resistências pelo lado orçamentário, vale investigar alguns esforços para garantir a coordenação na execução anual do programa pelos entes federativos. As definições operacionais são ditadas pelo Conselho Deliberativo do FNDE, cuja composição não apenas desconsidera a inserção de representantes de organizações da sociedade civil, como também não conta com representantes de estados e municípios, tampouco de outros ministérios além do Ministério da Educação (Bonduki, 2017).

Os estados e municípios contam com a figura dos CAE, que consistem em pequenos grupos de pessoas incumbidas de acompanhar grande quantidade de normativos relacionados à execução do PNAE. Há casos de municípios onde os CAE exercem funções relevantes no cumprimento da norma de aquisição de produtos da agricultura familiar, conforme relatado por Valadares *et al.* (2022). No entanto, não há um canal estruturado na esfera federal, a exemplo do que ocorre em outros domínios de política pública, como na saúde e na assistência social.

Apesar da inexistência de um canal participativo próprio, o fato de o PNAE ser considerado uma política de natureza transversal o tornou tema de discussão em conselhos de outros ministérios. Um deles foi o Consea, no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), *locus* onde se formou um GT, com representantes de governo e de organizações da sociedade civil, para se discutir a inserção da agricultura familiar na comercialização de produtos para o PNAE.

É importante frisar que a Lei nº 11.947/2009 não incorreu apenas em novas responsabilidades aos gestores públicos; ela também lhes proporcionou instrumentos para atender grupos socioprodutivos locais. Nas regras anteriores, os agricultores familiares enfrentavam imensas dificuldades para acessar o PNAE, dada a concorrência com grupos de maior poder econômico nos processos licitatórios. Com a possibilidade de processos simplificados de concorrência, representantes do poder Executivo puderam negociar com sindicatos e cooperativas de agricultores residentes em suas respectivas jurisdições, para o atendimento de demandas históricas de acesso ao mercado institucional.

Outra forma de fazer valer as regras de compra do PNAE seria pela via da coerção, com punição às unidades descumpridoras. Essa questão, porém, é politicamente delicada, por se tratar de uma temática de forte apelo social como a alimentação escolar. Em tese, um ente subnacional que descumpra alguma exigência de utilização dos recursos repassados pelo FNDE poderia sofrer sanções, como, por exemplo, a necessidade de devolução ou a retenção de futuros repasses. Nesse sentido, o governo federal busca equilibrar a relação entre demandas operacionais e estímulos disponibilizados, para que as unidades aderentes se mantenham em conformidade com os normativos gerais.

Esse, portanto, constitui o dilema do *shared-decision making* (Arretche, 2012) em torno do PNAE, referente à coordenação de tarefas e poderes compartilhados entre os entes da federação. Mesmo porque houve restrições técnicas de diversas ordens a serem equacionadas ao longo do processo. As EEx dependiam de um cruzamento de informações de seus fornecedores com o banco de dados dos agricultores, sob a responsabilidade à época do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), para que as notas fiscais de compra viessem com a indicação das respectivas DAP para confirmar a transação como gasto direto com a agricultura familiar.

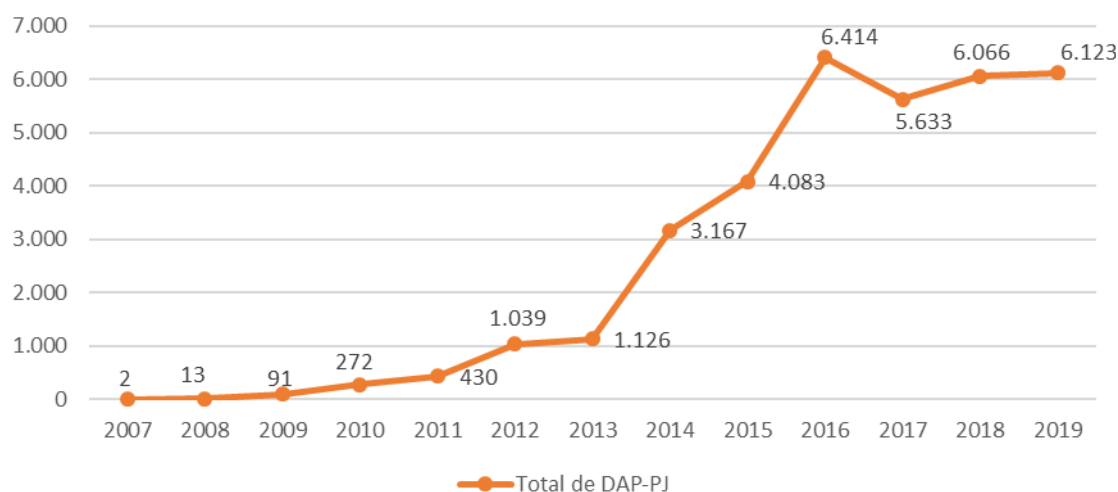
Como as DAP possuem prazo de vigência (até dois anos), e, ao serem renovadas, elas mudam a numeração referente àquela unidade familiar, foi necessário um ajuste no sistema de informações de modo a garantir a fidedignidade das prestações de conta. Há também a própria dificuldade operacional do FNDE em acompanhar as contas das mais de cinco mil EEx em todo o país, tanto no que se refere ao fator contábil quanto à adequação das chamadas públicas frente às exigências normativas do programa.

Entre as estratégias para auxiliar na conformidade da regra, o governo federal realizou diversas atividades para capacitar e incentivar gestores públicos dos estados e municípios, como, por exemplo, a realização de seminários nacionais, visando promover melhor adaptação à nova sistemática do programa e favorecer o cumprimento das novas exigências previstas em lei (Sambuichi *et al.*, 2014; Silva, 2023). Ministérios com programas associados à agricultura familiar também passaram a compor o universo de interesse em torno do PNAE, adotando ações de apoio às organizações de agricultores para que pudesse atender a essa nova demanda

institucional. Um exemplo foi o MDA, que lançou um *plano estratégico* para favorecer o cumprimento da norma (Paganini, 2009). Entre as atividades postas em prática, destaque para a Chamada Pública nº 092/2010, cujo objetivo era selecionar entidades de assistência técnica e extensão rural para fortalecer a inserção de cooperativas da agricultura familiar e seus gêneros alimentícios no PNAE em grandes centros urbanos (Costa; Amorim Junior; Silva, 2015).

Alguns fatores evidenciam esse envolvimento da agricultura familiar enquanto coalizão de defesa em torno do PNAE após 2009. Um deles é a referência ao programa que passou a ser frequente nas pautas do Grito da Terra e de outras mobilizações dos movimentos sociais agrários (Bonduki, 2017). Ressalta-se o crescimento exponencial das DAP de pessoa jurídica (DAP-PJ) após a nova lei, que atesta que a organização possui no mínimo 70% de agricultores familiares em seu quadro associativo. Esse documento credencia cooperativas da agricultura familiar a participar das chamadas públicas para o fornecimento de alimentos à rede pública de ensino. Embora não expresse necessariamente uma relação de causalidade, o Gráfico 2 ilustra a trajetória de crescimento iniciada no ano de promulgação da lei. Essa evolução da quantidade de organizações coletivas pode indicar, por sua vez, maior grau de pressão política pela observância da regra de compras, sobretudo no plano municipal, onde há maior proximidade entre sindicatos e cooperativas de agricultores com órgãos da administração pública.

Gráfico 2 – Evolução do total de DAP-PJ ativas – Brasil (2007-2019)



Fonte: Portal de dados abertos (<https://dados.gov.br/>). Elaboração do autor.

Destacam-se também nesse processo os Centros Colaboradores em Alimentação e Nutrição Escolar (Cecanes), previstos a partir da Portaria Interministerial nº 1.010/2006 que instituiu as diretrizes para a “Promoção da Alimentação Saudável nas Escolas de educação infantil, fundamental e nível médio das redes pública e privada, em âmbito nacional” (art. 1º). Após a Lei nº 11.947/2009, os Cecanes passaram a desenvolver diversas atividades voltadas à participação da

agricultura familiar no abastecimento da alimentação escolar, tais como: elaboração de cartilhas informativas, cursos de formação dirigidos a gestores e profissionais envolvidos; mapeamento da produção agrícola familiar local; entre outras. Estados das cinco regiões brasileiras possuem Ceganos conveniados, sendo 17 ao todo, ampliando assim a capilaridade do governo federal para a prestação de assessoria aos municípios.

Vale ressaltar ainda que a Lei nº 11.947/2009 estabelece, no mesmo artigo 14 onde expressa a exigência do gasto mínimo de 30% dos repasses com produtos da agricultura familiar, algumas salvaguardas que dispensam a aplicação dessa norma. Isso pode ocorrer quando for observada alguma das seguintes circunstâncias: *i)* impossibilidade de emissão do documento fiscal correspondente; *ii)* inviabilidade de fornecimento regular e constante dos gêneros alimentícios; e *iii)* condições higiênico-sanitárias inadequadas. Diga-se de passagem, não há relatos de sanções por parte do FNDE pelo não cumprimento dessa regra até o momento desta pesquisa.

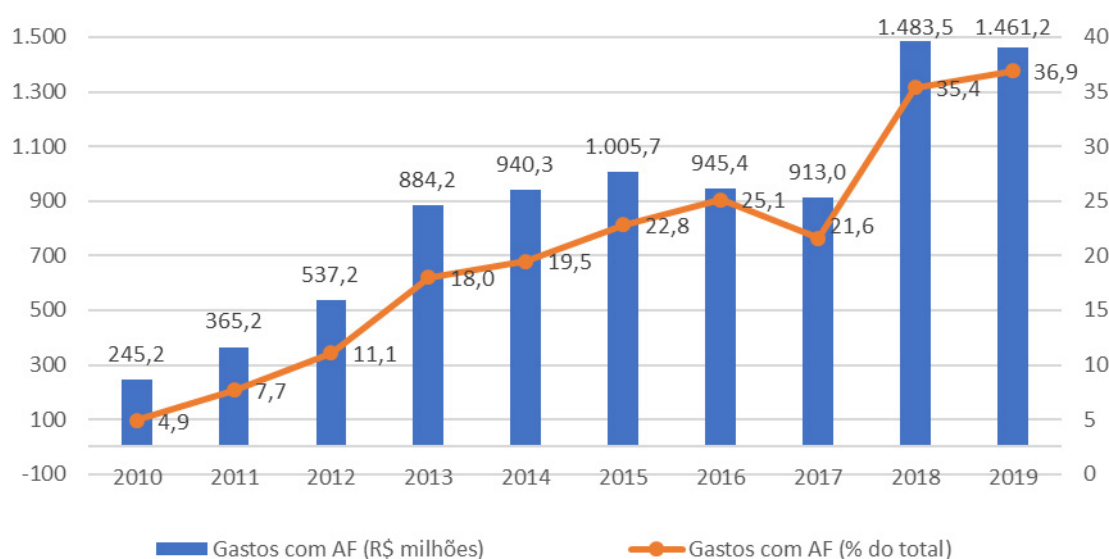
A observância desses critérios propicia, portanto, certa discricionariedade aos gestores locais. Logo, pode-se dizer que a regra de compra da agricultura familiar conta com procedimentos formais que oferecem *constrangimentos fracos* para a atuação dos gestores responsáveis, na medida em que o próprio instrumento legal indica situações possíveis de serem evocadas para justificar seu descumprimento. Esse ponto é relevante, pois em contextos de escassez de recursos (humanos e financeiros) e ambiguidade normativa, os agentes de implementação tendem a usar essa flexibilidade para favorecer “posturas de autopreservação”, isto é, selecionar ou mesmo ressignificar normas balizadoras que sejam mais fáceis de serem atendidas e que despertem maiores interesses (Lotta; Pires, 2020, p. 11).

Por sua vez, esse grau de discricionariedade, mesmo que implícito, fortalece o argumento aqui defendido de que a estratégia de coordenação em torno dessa regra de compras do PNAE foi arquitetada mais na tentativa de convencimento e acolhimento de interesses do que pela via da coerção. Dessa forma, abre-se espaço para que sua incidência territorial ocorra sob diferentes combinações operacionais de implementação.

Os dados sumarizados nos Gráficos 3 e 4 permitem algumas inferências acerca da estratégia assumida e problematizada nesta seção. Houve uma ascensão na participação da agricultura familiar no agregado dos gastos com alimentação escolar ao longo do período, com destaque para três momentos: *i)* os valores bastante baixos nos dois primeiros anos são indicadores do quanto essa regra de compras foi, de fato, uma novidade para a prática administrativa dos gestores locais; *ii)* os valores posteriores crescentes, observados em todas as regiões brasileiras (com destaque para a região Sul, que sempre se manteve acima das demais, e para o Nordeste, que apresentou maior variação positiva no período), apontam para um ganho de aprendizado após progressiva adesão de municípios a essa prática; e *iii)* um salto bastante significativo nos

dois últimos anos da série (2018 e 2019), que finalmente ultrapassaram em nível nacional (em valores médios) o mínimo de 30% exigido pela norma, que segundo os gestores responsáveis pelo programa, tal avanço ocorreu principalmente em razão de pressões por parte dos órgãos de controle e campanhas de convencimento realizadas pelo governo federal (FNDE) e outros parceiros envolvidos na temática.

Gráfico 3 – Total de gastos do PNAE com aquisições da Agricultura Familiar



Fonte: Dados abertos/FNDE. Elaboração do autor.

Obs.: Valores de dezembro de 2019.

Nota: Disponível em: <<https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/pnae/consultas/pnae-dados-da-agricultura-familiar>>.

Tabela 2 – Nível de compra de produtos da agricultura familiar com repasses financeiros do PNAE por região: secretarias estaduais e secretarias municipais (2013-2019) – (Em %)

Localidades		Anos							Médias totais no período
		2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	
Centro-Oeste	Municípios	31,2	20,0	19,3	20,8	23,0	31,4	30,4	25,4
	Estados	38,1	12,3	14,3	13,9	16,3	24,6	29,1	22,1
	Total	33,5	17,6	17,7	18,1	20,3	28,6	29,8	23,9
Nordeste	Municípios	17,3	20,5	22,1	23,4	23,7	36,5	38,3	26,2
	Estados	11,1	11,1	13,1	16,9	15,2	25,4	31,1	19,5
	Total	14,6	16,9	18,6	21,3	20,2	32,3	33,6	23,0
Norte	Municípios	20,4	23,9	22,0	25,9	29,4	35,8	49,3	30,3
	Estados	12,3	19,6	10,9	23,2	33,4	28,2	58,4	29,0
	Total	19,8	23,4	21,9	25,5	29,2	34,7	47,7	29,5

Localidades		Anos							Médias totais no período
		2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	
Sudeste	Municípios	31,1	37,1	32,4	29,0	28,2	39,2	36,4	33,1
	Estados	11,9	14,2	15,2	14,6	11,9	19,6	28,0	16,5
	Total	13,9	16,6	17,7	16,9	15,2	24,6	29,1	22,6
Sul	Municípios	24,0	36,7	36,7	29,8	34,7	43,4	41,2	34,4
	Estados	19,2	32,7	26,4	25,2	26,7	45,6	52,0	34,4
	Total	21,6	34,8	31,7	27,8	30,8	44,3	47,5	37,1

Fonte: Dados abertos/FNDE. Elaboração do autor.

Nota: Disponível em: <<https://www.gov.br/fnde/pt-br/acao-a-informacao/acoes-e-programas/programas/pnae/consultas/pnae-dados-da-agricultura-familiar>>.

Contudo, é difícil estabelecer se os números que demonstram a evolução da agricultura familiar para o atendimento de demandas do PNAE são suficientes para definir como exitosa a estratégia adotada nesse caso, ainda que não seja objetivo deste estudo chegar a tal definição. O percentual médio atingido no país permaneceu abaixo do mínimo estabelecido na lei até 2017, e nos dois anos seguintes houve a superação dessa média, chegando a 35,5% e, 2018 e 36,9% em 2019. Tais resultados, por sua vez, derivam de realidades bastante díspares quanto ao seu atendimento entre as regiões brasileiras. Por isso, uma expansão da participação de agricultores familiares no mercado do PNAE para além das exigências e do controle normativo, caso seja realmente desejada, demandaria uma ação regionalmente orientada, com vistas a enfrentar os gargalos produtivos e operacionais referentes à marcante heterogeneidade territorial do país.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os diversos elementos abordados neste estudo demonstram que o modelo de federalismo no Brasil não é um jogo de soma zero, no qual a expansão da autoridade federal implique a supressão da capacidade de agência subnacional, tampouco o processo de implementação de políticas públicas se resume a uma mera coleção de atos administrativos.

Na prática, a efetivação de programas governamentais no território depende da combinação de incentivos e controle por parte da União, com autonomia política e capacidades operacionais das unidades locais, tendo em conta as possíveis tensões inerentes a essa interação – o que Arretche (2012) chamou de *relações central-local*. Dessa forma, os arranjos setoriais estabelecidos para os repasses de recursos financeiros afetam o potencial de adesão e comprometimento entre os governos subnacionais, e, conseqüentemente, os resultados esperados em cada programa.

O PNAE é um exemplo de política pública que apresenta aspectos analíticos valiosos para problematizar as interfaces possíveis entre produção normativa no nível federal e práticas

de execução adotadas nas demais esferas, sobretudo quanto aos mecanismos de indução e coordenação programática. Ele se configura como uma política regulada nacionalmente, operacionalizada via transferências condicionadas em que os governos subnacionais, em especial os municipais, assumem grande responsabilidade na execução, em condições de elevada regulação e supervisão. Por esses motivos, seu fluxo decisório precisa levar em conta a necessidade desse equilíbrio federativo, uma vez que há uma inevitável interdependência entre os governos na sua execução.

Tal compreensão é particularmente importante quando se leva em conta a inclusão de uma nova camada normativa referente à destinação de parcela mínima dos repasses financeiros para aquisição de produtos da agricultura familiar, que se junta a outras regras a serem atendidas cotidianamente pelo conjunto das EEx. Nesse contexto, a investigação aqui desenvolvida buscou elucidar as estratégias postas em prática para fazer valer essa nova diretriz, bem como verificar os resultados após os primeiros anos de sua vigência.

As análises realizadas permitem considerar que o equilíbrio mencionado foi, de certa maneira, alcançado na adoção dessa regra de compra, ainda que com algumas ressalvas. Embora a lei a expressasse como exigência imediata, o que se observou foi uma assimilação paulatina entre os participantes, de modo que seu atendimento ocorresse de forma processual. Dito em outras palavras, a norma vigorou não necessariamente como ponto de partida, mas, sim, como *ponto de chegada*, um horizonte a ser alcançado.

Para pavimentar esse caminho, o governo federal mobilizou uma série de instrumentos calcados muito mais no convencimento que na coerção. O principal deles foi pela via do financiamento: tanto o público beneficiário quanto os valores *per capita* de repasse por modalidade de ensino foram elevados significativamente, o que resultou em considerável elevação dos recursos destinados aos entes federativos para esse fim. O orçamento do PNAE teve elevação de 83,7% a partir do ano seguinte à Lei nº 11.947/2009, ou seja, mais que compensou os 30% exigidos de gasto mínimo com a agricultura familiar, enfraquecendo assim potenciais resistências à mudança.

Também houve a implementação de programas complementares em diferentes ministérios, associados ao tema da segurança alimentar e nutricional, que reforçaram a participação da agricultura familiar no mercado institucional do PNAE. Logo, apesar de ser uma mudança que tornou mais complexo o processo de execução descentralizada do PNAE, os números apresentados indicam adesão crescente dos municípios desde o início de sua vigência, impactando na elevação anual do percentual de compra da agricultura familiar, apesar das disparidades de execução no território nacional.

Vale lembrar que a própria lei garantiu certa flexibilidade à adesão dos entes subnacionais, ao definir três situações genéricas passíveis de justificação para seu descumprimento.

As dificuldades técnicas e políticas do FNDE em controlar e punir os descumpridores também funcionaram, na prática, como flexibilização indireta.

Portanto, a discussão sobre descentralização em uma federação tão heterogênea como a brasileira dificilmente chegará a um modelo único ou basilar de implementação. Cada domínio de política pública possui características distintas, traduzidas em regras específicas de financiamento, execução e controle, o que torna difícil prever como as diretrizes normativas traçadas nacionalmente serão traduzidas e adaptadas pelos múltiplos atores envolvidos em sua implementação. Tais desafios expressam a necessidade de uma agenda contínua de pesquisas para a compreensão dessa complexidade que representa o fluxo político-burocrático e administrativo no Brasil.

REFERÊNCIAS

- ANZE, V. R; PASSARELA, G.; SILVA, D. C. A. LOBO, V.; SILVA, S. P. Desafios para a implementação e o acompanhamento das políticas de economia solidária realizadas via transferências voluntárias da União. *In*: SILVA, S. P. (Org.). **Dinâmicas da economia solidária no Brasil: organizações econômicas, representações sociais e políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2020. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-013-4>
- ARRETCHE, M. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz, 2012.
- BASTIAN, L.; ALVES, F.; SILVA, S. P.; VALADARES, A. A. Análise das Redes Sociais no Programa Nacional de Alimentação Escolar: aspectos relacionais da aquisição de produtos da agricultura familiar. **Planejamento e Políticas Públicas**, v. 63, p. 31-52, 2022. DOI: <https://doi.org/10.38116/ppp63art2>
- BICHIR, R. M.; SIMONI JÚNIOR, S.; PEREIRA, G. Sistemas nacionais de políticas públicas e seus efeitos na implementação o caso do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 35, n. 102, 2020. DOI: <http://doi.org/10.1590/3510207/2020>
- BONDUKI, M. R. **Entre chicotes e cenouras orgânicas: cooperação, coerção e coordenação na implementação das compras da agricultura familiar para o PNAE**. 2017. Dissertação (Mestrado) – Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2017.
- BRAGA, M. V. Autonomia e regulação: a descentralização da política educacional analisada como um arranjo híbrido. **Jornal de Políticas Educacionais**, v. 14, n. 45, 2020. DOI: <https://doi.org/10.5380/jpe.v14i0.73193>
- CLINE, K. D. Defining the implementation problem: organizational management versus cooperation. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 10, n. 3, p. 551- 571, 2000. DOI: <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.jpart.a024281>
- COSTA, B. L.; PALOTTI, P. L. Relações intergovernamentais e descentralização: uma análise da implementação do SUAS em Minas Gerais. **Revista de Sociologia e Política**, v.19, n.39, 2011. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0104-44782011000200015>
- COSTA, B. L.; AMORIM JUNIOR, P. C.; SILVA, M. G. As cooperativas de agricultura familiar e o mercado de compras governamentais em Minas Gerais. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 53, n. 1, 2015. DOI: <https://doi.org/10.1590/1234-56781806-9479005301006>

D'ÁVILA, C.; SILVA, S. P. Segurança alimentar e desenvolvimento local: uma análise dos resultados do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) em Minas Gerais. **Revista de Políticas Públicas**, v. 15, n. 2, 2011.

ELMORE, R. F. Diseño retrospectivo: la investigación de la implementación y las decisiones políticas. In: VAN METER, D. S.; VAN HORN, C. E.; REIN, M.; RABINOVITZ, F. F.; ELMORE, R. (Dirs.). **La implementación de las políticas**. México: Miguel Angel Porrua, 1996.

FALLETI, T. A sequential theory of decentralization. **American Political Science Review**, v. 99, n. 3, p. 327-346, 2005. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0003055405051695>

FERREIRA, V. B.; VICARI, L. M.; CARNEIRO, R. Capacidades estatais no Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) em Minas Gerais. **Revista Nau Social**, v.12, n. 22, p. 578-599, 2021. DOI: <https://doi.org/10.9771/ns.v12i22.33947>

FERREIRA, D. M.; BARBOSA, R. M. S.; FINIZOLA, N. C.; SOARES, D. S. B.; HENRIQUES, P.; PEREIRA, S.; CARVALHOSA, C. S.; SIQUEIRA, A. B. F.; DIAS, P. C. Perception of the operating agents about the Brazilian National School Feeding Program. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 53, 2019. DOI: <https://doi.org/10.11606/S1518-8787.2019053000597>

FORNAZIER, A.; BELIK, W. Articulação entre políticas de compras governamentais da agricultura familiar e políticas territoriais. **Revista Planejamento e Políticas Públicas**, Ipea, n.52, 2019.

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. (Org.). **Federalismo e políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz, 2013.

GRISA, C.; SCHNEIDER, S. Três gerações de políticas públicas para a agricultura familiar e formas de interação entre sociedade e estado no Brasil. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 52, 2014. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0103-20032014000600007>

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Desenvolvimento rural. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**, Brasília, n. 28, 2021.

JACCOUD, L. (Org.). **Coordenação e relações intergovernamentais nas políticas sociais brasileiras**. Brasília: Ipea, 2020. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-005-9>

JACCOUD, L.; VIEIRA, F. S. **Federalismo, integralidade e autonomia no SUS**: desvinculação da aplicação de recursos federais e os desafios da coordenação. Brasília: Ipea, 2018. Texto para Discussão, n. 2399.

LEVCOVITZ, E.; LIMA, L. D.; MACHADO, C. V. Política de saúde nos anos 90: relações intergovernamentais e o papel das Normas Operacionais Básicas. **Revista Ciência & Saúde Coletiva**, v. 6, n. 2, 2001. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1413-81232001000200002>

LICIO, E. C.; MESQUITA, C. S.; CURRALERO, C. R. Desafios para a coordenação intergovernamental do Programa Bolsa Família. **Revista de Administração de Empresas**, v. 51, n. 5, 2011. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0034-75902011000500004>

LICIO, E. C.; PALOTTI, P. L. M.; MENESES, A. F. P.; PONTES, P. A. M. **O que fazem - ou deveriam fazer - os governos estaduais na gestão das políticas sociais?** Brasília: Ipea, 2021. Texto para Discussão, n. 2.695. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/td2695>

- LIMA, L. L.; D'ASCENZI, L. Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas. **Revista de Sociologia e Política**, v. 21, n. 48, p. 101-110, 2013. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0104-44782013000400006>
- LIPSKY, M. **Street level bureaucracy**. New York: Russell Sage Foundation, 2010. DOI: <https://doi.org/10.1177/003232928001000113>
- LOBO, C.; FECHINE, V. Avaliação da parceria FNDE e Ifes na execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). **Revista do Serviço Público**, v. 72, n. 3, 2021. DOI: <https://doi.org/10.21874/rsp.v72.i3.4939>
- LOTTA, G. S.; PIRES, R. R. Categorizando usuários “fáceis” e “difíceis”: práticas cotidianas de implementação de políticas públicas e a produção de diferenças sociais. **Revista Dados**, v. 63, n. 4, 2020. DOI: <https://doi.org/10.1590/dados.2020.63.4.219>
- 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. DOI: <https://doi.org/10.1590/1678-987316245704>
- LOTTA, G.; GONÇALVES, R.; BITEMAN, M. A coordenação federativa de políticas públicas: uma análise das políticas brasileiras nas últimas décadas. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 19, n. 64, 2014. DOI: <https://doi.org/10.12660/cgpc.v19n64.5817>
- MORGAN, K. The politics of the public plate: school food and sustainability. **International Journal of Sociology of Agriculture and Food**, v. 21, n. 3, 2014. DOI: <https://doi.org/10.48416/ijfsaf.v21i3.139>
- PAGANINI, S. **Plano estratégico: inserção da agricultura familiar como fornecedora de gêneros para a alimentação escolar**. Brasília: GTZ, 2009.
- PAULA, S. R.; SAMBUICHI, R. H.; SILVA, S. P.; ALVES, F.; VALADARES, A. A. **A inserção da agricultura familiar no Programa Nacional de Alimentação Escolar: impactos na renda e na atividade produtiva**. Brasília: Ipea, 2023. Texto para Discussão, n. 2884.
- PEIXINHO, A. M. L. A trajetória do Programa Nacional de Alimentação Escolar no período de 2003-2010: relato do gestor nacional. **Ciência e Saúde Coletiva**, v. 18, n. 4, 2013. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1413-81232013000400002>
- SALGADO, R. J. F.; SOUZA, W. J.; SANO, H. Relações intergovernamentais no Programa de Aquisição de Alimentos (PAA): análise sob a perspectiva do federalismo. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 26, n. 85, 2021. DOI: <https://doi.org/10.12660/cgpc.v26n85.80027>
- SAMBUICHI, R. H.; SILVA, S. P. **Vinte anos de compras da agricultura familiar: um marco para as políticas públicas de desenvolvimento rural e segurança alimentar e nutricional no Brasil**. Brasília: Ipea, 2023. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-060-8>
- SAMBUICHI, R. H.; SILVA, A. P. M.; OLIVEIRA, M. A. C.; SAIVAN, M. **Políticas agroambientais e sustentabilidade: desafios, oportunidades e lições aprendidas**. Brasília: Ipea, 2014.
- SILVA, S. P. **A trajetória histórica da segurança alimentar e nutricional na agenda política nacional: projetos, discontinuidades e consolidação**. Brasília: Ipea, 2014a. Texto para discussão, n. 1953.

SILVA, S. P. Mediação social e incidência territorial de políticas públicas de desenvolvimento rural no Médio Jequitinhonha/MG. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 19, n. 65, 2014b. DOI: <https://doi.org/10.12660/cgpc.v19n65.9145>

SILVA, S. P. **Trajetória e padrões de mudança institucional no Programa Nacional de Alimentação Escolar**. Brasília: Ipea, 2019. Texto para Discussão, n. 2.529.

SILVA, S. P. Compras da agricultura familiar para a alimentação escolar no Brasil: aspectos normativos e desempenho entre unidades federativas (2013-2019). **Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise**, Ipea, n. 30, 2023. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bps30>

SILVA, S. P.; CIRÍACO, J. S.; ZEN, E. L. **Efeitos da inserção de produtos da agricultura familiar na alimentação escolar sobre o desempenho de alunos da rede pública no Brasil**. Brasília: Ipea, 2024. Texto para Discussão, n. 3.039.

SILVA, S. P.; MORAIS, L. P.; SANTOS, D. S. Repertório programático e resiliência das políticas subnacionais de economia solidária no Brasil: síntese de experiências estaduais e municipais. **Mercado de Trabalho: Conjuntura e Análise**, Ipea, n. 70, 2020. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bmt70>

SOUZA, C. Federalismo e gasto social no Brasil: tensões e tendências. **Revista Lua Nova**, n. 52, 2001. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0102-64452001000100002>

TERTO, D. C.; CASTRO, A. M.; SANO, H. O Plano de Ações Articuladas no contexto do federalismo brasileiro: instrumento de colaboração intergovernamental? **Revista Educação**, v. 40, 2017. DOI: <https://doi.org/10.15448/1981-2582.2017.3.23593>

VALADARES, A. A.; ALVES, F.; BASTIAN, L.; SILVA, S. P. **Da regra aos fatos: fatores intervenientes na aquisição de produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar em municípios brasileiros**. Brasília: Ipea, 2022. Texto para Discussão, n. 2.728.

WRIGHT, D. S. **Understanding intergovernmental relations**. California: Cole Publishing Company, 1988.

Sandro Pereira Silva

<https://orcid.org/0000-0002-8836-0128>

Doutorando em Políticas Públicas, Estratégia e Desenvolvimento pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Mestre e Bacharel em Ciências Econômicas pela Universidade Federal de Viçosa (UFV). sandro.pereira@ipea.gov.br

UMA PESQUISA BIBLIOMÉTRICA DAS PUBLICAÇÕES NAS BASES SPELL E SCOPUS SOBRE GOVERNO ELETRÔNICO E OS MUNICÍPIOS

Regina Keiko Hasegawa
Luciana Carvalho

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

O termo Governo Eletrônico refere-se à utilização das Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC) pelos governos, mas, de maneira mais abrangente, está relacionado ao aumento da eficiência nas agências governamentais, resultando em uma melhor entrega de informações, serviços e maior transparência. No Brasil, embora projetos de Governo Eletrônico estejam em andamento desde os anos 2000, na gestão pública municipal, ainda se observa uma grande necessidade de inovação por meio das TIC, sobretudo, considerando que é em âmbito municipal que se dá o contato mais direto com os cidadãos por meio de serviços públicos locais. O presente estudo buscou investigar como as publicações científicas sobre Governo Eletrônico, no período de 2019 a 2023, abordam a relação entre essa temática e o contexto municipal, além de identificar tendências e lacunas na produção científica relacionada a esse tema. Para isso, foi realizada uma análise da produção científica sobre Governo Eletrônico com ênfase em municípios, utilizando as bases de dados Spell e Scopus. Os resultados indicam que, na Spell, apenas 2,6% dos 75 documentos e, na Scopus, apenas 4,5% dos 525 documentos relacionam-se a municípios. Conclui-se que, no recorte temporal analisado, embora haja uma quantidade significativa de pesquisas sobre Governo Eletrônico, ainda persiste uma incipiência desses estudos quando relacionados a municípios. A pesquisa destaca a relevância do tema, destaca uma lacuna teórica nos estudos municipais sobre a implementação de práticas de Governo Eletrônico e sugere futuras investigações com fontes de dados adicionais e períodos mais extensos.

Palavras-chave: governo eletrônico; gestão pública municipal; pesquisa bibliométrica.

UN ESTUDIO BIBLIOMÉTRICO DE LAS PUBLICACIONES EN LAS BASES DE DATOS SPELL Y SCOPUS SOBRE GOBIERNO ELECTRÓNICO Y MUNICIPIOS

El término Gobierno Electrónico puede referirse más estrictamente al uso de Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) por parte de los gobiernos, pero de manera más amplia está relacionado con el aumento de la eficiencia en las agencias gubernamentales, lo que resulta en una mejor entrega de información, servicios y una mayor transparencia. En Brasil, aunque los proyectos de Gobierno Electrónico están en curso desde la década de 2000, en la gestión pública municipal aún se observa una gran necesidad de innovación a través de las TIC, especialmente considerando que es a nivel municipal donde se tiene el contacto más directo con los ciudadanos a través de los servicios públicos locales. Este estudio tuvo como objetivo investigar cómo las publicaciones científicas sobre Gobierno Electrónico, en el período de 2019 a 2023, abordan la relación entre este tema y el contexto municipal, así como identificar tendencias y vacíos en la producción científica relacionada con este tema. Para lograr esto, se realizó un análisis de la producción científica sobre Gobierno Electrónico con énfasis en municipios, utilizando las bases de datos Spell y Scopus. Los resultados indican que, en Spell, solo el 2,6% de los 75 documentos y, en Scopus, solo el 4,5% de los 525 documentos se relacionan con municipios. Se concluye que, en el período de tiempo analizado, aunque hay una cantidad significativa de investigaciones sobre Gobierno Electrónico, aún persiste una incipiente falta de estudios relacionados con municipios. La investigación destaca la relevancia del tema, evidencia la brecha teórica en los estudios municipales sobre la implementación de prácticas de Gobierno Electrónico y sugiere futuras investigaciones con fuentes de datos adicionales y períodos más extensos.

Palabras clave: gobierno electrónico; gestión pública municipal; investigación bibliométrica.

A BIBLIOMETRIC STUDY OF PUBLICATIONS IN THE SPELL AND SCOPUS DATABASES ON ELECTRONIC GOVERNMENT AND MUNICIPALITIES

The term "Electronic Government" may refer more strictly to the use of Information and Communication Technologies (ICTs) by governments, but in a broader sense, it is related to increased efficiency in government agencies, resulting in better delivery of information, services, and greater transparency. Although Electronic Government projects have been underway in Brazil since the 2000s, in municipal public administration, there is still a significant need for innovation through ICTs, especially considering that it is at the municipal level that the most direct contact with citizens occurs through local public services. This study aimed to investigate how scientific publications on Electronic Government, from 2019 to 2023, address the relationship between this theme and the municipal context, as well as to identify trends and gaps in the scientific production related to this topic. To achieve this, an analysis of the scientific production on Electronic Government with an emphasis on municipalities was conducted using the Spell and Scopus databases. The results indicate that, in Spell, only 2.6% of the 75 documents and, in Scopus, only 4.5% of the 525 documents are related to municipalities. It is concluded that, in the analyzed time frame, although there is a significant amount of research on Electronic Government, there still exists an incipency in these studies when related to municipalities. The research highlights the relevance of the topic, underscores the theoretical gap in municipal studies on the implementation of Electronic Government practices, and suggests future investigations with additional data sources and longer periods.

Keywords: electronic government; municipal public administration; bibliometric research.

1. INTRODUÇÃO

A pesquisa em Governo Eletrônico tem sido cada vez mais discutida desde que as TICs foram utilizadas no setor público, embora ainda não tenha alcançado um estágio de maturidade (Napitupulu, 2021). De acordo com Dias, Sano e Medeiros (2019), foi nas décadas de 1950 e 1960 que ocorreu a ampla utilização das Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) na Gestão Pública, sendo esse período marcado pelo ápice das ideias de reforma administrativa ainda sob forte influência do modelo burocrático. As ideias por trás do governo eletrônico foram introduzidas como parte das reformas administrativas da Nova Administração Pública dentro do contexto dos sistemas políticos democráticos liberais no início dos anos 1990.

Segundo Viana (2021), pode-se afirmar que, de uma maneira estrita, Governo Eletrônico é a utilização das TIC pelos governos. No entanto, em uma definição mais ampla, pode-se afirmar que Governo Eletrônico está relacionado ao aumento da eficiência nas agências governamentais e, em consequência, melhor entrega de informações e serviços aos indivíduos, além de maior transparência.

Przebylłowicz, Cunha e Meirelles (2018) afirmam que projetos de governo eletrônico vêm sendo implantados no Brasil desde a década de 2000, porém ainda há necessidade de maior atenção em como se caracterizam os municípios quanto à estrutura e uso das TIC, considerando que são os governos locais o nível mais próximo do cidadão visto que são os municípios os responsáveis pela prestação de serviços públicos locais.

Dado esse cenário, de que maneira as publicações científicas sobre Governo Eletrônico, no período de 2019 a 2023, têm abordado a relação entre a temática e o contexto municipal, e quais tendências e lacunas podem ser identificadas na produção científica relacionada a esse tema? Os objetivos específicos deste estudo são: realizar uma análise bibliométrica das publicações sobre Governo Eletrônico no período de 2019 a 2023, identificar e categorizar as principais áreas de pesquisa e temas recorrentes nas publicações, em palavras-chave de artigos, associar o termo “Municipal” para compreender a abordagem da temática em contextos municipais, mapear as tendências de pesquisa e as lacunas existentes na literatura sobre o tema e, por fim, propor direções para futuras investigações que possam enriquecer o entendimento sobre a aplicação e os desafios do Governo Eletrônico em municípios.

O recorte de tempo definido se deu em razão da busca por números recentes acerca do assunto e considerando a crise originada pela pandemia Covid-19 que, segundo Barbosa e Mota (2022), provocou uma ampliação da oferta de serviços por meio da internet, aumentando a disponibilização de informações, comunicação e relacionamento entre governo e cidadãos por meio eletrônico.

O estudo se caracteriza como de natureza quantitativa a partir de um levantamento bibliográfico de artigos nas base de dados denominada Spell, da Associação Nacional de

Pós-graduação e Pesquisa em Administração (Anpad), e na base de dados internacional Scopus da Editora Elsevier.

A partir desse levantamento de dados, realizou-se uma análise da produção, sendo observados os anos de publicação, os títulos, os resumos e as palavras-chave. Posteriormente, foi feita análise, utilizando as ferramentas Excel e Vosviewer.

Dessa forma, o artigo está organizado, considerando os seguintes elementos: Introdução ao tema, demonstrando a relevância do estudo; em seguida, no referencial teórico, são abordados os principais elementos teóricos que envolvem a pesquisa; posteriormente, é abordada a metodologia; seguindo-se, são expostos os resultados encontrados e suas análises; e, por fim, é apresentada a conclusão.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Governo Eletrônico

O avanço das chamadas Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC) trouxe muitas mudanças na maneira como as pessoas vivem, trabalham e se relacionam. Para as relações de governo-cidadão não foi diferente. As organizações do setor público passaram a aplicar essas tecnologias, principalmente, a Internet, para prover serviços aos cidadãos, engajá-los em processos democráticos e aumentar a eficiência e efetividade da gestão pública (Sheng; Trimi, 2008).

Segundo a Organização das Nações Unidas (2020), a digitalização e a utilização de tecnologias têm contribuído significativamente para a melhoria da eficiência nos serviços públicos, bem como aumento da transparência e maior participação pública, fomentando também a Governança Pública que, conforme o Decreto nº 9.203 de novembro de 2017, é “um conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade” (Brasil, 2017, p.1). Para Barbosa e Mota (2022), vivemos em uma sociedade em que é necessário um governo que responda rapidamente às mudanças, tendo em vista que as demandas e necessidades dos cidadãos devem ser respeitadas.

Santos e Visentini (2018), por sua vez, inferem que os avanços tecnológicos oportunizaram aos governos atuarem de forma mais transparente, expondo suas ações na grande rede, bem como criando espaços de participação e fiscalização da gestão pública.

Reck e Hubner (2021) defendem que o nível de desenvolvimento tecnológico de uma sociedade tem por fator determinante a relação do Estado com a tecnologia, pois ele participa da estruturação de estratégias de fomento do setor. Destaca-se que a própria evolução das sociedades foi motivada pela tecnologia.

O Governo Eletrônico (e-gov) consiste no uso de TICs combinado com mudanças organizacionais para aperfeiçoar as estruturas e operações do governo (Twizeyimana; Andersson, 2019).

Segundo Barbosa (2008), o Governo Eletrônico implica em programas de governo focados nas necessidades dos cidadãos, utilizando as tecnologias para promover serviços públicos integrados entre agências governamentais, possibilitando o acesso e entrega de serviços públicos sem a necessidade de o cidadão conhecer toda a complexa estrutura do governo e suas agências.

Para Vargas *et al.* (2021), o conceito de governo eletrônico está relacionado à prestação de serviços que criem valor público centrados no cidadão e não apenas à aplicação de novas tecnologias.

Barbosa (2008) explica que o Governo Eletrônico pode ser compreendido mediante diversas taxonomias. Contudo, é frequentemente considerado como um conjunto de aplicações e tecnologias que facilitam a prestação de serviços públicos, mecanismos de democracia e governança por meios eletrônicos. Nesse contexto, as visões conceituais do Governo Eletrônico podem ser organizadas em três dimensões: e-Serviços Públicos, e-Administração Pública e e-Democracia. Essas dimensões, segundo o autor, são suportadas por dois pilares: a infraestrutura tecnológica e as políticas públicas, como exposto no Quadro 1.

Quadro 1 – Dimensões do Governo Eletrônico

Dimensão	Conceito
e-Serviços Públicos	Relaciona-se à melhoria na prestação de serviços ao cidadão, principalmente por meio de canais digitais de acesso e entrega de soluções eletrônicas, como portais de serviços em websites de governo.
e-Administração Pública	Relaciona-se à melhoria dos processos governamentais e do trabalho interno do setor público pela utilização das tecnologias da informação e comunicação.
e-Democracia	Relaciona-se a utilização das tecnologias de informação e comunicação à maior possibilidade de participação do cidadão nos processos democráticos e de tomada de decisão do governo.

Fonte: Barbosa (2008).

Barbosa (2008) defende que sejam ofertados serviços públicos baseados nos eventos da vida ou linha da vida e que a estruturação das informações e dos serviços permita localização fácil e rápida.

Com base nessa premissa, foi implementada no Brasil a Estratégia de Governo Digital (Brasil, 2024), visando transformar a dinâmica governamental por meio das tecnologias digitais. De acordo com Vargas *et al.* (2021), o termo “governo eletrônico (e-gov)” passou a fazer parte da agenda de autoridades governamentais, englobando uma vasta gama de serviços e aplicações que fazem uso de tecnologia digital e internet, os quais não apenas aumentam, mas mudam continuamente.

De acordo com Vargas *et al.* (2021), o termo “governo eletrônico (e-gov)” passou a fazer parte da agenda de autoridades governamentais, englobando uma vasta gama de serviços e

aplicações que fazem uso de tecnologia digital e internet, os quais não apenas aumentam, mas mudam continuamente.

Uma breve revisão da literatura permite afirmar que há consenso entre os autores sobre o uso das TIC para tornar o governo mais dinâmico, próximo da população e eficiente na resolução de problemas, facilitando a vida dos cidadãos. Além disso, esse uso visa desburocratizar processos e promover uma maior participação social, tornando-os mais democráticos (Barbosa; Mota, 2022; Menezes, 2021; Reck; Hubner, 2021). Torna-se necessário também identificar os possíveis obstáculos que podem desencorajar ou diminuir a utilização dos recursos tecnológicos oferecidos aos cidadãos pelo governo a fim de superá-los.

Barbosa e Mota (2022) ressaltam a importância da confiança nos mecanismos envolvidos durante a utilização das plataformas digitais, tendo em vista o óbvio: se não há confiança em razão de percepções que envolvam risco, pouco provavelmente o recurso será utilizado e o usuário dará preferência a atendimentos e protocolos presenciais mesmo que seja necessário se deslocar até o local e talvez enfrentar longas e desconfortáveis filas. Dessa forma, é necessário identificar a percepção de risco dos possíveis usuários.

De forma semelhante, Maharaj e Munyoka (2019) defendem que privacidade, segurança, confiança, risco e viés de otimismo são quesitos importantes a serem considerados, sendo necessário que os governos reduzam as incertezas e construam a confiança dos cidadãos nos sistemas de e-gov. De acordo com Barbosa e Mota (2022), para atrair os cidadãos à utilização de serviços via internet, é imprescindível que as questões de confiança sejam tratadas.

Menezes (2021) destaca a questão da exclusão digital, que é influenciada por fatores sociodemográficos, como idade, renda, condição de emprego, localização, classe social, nível de escolaridade e tipo de dispositivo utilizado para acesso. Esses aspectos afetam não apenas o uso efetivo do telefone celular e as habilidades em informática, mas também a interação com o governo eletrônico e a própria decisão de utilizá-lo.

Nesse sentido, aos gestores públicos encarregados da formulação de políticas públicas e planos de implantação das TIC no governo eletrônico cabe considerar possíveis obstáculos que os cidadãos podem encontrar que inibiriam a utilização dos recursos oferecidos por meio do Governo Eletrônico, sejam eles questões de confiança, exclusão digital advinda de aspectos sociodemográficos ou até mesmo falta de clareza nos portais onde os serviços são oferecidos. Dessa forma, analisar plataformas existentes em serviços públicos pode contribuir para sua melhoria, bem como a disponibilização de manuais que facilitem o entendimento dos usuários.

2.2 Gestão pública municipal

O Artigo 37 da Constituição Federal de 1988 estabelece que a Administração Pública, tanto direta quanto indireta, incluindo os municípios, deve observar princípios claros, quais sejam: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Nogueira Júnior et al.

(2024) destacam que, no ambiente do governo eletrônico e da administração pública digital, a eficiência é promovida por meio da modernização da gestão pública e da proteção dos direitos dos usuários de serviços públicos. A adoção de tecnologias digitais permite a prestação de serviços públicos de forma mais eficiente, transparente e acessível, alinhando-se aos princípios constitucionais da administração pública.

Guimarães e Oliveira (2019) defendem que a Gestão pública compreende um universo de instituições, órgãos, serviços e agentes públicos cujo objetivo é suprir as necessidades da população, primando pelos interesses da coletividade. Na Gestão Pública Municipal, por sua vez, são exercidas atividades estritamente administrativas por parte do Poder Executivo, o qual é representado pelo prefeito e seu secretariado.

Segundo Avelino *et al.* (2014, p. 73), “o gestor público deve estar impelido pelo desejo de se tornar compreendido pelo cidadão, disponibilizando informações úteis e relevantes para a sociedade”. Ainda conforme o autor, um dos elementos necessários à transparência é a compreensibilidade das informações, mencionando desde a apresentação visual e formatação das informações até o uso de linguagem acessível e orientada ao perfil dos usuários com vista a aumentar o entendimento das informações.

Przebylovicz, Cunha e Meirelles (2018) enfatizam a importância de infraestrutura de TIC para o desenvolvimento de práticas de governo eletrônico na gestão municipal com o objetivo de implementar iniciativas de smart cities. Os autores continuam, enfatizando que a utilização das TIC pode mudar o potencial econômico de uma região, criando maior competitividade, oportunidades de negócios e aumentando o potencial econômico.

De Souza, Curi e Nuintin (2019), em uma pesquisa sobre as práticas de Governo Eletrônico na gestão pública de municípios mineiros, constataram a existência de espaço para melhoria das práticas nos municípios. Também foi possível averiguar que a relação entre os resultados gerados e os recursos disponíveis foi influenciada pela gestão de recursos públicos e pela busca de geração de resultados para a sociedade, não sendo determinante quesito como Receita Total ou PIB *per capita*.

De acordo com Santos e Visentini (2018), a análise da gestão pública em nível municipal possibilita que o espaço local seja investigado, promovendo a prática da cidadania e facilitando a vida social, além de contribuir para o desenvolvimento local. Há de se mencionar também, que segundo as Nações Unidas (2020) a participação é uma dimensão essencial da governança e um dos pilares do desenvolvimento sustentável. A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável enfatiza a importância dos processos participativos. No âmbito da Pesquisa, a e-participação é analisada com base nas funcionalidades dos portais nacionais de governo eletrônico e em outros sites governamentais que estão relacionados à oferta de informações aos cidadãos, à consulta e à tomada de decisões, contribuindo para tornar as instituições mais eficazes. De acordo com Nardone (2019), a administração pública municipal desempenha um papel fundamental

como impulsionadora do desenvolvimento local, especialmente na implementação de práticas relacionadas aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Os impactos dessas práticas na sociedade podem gerar efeitos extraordinários, promovendo um desenvolvimento eficiente e saudável que atenda às necessidades do presente e assegure um futuro sustentável. Conforme o autor, a plena integração dos ODS nas políticas públicas municipais reflete o conceito de “pensar globalmente, agir localmente”.

3. METODOLOGIA

Gil (2008) define a pesquisa como um procedimento racional e sistemático que visa conceder respostas a problemas propostos, averiguando fatores que interferem nos fatos estudados.

Para isso, a metodologia adotada nesta pesquisa foi a revisão bibliométrica com uma abordagem quantitativa. Essa metodologia permite a coleta de estudos publicados sobre a produção científica relacionada ao tema Governo Eletrônico, inicialmente de forma isolada e, em seguida, associada à palavra “municipal”. O objetivo é investigar a produção científica com foco na aplicação do governo eletrônico pelos municípios. Essa investigação se justifica pelo fato de que o nível municipal é o principal ponto de contato direto entre a administração pública e os cidadãos, tornando-se crucial analisar a produção científica voltada para as práticas de governo eletrônico nesse contexto.

Segundo Santos, Gomes e Suero (2024), a bibliometria é uma abordagem quantitativa que utiliza métodos estatísticos e matemáticos para analisar a produção documental, visando refletir sobre padrões e tendências em uma determinada área de pesquisa. De acordo com Câmara e Nunes (2021), os estudos bibliométricos são fundamentais para a organização e análise da produção acadêmica em diferentes áreas. No contexto da administração pública, esses estudos permitem identificar padrões, como os temas abordados, os autores e as revistas mais relevantes, o que proporciona uma visão abrangente da produção científica. A análise bibliométrica também contribui para a melhoria da gestão do conhecimento no setor público, destacando a importância de se converter o conhecimento tácito em explícito, especialmente para otimizar os processos administrativos e inovar na gestão pública. Para Oliveira e Santos (2023), os estudos bibliométricos se concentram na organização de dados de forma a evitar julgamentos de valor, analisando informações como o número de autores, publicações, países, revistas e temas, o que permite uma avaliação objetiva da produção científica.

De acordo com Koerich et al. (2024), as abordagens bibliométricas são fundamentais para mapear a produção acadêmica sobre inovação na administração pública, uma vez que elas permitem a análise sistemática da literatura científica.

Diversos indicadores bibliométricos podem ser empregados, conforme ilustrado no Quadro 2, com base na descrição fornecida por Okubo (1997).

Quadro 2 – Indicadores bibliométricos

Indicador	Conceito
Número de publicações	Reflete a produção científica medida pela contagem de “papel” – com “papel” usado aqui para designar diversos suportes para textos científicos (livros, periódicos, jornais, resenhas, relatórios, artigos etc.).
Número de citações	As citações podem ser consideradas como medida do impacto dos artigos, bem como sua relevância e utilidade, pois presume-se que o artigo de qualidade traz impacto na comunidade científica.
Número de coautores	Reflete o nível de cooperação em nível nacional e internacional.
Número de patentes	As estatísticas de patentes fornecem elementos para medir os resultados dos recursos investidos em pesquisa e atividades de desenvolvimento e, principalmente, tendências em mudanças técnicas ao longo do tempo.
Número de citações de patentes	Mensura o impacto da tecnologia (mais, talvez, do que o impacto da ciência).
Copublicações	Mensura interações e relações científicas entre redes, equipes, instituições e países.
Índice de afinidade	Utilizado para avaliar a taxa relativa de intercâmbio científico entre dois países (A e B) em um determinado período de tempo, em relação a toda cooperação internacional entre esses mesmos dois países no mesmo período.
Links científicos medidos por citações	Mensura redes de influência entre comunidades científicas.
Correlações entre artigos científicos e patentes	Ilustra as ligações (interações) entre ciência (conforme medido por artigos) e tecnologias (conforme refletido em patentes).
Cocitações	Mensura o número de vezes que dois artigos são citados simultaneamente no mesmo artigo, ilustrando as redes temáticas, influência e impacto dos autores.
Coocorrência de palavras	Examina a frequência com que duas palavras são usadas juntas em artigos ou patentes.
Técnicas de representação visual para áreas científicas e países	São utilizadas técnicas visuais para construir mapas que permitem várias interpretações de dados bibliométricos para diferentes propósitos.

Fonte: Adaptado de Okubo (1997).

Soares, Picolli e Casagrande (2018), por sua vez, afirmam que, no Brasil, há indicadores bibliométricos considerados “mais populares”, os quais são baseados em contagem de número de artigos, número de revistas, número de autores, número de autorias, número de instituições ou número de citações.

De acordo com Toledo e Domingues (2018), os estudos bibliométricos devem pautar-se por regras denominadas: Lei de Bradford (Lei da Dispersão), Lei de Zipf e Lei de Lotka (Quadro 3).

Quadro 3 – Leis para estudos bibliométricos

Leis	Medida	Critério	Objetivo Geral
Lei de Bradford	Grau de atração do periódico	Reputação do periódico	Identificar os periódicos mais relevantes e que dão maior vazão a um tema em específico.
Lei de Zipf	Frequência de palavras-chave	Lista ordenada de temas	Estimar os temas mais recorrentes relacionados a um campo de conhecimento.
Lei de Lotka	Produtividade do autor	Tamanho da frequência	Levantar o impacto da produção de um autor em uma área de conhecimento.

Fonte: Adaptado de Toledo e Domingues (2018).

Neste trabalho, foram utilizados como indicadores o Número de Publicações e a Lei de Zipf que investiga as palavras-chave dos artigos. As bases de dados selecionadas para a pesquisa foram a Scientifical Periodicals Electronic Library (Spell) e a Scopus da editora Elsevier.

Segundo informações de seu portal, a Spell foi fundada em 2012 e consiste de um sistema de indexação, pesquisa e disponibilização gratuita de produção científica, em particular, das áreas de Administração Pública e de Empresas, Contabilidade e Turismo, que tem como objetivo central promover acesso, organização, disseminação e análise da produção científica de distintas áreas de conhecimento, contando, em maio de 2023, com mais de 64 mil documentos e mais de 43 milhões de acessos (Spell, 2024).

A base de dados Scopus (Scopus, 2024), por sua vez, segundo dados publicados em seu portal de março de 2023, é um banco de dados de resumos e citações de artigos para jornais e revistas acadêmicos, abrangendo mais de 27 mil títulos, dentre eles, mais de 11,7 milhões de artigos de conferências de mais de 148.500 eventos mundiais, mais de 292 mil livros independentes, mais de 90,6 milhões de registros e mais de 49,2 milhões de registros de patentes em diversos escritórios. A escolha da plataforma internacional se deu também em razão de sua compatibilidade com o VOSviewer, que é uma ferramenta de software holandesa para construção e visualização de redes bibliométricas, podendo incluir, por exemplo, periódicos, pesquisadores ou publicações individuais (Vosviwer, 2024).

Segundo Okubo (1997), as técnicas bibliométricas evoluíram e continuam evoluindo ao longo do tempo. Como exemplo, pode-se citar: contagem de artigos com autoria por país, instituição e autor; contagem de citações para avaliar o impacto do trabalho publicado na comunidade científica; contagem de cocitações (número de vezes que dois artigos são citados juntos em um único artigo); e assim por diante. Todas essas estratégias funcionam juntas para fornecer medições mais detalhadas e eficazes. Os resultados são apresentados em diversos

formatos, como, por exemplo, o mapeamento, com o fim de mostrar os vínculos entre os participantes e ampliar o escopo do estudo.

Para este estudo, o acesso à base Spell se deu em janeiro de 2024 pelo portal disponível em <<http://www.spell.org.br>>. No campo de pesquisa, buscou-se, primeiramente, pelas palavras “governo eletrônico” ou “E-gov” para os critérios Título, Resumo e Palavra-chave no período de cinco anos, contemplando janeiro de 2013 a dezembro de 2023. A busca por critérios foi feita separadamente em razão de o sistema não possibilitar a função com diversos termos.

Para fins de análise de um período mais recente, foi feita a busca dos mesmos termos para 5 anos, contemplando janeiro de 2019 a dezembro de 2023. Posteriormente, foi feita a busca pelos termos “Governo eletrônico” ou “E-gov” e “municip”, sendo o final da palavra omitido para que se buscassem as variáveis da palavra (municípios, municipal etc.).

O acesso à base de dados Scopus se deu em maio de 2023 pelo portal disponível em <<http://www.periodicos.capes.gov.br>>, selecionando Acesso café – Instituição de ensino – Acervo – Lista de Bases e Coleções – Buscar pelo título Scopus. Tendo realizado o acesso à base de dados, com os critérios “Article title, Abstract, Keywords”, foi feita a busca, primeiramente, pelos termos “E-gov” ou “Electronic Government” (Amostra 1) e, posteriormente, “E-gov” ou “Electronic Government” and “municipal” (Amostra 2). Os dados encontrados na base de dados Scopus foram exportados em formato CSV, sendo selecionados “Abstract & Keywords” e salvos em pasta.

Com os dados obtidos na base de dados Scopus, foi possível utilizar o software VOSviewer para criar mapas bibliométricos, os quais oferecem suporte aos estudos a seguir:

- a) Baixar software na página <<https://www.vosviewer.com/>>.
- b) Clicar em “Create”.
- c) Selecionar “Create a map based on bibliographic data”.
- d) Selecionar “Read data from bibliographic database files – Supported file types: Web of Science, Scopus, Dimensions, Lens, and PubMed”.
- e) Selecionar a aba “Scopus” e buscar o arquivo salvo previamente.
- f) Selecionar: Co-occurrence; Full Counting; All keywords.
- g) Definir limites: Minimum number of occurrences of a keyword: 5.
- h) Selecionar o número de palavras-chave: 129.
- i) Selecionar as palavras-chave que continham: “e-gov”, “electronic”, “government” e “municipal”.
- j) Finalizar.

4. RESULTADOS

A pesquisa identificou na base de dados Spell, observando-se os quesitos Título, Resumo e Palavras-Chave, em um período de 10 anos, contemplando o período entre os anos 2013 a 2023, 144 trabalhos relacionados ao tema Governo Eletrônico e E-gov, conforme exposto na Tabela 1.

Tabela 1 – Busca na base de dados Spell em período de 10 anos

Plataforma	Busca Por	Termos	Período	Quantidade
Spell	Título	“Governo eletrônico” ou “E-gov”	2013 a 2023	39
Spell	Resumo	“Governo eletrônico” ou “E-gov”	2013 a 2023	41
Spell	Palavra- Chave	“Governo eletrônico” ou “E-gov”	2013 a 2023	64

Fonte: Dados da pesquisa.

A partir de breve análise realizada a partir de um recorte temporal de um período de 10 anos, constata-se uma média de 14,4 trabalhos relacionados ao tema por ano nessa base de dados, demonstrando que o tema Governo Eletrônico ou E-gov tem sido assunto abordado por diversos pesquisadores.

Com o intuito de averiguar um recorte temporal mais recente, contemplando o período entre 2019 a 2023, totalizando 5 anos, foram encontrados 75 trabalhos relacionados aos termos Governo Eletrônico e E-gov. No entanto, ao associá-los ao termo “Municip”, foram encontrados apenas 2 trabalhos para o mesmo período, o que está demonstrado na Tabela 2.

Tabela 2 – Busca na base de dados Spell em período de 5 anos

Plataforma	Busca Por	Termos	Período	Quantidade
Spell	Título	“Governo eletrônico” ou “E-gov”	2019 a 2023	18
Spell	Resumo	“Governo eletrônico” ou “E-gov”	2019 a 2023	32
Spell	Palavra-Chave	“Governo eletrônico” ou “E-gov”	2019 a 2023	25
Spell	Título	“Governo eletrônico” ou “E-gov” e “Municip”	2019 a 2023	2
Spell	Resumo	“Governo eletrônico” ou “E-gov” e “Municip”	2019 a 2023	0
Spell	Palavra- Chave	“Governo eletrônico” ou “E-gov” e “Municip”	2019 a 2023	0

Fonte: Dados da pesquisa.

Enquanto a média de trabalhos relacionados aos temas Governo Eletrônico ou E-gov foi de 15 por ano, os números caem drasticamente para média de 0,4 por ano quando é acrescentado o termo “municip” na busca.

Na base de dados Scopus, utilizando os quesitos Título, Resumo e Palavras-Chave para realizar a busca, foram encontrados 525 trabalhos para os termos “Electronic Government” ou “E-gov” para o período entre os anos 2019 a 2023, conforme apresentado na Tabela 3.

Tabela 3 – Busca na base de dados Scopus

Plataforma	Busca Por	Tipo	Termos	Período	Quantidade
Scopus	Título, Resumo, Palavra- Chave	1	“E-gov” or “Electronic Government”	2019 a 2023	525
Scopus	Título, Resumo, Palavra- Chave	2	“E-gov” or “Electronic Government” and “municipal”	2019 a 2023	24

Fonte: Dados da pesquisa.

Nessa base de dados, enquanto foram encontrados 525 trabalhos que tratam dos temas “E-gov” ou “Electronic Government”, com média anual de 105 trabalhos, os números também caem drasticamente para 24 trabalhos quando associados ao termo “municipal”, sendo a média anual de 4,8 trabalhos.

Na Figura 1, é possível ter uma visão da produção de trabalhos relacionados ao tema Governo Eletrônico ou E-gov à esquerda e com a associação do termo Municipal à direita.

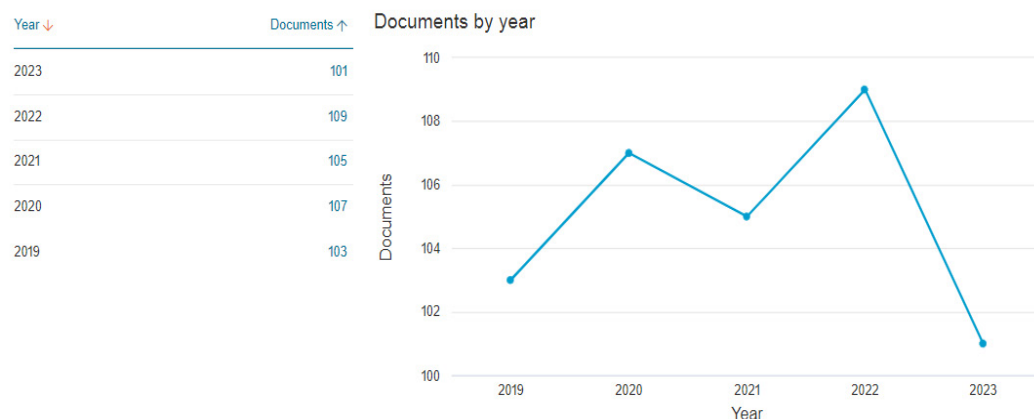
Figura 1 – (Amostra 1 e Amostra 2) - Quantidade de publicações no período 2019 a 2023



Fonte: Filter Range Scopus.

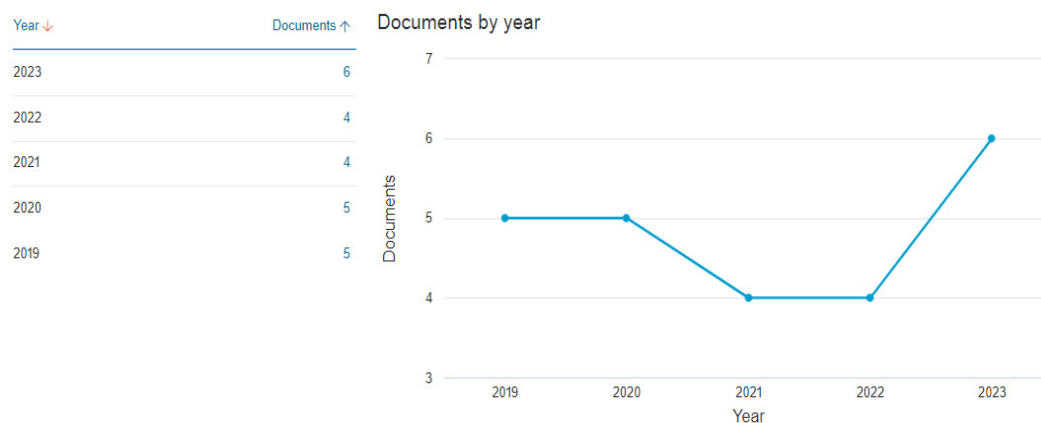
Na Figura 2 (Amostra 1), é possível averiguar, de forma mais acurada, a produção de trabalhos relacionados a Governo Eletrônico ou E-gov e, na Figura 3 (Amostra 2), com associação ao termo Municipal. Além da evidente divergência em relação à quantidade, evidencia-se também uma queda na produção no ano de 2021, em ambos os tipos, causada, possivelmente, pela pandemia Covid 19, o que pode ter dificultado a elaboração e a publicação de trabalhos.

Figura 2 – (Amostra 1) - Quantidade de publicações no período 2019 a 2023



Fonte: Analyze Results – Scopus.

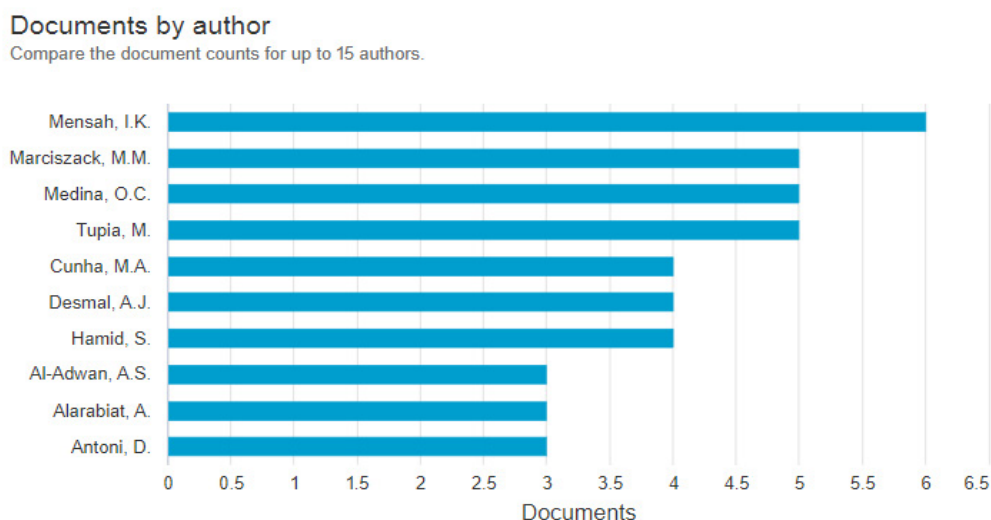
Figura 3 – (Amostra 2) Quantidade de publicações no período 2019 a 2023



Fonte: Analyze Results – Scopus.

Na Figura 4, é possível averiguar que, dentre os 525 trabalhos da amostra coletada, apenas quatro autores publicaram mais de quatro trabalhos.

Figura 4 – (Amostra 1) Autores com maior número de publicações

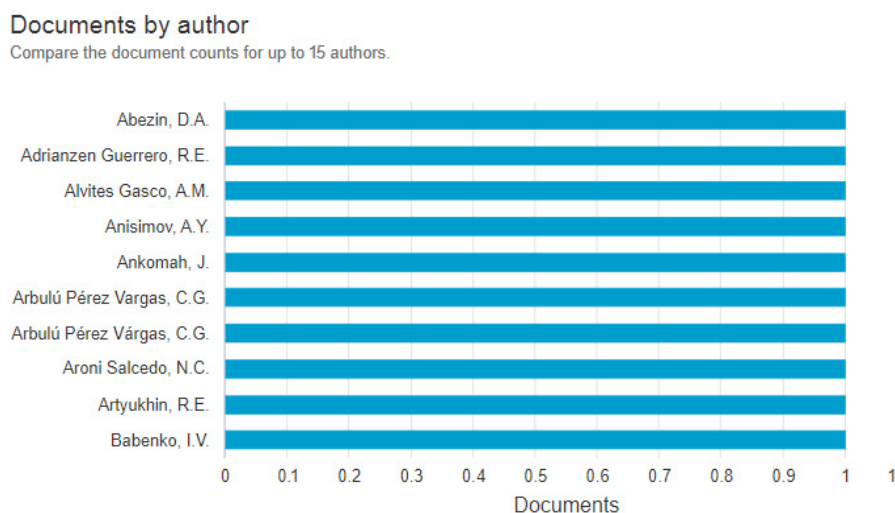


Fonte: Analyze Results – Scopus.

A partir dessa breve análise, pode-se concluir que, apesar do grande volume de documentos, há poucos autores que publicaram um número significativo de trabalhos de pesquisa sobre o tema.

Na Figura 5, por sua vez, é possível averiguar que, entre os 24 trabalhos da amostra coletada, todos os autores publicaram apenas um trabalho.

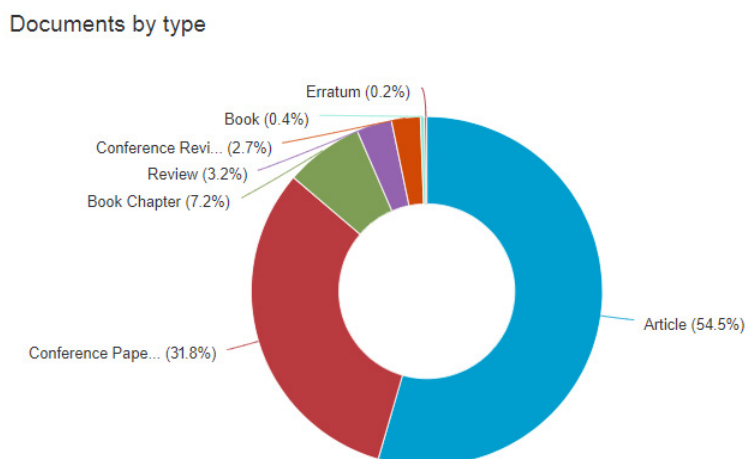
Figura 5 – (Amostra 2) Autores com maior número de publicações



Fonte: Analyze Results – Scopus.

A Figura 6, a seguir, retrata o resultado de tipos de documentos resultantes da busca para os termos “E-gov” e “Electronic Government”.

Figura 6 – (Amostra 1) Tipos de Documento

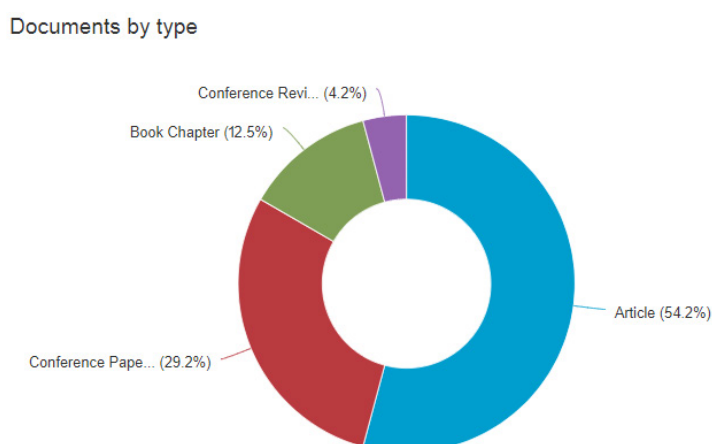


Fonte: Analyze Results – Scopus.

Quanto ao Tipo de Documento, observa-se, a partir do gráfico, que existe predominância de Artigos (54,5%) e Artigos de Conferência (31,8%), somando um total de 86,3% dos trabalhos submetidos.

Na Figura 7, na qual foi associado o termo municipal, encontram-se apenas 2 tipos de trabalhos, quais sejam, artigos (75%) e artigos para conferências (25%).

Figura 7 – (Amostra 2) Tipos de documento

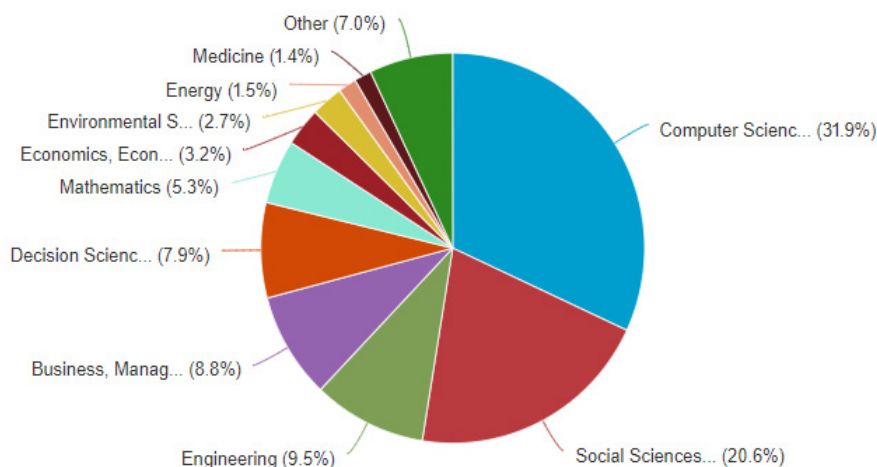


Fonte: Analyze Results – Scopus.

A Figura 8 e a Figura 9 representam a área de pesquisa em que foram publicados os trabalhos.

Figura 8 – (Amostra 1) Área da matéria

Documents by subject area

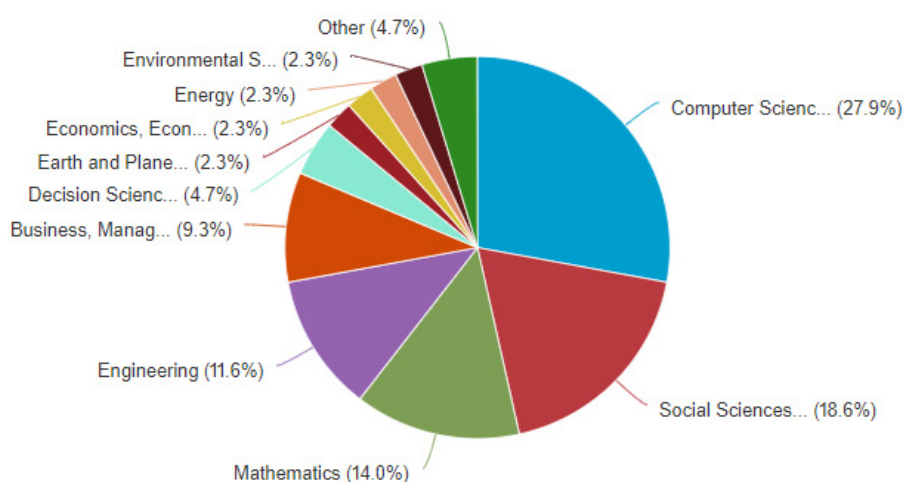


Fonte: Analyze Results – Scopus.

A Figura 8, referente ao tema Governo Eletrônico, demonstra predominância de publicações nas áreas de Ciência da Computação e Ciências Sociais, as quais somam mais de 50% dos trabalhos.

Figura 9 – (Amostra 2) Área da matéria

Documents by subject area

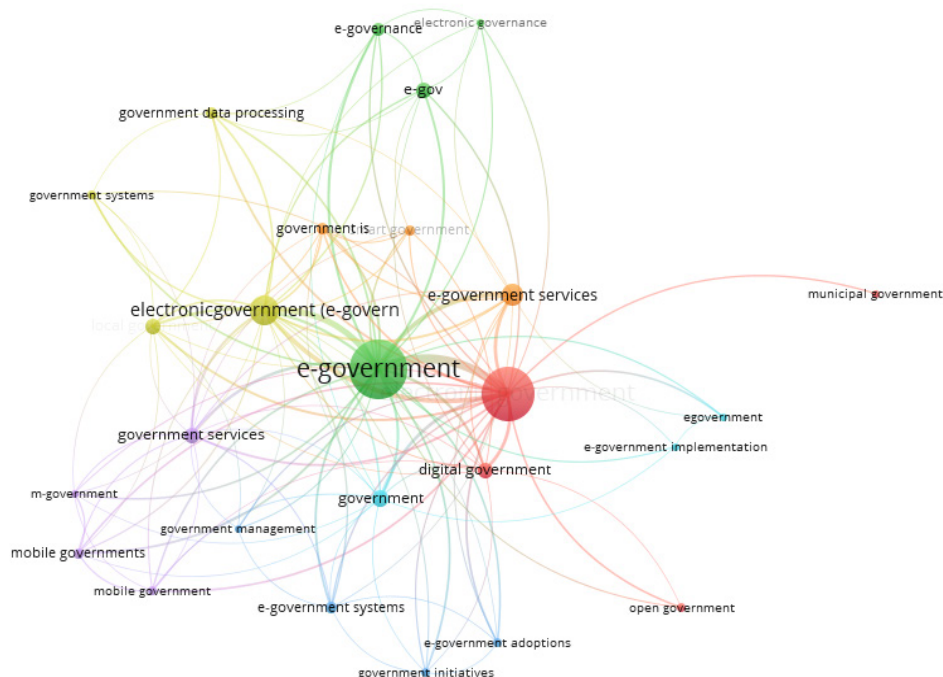


Fonte: Analyze Results – Scopus.

A Figura 9, referente ao tema Governo Eletrônico relacionado a Municípios, demonstra predominância de publicações nas áreas de Ciência da Computação, Ciências Sociais, sendo o total de 46,5% dos trabalhos. Quanto à área de pesquisa, em ambas as amostras, a área de pesquisa Negócios, Gestão e Administração representa menos de 10% dos trabalhos.

O mapa mental elaborado por meio do sistema Vosviewer, demonstrado na Figura 10, representa a ligação entre as palavras-chave “e-gov”, “electronic”, “government” e “municipal” entre os 525 documentos, conforme “Amostra 1”.

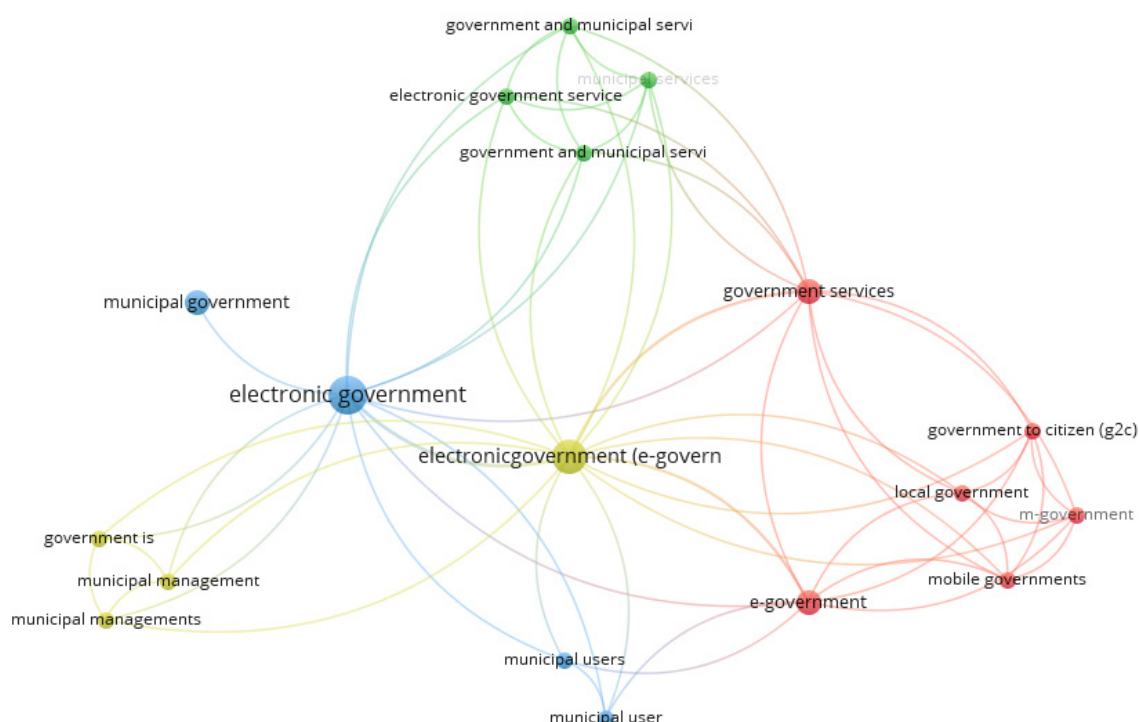
Figura 10 – (Amostra 1) Mapa mental de palavras-chave



Fonte: Vosviewer.

É possível observar nitidamente que, dentre os 525 documentos da base de dados Scopus relacionados aos termos “E-gov” ou “Electronic Government”, houve pouca conexão com o assunto “municipal” nas Palavras-chave.

O mapa mental elaborado por meio do Vosviewer demonstrado na Figura 11, abaixo, representa a ligação entre as palavras-chave “e-gov”, “electronic”, “government”, e “municipal” entre os 24 documentos, conforme “Amostra 2”.



Plataforma	Busca Por	Termos	Período	Quantidade	%
Spell	Título, Resumo, Palavra- Chave	"Governo eletrônico" ou "E-gov"	2019 a 2023	75	100%
		"Governo eletrônico" ou "E-gov" e "Municip"	2019 a 2023	2	2,60%
Scopus	Título, Resumo, Palavra- Chave	"E-gov" ou "Electronic Government"	2019 a 2023	525	100%
		"E-gov" ou "Electronic Government" e "Municipal"	2019 a 2023	24	4,50%

Como resultado da pesquisa realizada, constatou-se que, na base de dados Spell, apenas 2,6% dos 75 documentos, e, na base de dados Scopus, apenas 4,5% dos 525 documentos encontrados relacionavam-se a municípios.

Dessa forma, conclui-se que, entre 2019 e 2023, apesar de o tema Governo Eletrônico ter sido objeto de numerosas pesquisas, o número de estudos que relacionam esse tema aos municípios ainda é bastante limitado.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O tema Governo Eletrônico tem sido foco de diversas pesquisas acadêmicas em razão de uma série de fatores atuais. A necessidade de uma administração pública mais eficiente e transparente, bem como voltada às reais necessidades do cidadão, com menor viés burocrático e aliada à possibilidade de utilização das Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC), é um fator determinante para o desenvolvimento do Governo Eletrônico e aprimoramento da gestão pública.

Durante a pesquisa, foi possível constatar que, embora sejam encontrados diversos trabalhos voltados ao tema, ainda há pouca produção quando relacionado aos municípios e às possibilidades de utilização dos recursos tecnológicos para aprimorar o serviço prestado aos cidadãos de forma mais direta, considerando que o contato mais próximo com os cidadãos ocorre em âmbito municipal. Na base de dados Spell, apenas 2,6% e, na base de dados Scopus, apenas 4,5% dos trabalhos acerca de Governo Eletrônico davam ênfase a questões voltadas para os municípios.

Tal como ocorre em outros estudos, este trabalho apresenta limitações em razão de se basear em apenas duas bases de fontes de dados, a Spell e a Scopus em um período de 5 anos, o que não permite fazer generalizações sobre o tema.

O trabalho, porém, tem relevância, tendo em vista a busca por demonstrar uma lacuna teórica sobre os estudos realizados nos municípios acerca da implementação de práticas de governo eletrônico por meio das novas tecnologias. Para futuros trabalhos, sugere-se que sejam realizadas pesquisas com outras fontes de dados e períodos superiores a cinco anos a fim de se obter uma visão mais ampla sobre o assunto.

REFERÊNCIAS

AVELINO, Bruna Camargos *et al.* Divulgação voluntária do ente público: um olhar sobre o estado de Minas Gerais. **Enfoque: Reflexão Contábil**, v. 33, n. 1, p. 71-88, 2014. DOI: <https://doi.org/10.4025/enfoque.v33i1.21340>.

BARBOSA, Alexandre Fernandes. **Governo eletrônico: dimensões da avaliação de desempenho na perspectiva do cidadão**. 2008. Tese de Doutorado. Disponível em: <<https://repositorio.fgv.br/items/07648335-ea6f-4472-b824-18dc4872a434>>. Acesso em: 30 nov. 2023.

BARBOSA, Johny Davyd Soares; MOTA, Flávio Perazzo Barbosa. Adoção do governo eletrônico: um estudo sobre o papel da confiança. **Revista de Administração Pública**, v. 56, p. 441-464, 2022. DOI: <https://doi.org/10.1590/0034-761220220027> Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rap/a/HRjWs9stQyNx8n96D3FJChQ/>>. Acesso em 30 nov. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017**. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em: <<https://www.gov.br/saude/pt-br/aceso-a-informacao/governanca-publica/comite-interno-de-governanca/legislacao/decreto-no-9-203-de-22-de-novembro-de-2017.pdf/view>>. Acesso em 28 jan. 2024.

BRASIL. **Estratégia de Governança Digital: Do Eletrônico ao Digital** (2019). Disponível em: <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/estrategia-de-governanca-digital/do-eletronico-ao-digital>. Acesso em 30 nov.2023.

BRASIL. **Estratégia Nacional de Governo Digital**. Disponível em: <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/estrategias-e-governanca-digital/estrategianacional>. Acesso em: 6 fev. 2025.

CÂMARA, Kathiurcia Montovanelli Cazotti; NUNES, Isabel Matos. Gestão do conhecimento no setor público: uma análise bibliométrica. **Research, Society and Development**, v. 10, n. 1, p. e8410111386, 2021. DOI: <https://doi.org/10.33448/rsd-v10i1.11386>. Acesso em 05 fev. 2025.

DE SOUZA, Paulo Roberto Rodrigues; CURI, Maria Aparecida; NUINTIN, Adriano Antônio. Práticas de governo eletrônico nos municípios: um estudo da mesorregião do sul e sudoeste do Estado de Minas Gerais. **REUNIR Revista de Administração Contabilidade e Sustentabilidade**, v. 9, n. 1, p. 63-72, 2019. DOI: <https://doi.org/10.18696/reunir.v9i1.898>.

DIAS, Thiago Ferreira; SANO, Hironobu; MEDEIROS, Marcos Fernando Machado de. **Inovação e tecnologias da comunicação e informação na administração pública**. Brasília: ENAP, 2019. Disponível em: <<http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/4284>>. Acesso em: 19 jan.2023.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GUIMARÃES, Lurdinéia Almeida; DE BRITO OLIVEIRA, Ana Flávia Ferreira. A importância da formação em gestão pública municipal para os gestores públicos no exercício de suas funções/The importance of municipal public management training for public managers in the exercise of their functions. ID on line. **Revista de psicologia**, v. 13, n. 45, p. 356-372, 2019. DOI: <https://doi.org/10.14295/online.v13i45.1735>.

HASEGAWA, Regina Keiko; CARVALHO, Luciana. **Governo eletrônico e transformação digital na administração pública municipal: a experiência da vigilância sanitária de Uberlândia-MG**. Dissertação (Mestrado em Gestão Organizacional) – Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2024. DOI: <http://doi.org/10.14393/ufu.di.2024.5067>.

KOERICH, A. B.; DUTRA, A.; MACHADO, S. C. B.; CASAGRANDE, J. L.; MUSSI, C. C. Inovação na Administração Pública: análise bibliométrica a partir do mapeamento da literatura internacional. **Revista Tecnologia e Sociedade**, v. 20, n. 60, p. 1-15, 2024. DOI: <https://doi.org/10.3895/rts.v20n60.17261>.

MAHARAJ, Manoj S.; MUNYOKA, Willard. Privacy, security, trust, risk and optimism bias in e-government use: the case of two Southern African Development Community countries. **South African Journal of Information Management**, v. 21, n. 1, p. 1-9, 2019. DOI: <https://doi.org/10.4102/sajim.v21i1.983>.

MENEZES, Hugo Barroso Silva de. **Governo eletrônico e inclusão digital: uma análise sobre o perfil de uso do cidadão**. 2021. 28f. Trabalho de conclusão de curso (Bacharelado em Gestão Pública) – Universidade Federal da Paraíba. João Pessoa, 2021. Disponível em: <https://repositorio.ufpb.br/jspui/handle/123456789/23420>. Acesso em: 5 fev. 2025.

NAPITUPULU, Darmawan; YAKUB, R. A bibliometric analysis of e-government research. **Library Philosophy and Practice**, v. 2021, p. 1-19, 2021. Disponível em: <https://digitalcommons.unl.edu/libphilprac/5861/>. Acesso em: 5 fev. 2025.

NARDONE, José Paulo. Sustentabilidade e a gestão pública municipal. **Cadernos**, v. 1, n. 3, p. 33-38, 2019. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/epcp/cadernos/index.php/CM/article/view/59>. Acesso em: 5 fev. 2025.

NOGUEIRA JÚNIOR, D. A.; LÓPEZ VALLE, V. C. L.; BENELLI, A. C. Direitos dos usuários de serviços públicos no ambiente do governo eletrônico e da administração pública digital. **Revista de Direito Administrativo**, v. 283, p. 93–130, 2024. DOI: <https://doi.org/10.12660/rda.v283.2024.90691>.

OKUBO, Yoshiko. Bibliometric indicators and analysis of research systems: methods and examples. **OECD Science, Technology and Industry Working Papers**, No. 1997/01, OECD Publishing, Paris, 1997. <https://doi.org/10.1787/208277770603>.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **United Nations E-Government Survey 2020: digital government in the decade of action for sustainable development**. Nova Iorque: ONU, 2020. DOI: <https://doi.org/10.18356/8bdf045f-en>.

PRICE, Derek J. de Solla. **O desenvolvimento da ciência: análise histórica, filosófica, sociológica e econômica**. Rio de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos, 1976.

PRZEYBILOVICZ, Erico; CUNHA, Maria Alexandra; MEIRELLES, Fernando de Souza. O uso da tecnologia da informação e comunicação para caracterizar os municípios: quem são e o que precisam para desenvolver ações de governo eletrônico e smart city. **Revista de Administração Pública**, v. 52, p. 630-649, 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/5wHzDB68Tp7H7STqVkjTd8B/?lang=en>. Acesso em: 5 fev. 2025.

RECK, Janriê Rodrigues; HÜBNER, Bruna Henrique. A transformação digital do Estado: digitalização do governo e dos serviços públicos no Brasil. **Revista Eletrônica Direito e Política**, v. 16, n. 3, p. 1075-1096, 2021. DOI: <https://doi.org/10.14210/rdp.v16n3.p1075-1096>.

SANTOS, Micheli; VISENTINI, Monize Sâmara. Elaboração de um ranking da transparência e compreensão das práticas de gestão de municípios integrantes do COREDE Missões-RS. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 10, n. 4, 2018. DOI: <https://doi.org/10.21118/apgs.v10i4.5634>.

SANTOS, Xisto Andre Frazatto dos; GOMES, Mateus das Neves; SUERO, Roberta. Gestão do conhecimento no setor público: uma análise bibliométrica na base de dados Scopus. **Revista Gestão do Conhecimento e Tecnologia da Informação**, v. 6, n. 1, p. 1-12, 2024. DOI: <https://doi.org/10.31501/rgcti.v6i1.15099>.

SCOPUS. **Scopus: a large abstract and citation database**. Disponível em: <https://www.scopus.com/home.uri>. Acesso em: jan. 2024.

SHENG, Hong; TRIMI, Silvana. M-government: technologies, applications and challenges. **Electronic Government, an International Journal**, v. 5, n. 1, p. 1-18, 2008. DOI: <https://doi.org/10.1504/EG.2008.016124>.

SPELL. **Sistema de Pesquisa e Indexação da Produção Científica**. Disponível em: <<http://www.spell.org.br/>>. Acesso em: jan. 2024.

TOLEDO, Gustavo Sousa; DOMINGUES, Carlos Roberto. Produção sobre educação corporativa no Brasil: um estudo bibliométrico. **Revista de Gestão e Secretariado** (Management and Administrative Professional Review), v. 9, n. 1, p. 108-127, 2018. DOI: <https://doi.org/10.7769/gesec.v9i1.755>.

TWIZEYIMANA, Jean Damascene; ANDERSSON, Annika. The public value of E-Government–A literature review. **Government Information Quarterly**, v. 36, n. 2, p. 167-178, 2019. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.giq.2019.01.001>.

VARGAS, Luiz Claudio Mendes *et al.* Serviços de governo eletrônico no Brasil: uma análise sobre fatores de impacto na decisão de uso do cidadão. **Cadernos EBAPE. BR**, v. 19, p. 792-810, 2021. DOI: <https://doi.org/10.1590/1679-395120200206>.

VIANA, Ana Cristina Aguilar. Transformação digital na administração pública: do governo eletrônico ao governo digital. **Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo**, v. 8, n. 1, p. 115-136, 2021. DOI: <https://doi.org/10.14409/redoeda.v8i1.10330>.

VOSVIEWER. **VOSviewer: visualizing scientific landscapes**. Disponível em: <<https://www.vosviewer.com/>>. Acesso em: jan. 2024.

Regina Keiko Hasegawa

<https://orcid.org/0009-0004-0828-2396>

Mestre em Gestão Organizacional, com área de pesquisa em Governo Eletrônico, pelo Programa de Pós-Graduação em Gestão Organizacional. Bacharel em Administração Pública pela Universidade Federal de Uberlândia (UFU) e Especialista em Gestão Pública Estratégica pela Faculdade Venda Nova do Imigrante (FAVENI).

reginahasegawa@hotmail.com

Luciana Carvalho

<https://orcid.org/0000000196458718>

Doutora em Economia Aplicada, Mestre em Economia e Bacharel em Ciências Econômicas pela Universidade Federal de Uberlândia (UFU). Professora na Faculdade de Gestão de Negócio da Universidade Federal de Uberlândia (UFU).

lucarvalho@ufu.br

UMA DÉCADA DO MARCO REGULATÓRIO DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL (MROSC) E AS PARCERIAS NO BRASIL: REVISÃO DO ESCOPO DOS TRABALHOS PUBLICADOS ENTRE 2014-2023

Patricia Maria E. Mendonça¹

Bruna de Moraes Holanda²

Laura Vieira Neves¹

João Victor Freitas Machado¹

¹Universidade de São Paulo (USP), São Paulo – SP, Brasil

²Fundação Getúlio Vargas (FGV); Fundação José Egydio Setúbal (FJLES), São Paulo – SP, Brasil

Este artigo fornece uma análise abrangente dos primeiros dez anos do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC) no Brasil, instituído pela Lei Federal nº 13.019/2014. O MROSC introduziu inovações nas parcerias entre as OSCs e o poder público. Este trabalho realizou uma revisão de escopo sobre a implementação do MROSC por entes subnacionais a partir de uma amostra de 86 publicações, utilizando diferentes bases de dados. O objetivo deste estudo é avaliar a produção acadêmica sobre implementação do MROSC pelos entes subnacionais, oferecendo *insights* que podem orientar os administradores públicos e os gestores das OSCs no aprimoramento desse processo e enriquecer as discussões empíricas e teóricas em torno das parcerias.

Palavras-chave: MROSC; Lei 13.019 de 2014; parcerias; implementação; governos locais.

UMA DÉCADA DEL MARCO REGULATÓRIO DE LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDADE CIVIL (MROSC) Y LAS ALIANZAS EM BRASIL: REVISIÓN DEL ALCANCE DE LOS TRABAJOS PUBLICADOS ENTRE 2014-2023

Este artículo ofrece un análisis exhaustivo de los primeros diez años del Marco Regulatorio para las Organizaciones de la Sociedad Civil (MROSC) en Brasil, establecido por la Ley Federal No. 13.019/2014. El MROSC introdujo innovaciones en las asociaciones entre las OSC y las autoridades públicas. Este trabajo realizó una revisión de alcance sobre la implementación del MROSC por entidades subnacionales a partir de una muestra de 86 publicaciones, utilizando diferentes bases de datos. El objetivo de este estudio es evaluar la producción académica sobre la implementación del MROSC por entidades subnacionales, ofreciendo insights que puedan orientar a los administradores públicos y gestores de OSC en la mejora de este proceso y enriqueciendo las discusiones empíricas y teóricas en torno a las alianzas.

Palabras clave: MROSC; Ley 13.019 de 2014; alianzas; implementación; gobiernos locales.

A DECADE OF THE REGULATORY FRAMEWORK FOR CIVIL SOCIETY ORGANIZATIONS (MROSC) AND PARTNERSHIPS IN BRAZIL: SCOPING REVIEW OF PUBLISHED WORKS BETWEEN 2014-2023

This article comprehensively analyzes the first ten years of Brazil's Regulatory Framework for Civil Society Organizations (MROSC), established by Federal Law No. 13,019/2014. The MROSC introduced innovations in partnerships between CSOs and public authorities. This work carried out a scoping review on implementing the MROSC by subnational entities based on a sample of 86 publications, using different databases. This study aims to evaluate the academic production on the implementation of the MROSC by subnational entities, offering insights that can guide public administrators and CSO managers in improving this process and enriching the empirical and theoretical discussions around partnerships.

Keywords: MROSC; Law 13,019 of 2014; partnerships; implementation; local governments.

1. INTRODUÇÃO

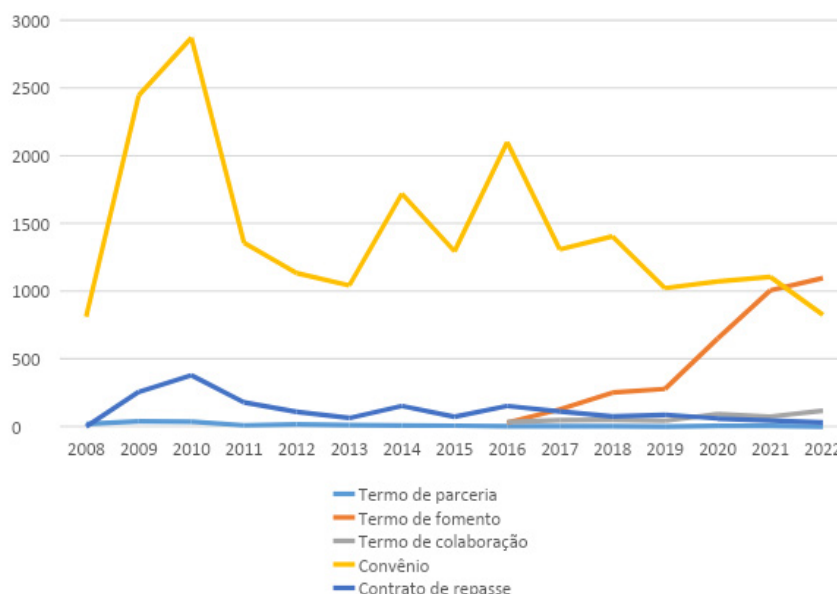
O MROSC foi instituído pela Lei Federal nº 13.019/2014, trazendo inovações para as parcerias entre as OSCs e o poder público. Em 2024, ele completou 10 anos, um momento propício para realizar um balanço da sua implementação e propor aperfeiçoamentos. Estas parcerias são hoje fundamentais para a manutenção de diversos serviços públicos em todo o território brasileiro, cobrindo, em geral, serviços são mais focalizados, com diversidade de objetos e tipos de OSCs parceiras, permitindo vinculação ou proximidade territorial com os públicos que servem. Parcerias MROSC se diferem especialmente de modelos de repasse de OS e convênios, que tratam de gestão de equipamentos públicos ou contratos de valor e volume de serviços muito maiores, em geral executados por OSCs muito grandes e altamente profissionalizadas.

Em cada área (educação, saúde, assistência social, cultura, esporte, direitos humanos), diferentes OSCs cumprem variados papéis, e cada contexto de política pública possui uma dinâmica de interação, passando por estágios de maior aproximação ou consenso sobre estes mesmos papéis na provisão do serviço, o grau de articulação com a política pública e as responsabilidades do Estado (Mendonça; Araújo; Medeiros, 2019).

Entre as principais inovações introduzidas pelo MROSC estão os avanços em governança e colaboração ao longo de seus processos de implementação e execução, juntamente com melhorias em aspectos mais técnicos relativos às práticas de parceria. Esse arranjo pode ser utilizado por gestores federais, como no setor esportivo, e por gestores municipais responsáveis por serviços básicos em diferentes áreas. Além disso, ele pode integrar sistemas mais complexos, como o Sistema Único de Saúde ou o Sistema Único de Assistência Social.

Entre 2016 e 2022, o governo federal assinou 3.890 parcerias com Organizações da Sociedade Civil (OSCs). Destas, 454 foram termos de colaboração (14% do total) e 3.436 foram termos de fomento (86% do total), como mostra a recente publicação (Secretaria Geral, 2024). No mesmo período os termos de fomento e de colaboração, criados pela Lei 13.019/2014, passaram a ser consistentemente mais utilizados, substituindo os demais instrumentos jurídicos (Gráfico 1) em relação a outros modelos de parcerias.

Gráfico 1 – Evolução das parcerias entre administração pública e OSC, por tipo de instrumento jurídico - 2008 a 2022



Fonte: Secretaria Geral da Presidência da República, 2024.

Os dados nos demais níveis federativos são fragmentados; em alguns Portais da Transparência é possível acessá-los, mas não estão dispostos de forma homogênea. No entanto, percebe-se a relevância deste instrumento para as políticas públicas, como exemplo, no município de São Paulo, a quase totalidade da rede Socioassistencial opera via parcerias, com 1.330 Termos de Colaboração firmados com 337 Organizações da Sociedade Civil (OSC), ofertando 239.996 vagas, com repasse do último mês equivalente a R\$ 121.395.381,08 (dados de junho/2023). Em toda a prefeitura de São Paulo, em 2024, existiam mais de 2.700 parcerias MROSC, totalizando repasse de R\$ 4,4 Bilhões.

Notadamente, no âmbito da governança, o MROSC propõe a criação de diversos mecanismos e instrumentos, incluindo comitês de seleção e monitoramento, idealmente compostos por servidores públicos de diversas áreas, cuja função, respectivamente, é processar e julgar os chamamentos públicos e monitorar e avaliar as parcerias, promovendo a simplificação desses processos e fomentando o aumento da transparência (Mendonça, 2017). Adicionalmente, um ponto chave do MROSC é a proposta de criação de Conselhos de Fomento e Colaboração (CONFOCO) como plataformas de coprodução, coordenação e adaptação da implementação do MROSC (Holanda; Mendonça, 2022), cuja característica é a participação paritária de representantes de OSCs e do poder público.

Em termos dos aspectos técnicos da prática da parceria, uma característica que se destaca é a prestação de contas facilitada. Essa abordagem prioriza os objetivos da parceria e a entrega de resultados, em vez de micro gerenciar cada gasto (Mendonça; Falcão, 2016). Também é importante observar que o MROSC introduz mecanismos de transparência e agiliza o processo de parceria por vários meios, como plataformas de tecnologia da informação e comunicação (TIC) e sites eletrônicos (Lopes, 2017).

Este artigo fornece uma visão abrangente dos dez anos iniciais do MROSC. Para tanto, busca avaliar a produção acadêmica sobre implementação do MROSC pelos entes subnacionais por meio de uma revisão de escopo (Amendoeira *et al.*, 2021; Levac *et al.*, 2010), que levantou 86 publicações a partir de uma combinação de bases de dados. Foi produzida uma sistematização que ficará disponível em repositório institucional da Universidade de São Paulo. A partir dela, são oferecidos *insights* que podem orientar os administradores públicos e os gestores das OSCs no aprimoramento desse processo e enriquecer as discussões empíricas e teóricas em torno das parcerias.

Nos achados deste artigo, os trabalhos analisados estão listados em cinco categorias principais: (i) implementação do MROSC nos municípios, (ii) MROSC e seus impactos na sociedade, nas OSCs e na administração pública, (iii) OSCs e suas relações com o poder público, (iv) programas e políticas públicas intersetoriais, e (v) aspectos legais, controle e regulamentação da Lei 13.019/2014. Com base neles, discute-se qual foi o progresso na implementação do MROSC uma década após a promulgação da Lei 13.019/2014. Além disso, a discussão se aprofunda em aspectos essenciais pertinentes à lei que não foram abordados nos trabalhos analisados, destacando áreas que merecem mais exploração, atenção e implementação.

O artigo está estruturado em 4 seções após esta introdução. A seção inicial fornece uma base teórica sobre parcerias entre OSCs e autoridades públicas e o MROSC. Posteriormente, é delineada a abordagem metodológica empregada neste estudo. As seções seguinte apresenta e discute os resultados obtidos com a pesquisa, seguida das considerações finais.

O trabalho mostra o interesse da academia no tema, revelando sua relevância empírica, porém são trabalhos fragmentados, não se verificando avanços teóricos imediatos. São apresentadas ao final proposições para futuros estudos e formas de aprofundar debates teoricamente embasados sobre parcerias MROSC. As implicações práticas são chamar atenção para gestores públicos, especialmente no âmbito subnacional, da presença das parcerias e pontos de atenção relevantes para sua governança e gestão.

2. METODOLOGIA

A revisão da literatura é um processo sistemático de coleta, análise e síntese de informações relevantes disponíveis na literatura científica sobre um determinado tópico ou área de estudo.

É uma forma de pesquisa bibliográfica que tem como objetivo examinar e compreender as principais contribuições já publicadas em um campo específico do conhecimento (Creswell; Clark, 2017).

Neste processo busca-se identificar e selecionar artigos científicos, livros, teses, dissertações e outras fontes relevantes que abordem o tema em questão, para então, analisar criticamente este conteúdo a partir da sistematização de: teorias ou formas de abordar teorias ou tópicos; métodos utilizados; e principais resultados obtidos (Galvão *et al.*, 2017; Siddaway *et al.*, 2019)

Uma boa revisão da literatura permite que se conheça como está o conhecimento acerca de um determinado campo de estudos ou objeto de pesquisa específico. Com isso é possível identificar lacunas de pesquisa, além de formar uma base para propor uma investigação. Pode ainda ser importante para formular novas hipóteses e evitar duplicação de esforços com pesquisas semelhantes (Creswell; Clark, 2017).

Existem diferentes tipos de revisão de literatura, como a narrativa, a integrativa ou a sistemática, que se diferenciam quanto ao rigor na forma como são definidas hipóteses e questões de pesquisa; métodos de definição de amostra e análise. A primeira é mais descritiva e interpretativa. A última mais rigorosa, com preocupação em validação e confiabilidade metodológica. A integrativa busca ser mais abrangente do ponto de vista amostral, para tanto se utilizando de diferentes métodos de amostragem e análise. A Meta análise é um tipo de revisão sistemática quantitativa, que combina os resultados de vários estudos independentes sobre um tema específico, utilizando métodos estatísticos, buscando integrar os dados de diferentes estudos para obter uma estimativa precisa do efeito de uma intervenção ou relação entre variáveis (Grant; Booth, 2009).

Há ainda a Revisão *Rapid Evidence Assessment* (REA), que é uma revisão rápida que utiliza métodos acelerados para sintetizar as evidências disponíveis em um curto espaço de tempo. É geralmente usada para apoiar decisões políticas ou fornecer uma visão geral rápida do estado atual do conhecimento sobre um tema. Este tipo de revisão foi importante durante a pandemia de Covid-19 (Zimmermann, 2021).

O tipo de revisão realizado neste trabalho teve o objetivo de mapear o que se produz sobre um tema, dado que o seu objeto, o MROSC, tem uma existência recente. As revisões de escopo, ou *scoping reviews*, aplicadas neste estudo, têm como objetivo mapear a literatura de um tópico ou campo de pesquisa específico para identificar conceitos-chave e possíveis lacunas. Ela é especialmente indicada para áreas emergentes de pesquisa ou para investigar fenômenos recentes, buscando produzir um mapeamento crítico, destacando o que está presente ou ausente na literatura. É frequentemente utilizada na área de saúde, tanto para orientar a produção de conhecimento, quanto para informar tomadores de decisão (Levac *et al.*, 2010).

A principal finalidade da revisão de escopo é oferecer uma panorâmica descritiva dos estudos analisados. Não se busca avaliar a robustez das evidências e resultados gerados nos

estudos, mas simplesmente compilar e apresentar como as evidências foram geradas, catalogando-as e explorando suas potencialidades. Neste sentido, se distinguem das revisões sistemáticas na medida em que não buscam avaliar a qualidade das evidências encontradas, mas sim mapear rapidamente os conceitos principais que fundamentam um campo de pesquisa (Amendoeira *et al.*, 2021; Levac *et al.*, 2010). Revisões de escopo também se diferem de revisões narrativas, porque não buscam apenas o “estado da arte” de um tópico, mas se propõem a reinterpretar analiticamente a literatura.

Neste trabalho foram utilizados os seis passos apresentados na Quadro I, a seguir.

Quadro I – Revisão de Escopo

Etapa	Considerações	Definições deste estudo
1. Identificação da questão de pesquisa	As questões de pesquisa são de natureza ampla, pois buscam fornecer amplitude de cobertura.	O que sabemos sobre a implementação do MROSC pelos entes subnacionais?
2. Identificação dos estudos relevantes	Esta etapa envolve a identificação dos estudos relevantes e o desenvolvimento de um plano de decisão para onde pesquisar, quais termos usar, quais fontes devem ser pesquisadas, intervalo de tempo e linguagem. Abrangência e amplitude são importantes na busca.	Para realizar este mapeamento foram usadas as seguintes bases de dados: Google Scholar Publish or Perish Elicit Semantic scholar As palavras-chave buscadas foram: MROSC Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil Lei 13.019 de 2014
3. Seleção de estudos	A seleção de estudos envolve critérios de inclusão e exclusão post hoc. Esses critérios são baseados nas especificidades da questão de pesquisa e a nova familiaridade com o assunto através da leitura dos estudos.	Critério de exclusão: manuais, leis, documentos técnicos e publicações sem acesso livre.
4. Forma de sistematização	O formulário de mapeamento de dados é desenvolvido e usado para extrair dados de cada estudo.	A partir da leitura da Lei 13.019, bem como materiais produzidos por governos e OSCs (que não foram objeto desta revisão), buscou-se destacar as principais inovações e pontos de atenção que os entes subnacionais deveriam ter ao passar a utilizar o MROSC como modelos de parcerias. Chegou-se a “categorias” que deveriam ser observadas na revisão.

Etapa	Considerações	Definições deste estudo
5. Agrupar, resumir e produzir relatório de resultados	Uma estrutura analítica ou construção temática é usada para fornecer uma visão geral da amplitude da literatura, mas não uma síntese. Uma análise numérica da extensão e natureza dos estudos usando tabelas e gráficos é apresentada. Em seguida, é apresentada uma análise temática. São necessárias clareza e coerência ao comunicar os resultados.	<p>Foi produzida uma tabela que além das “categorias” trazia: autores, título, local de publicação com link, ano.</p> <p>Isto permitiu a produção de alguns dados quantitativos e uma análise temática, apresentadas na sessão de resultados e análise.</p> <p>Identificou-se lacunas, categorias não abordadas pelos estudos, mas que seriam relevantes do ponto de vista teórico-empírico.</p>
6. Consulta	Oferece oportunidades para o envolvimento de tomadores de decisão e das partes interessadas para sugerir referências adicionais e fornecer <i>insights</i> além daqueles na literatura.	Etapa prevista - apresentação ao CONFOCO nacional

Fonte: elaboração própria com base em Amendoeira *et al.*, 2021; Levac *et al.*, 2010

O ponto de partida para a seleção dos trabalhos a serem incluídos no estudo foi o Google Scholar, base que permite incluir os trabalhos de conclusão de curso, além de artigos completos em conferências. Como o MROSC é um fenômeno recente, boa parte da literatura compreende trabalhos ainda não publicados em periódicos indexados, os trabalhos de conclusão de curso de graduação, especialização, dissertações e teses, além de apresentações em congressos com artigos completos, acabam se tornando *corpus* importantes de conhecimento do tema.

Foram adicionadas buscas em mais 3 plataformas voltadas para revisão de literatura: Publish or Perish (94 trabalhos); Semantic Scholar (60 trabalhos) e Elicit (11 mais relevantes). Estas plataformas além de listarem trabalhos que não constavam na busca do Google Scholar (56), também possibilitaram identificar quais publicações eram as mais relevantes, em termos de citações e acesso. No entanto, as listas com estes trabalhos mais relevantes foram diferentes entres as ferramentas, houve apenas alguns trabalhos que constavam todas, de modo que não foi possível estabelecer nenhum ranking de influência. O período compreendido de coleta foi entre 2014 e maio de 2023.

O interesse maior era na produção acadêmica sobre o tema, por isso foram excluídos normativos, bem como comentários e notas técnicas a estes normativos, relatórios, guias, manuais e outras publicações similares de governos e OSCs, bem como publicações às quais os pesquisadores não tinham acesso livre ou por meio das bibliotecas de suas universidades.

Os trabalhos foram importados para uma planilha, inicialmente realizou-se o corte de publicações repetidas. Em seguida a base foi organizada destacando: autor, título, veículo de publicação, ano e link. Uma primeira análise foi realizada com base nos resumos. Foram excluídos estudos que apenas faziam menção ao MROSC, mas de fato não abordavam o seu conteúdo. Na maioria das vezes esta exclusão foi feita a partir da leitura dos resumos, mas em alguns casos precisou se proceder a leitura completa do trabalho. A base completa utilizada nesta análise teve 86 publicações¹.

A análise dos textos foi feita com base em categorias. Estas foram codificadas a partir especialmente da Lei 13.019/2014 e outros documentos técnico e manuais, materiais que não são objeto desta revisão de escopo, mas que foram importantes para determinar que informações e conteúdos referentes ao MROSC devem ser consideradas quando se busca compreender como está sendo a realização de parcerias pelos entes subnacionais a partir do arcabouço do MROSC.

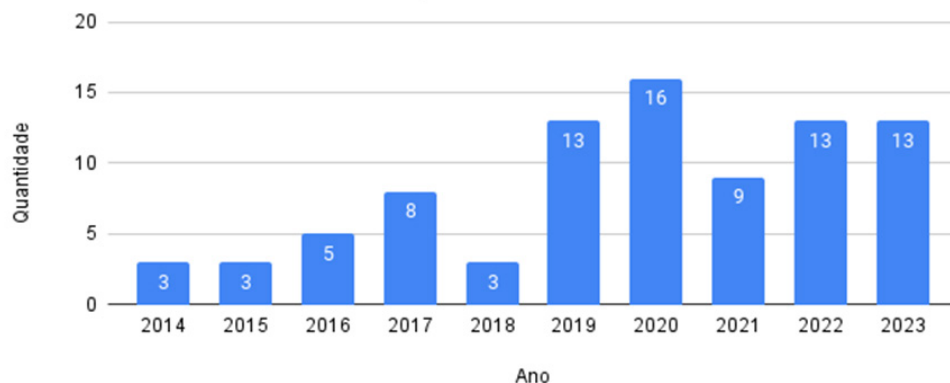
O conteúdo coletado foi examinado pelos autores deste trabalho usando uma matriz de análise com base nos principais pontos do MROSC. Os elementos listados na matriz foram:

- Dados sobre a publicação: título; autores; tipo de publicação; área de conhecimento; ano de publicação; link;
- Dados sobre os procedimentos e descobertas da pesquisa: aplicação empírica; dados analisados; política analisada; principais resultados da pesquisa;
- Principais elementos do MROSC: destaques do MROSC analisados; coordenação e adaptação ao MROSC (por exemplo: CONFOCO, grupos de trabalho, outros); treinamento/qualificação de funcionários públicos ou gerentes de OSCs; uso de TICs; (re) desenho de processos; comitê de seleção; comitê de monitoramento; prestação de contas; criação de regulamentos específicos;
- Contribuições gerais da publicação para questões práticas.

Com relação aos dados sobre a publicação, os trabalhos correspondem ao período entre 2014, ano em que a Lei 13.019/2014 foi promulgada, e maio de 2023, e após as exclusões a amostra final teve um total de 86 trabalhos. O Gráfico 1 abaixo mostra a distribuição das publicações por ano.

¹Link para lista com publicações sobre MROSC revisadas neste estudo: <https://docs.google.com/spreadsheets/d/18xlOofAwG191mIdvEnBjfdLY5RKigK9Lcp08RTbC5w/edit?usp=sharing>

Gráfico 1 – Distribuição de trabalhos analisados/ano.

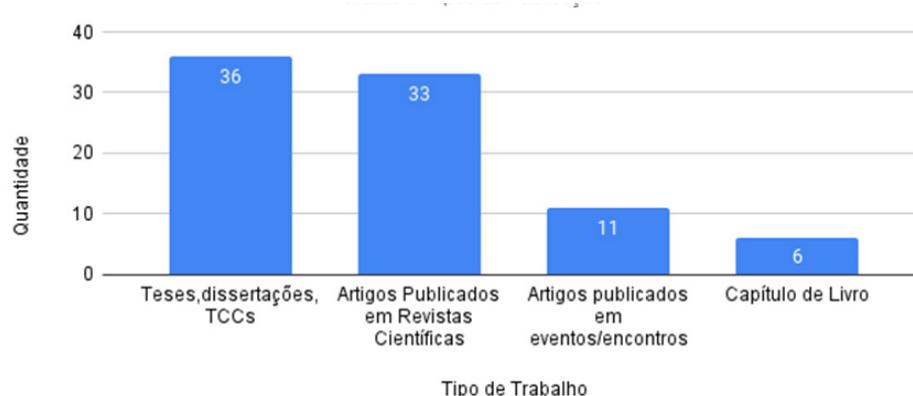


Fonte: elaboração própria.

Como se pode observar, há publicações sobre o MROSC desde o ano de sua criação, em 2014. Mesmo antes de sua aprovação já ocorria um amplo debate no GT no governo federal em diálogo com a sociedade civil através da coalisão [Plataforma MROSC](#) (Mendonça; Falcão, 2016). Nota-se que a legislação entra em vigor em 2016 na União e estados, e somente em 2017 nos municípios, um dos motivos pelo qual as publicações tenham crescido a partir de 2017. Mas foi em 2019, cerca de cinco anos após a promulgação da Lei 13.019/2014, que houve um aumento considerável, saltando de três para 13. Esse nível de produção praticamente se manteve nos anos seguintes, com uma queda em 2021, mas uma recuperação em 2022.

O Gráfico 2, a seguir, mostra que grande parte dessas publicações são teses, dissertações e Trabalhos de Conclusão de Cursos de especialização e graduação. Há também considerável número de artigos publicados em periódicos científicos, e um número menor de artigos completos apresentados em eventos (somente foram considerados os que têm publicação em anais), e em menor número, capítulos de livros.

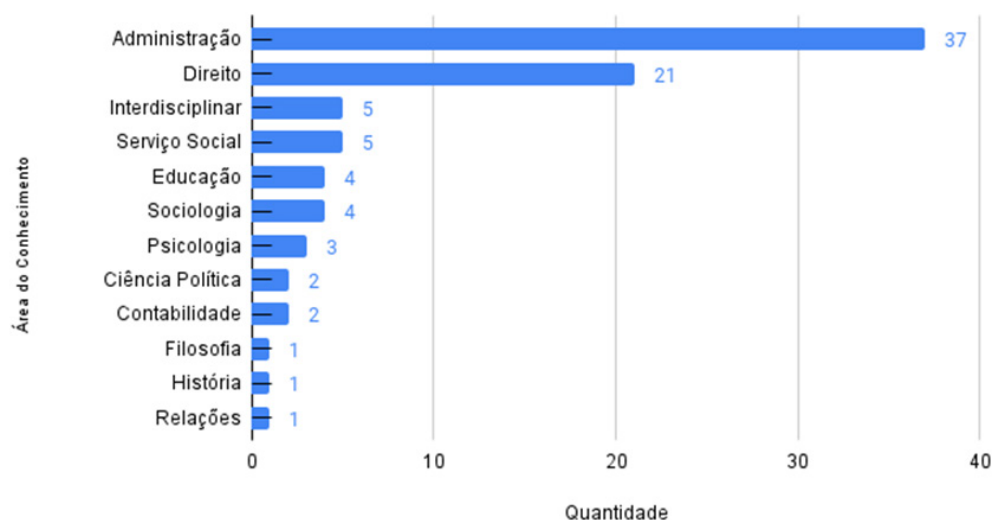
Gráfico 2 – Tipos de publicação



Fonte: elaboração própria.

Além disso, como é possível observar no Gráfico 3, abaixo, a principal área de conhecimento que engloba essas publicações é Administração Pública e de Empresas, com 30 estudos. Em seguida, vem Direito, representado por 21 trabalhos, enquanto Interdisciplinar e Serviço Social contribuem com 5 trabalhos cada.

Gráfico 3 – Áreas de conhecimento



Fonte: elaboração própria.

Após a conclusão da matriz de análise foram identificadas semelhanças e discrepâncias entre as publicações analisadas, que serão expostas na seção subsequente.

3. RESULTADOS E DISCUSSÃO

A matriz de análise organizou uma grande quantidade de dados, mas devido as ausências em vários elementos do MROSC - uso de TICs; (re)desenho de processos; comitê de seleção; comitê de monitoramento -, e devido as semelhanças e diferenças encontradas nas demais categorias mapeadas, procedeu-se uma nova codificação para a análise e apresentação da revisão de escopo.

Foram codificadas as novas categorias de conteúdo analítico, as quais são explicadas a seguir: 1- Coordenação local; 2- Agendas e atores; 3- OSCs e relacionamentos com poder público; 4- Políticas públicas e Programas intersetoriais; 5- Controle e regulação da Lei 13.019/2014.

3.1 Implementação do MROSC em entes subnacionais: a coordenação local

Neste grupo estão estudos que analisaram a experiência e impactos da implementação do MROSC em alguns municípios brasileiros pelo ponto de vista da administração pública e de OSCs. Algumas das análises consideraram áreas setoriais como Educação e Assistência Social e outras abrangem a esfera pública de modo geral.

As produções selecionadas nesta revisão dão conta de explicitar o modo como o MROSC foi implementado em 13 municípios brasileiros, uma região metropolitana e dois estados, a partir de diferentes enfoques temáticos e metodológicos, ressaltando os mecanismos mobilizados para o seu processo de implementação. A vasta maioria dos trabalhos observou contextos do Sul e Sudeste, com destaque para SP (6 trabalhos, considerando estado e municípios), MG (6 trabalhos), RS (4 trabalhos). A BA aparece em seguida com 3 trabalhos, SC (1), MS (1) e PR (1).

Considerando os resultados das pesquisas, pode-se inferir que há muitas diferenças na forma como cada estado ou município lidou com a regulamentação do MROSC e como as OSCs foram impactadas. Essas diferenças se dão em relação aos mais diversos aspectos do processo de parcerização: como e com quem os treinamentos e capacitações estão sendo realizados (Amorim; Machado; Alvarez, 2020; Lara, 2020; Rosa, 2019), qual o papel das parcerias e como conduzir a instalação dos CONFOCOs (Holanda, 2021; Holanda; Mendonça, 2022), outras formas de coordenação local (Falcão; Mendonça, 2023), qual o nível de participação das OSCs no processo de implementação (Montano, 2018; Pereira, 2018), se o processo de chamamento público está sendo realizado (Neves; Jesus, 2019), entre outros.

3.2 MROSC: agendas e atores, do nível nacional ao local

Neste grupo, os trabalhos abordam eventos, atores, instrumentos ou conflitos inerentes ao MROSC, tanto na sua fase de construção como também posterior a sua implementação. Os temas estudados, bem como os objetivos específicos pretendidos, são mais diversificados em comparação com as outras categorias.

A análise de Neto (2021) defende que, entre o período temporal de 1997-2018, o debate sobre a regulação de parcerias estava inserido em um cenário de disputa de interpretações. Os autores concluem que o MROSC foi fruto do embate de duas coalizões de defesa, sendo uma favorável e outra contrária. A favorável vê as parcerias como “alternativa eficiente na realização de políticas essenciais” e facilitadoras do espaço de participação social e democratização, sob uma perspectiva de redução do protagonismo estatal. Por outro lado, a contrária ou “desconfiada” possui uma visão estadocêntrica, criminalizadora e fiscalista, e defendem atuação expressiva dos órgãos de controle. Embora o resultado final expresse maior representatividade da coalizão favorável, ainda carrega efeitos da contrária, como o controle de resultados, que foi pouco desenvolvido (Neto, 2021).

Já em Mendonça e Alves (2019), a compreensão sobre a formação da agenda e a participação dos atores se desloca do nível nacional para o local, demonstrando que as arenas em que se disputam a compreensão sobre parcerias e implicações do MROSC se modificam a depender do contexto e histórico de relações existentes entre as OSCs e os governos locais.

Medeiros e Machado (2017) argumentam que o MROSC tem o potencial de gerar conflitos entre os atores que celebram as parcerias (gestores públicos e OSCs) e os agentes de controle

externo. Schwarz e Acco (2018) destacam que a natureza da política influencia tanto a forma como a política era executada, como também a interpretação do gestor sobre a implementação por meio de OSCs; gestores ativistas têm importante papel na lei. Vettor e Santos (2019) também observam que a operacionalização das exigências da Lei 13.019/2014 se desenvolve de forma sistemática, multiprofissional e intersetorial.

Há muitos trabalhos que mencionam o processo de adaptação ao MROSC feito com participação das OSCs e outros atores locais. Mas há igualmente relatos que não mencionam existência de processos participativos.

3.3 Organizações da Sociedade Civil e suas relações com o poder público

Trabalhos que destacam experiências de atuação das OSCs sob determinada ótica e suas relações com o governo, com destaque para os temas relacionados à gestão, financiamento, captação de recursos e transparência, sendo os 3 últimos mais enfatizados. Alguns artigos abordam o exercício de várias OSCs de maneira geral, outros analisaram de maneira mais aprofundada alguma organização em específico.

De início, pode-se notar um aspecto em comum presente entre as OSCs, principalmente nas de menor porte, no que tange à dificuldade enfrentada para o financiamento e sustentabilidade dessas organizações. Essa dificuldade se mostra ainda mais desafiadora quando a OSC não possui a estrutura e gestão necessária para manter uma transparência contábil em conformidade com os requisitos da legislação, fator que facilita no recebimento de recursos financeiros pelo governo.

Por outro lado, organizações maiores e mais consolidadas têm menos percalços na sustentabilidade financeira, como é o exemplo da APAE no município de Araçuaí/MG. A instituição possui sólidos mecanismos econômicos, incluindo alocação eficiente de recursos, definição clara de metas, auditoria interna, transparência e boa gestão de processos, produtos e serviços (Andrade; Souza; Cruz, 2020).

A pandemia de COVID-19 também impactou negativamente as OSCs. Uma pesquisa com OSCs na região metropolitana de Belém do Pará destacou que 89% delas sofreu redução drástica de receitas, com impacto nas que possuem atividades voltadas para arte, cultura e educação. Por outro lado, essa crise também serviu como estopim para o surgimento de novas organizações e movimentos sociais visando enfrentar as fragilidades expostas pela pandemia.

3.4 Políticas públicas e programas intersetoriais

Neste grupo os trabalhos não se aprofundam no MROSC como objeto de análise, porém, se fazem necessários para compreender a atuação das OSCs e do poder público no planejamento e na implementação de políticas públicas desenhadas para algum fim específico. As políticas públicas que mais aparecem como recorte específico de análise são: Assistência Social 7, Educação 2, Saneamento básico¹, Desenvolvimento rural 1, Drogas 1, Segurança Pública 2.

Rosa (2019), por exemplo, efetua uma análise sobre o processo de implantação do MROSC em nove municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre, no Estado do Rio Grande do Sul. O foco da dissertação da autora consiste na interface entre as redes socioassistenciais do SUAS e o MROSC em cada um dos contextos locais.

3.5 Aspectos legais, instrumentos, controle e regulação da Lei 13.019/2014

Trabalhos que analisam, sob uma ótica jurídica, a Lei que regulamenta o MROSC e seus instrumentos de controle e regulação. Esses trabalhos, em sua maioria, são produções de revistas ou instituições vinculadas ao Direito e à Administração.

Salinas (2019) analisa esse processo utilizando o conceito sob a luz do seu espaço regulatório, caracterizado pela fragmentação de regimes jurídicos das parcerias. Ela descreve todos esses regimes (convênio, contrato de repasse, termo de parceria, contrato de gestão) até a enfim consolidação de uma lei mais universal (MROSC) com os termos de fomento e colaboração.

O MROSC progride em relação a legislações anteriores ao entrar com novos instrumentos jurídicos melhores delimitados para parcerias. Vários trabalhos fazem análises jurídicas destes instrumentos: CONFOCOs (Salinas, 2019), chamamentos públicos e a inegibilidade (Salgado; Violin, 2017; Portella; Sabença, 2019).

Os estudos de Pereira (2022), e Silva e Nacarati (2019) exploram de maneira mais aprofundada de que forma o novo regime de parcerias fortaleceu esse processo, culminando na desresponsabilização do Estado pelas ações sociais. Eles também colocam em questão a precarização do trabalho realizado pelas OSCs, como também foi objeto de estudo realizado por Braga *et al.* (2021) em equipamentos de assistência social do município de São Paulo, onde foi identificada uma relação desigual entre trabalhadores contratados de OSCs e servidores públicos, sendo os primeiros mais prejudicados na execução do serviço prestado.

Freitas, Gregório e Souza (2020) alegam que, sob a perspectiva da efetividade, apenas o MROSC não é suficiente para implementação dos fundamentos da gestão pública transparente e democrática conforme previsto na norma. É necessário um alinhamento estratégico mais sólido e uma cooperação mais estreita entre os diferentes níveis estatais para sua regulamentação e para aumentar a efetividade dos serviços públicos.

Há análises sobre como estão sendo realizadas prestações de contas sob o regimento do MROSC, muitas delas focando nos órgãos de controle, como a de Sobral (2019), Bach, Klippel e Guarido (2021).

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Passados 10 anos de aprovação da Lei 13.019/2014 verifica-se um crescente interesse da academia pelo tema. Este estudo teve o objetivo de realizar um levantamento da literatura com vistas a informar tomadores de decisão sobre pontos importantes relacionados à implementação

do MROSC por entes subnacionais, bem como sistematizar o conhecimento inicial produzido para sugerir aprofundamentos de pesquisa e produção de conhecimento.

A maior parte das publicações concentra-se nas áreas de administração pública e direito e se dá no formato de trabalhos finais de graduação, especialização, mestrado e doutorado. Este tipo de publicação, entretanto, está seguido de perto de artigos em periódicos. Isto é esperado com temas que são recentes, e a tendência é que publicações em periódicos revisados por pares aumentem nos próximos anos.

Uma parte destes trabalhos faz discussões conceituais, sobre prestação de contas, *accountability*, princípios jurídicos de transparência e eficiência presentes na Lei nas formas de instrumentos voltados para isonomia, definição de requisitos de OSCs, simplificação de controles e ênfase nos resultados, além dos seus instrumentos contratuais. Vários trabalhos mostram estes instrumentos sendo acionados em legislações locais, destacando a inovação que trouxe e necessidade de adaptação técnica e cultural. A criação de normativos para regulamentação local pode ser ponto de tensão por desalinhamentos com a própria Lei 13.019/14, ou por terem se dado de forma mais fechada, sem participação. Esta é uma área que pode ser aprofundada em futuras pesquisas visando testar as seguintes proposições:

Proposição 1: Maior participação social na regulamentação local do MROSC leva a regulamentação local mais alinhada com a Lei 13.019/2014, com maior ativação de instrumentos inovadores da Lei 13.019/2014 (atuação em rede, simplificação burocrática, criação do CONFOCO)?

Proposição 2: De que forma a produção e abertura de dados pode influenciar na agenda de parcerias e sua regulamentação?

Acredita-se que debates teóricos sobre transferência, governo e dados abertos, possam ter espaço relevante nesta agenda de pesquisa (Silva *et al.*, 2014).

Adaptações como as propostas na Lei 13.019/14 podem requerer proposições de normativos infralegais, mas, em geral, os maiores desafios das administrações públicas subnacionais estão em promover um processo interno, idealmente dialogado com OSCs, para criar ou modificar estruturas, processos e instrumentos que deem suporte à gestão de parcerias orientadas pelos princípios do MROSC. Isto depende da ativação de processos de coordenação. Vários estudos descrevem estes processos demonstrando que há uma diversidade de formas de coordenação local, com diferentes estruturas sendo criadas (podendo se valer da instalação do CONFOCO ou não), processos e instrumentos.

Outros trabalhos analisam o processo de formulação nacional e local, avaliando atores envolvidos no processo e se houve participação social. Os trabalhos que adentram na

implementação do MROSC nos estantes subnacionais se concentram nas regiões Sul e Sudeste. Aqui fica uma recomendação para que pesquisadores das regiões Norte e Centro Oeste produzam sobre o tema, buscando incentivos para pesquisas nestes locais ou estimulando a colaboração entre pesquisadores que já produzem sobre o tema em grupos ou redes de pesquisa.

Algo que aparece com certa constância nos relatos é a realização de capacitações e treinamentos com OSCs e gestores públicos, realizados a partir de esforços diferentes, mobilizando diferentes órgãos, universidades, consultorias. Já existe uma quantidade de materiais e cursos formatados, em termos de pesquisa, bem como de ações públicas, poderia ser aprofundada a seguinte proposição:

Proposição 3: Quais formatos (online, presencial) e conteúdos estão sendo adotados nestas capacitações? A que público se destinam (servidores, OSCs, controladores, separadamente ou em conjunto). Como é possível ampliá-las?

Nos estudos revisados verificou-se que capacitações e formações realizadas em conjunto com administração pública e OSCs são interessantes para alinhar entendimentos e dirimir dúvidas. Há experiências como a de mutirões de resolução de pendências administrativas, realizados coletivamente com OSCs.

A ausências nos estudos igualmente chamam atenção. O Uso de TICs e modelagem de processos mediados por sistemas eletrônicos praticamente não foi mencionada. Observa-se nos relatos a necessidade de alinhamento interno com áreas-meio da administração pública: finanças, contabilidade, procuradoria, TI. Houve também necessidade de articulação horizontal com diferentes áreas do executivo e órgãos de controle. Isto nos leva a pensar a seguinte proposição para futuras pesquisas:

Proposição 4: Que processos necessitam ser revistos e adaptados para a integração entre áreas e o fluxo de atividades para implementação do MROSC seja realizado?

Proposição 5: Que sistemas poderiam ser integrados ou desenvolvidos para dar suporte à gestão de parcerias?

Há experiências de adaptações, como do sistema SEI na prefeitura de SP. Há desenvolvimentos isolados em algumas administrações públicas locais. Um tópico importante para a CONFOCO nacional seria o desenvolvimento de sistema que desse suporte à gestão de parcerias, idealmente de acesso aberto com possibilidade de programação por cada ente e troca de experiências com vários atores.

Outra ausência importante foi acerca das Comissões de Monitoramento e Avaliação. Este parece ser um campo específico para dar suporte ao controle de resultados. Neste sentido as seguintes proposições podem ser abordadas em futuras pesquisas:

Proposição 6: Como as comissões de monitoramento e avaliação podem dar suporte ao controle de resultados:

Proposição 7: Que instrumentos de gestão (modelos, guias, cestas de indicadores temáticas) podem dar suporte ao trabalho das comissões de monitoramento e avaliação?

Proposição 8: Como está a composição das comissões de monitoramento e avaliação? Há especialistas externos?

Acredita-se que as proposições 4, 5, 6, 7 e 8 poderiam ser amplamente exploradas dentro dos debates teóricos sobre controle de resultados e gestão estratégica no setor público detalhando seu enfoque nas parcerias (Ferreira; Oliveira, 2021).

Os relatórios de visitas técnicas e de monitoramento são encaminhados para estas comissões e, caso municiado de instrumentos adequados podem aprimorar diversos processos na gestão de parcerias como editais e planos de trabalho.

Um tema que não foi encontrado em nenhum estudo desta revisão foram emendas parlamentares, que tem crescido em termos de quantidade e volume de recursos nas parcerias. Futuros levantamentos poderiam:

Proposição 9: Mapear emendas parlamentares formalizadas via MROSC em áreas temáticas e/ ou por municípios.

Proposição 10: Que limitações tem acontecido para que estas emendas não sejam formalizadas?

Por fim, verificamos que de modo geral os estudos se concentraram em relatar a mobilização, regulamentação local para adaptação ao MROSC, articulação das parcerias com políticas públicas, mas poucos se concentram em verificar como/ se estão sendo ativados os instrumentos específicos do MROSC na realização das parcerias: atuação em rede, procedimento de manifestação de interesse social, simplificação burocrática, controle de resultados, dispensa chamamento- emendas, funcionamento de comissões de seleção e de monitoramento e avaliação.

Esperamos que este trabalho possa orientar futuras pesquisas e tomadores de decisão.

REFERÊNCIAS

AMENDOEIRA, José; MÁRIO, Silva; FERREIRA, Maria Regina; DIAS, Hélia. Tutorial revisão sistemática de literatura: a scoping review. **Ipsantarem.pt**, 2021. Disponível em: <https://repositorio.ipsantarem.pt/handle/10400.15/3784>. Acesso em: 26 ago. 2024.

AMORIM, Aline Fabiana D'Angelis; MACHADO, Juliana Coelho; ALVAREZ, Karine Rodrigues. **A implementação da Lei nº 13.019/2014: estudo de caso na Prefeitura Municipal de Conselheiro Lafaiete**. Trabalho de Conclusão de Curso, Universidade Federal de Ouro Preto, 2014. Disponível em: <http://www.monografias.ufop.br/handle/35400000/5103>. Acesso em: 25 ago. 2024.

BACH, Gabriel Henrique Espiridião Garcia; DAL KLIPPEL, Jacqueline Comune; GUARIDO, Fernanda Alves Andrade. Prestação de contas das organizações da sociedade civil em parcerias com a administração pública: legitimidade na percepção do Tribunal de Contas da União e da doutrina. **Caderno PAIC**, v. 22, n. 1, p. 365–390, 2021. Disponível em: <https://cadernopaic.fae.edu/cadernopaic/article/view/471>. Acesso em: 25 ago. 2024.

BRAGA, Fernanda de Jesus Ligeiro; CORDEIRO, Mariana Prioli; RIBEIRO, Marcelo Afonso. Relação entre servidores/as contratados/as e concursados/as em serviços da assistência social: impactos sobre o trabalho. **Gerais: Revista Interinstitucional de Psicologia**, v. 14, n. 0, 2021. DOI: <https://doi.org/10.36298/gerais202114e16727>

CRESWELL, J. W.; CLARK, V. L. P. **Designing and Conducting Mixed Methods Research** (2nd ed.). Thousand Oaks Sage Publications. 2017.

CRUZ, Regiane Pereira; ANDRADE, Guilherme Chaves; SOUZA, Laís Barbosa Durães de. **Captação de recursos no terceiro setor: o caso sobre a sustentabilidade econômica da APAE de Araçuaí/MG**. Trabalho de Conclusão de Curso, Universidade Federal de Ouro Preto, 2024. Disponível em: <http://www.monografias.ufop.br/handle/35400000/2831>. Acesso em: 25 ago. 2024.

MENDONÇA, Patrícia Maria Emerenciano; ALVES, Marcelo Kaique de Oliveira. Análise da influência de atores no processo de Implementação do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil no nível municipal. **Revista Agenda Política**, v. 7, n. 2, p. 108–135, 2019. DOI: <https://doi.org/10.31990/agenda.2019.2.5>

FALCAO, Domenica Silva; MENDONÇA, Patrícia Maria Emerenciano. Mapeamento de Processos e mecanismos de coordenação para adequação do MROSC pelos CMDCA's: Estudo comparado entre Belo Horizonte/ MG e Americana/ SP. **Enepcp**, v. 5, 2024. Disponível em: <https://anepecp.org/ojs/index.php/br/article/view/251>. Acesso em: 25 ago. 2024.

FERREIRA, Marilaine Aparecida; DE OLIVEIRA, Daniel Ribeiro. Planejamento e controle interno no setor público: uma relação orientada para resultados. **Brazilian Journal of Development**, v. 7, n. 4, p. 36020-36035, 2021. <https://ojs.brazilianjournals.com.br/ojs/index.php/BRJD/article/view/27869/22054>

FREITAS, Sérgio Henriques Zandona; GREGÓRIO, Giovanni Galvão Vilaça Gregório; DE SOUZA, Flávia Baracho Lotti Campos. O marco regulatório das organizações da sociedade civil: principais instrumentos criados pela Lei nº 13.019/2014 e desafios para sua implementação. **Revista de Direito Administrativo e Gestão Pública**, v. 6, n. 2, p. 60, 2020. DOI: <https://doi.org/10.26668/IndexLawJournals/2526-0073/2020.v6i2.6962>

GALVAO, Maria Cristiane Barbosa; PLUYE, Pierre; RICARTE, Ivan Luiz Marques. Métodos de pesquisa mistos e revisões de literatura mistas: conceitos, construção e critérios de avaliação. **InCID: Revista de Ciência da Informação e Documentação**, v. 8, n. 2, p. 4–24, 2017. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/incid/article/view/121879>. Acesso em: 26 ago. 2024. DOI: <https://doi.org/10.11606/issn.2178-2075.v8i2p4-24>

GRANT, M. J.; BOOTH, A. A Typology of reviews: an Analysis of 14 Review Types and Associated Methodologies. **Health Information & Libraries Journal**, v.26, n.2, p.91–108, 2009. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/j.1471-1842.2009.00848>.

HOLANDA, Bruna de Moraes. Coprodução e lógicas institucionais no processo de implementação do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil: os casos de Belo Horizonte e da Bahia. **Dissertação de Mestrado, Universidade de São Paulo**, 2021. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/100/100138/tde-17022021-200105/publico/dissertacao_BRUNA_HOLANDA_corrigida.pdf. Acesso em: 26 ago. 2024. DOI: <https://doi.org/10.11606/D.100.2021.tde-17022021-200105>

HOLANDA, Bruna de Moraes; DE MENDONÇA, Patrícia Maria Emerenciano. A implementação do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil: dinâmicas entre as lógicas institucionais do Estado e da sociedade e sua implicação na coprodução. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 14, n. 3, p. 01-18, 2022. Disponível em: <https://periodicos.ufv.br/apgs/article/view/13495/7395>. Acesso em: 26 ago. 2024. DOI: <https://doi.org/10.21118/apgs.v14i3.13495>

HOLANDA, Bruna de Moraes; MENDONÇA, Patrícia Maria Emerenciano de. Avanços e desafios na implementação do MROSC em entes subnacionais: os casos de Bahia e Belo Horizonte. **Artigos GIFE**, v. 3, n. 1, 2021. DOI: doi.org/10.33816/gife.20210301a1

LARA, Maria Fernanda Aguilar. A implementação do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC) na assistência social do município de São Paulo: uma análise dos discursos de profissionais do SUAS. **Dissertação de Mestrado, Universidade de São Paulo**, 2020. Acesso em: 26 ago. 2024. DOI: <https://doi.org/10.11606/D.47.2020.tde-24122021-113335>

LEVAC, D.; COLQUHOUN, H.; O'BRIEN, K. K. Scoping studies: Advancing the Methodology. **Implementation Science**, v.5, n.1, p.1–9, 2010. <https://doi.org/10.1186/1748-5908-5-69>

LOPES, Laís de Figueiredo. A Implementação da Lei Federal nº 13.019 de 2014: novas lentes do Estado brasileiro para as parcerias com a sociedade civil organizada e a experiência de Belo Horizonte em doze passos. **Revista da Procuradoria-Geral do Município de Belo Horizonte – RPGMBH**, v. 9, n. 16, p. 147–169, 2017.

MEDEIROS, Rogerio de Souza; MACHADO, Nínive Fonseca. O novo marco regulatório das organizações da sociedade civil e uma nova agenda de pesquisa sobre as relações entre os órgãos de controle, as organizações da sociedade civil e os gestores públicos. **Revista de Ciências Sociais - Política & Trabalho**, v. 1, n. 46, 2017. DOI: <https://doi.org/10.22478/ufpb.1517-5901.2017v1n46.32616>

MENDONÇA, P. **Partnerships between the State and CSOs: Challenges in building collaborations for the implementation of Law 13,019/ 2014**. ICNL LEEP Fellowship. Mimeo. 2017.

MENDONÇA, Patrícia; FALCÃO, Domenica Silva. Novo Marco Regulatório para a realização de parcerias entre Estado e Organização da Sociedade Civil (OSC). Inovação ou peso do passado? **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 21, n. 68, 2016. DOI: <https://doi.org/10.12660/cgpc.v21n68.56484>

MONTANO, Monique Robain. A parceria entre a administração pública e as entidades privadas sem fins lucrativos a partir do marco regulatório das organizações da sociedade civil (MROSC) na oferta da educação infantil em Porto Alegre. **Dissertação de Mestrado, Universidade Federal do Rio Grande do Sul**, 2018. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10183/189580>>. Acesso em: 26 ago. 2024.

NETO, João Mendes da Rocha. Análise das coalizões de defesa no marco regulatório das organizações da sociedade civil. **Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas**, v. 20, n. 1, 2021. DOI: <https://doi.org/10.15304/rips.20.1.7101>

NEVES, Ana Paula Cerqueira; JESUS, Jorge Alberto Santana de. O Marco Regulatório: Análise da Lei Nº 13.019/2014 e suas aplicabilidades no terceiro setor por meio do Decreto Municipal Nº 405/2017 no âmbito esportivo / The Regulatory Framework: Analysis of Law Nº. 13.019 / 2014 and its applicabilities in the third sector by means of Municipal Decree Nº 405/2017 in the Sportive Ambit. **Revista de psicologia**, v. 13, n. 45, p. 1114–1124, 2019. Disponível em: <<https://idonline.emnuvens.com.br/id/article/view/1812/2620>>. Acesso em: 2 jun. 2024. DOI: <https://doi.org/10.14295/idonline.v13i45.1812>

PEREIRA, Ilzamar Silva. Precarização da assistência social e marco regulatório das organizações sociais. **SER Social**, Brasília, v. 24, n. 50, p. 183–202, 2022. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/SER_Social/article/view/31737>. Acesso em: 27 ago. 2024. DOI: 10.26512/sersocial.v24i50.31737.

PORTELLA, Marcus Vinicius de Albuquerque; SABENÇA, Thiago Zachariades. O fetiche do chamamento público nos acordos de cooperação da Lei nº 13.019/2014. **REI - Revista Estudos Institucionais**, v. 5, n. 2, p. 401–421, 2019. DOI: <https://doi.org/10.21783/rei.v5i2.394>

ROSA, Taciana Barcellos. A implementação do sistema único de assistência social na região metropolitana de Porto Alegre a partir do marco regulatório das organizações da sociedade civil. **Dissertação de Mestrado, Universidade Federal do Rio Grande do Sul**, 2019. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10183/204445>>.

SALINAS, Natasha Schmitt Caccia. Parcerias entre estado e organizações da sociedade civil: análise do seu espaço regulatório. **Revista da Faculdade de Direito da UFMG**, n. 75, p. 395–418, 2019.

SCHWARZ, Letícia; ACCO, Marco Antonio . Uma burocracia ativista? A percepção dos agentes públicos do governo federal e o novo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil. **Revista Brasileira de Sociologia**, v. 7, n. 15, 2019. DOI: <https://doi.org/10.20336/rbs.443>

SECRETARIA-GERAL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Perfil das parcerias entre a União e organizações da sociedade civil**. Secretaria Nacional de Diálogos Sociais e Articulação de Políticas Públicas, 2024. Disponível em: https://www.gov.br/secretariageral/pt-br/dialogos/parcerias/publicacoes/20240923_PERFILDASPARCERIASENTREAUNIAOEORGANIZACOESDASOCIEDADECIVIL.pdf

SILVA, Aline Pereira Ribeiro; NACARAT, Ana Cláudia Leiroz . Marco regulatório das organizações da sociedade civil- reflexões sobre a Lei 13.019/2014. **Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais**, v. 16, n. 1, p. 1–7, 2019. Disponível em: <<https://broseguini.bonino.com.br/ojs/index.php/CBAS/article/view/1786>>. Acesso em: 26 ago. 2024.

SILVA, Clayton Ferreira *et al.* Dados abertos: uma estratégia para o aumento da transparência e modernização da gestão pública. **Revista do TCU**, n. 131, p. 22-29, 2014. <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/59>

SOBRAL, Ricardo Miguel. O marco legal das organizações da sociedade civil: criação do índice de transparência e eficiência. **Tese de Doutorado, Universidade de São Paulo**, 2020. DOI: <https://doi.org/10.11606/T.96.2020.tde-09062020-180518>

SIDDAWAY, A. P.; WOOD, A. M.; HEDGES, L. V. How to Do a Systematic review: a Best Practice Guide for Conducting and Reporting Narrative reviews, meta-analyses, and meta-syntheses. **Annual Review of Psychology**, v.70, n.1, p.747–770, 2019. <https://doi.org/10.1146/annurev-psych-010418-102803>

VETTOR, Bruna Eloise Souza; SANTOS, Juliana Moura dos. Processo de implantação e execução da Lei Federal nº 13.019/2014 – Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC) no âmbito da política de Assistência Social e o controle social: a experiência no município de Mandaguari-PR. **Congresso Internacional de Política Social e Serviço Social: desafios contemporâneos; Seminário Nacional de Território e Gestão de Políticas Sociais; Congresso de Direito à Cidade e Justiça Ambiental**, v. 3, n. 1, p. e3024–e3024, 2019. Disponível em: <<https://anais.uel.br/portal/index.php/conserdigeo/article/view/3024>>.

VIOLIN, Tarso Cabral; SALGADO, Eneida Desiree. O Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil para as Políticas Públicas relativas ao Direito da Cidade e suas recentes alterações. **Revista de Direito da Cidade**, v. 9, n. 2, p. 603–625, 2017. DOI: <https://doi.org/10.12957/rdc.2017.27013>

ZIMMERMANN, Ivan. O papel da revisão rápida no enfrentamento da pandemia de Covid-19. In: SANTOS, Alethele de Oliveira; LOPES, Luciana Tolêdo (org.). **Planejamento e Gestão**. Brasília: Conselho Nacional de Secretários de Saúde, p. 94-110, 2021. (Coleção Covid-19, v. 2). Disponível em: <https://www.conass.org.br/biblioteca/volume-2-planejamento-e-gestao/>. Acesso em: 26 ago. 2024

Patrícia Maria E. Mendonça

<https://orcid.org/0000-0002-5675-4261>

Professora Associada de Gestão de Políticas Públicas da EACH/ USP e Membro do GEPI- Grupo de Estudos de Parcerias e Colaborações Multissetoriais.
pmendonca@usp.br

Bruna de Moraes Holanda

<https://orcid.org/0000-0003-3746-0740>

Doutoranda em Administração Pública e Governo pela Fundação Getulio Vargas (FGV/EAESP). Pesquisadora na Fundação José Luiz Egydio Setúbal (FJLES).
holandabm11@gmail.com

Laura Vieira das Neves

Orcid: <https://orcid.org/0009-0008-9463-7008>

Bacharelada em Gestão de Políticas Públicas na Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo (EACH/ USP).

laura_neves@usp.br

João Victor Freitas Machado

Orcid: <https://orcid.org/0009-0001-5103-322X>

Bacharelado em Gestão de Políticas Públicas pela Universidade de São Paulo (USP).

freitasmachado@usp.br

MERCADO DE TRABALHO PIAUIENSE E EDUCAÇÃO PROFISSIONAL: ENTRE AS EXIGÊNCIAS DE FORMAÇÃO PROFISSIONAL E A OFERTA DA POLÍTICA PÚBLICA DE EDUCAÇÃO PROFISSIONALIZANTE

José Tavares da Silva Neto¹
Maria D'Alva Macedo Ferreira²

¹Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Teresina – PI, Brasil

²Universidade Federal do Piauí (UFPI), Teresina – PI, Brasil

Este artigo examina a relação entre oferta de educação profissional e exigências de formação profissional do mercado de trabalho piauiense. Investiga-se a adequação quantitativa, na população ocupada, por grupamentos ocupacionais e tipos de curso (qualificação profissional de livre oferta e técnico de nível médio), entre oferta/frequência anterior de trabalhadores a cursos de educação profissional, e requisitos de formação profissional inventariados pela Classificação Brasileira de Ocupações - CBO. Trata-se de estudo descritivo e analítico/explicativo, amparado em bibliografia especializada e análise estatística de dados. Verificou-se que há desajuste entre oferta/frequência anterior de trabalhadores a cursos de educação profissional e exigências de formação profissional no mercado de trabalho piauiense, caracterizado pela desconexão quantitativa entre aquilo que a ocupação requer de formação profissional e o que o trabalhador dispõe de curso da educação profissional. E que este desajuste é especialmente significativo quanto ao tipo de curso ofertado, posto que a oferta se volta majoritariamente para formação técnica de nível médio, a despeito de parcela expressiva da população possuir até o ensino médio incompleto (63% das pessoas com 25 anos ou mais) e da CBO identificar que a maioria das ocupações requer, apenas, cursos de qualificação profissional de livre oferta para o exercício profissional.

Palavras-chave: qualificação profissional; cursos profissionalizantes; grupamentos ocupacionais; Piauí.

MERCADO LABORAL Y FORMACIÓN PROFESIONAL DE PIAUÍ: ENTRE LAS NECESIDADES DE FORMACIÓN PROFESIONAL Y LA PROVISIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE EDUCACIÓN PROFESIONAL.

Este artículo examina la relación entre la oferta de educación profesional y las necesidades de formación profesional en el mercado laboral de Piauí. Se investiga la adecuación cuantitativa, en la población ocupada, por grupos ocupacionales y tipos de carrera (calificación profesional de libre oferta y técnico de nivel secundario), entre oferta/asistencia previa de los trabajadores a cursos de educación profesional y necesidades de formación profesional inventariadas por la Clasificación Brasileña de Ocupaciones - CBO. Se trata de un estudio descriptivo y analítico/explicativo, sustentado en bibliografía especializada y análisis de datos estadísticos. Se constató que existe un desajuste entre la oferta/asistencia previa de trabajadores a cursos de formación profesional y las necesidades de formación profesional en el mercado de trabajo de Piauí, caracterizado por la desconexión cuantitativa entre lo que la ocupación requiere en términos de formación profesional y lo que el trabajador requiere. tiene en términos de cursos de educación profesional. Y este desfase es especialmente significativo en cuanto al tipo de carrera ofertada, dado que la oferta se dirige principalmente a la formación técnica de nivel secundario, a pesar de que una parte importante de la población tiene educación secundaria incompleta (63% de las personas de 25 años o más). y la CBO identifica que la mayoría de ocupaciones sólo requieren cursos de cualificación profesional ofrecidos gratuitamente para el ejercicio profesional.

Palabras clave: cualificación profesional; cursos profesionales; grupos ocupacionales; Piauí.

PIAUÍ JOB MARKET AND PROFESSIONAL EDUCATION: BETWEEN PROFESSIONAL TRAINING REQUIREMENTS AND THE PROVISION OF PUBLIC PROFESSIONAL EDUCATION POLICY.

This article examines the relationship between the supply of vocational education and the demands for vocational training in the labor market in Piauí. The quantitative adequacy, by occupational groups and types of courses (freely available vocational training and mid-level technical training), between the supply/previous attendance of workers in vocational education courses and the vocational training requirements inventoried by the Brazilian Classification of Occupations (CBO) is investigated. This is a descriptive and analytical/explanatory study, supported by specialized bibliography and statistical analysis of data. It was found that there is a mismatch between the supply/previous attendance of workers in vocational education courses and the demands for vocational training in the labor market in Piauí, characterized by the quantitative disconnection between what the occupation requires in terms of vocational training and what the worker has available in terms of vocational education courses. And this mismatch is especially significant in terms of the type of course offered, since the offer is mainly aimed at secondary-level technical training, despite the fact that a significant portion of the population has not even completed secondary education (63% of people aged 25 or over) and the CBO identifying that the majority of occupations require only freely available professional qualification courses for professional practice.

Keywords: professional qualification; professional courses; occupational groups; Piauí.

1. INTRODUÇÃO

Por mais que as pesquisas avancem sobre os diversos fatores que se relacionam ao nível de ocupação no mercado de trabalho, ainda há lacunas de informações e análises a respeito de como este interage com determinadas variáveis.

Há diversas pesquisas que envolvem questões referentes às taxas de ocupação/desocupação, informalidade, condição em relação à força de trabalho, distribuição de renda, precarização das relações de trabalho, neoliberalismo e mercado de trabalho, incrementos de produtividade, relação entre educação e mercado de trabalho, entre outras. Contudo, no que tange à relação entre educação profissional e mercado de trabalho, há, ainda, um longo caminho a se percorrer, tanto na produção de informações quanto na elaboração de análises, no sentido de conhecer a conexão que se estabelece entre ambos.

No campo da relação entre mercado de trabalho e educação, o tema do desajuste entre aquilo que o mercado de trabalho necessita do trabalhador quanto ao seu nível educacional para o desempenho de funções laborais e aquilo que o trabalhador dispõe, em formação educacional, para oferecer ao desempenho destas funções, tem sido examinado, sobretudo, na literatura econômica. Este desajuste, em regra, implica possuir menor (subeducado) ou maior (sobreeducado) nível educacional, ou de escolaridade, do que o exigido para o desempenho de funções laborais pelos diversos postos de trabalho existentes na estrutura produtiva.

Nesta área, são investigadas questões, entre outras, vinculadas à competição por emprego - jog competition (McGuinness, 2006; Leuven; Oosterbeck, 2013); ao benefício de se possuir anos adicionais de estudo além dos necessários à ocupação e os retornos em remuneração (Tsai, 2010; Musse; Machado, 2013); à relação entre rendimentos do trabalho e a incompatibilidade da necessidade de educação profissional na ocupação e a conclusão de curso profissionalizante (Reis; Aguas, 2019; Severnini; Orelano, 2010); e à influência que frequência a curso de educação profissional exerce sobre o acesso ao mercado de trabalho formal (Silva Neto; Vargas, 2023).

Todavia, a questão da adequação da oferta educacional profissionalizante ao que o mercado de trabalho requer de formação profissional para o exercício laboral, ainda, apresenta-se como um campo de estudos com poucas incursões sobre o tema (Silva Neto; Passos, 2015). Matéria esta que é própria da área de implementação de política pública e, por consequência, de seus agentes (Bichir, 2020; Silva; Melo, 2000). Neste ínterim, a adequação quantitativa da oferta de cursos profissionalizantes aos requisitos de formação profissional requeridos pelas ocupações existentes no mercado de trabalho ainda é, portanto, um desafio.

A falta de informações e análises a respeito deste hiato torna-se mais gravoso quando voltado para a educação profissional, posto que tem como missão a preparação de cidadãos para o exercício de profissões (Brasil, 1996). Considerada esta condição, o vácuo de conhecimento e informações tem o potencial de produzir substancial falta de articulação entre os cursos

ofertados pelas instituições de ensino profissionalizante e as exigências de formação profissional requeridas pelo mercado de trabalho (Schneider, 2014).

Neri (2010), por exemplo, observa que há desconhecimento, na avaliação de políticas de formação profissionalizante, acerca das diversas possibilidades de cursos e sua aplicação. Como resultado deste cenário, verificam-se políticas e mercados educacionais e de trabalho relativamente desconectados entre aquilo que o mercado de trabalho requer em formação profissional e a oferta de educação profissionalizante.

Neste sentido, o presente estudo trata da adequação, para o Estado do Piauí, entre a oferta formativa da política pública de educação profissionalizante e os requisitos de formação profissional para o exercício das ocupações no mercado de trabalho. O objetivo é identificar desajustes quantitativos existentes entre demanda por formação profissional da ocupação no mercado de trabalho piauiense e a oferta formativa de educação profissional pelos diversos atores ofertantes.

Examina-se, portanto, as exigências de formação profissional para a ocupação no mercado de trabalho, buscando responder às seguintes questões: qual cenário atual de oferta de educação profissional existente para população piauiense, qual a frequência anterior de trabalhadores a cursos de educação profissional, e qual a necessidade de formação profissionalizante requerida pelas ocupações no mercado de trabalho piauiense. A hipótese que baseia a pesquisa é de que há desajuste educacional quantitativo entre a frequência anterior a cursos da educação profissional e oferta de cursos, e as exigências de formação profissional da população ocupada.

A categoria de desajuste educacional, neste trabalho utilizada, diz respeito à desconexão entre aquilo que a ocupação requer de formação profissional para o exercício laboral e a frequência anterior de trabalhador a curso da educação profissional que o prepare para o desempenho das competências requeridas pelas ocupações.

Para o fim do alcance do objetivo aqui assentado, serão combinados e relacionados indicadores/variáveis do mercado de trabalho por grupos ocupacionais e tipos de curso da educação profissional (qualificação profissional de livre oferta e técnico de nível médio). Os dados manuseados são provenientes do Censo Escolar do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP, de microdados extraídos da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua – PNADC do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE e de informações da classificação descritiva de ocupações da Classificação Brasileira de Ocupações 2002 – CBO 2002.

Este artigo está organizado em três partes. No primeiro momento, é apresentado o método empregado para quantificação das exigências de formação profissional e o seu confronto com o número de trabalhadores com frequência anterior a curso da educação profissional. A seguir, examina-se, para o Estado do Piauí, a oferta atual de educação profissional disponível e o nível de formação profissional existente por grupamentos ocupacionais e tipos de cursos profissionalizantes, buscando identificar suas características e dimensão.

Na terceira parte, investiga-se a adequação entre as exigências de formação profissional da ocupação, e a frequência anterior a cursos da educação profissional da população ocupada e oferta de cursos, da mesma forma, classificadas por grupamentos ocupacionais e tipos de curso da educação profissional (qualificação profissional de livre oferta ou técnico de nível médio).

2. METODOLOGIA

Metodologicamente, pode-se classificar a presente pesquisa em estudo descritivo e analítico/explicativo, de método estatístico, a partir de levantamento, organização, síntese, interpretação e análise de dados. Realiza-se análise estatística descritiva, em que se busca estabelecer relações entre as variáveis e identificar sentidos, padrões e significados nas informações produzidas.

A análise estatística descritiva realizada no tópico 3 (Exigências de formação profissional de trabalhadores) deste trabalho utiliza, como ponto de partida, os requisitos de formação profissional das ocupações inventariadas na classificação descritiva da Classificação Brasileira de Ocupações – CBO (CBO, 2010)¹. Esta traz detalhadamente as atividades realizadas no trabalho, as condições de trabalho e os requisitos de formação e experiência profissional. Vale ressaltar que a CBO é documento normalizador do reconhecimento, da nomeação e da codificação dos títulos e conteúdos das ocupações no mercado de trabalho brasileiro.

Nos requisitos de formação e experiência descritos na CBO, são elencadas as exigências de escolaridade, de frequência a cursos de qualificação profissional de livre oferta ou técnico de nível médio, e de experiência na área de atuação. As informações quanto à exigência de frequência a cursos de qualificação profissional de livre oferta ou técnico de nível médio foram utilizadas para identificar e sugerir as necessidades de acesso à educação profissional no mercado de trabalho piauiense.

Procedeu-se ao pareamento de dados oriundos da CBO e da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua - PNADC/IBGE. Estabeleceu-se o confronto/relacionamento quantitativo, por grupamentos ocupacionais², entre as exigências de formação profissional apontadas pela CBO e a frequência anterior a cursos da educação profissional, para o Estado do Piauí, extraída de microdados da PNADC/IBGE.

¹O método de utilização da CBO, como fonte de informação a respeito das exigências de formação profissional atendidas por meio de cursos da educação profissional, fora anteriormente empregado por Reis e Aguas (2019). No entanto, a atualização de informações das bases da CBO, a utilização das informações disponíveis até o nível de seis dígitos e o exame adicional do grupamento de forças armadas, policiais e bombeiros militares distingue ligeiramente os quantitativos de ocupações encontrados, neste trabalho, que requerem cursos da educação profissional.

²Os Grandes Grupos ocupacionais da CBO são idênticos aos Grupamentos Ocupacionais da Classificação de Ocupações para Pesquisas Domiciliares - COD desenvolvida pelo IBGE; ambos tomaram como referência a Clasificación Internacional Uniforme de Ocupaciones: CIUO-88 (IBGE, 2013), o que permite realizar o confronto direto de informações quanto às exigências de formação profissional das ocupações. A CBO e a CIUO mantêm correspondência até dois dígitos da classificação (Grande Grupo e Subgrupo Principal); enquanto a COD mantém-se idêntica no nível mais agregado (Grande Grupo). São, portanto, semelhantes, a CBO e a COD, no nível mais agregado.

3. OFERTA E FREQUÊNCIA ANTERIOR A CURSOS DA EDUCAÇÃO PROFISSIONAL NO MERCADO DE TRABALHO PIAUIENSE EM 2019

A Educação Profissional, conforme a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Brasil, 1996), oferta cursos de “qualificação profissional” e “técnico de nível médio”. Os cursos de qualificação profissional são de livre oferta, abertos à comunidade, com suas matrículas condicionadas à capacidade de aproveitamento da formação, e não necessariamente ao nível de escolaridade. Tais cursos não possuem carga horária preestabelecida, exceto quando tem intuito de possibilitar a continuidade dos estudos. São, em regra, cursos de curta duração (na maior parte, menos de 160 horas).

Já os cursos técnicos de nível médio integram à organização curricular de uma Habilitação Profissional Técnica de Nível Médio (curso técnico) e compõem o respectivo itinerário formativo aprovado pelo sistema de ensino (Brasil, 2022). São cursos com carga horária preestabelecida e de maior duração (800, 1.000 e 1.200 horas-aulas).

Estão habilitadas, para a oferta de ensino, instituições públicas e privadas em diferentes níveis e modalidades da educação integrados às dimensões do trabalho, ciência e à CBO. São agentes ofertantes da política pública de educação profissional as Redes Federais, Estaduais, Distritais e Municipais de Educação Profissional, os Serviços Nacionais de Aprendizagem – SNAs, Instituições Privadas de Educação Profissional e escolas habilitadas para a oferta de cursos no Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego – PRONATEC (Brasil, 2021).

Em 2019, eram 161 instituições, no Estado do Piauí, que ofertavam 2.011 turmas de cursos de qualificação profissional de livre oferta e técnico de nível médio (INEP, 2021). O Quadro 1 traz a disposição de estabelecimentos ofertantes de formação profissional por ente federado e setor privado.

Quadro 1 - Estabelecimentos ofertantes de educação profissional

Estabelecimentos	Qualificação Profissional de livre oferta ³	Técnico de Nível Médio ⁴
Federal	1	23
Estadual	13	104
Municipal	3	1
Privado	6	30
Total	23	158

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Censo Escolar/ INEP (2021)

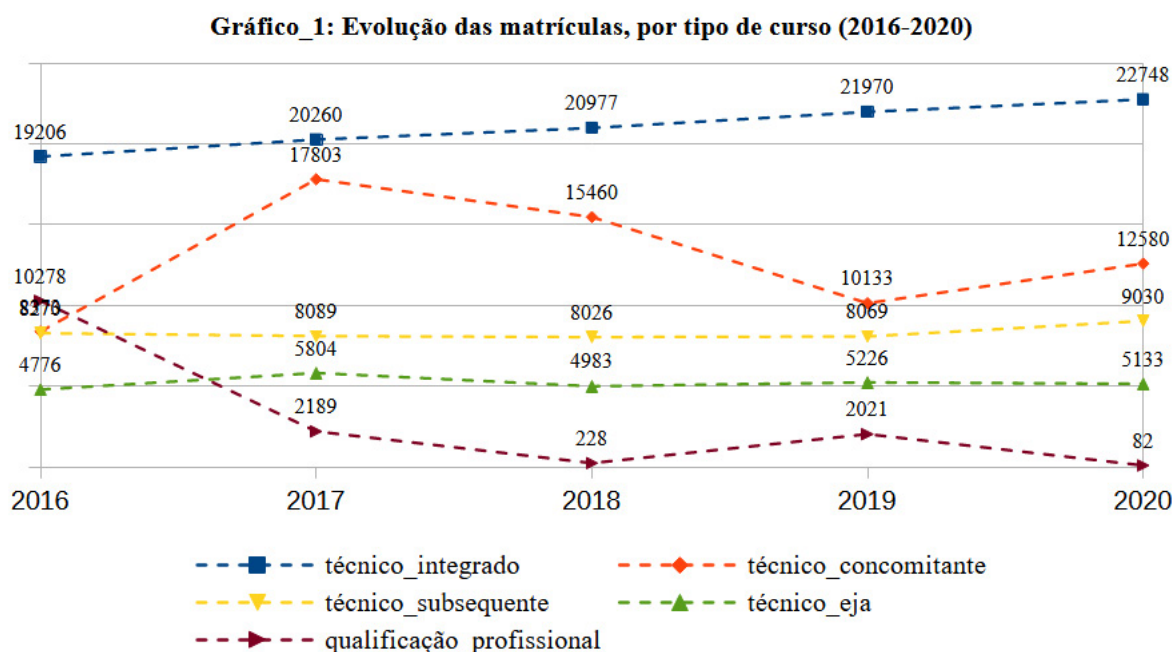
Foram, em 2019, 47.419 matrículas realizadas. Também, naquele ano, a oferta de cursos de qualificação profissional de livre oferta perfazia, apenas, 4,2% da oferta total de formação

³Total dos estabelecimentos que ofertam Cursos de Qualificação Profissional de livre oferta (Concomitante, Integrado à Modalidade EJA de Nível Fundamental ou Integrado à Modalidade EJA de Nível Médio).

⁴Total dos estabelecimentos que ofertam Cursos Técnicos Integrados (Concomitantes, Subsequentes, Integrados à EJA ou Normal Magistério).

profissional, ficando o restante (95,8%) para os cursos técnicos de nível médio. Tomado o recorte de 2016 a 2020, verifica-se que há uma diminuição no número de matrículas de 2,6% (-1.330 matrículas) (INEP, 2021). Observa-se, também para este período, acréscimo de 21,8% na oferta de cursos técnicos de nível médio e diminuição de 99,2% na oferta de qualificação profissional de livre oferta (Ver Gráfico 1).

Gráfico 1 – Evolução das matrículas por tipo de curso (2016-2020)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Censo Escolar/INEP (2021)

Isto expõe, ao lado do número de estabelecimentos ofertantes de qualificação profissional de livre oferta, uma alteração substancial de estratégia na oferta de tipos de cursos de educação profissional, com aumento substancial da oferta de cursos técnicos de nível médio em detrimento de diminuição no número da oferta de cursos de qualificação profissional de livre oferta.

Em 2019, o maior número de matrículas e, conseqüentemente, oferta de vagas, ocorria na esfera estadual, 67%. A esfera federal, também, detinha grande fatia na oferta (24,5%). O setor privado completava a oferta com 8,2%, e a esfera municipal, com 0,3%. Números que demonstram o enorme peso da esfera estadual na oferta deste tipo de formação. A esfera estadual era, ao mesmo tempo, o maior ofertante de cursos de qualificação profissional de livre oferta e de cursos técnicos de nível médio.

Neste contexto, em 2019, 9,5% das pessoas com 14 anos ou mais de idade haviam frequentado anteriormente cursos de qualificação profissional de livre oferta nos Serviços Nacionais de Aprendizagem (SENAI, SESI, SENAC, SESC) e instituições particulares, o que equivale à 65% do total de pessoas que frequentaram tais cursos (ver Tabela 1), enquanto que 67% das pessoas

que frequentaram cursos técnicos de nível médio o fizeram em instituições públicas. Quadro que sugere prioridades distintas na oferta de cursos entre agentes ofertantes públicos e privados.

Tabela 1 - Frequência anterior a cursos de qualificação profissional de livre oferta e técnico de nível médio (Piauí - 2019)

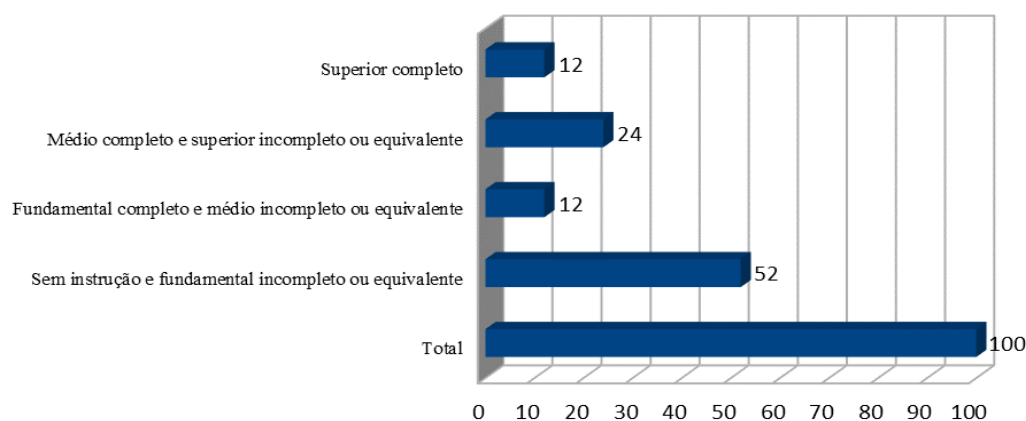
Estabelecimentos	Qualificação profissional (Pessoas)	Qualificação Profissional (%)	Técnico de Nível Médio (Pessoas)	Técnico de Nível Médio (%)
Instituição pública (federal, estadual ou municipal)	91.327	23	113.292	67
SENAI, SESI, SENAC, SESC ou outra instituição dos Serviços Nacionais de Aprendizagem	121.528	31	9.945	6
Empreendimento em que trabalha	45.818	12	0	0
Outra instituição particular	130.829	34	44.687	27
Total	389.502	100	167.924	100

Fonte: Elaboração própria a partir da extração de microdados da PNADC/IBGE (2011c)

Ao se examinar a faixa etária dos estudantes que frequentaram cursos da educação profissional, verifica-se que 72% das matrículas são de estudantes com menos de 20 anos de idade, o que reflete a grande oferta de cursos técnicos de nível médio, uma vez que é nesta faixa etária que predominantemente se cursa o nível médio (INEP, 2011), e, segundo, a baixa perspectiva de pessoas, em idade superior a esta, realizarem cursos de qualificação profissional de livre oferta, diante da pouca oferta de tais cursos.

Em 2019, 14,9% da população piauiense com 14 anos ou mais de idade havia frequentado anteriormente algum curso de qualificação profissional de livre oferta e 6,4% tinha frequentado anteriormente curso técnico de nível médio (IBGE, 2011c). Dados que, também, reforçam a acentuada transição na oferta de educação profissional piauiense, uma vez que se verificava uma expressiva frequência anterior da população a cursos de qualificação profissional de livre oferta (o dado de 2019 se refere à soma total de pessoas que frequentaram cursos de qualificação profissional de livre oferta até o referido ano), em contraposição à oferta recente que aumenta substancialmente nos cursos técnicos de nível médio.

Cenário este que se revela bastante sensível, posto que existe um contingente majoritário de pessoas com nível de instrução até o ensino médio incompleto no Estado do Piauí. No grupo das pessoas com 25 anos ou mais de idade (60% do total da população em 2019), 63% da população tem até o ensino médio incompleto (ver Gráfico 2). Uma grande parcela da população, portanto, que a qualificação profissional de livre oferta se apresentaria como oportunidade mais acessível de se obter alguma formação profissional, uma vez que não se encontra condicionada à obtenção do ensino médio completo.

Gráfico 2 – Nível de instrução (Piauí 2019)

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da PNADC/IBGE (2021b)

No recorte de pessoas ocupadas com 14 anos ou mais de idade que anteriormente frequentaram cursos de educação profissional por grupamentos ocupacionais (ver Tabela 2), verifica-se que, em 2019, os grupamentos ocupacionais de *técnicos e profissionais de nível médio*, de *trabalhadores de apoio administrativo* e de *profissionais das ciências e intelectuais* eram os que possuíam maior número relativo/percentual de pessoas que frequentaram este tipo de curso da educação profissional (34,2%, 33,1% e 33,1%, respectivamente). Entre estes, há o segundo grupamento ocupacional com maior número absoluto de pessoas (40 (mil pessoas)) com este tipo de curso profissionalizante em relação à soma da população ocupada nos dez grupamentos (1.273 (mil pessoas)) – *profissionais das ciências e intelectuais* (ver Tabela 2).

O grupamento ocupacional ligado ao setor da indústria - *trabalhadores qualificados, operários, artesãos e outros ofícios* - tinha números relativos de pessoas que frequentaram cursos de qualificação profissional (21,6%) superior a apenas 2 (dois) grupamentos ocupacionais (*trabalhadores da agropecuária, florestais, da caça e da pesca* (6,9%) e *ocupações elementares* (9,9%).

Em sentido semelhante, o outro grupamento vinculado mais diretamente a atividades do setor da indústria - *operadores de instalações e máquinas e montadoras* (26,1%) - estava à frente, percentualmente, de 3 (três) grupamentos ocupacionais (aos dois primeiros anteriormente citados, somava-se o de *trabalhadores dos serviços, vendedores do comércio e supermercados* (24,3%). Números que apontam para reduzida formação profissional de trabalhadores em setores direcionados a atividades econômicas industriais.

Tabela 2 - Frequência a curso da educação profissional, por grupos ocupacionais (2019)

Grupamentos Ocupacionais ⁵	População Ocupação (mil pessoas)	Qualificação Profissional de livre oferta (%)	Qualificação Profissional de livre oferta (mil pessoas)	Técnico de Nível Médio (%)	Técnico de Nível Médio (mil pessoas)
Membros das Forças Armadas, policiais e bombeiros militares	9	31,4	3	17,5	2
Diretores e Gerentes	32	28,8	9	18,2	6
Profissionais das ciências e intelectuais	121	33,1	40	15,9	19
Técnicos e profissionais de nível médio	75	34,2	26	33,3	25
Trabalhadores de apoio administrativo	79	33,1	26	15,4	12
Trabalhadores dos serviços, vendedores do comércio e supermercados	319	24,3	78	9,3	30
Trabalhadores da agropecuária, florestais, da caça e da pesca	131	6,9	9	1,2	2
Trabalhadores qualificados, operários, artesãos e outros ofícios	146	21,6	31	5,9	9
Operadores de instalações e máquinas e montadoras	77	26,1	20	2,8	2
Ocupações elementares	284	9,9	28	3,6	10

Fonte: Elaboração própria a partir da extração de microdados da PNADC/IBGE (2021c)

Os grupamentos ocupacionais de *trabalhadores da agropecuária, florestais, da caça e da pesca* (6,9%) e de *ocupações elementares* (9,9%) são aqueles que detinham, em números relativos, menor quantidade de trabalhadores que frequentaram algum curso de qualificação profissional. Todavia, quando se toma o total da população ocupada nos dez grupos ocupacionais, o último grupamento não esteja entre as últimas posições (3º) em termos absolutos, uma vez que há grande número de trabalhadores no segmento (284 (mil pessoas)).

⁵Não consta dos grupamentos ocupacionais discriminados aquelas ocupações classificadas como mal definidas (IBGE, 2021a).

Quanto à formação técnica de nível médio, os grupamentos de *técnicos e profissionais de nível médio* (33,3%), de *diretores e gerentes* (18,2%), e de *membros das forças armadas, policiais e bombeiros militares* (17,5%) dispunham, em 2019, do maior percentual de pessoas com frequência anterior a tais cursos; embora, tomado o total da população ocupada nos grupamentos, os dois últimos ocupem, apenas, a terceira (6 (mil pessoas)) e quarta (2 (mil pessoas)) posição em números absolutos de pessoas. Isto se deve ao reduzido número de pessoas ocupadas nesses grupamentos - 32 (mil pessoas) e 9 (mil pessoas), respectivamente.

Os *trabalhadores da agropecuária, florestais, da caça e da pesca*, e os *operadores de instalações e máquinas e montadoras* eram os que possuíam, em 2019, menor percentual de trabalhadores com formação técnica de nível médio por grupamento ocupacional (1,2% e 2,8%, respectivamente). O primeiro grupamento, também, tinha o menor número de pessoas com frequência anterior a este curso (2 (mil pessoas)). Ademais, liderava a menor frequência anterior relativa nos dois tipos de cursos da educação profissional (qualificação profissional (6,9%) e técnico de nível médio (1,2%)).

O exame do apanhado das informações obtidas neste tópico, quanto ao número de estabelecimentos e matrículas, aponta, em síntese, para alteração recente no padrão de oferta de cursos profissionalizantes pelos agentes ofertantes piauienses. Há diminuição do número de oferta de cursos profissionais de qualificação profissional de livre oferta e o aumento da oferta de cursos técnicos de nível médio.

A despeito disto, sinalizam, também, que a frequência anterior a cursos da educação profissional por grupamentos ocupacionais alcança níveis diversos entre a população ocupada no Estado do Piauí. Há grupamentos com níveis mais significativos de frequência anterior a cursos da educação profissional e outros que têm frequência reduzida.

Verifica-se, ainda, que há maior nível de frequência anterior a cursos de qualificação profissional de livre oferta, em contraste ao sentido que a oferta educacional profissionalizante piauiense assume recentemente (aumento da quantidade ofertada de cursos técnicos de nível médio em detrimento da oferta de cursos de qualificação profissional de livre oferta). Em 2019, 21% das pessoas ocupadas frequentaram anteriormente cursos de qualificação profissional de livre oferta; enquanto que, apenas, 9% frequentaram cursos técnicos de nível médio. Constata-se, por fim, que em todos os grupamentos ocupacionais, de forma individual, a frequência anterior a cursos de qualificação profissional de livre oferta atinge níveis maiores que os registrados nos cursos técnicos de nível médio.

Evidenciadas tais condições que caracterizam o acesso e frequência à educação profissional no mercado de trabalho piauiense pelos diversos agentes ofertantes da política pública de educação profissionalizante, o que se passa a examinar a seguir é adequação desta frequência e oferta educacional profissionalizante às exigências de formação profissional nas diversas ocupações, classificadas segundo os grupamentos ocupacionais e tipos de cursos.

4. EXIGÊNCIAS DE FORMAÇÃO PROFISSIONAL DE TRABALHADORES NO PIAUÍ

A Tabela 3 traz o percentual de exigência de qualificação profissional de livre oferta e formação técnica de nível médio por Grandes Grupos Ocupacionais, que é o nível mais agregado de classificação da CBO (Brasil, 2010).

Tabela 3 - Exigências de formação profissional da ocupação – Grupos Ocupacionais

Grandes Grupos Ocupacionais - GG	Quantidade de ocupações ⁶	Ocupações em que se requer ou é desejável curso de qualificação profissional (%)	Ocupações em que se requer ou é desejável curso técnico de nível médio (%)
Forças Armadas, Policiais e Bombeiros Militares	24	16,7	8,3
Membros Superiores do Poder Público, Dirigentes e Gerentes	41	13,1	0
Ciências e Artes	437	0,7	1,4
Técnicos de Nível Médio	337	39,8	53,7
Serviços Administrativos	89	44,4	6,7
Serviços e vendedores do comércio em lojas e supermercados	171	46,8	0
Agropecuários, florestais, da caça e pesca	135	17,8	3
Produção de bens e serviços industriais	453	68,6	9,5
Produção de bens e serviços industriais (Química, siderurgia, entre outros)	219	54,3	20,1
Manutenção e Reparação	81	70,4	23,2

Fonte: Elaboração própria a partir de informações da Classificação Brasileira de Ocupações 2002 (CBO, 2010)

Observa-se, entre as ocupações, que a qualificação profissional de livre oferta é mais demandada do que os cursos técnicos de nível médio, em 8 (oito) Grandes Grupos dos 10 (dez) existentes: *Forças armadas, policiais e bombeiros militares, membros superiores do poder público, dirigentes e gerentes, serviços administrativos, serviços e vendedores do comércio em lojas e supermercados, agropecuários, florestais, da caça e pesca, produção de bens e serviços industriais, produção de bens e serviços industriais (Química, siderurgia, entre outros) e manutenção e reparação.*

O Grandes Grupos *Manutenção e reparação* (70,4%), *Produção de bens e serviços industriais* (68,6%) e *Produção de bens e serviços industriais (química, siderurgia, entre outros)* (54,3%) são os que mais requerem este tipo de formação profissional. Neles, mais da metade das ocupações requerem cursos de qualificação profissional de livre oferta.

⁶Utilizou-se arquivo disponível para download (CBO, 2021) que contém 2.099 ocupações, quantidade distinta do arquivo impresso, que possui 2.511 ocupações (CBO, 2010).

O curso técnico profissional de nível médio tem maior demanda, apenas, nos GGs de *Técnicos de nível médio* (53,7%) e de *Manutenção e reparação* (23,2%). E nenhuma ou baixa exigência, como condição para o desempenho profissional, nos GGs de *Membros superiores do poder público, dirigentes e gerentes* (0%), de *Serviços e vendedores do comércio em lojas e supermercados* (0%) e de *Agropecuários, florestais, da caça e pesca* (3%).

No total, a CBO identifica que 37,9% de ocupações requerem, ou é desejável, a frequência a curso de qualificação profissional de livre oferta; enquanto que, no caso dos cursos técnicos de nível médio, a necessidade importa 14,5% das ocupações. Quadro este que, sem reduzir a importância que os cursos técnicos de nível médio assumem para o adequado exercício de grupo importante de ocupações, aponta para significativa importância da oferta de cursos de qualificação profissional de livre oferta para mercado de trabalho.

A Tabela 4, reporta, para confronto, informações acerca das exigências de formação profissional mediante acesso a cursos da educação profissional de qualificação profissional de livre oferta e técnico de nível médio, e as estatísticas descritivas referentes à frequência anterior dos trabalhadores a estes cursos. Os dados constantes permitem examinar a adequação entre aquilo que o mercado de trabalho necessita de formação profissional para o exercício laboral das ocupações e o que os trabalhadores possuem de frequência anterior a cursos profissionalizantes.

Tabela 4 - Frequência anterior a cursos da educação profissional, por grupamentos de atividades econômicas X Exigências de formação profissional (Piauí - 2019)

Grupamentos Ocupacionais	População Ocupação (mil)	Frequência anterior a Curso de Qualificação Profissional -Piauí (%)	Exigência de Curso de Qualificação Profissional (%)	Frequência anterior a Curso Técnico de Nível Médio - Piauí (%)	Exigência de Técnico de Nível Médio (%)
Membros das Forças Armadas, policiais e bombeiros militares	9	31,4	16,7	17,5	8,3
Diretores e Gerentes	32	28,8	13,1	18,2	0
Profissionais das ciências e intelectuais	121	33,1	0,7	15,9	1,4
Técnicos e profissionais de nível médio	75	34,2	39,8	33,3	53,7
Trabalhadores de apoio administrativo	79	33,1	44,4	15,4	6,7

Trabalhadores dos serviços, vendedores do comércio e supermercados	319	24,3	46,8	9,3	0
Trabalhadores da agropecuária, florestais, da caça e da pesca	131	6,9	17,8	1,2	3
Trabalhadores qualificados, operários, artesãos e outros ofícios	146	21,6	68,6	5,9	9,5
Operadores de instalações e máquinas e montadoras	77	26,1	54,3	2,8	20,1
Ocupações elementares	284	9,9	70,4	3,6	23,2

Fonte: Elaboração própria com base nas informações da CBO 2002 (2010) e microdados extraídos da PNADC/IBGE (2021c).

Constata-se, em geral, que há níveis maiores ou menores de formação profissional da população piauiense em relação ao que sugere as exigências inventariadas desta formação pela CBO. Os grupamentos ocupacionais de *Membros das forças armadas, policiais e bombeiros militares* (31,4% e 17,5%), de *diretores e gerentes* (28,8% e 18,2%), e de *profissionais das ciências e intelectuais* (33,1% e 15,9%) detêm maior nível de formação profissional de seus trabalhadores (tanto na qualificação profissional de livre oferta quanto na técnica de nível médio) do que as exigências sugeridas pela CBO (16,7% de qualificação profissional e 8,3% de técnico de nível médio; 13,1% e 0%; 0,7% e 1,4%, respectivamente).

Por outro lado, os grupamentos de *técnicos e profissionais de nível médio* (qualificação profissional de livre oferta (34,2%) e técnico de nível médio (33,2%)), de *trabalhadores da agropecuária, florestais, da caça e da pesca* (6,9% e 1,2%), de *trabalhadores qualificados, operários, artesãos e outros ofícios* (21,6% e 5,9%), de *operadores de instalações e máquinas e montadoras* (26,1% e 2,8%) e de *ocupações elementares* (9,9% e 3,6%) dispõem de número de trabalhadores com menor formação profissional do que sugere as exigências identificadas pela CBO (39,8% e 53,7%; 17,8% e 3%; 68,6% e 9,5%; 54,3% e 20,1%; 70,4% e 23,2%, respectivamente) para as ocupações destes grupos.

Há ainda os grupamentos que alternam maior e menor nível de formação profissional por tipo de curso em relação às exigências trazidas pela CBO. É o caso dos grupamentos ocupacionais de *trabalhadores de apoio administrativo* e de *trabalhadores dos serviços, vendedores do comércio e supermercados*, em que há: primeiro, maior exigência de formação em cursos de qualificação

profissional de livre oferta (respectivamente, 44,4% e 46,8%), no entanto a frequência ocorre em número menor do que o exigido (33,1% e 24,3%); e, segundo, menor exigência de formação em cursos técnicos de nível médio (6,7% e 0%, respectivamente), mas a frequência anterior a tais cursos (15,4% e 9,3%) se dá em número maior do que o requisitado.

Chama a atenção em alguns casos a enorme diferença entre a formação profissional existente na população ocupada piauiense e as exigências de educação profissional sugeridas pela CBO para estas ocupações. Situação verificada, quanto à qualificação profissional de livre oferta, nos grupamentos de *trabalhadores qualificados, operários, artesãos e outros ofícios* (21,6% de frequência anterior de trabalhadores e 68,6% de ocupações que requerem tais cursos), de *operadores de instalações e máquinas e montadoras* (26,1% e 54,3%) e de *ocupações elementares* (9,9 % e 70,4%).

E, em sentido contrário, em que a formação profissional requerida é significativamente inferior à frequência anterior a curso da educação profissional. É o caso, para a formação técnica de nível médio, dos grupamentos de *membros das forças armadas, policiais e bombeiros militares* (17,5% de frequência anterior de trabalhadores e 8,3% de ocupações que requerem tais cursos), de *diretores e gerentes* (18,2% e 0%, respectivamente) e *profissionais das ciências e intelectuais* (15,9% e 1,4%). Observa-se que, nos dois últimos segmentos, a frequência anterior a cursos da educação profissional supera em mais de 11 vezes o número referente à necessidade de formação profissional requerida para as ocupações.

Esta constatação sugere fortemente que a frequência a cursos técnicos de nível médio termina por fazer parte da formação de pessoas que têm atuação em grupamentos ocupacionais que não as exige em grande monta. E, por outro lado, deixa de contemplar grupamentos que as requerem em maior número.

Em síntese, as informações produzidas nesta pesquisa a partir do cruzamento de dados, utilizada a base de informações acerca de formação profissional requerida na CBO para o desempenho de ocupações, as estatísticas descritivas de frequência anterior a curso da educação profissional (IBGE, 2021c) e os números do Censo Escolar (INEP, 2021), sugerem o seguinte:

- a) Há sensível desajuste quantitativo, por grupamentos ocupacionais e tipos de curso (qualificação profissional de livre oferta e técnico de nível médio), entre as exigências de formação profissional para ocupações apontadas pela CBO e a frequência anterior de trabalhadores a cursos da educação profissional;
- b) Há desconexão, que vem se acentuando ao longo do tempo na oferta educacional profissionalizante piauiense, entre as necessidades de acesso a curso de qualificação profissional de livre oferta, e o número de estabelecimentos ofertantes e matrículas realizadas neste tipo de formação;
- c) A faixa etária de pessoas com 25 anos ou mais de idade (60% da população), com nível de instrução até o ensino médio incompleto (63% do segmento), carece de oferta de

formação profissional, sobretudo, de qualificação profissional de livre oferta, que é o tipo de formação profissionalizante mais acessível a este público;

- d) A população ocupada possui níveis totais de formação profissional inferior às necessidades sugeridas pela CBO. 21% das pessoas ocupadas frequentaram cursos de qualificação profissional de livre oferta, 9% acessaram cursos técnicos de nível médio, enquanto que a CBO assinalava que 37,9% das ocupações necessitavam de frequência a curso de qualificação profissional de livre oferta, e 14,5%, de cursos técnicos de nível médio. Quadro que retrata um desajuste educacional caracterizado pela subeducação profissionalizante.
- e) Existe desajuste, na frequência à formação técnica de nível médio, entre grupamentos ocupacionais que mais e menos a demandam. Ou seja, há, em grande parte, grupamentos que requerem maior número desta formação profissional e as tem em menor quantidade, e outros que as necessitam em menor número, tendo-as em maior quantidade.

Os achados deste trabalho, como se vê, sugerem incompatibilidade parcial quantitativa entre a oferta da política de educação profissional, considerados os agentes ofertantes públicos e privados, e as exigências de formação profissional da ocupação no mercado de trabalho piauiense. Há um déficit de formação profissional da população ocupada e de oferta de cursos. Além disto, a oferta de cursos não está distribuída, em sua maior parte, de forma a dar vazão adequada às demandas de formação profissional por grupamentos ocupacionais e tipos de curso da educação profissional (qualificação profissional de livre oferta e técnico de nível médio).

Ademais, se tomada como premissa de qualidade da oferta de formação profissional, a adequação desta às exigências do mercado de trabalho piauiense, por tipo de formação, se curso de qualificação profissional de livre oferta ou técnico de nível médio, estaria, também, a qualidade na oferta prejudicada. Esta se volta majoritariamente para a formação técnica de nível médio, a despeito do que traz a CBO, em que a maioria da demanda nas ocupações requer, apenas, cursos de qualificação profissional de livre oferta, suficientes para o exercício profissional.

Os cursos de qualificação profissional de livre oferta, por não exigirem nível de escolaridade para seu acesso e possuir menor duração, procuram proporcionar acesso fácil e flexível à formação profissional para o trabalho. Não se quer dizer com isso que os cursos técnicos não são necessários ao mercado de trabalho, posto que há ocupações que requerem tal formação. Todavia, a CBO identifica, na maioria das ocupações em que se requer educação profissionalizante, a formação profissional, por meio da qualificação profissional de livre oferta, como requisito suficiente e necessário para o desempenho de ocupações.

Apesar do número ainda reduzido de trabalhadores que frequentaram cursos técnicos em relação ao que o mercado de trabalho requer de formação profissional, segundo a CBO, o que se identifica, na prática, é que grande parte dos trabalhadores que frequentaram cursos técnicos de nível médio terminam por desenvolver atividades laborais em grupamentos que possuem ocupações que requerem em menor quantidade formação profissional para seu exercício. Além disto, o grande número de pessoas, no Piauí, que detém nível de instrução, apenas, até o ensino

médio incompleto, não pode ser desprezado, uma vez que dificulta ainda mais o acesso ao curso técnico, posto que o mesmo exige que se curse ou tenha cursado o ensino médio.

A constatação de desajustes quantitativos, por tipo de curso e grupo ocupacional, entre oferta e frequência anterior de trabalhadores a cursos da educação profissional, e aquilo que as ocupações requerem de formação profissional, no Piauí, corroboram estudos anteriores que apontam a desconexão entre as possibilidades de oferta educacional profissionalizante através de diversa matriz de cursos existentes (Brasil, 2016) e os requisitos de formação profissional do mercado de trabalho (Neri, 2010; Schneider, 2014; Silva Neto; Passos, 2015). Esta constatação impõe um desafio de eficácia à política pública de educação profissionalizante (Brasil, 2018).

Neste sentido, é preciso ainda ressaltar que o mercado de trabalho é dinâmico, comportando por vezes rápidas transformações em seu conjunto de ocupações e, por consequência, em suas demandas de formação profissional. Emergem novas ocupações (trabalhadores em plataformas digitais de transporte/entrega, mídias sociais, serviços de estética, cuidado com animais e pessoas, entre outros) e novos desafios de formação profissional aos trabalhadores, representados pela eclosão de inovações tecnológicas (inteligência artificial, aprendizagem de máquina, automação de processos através da utilização de softwares) que têm o potencial de promover profundas mudanças no mercado de trabalho (Albuquerque; Saavedra; Moraes; Alves; Yaohao, 2019).

A necessidade de adequação da oferta de educação profissionalizante, neste cenário, deve levar em conta um mercado de trabalho em transformação e não estático, em que novas demandas surgem e outras diminuem, o que reforça a necessidade constante do mapeamento daquilo que é requerido de formação profissional pelas ocupações existentes.

Além disso, o retorno em prêmios salariais para o trabalhador, o aumento de produtividade (Reis; Aguas, 2019; Severnini; Orelano, 2010) e a garantia de melhores condições de disputa por uma vaga no mercado de trabalho (Silva Neto; Vargas, 2023) proporcionados pela capacitação profissional por meio do acesso à educação profissionalizante são questões importantes. Por conseguinte, cursos com organização curricular especialmente conectados às exigências de formação profissional das ocupações são relevantes para o desenvolvimento laboral das pessoas, incorporação de trabalhadores ao mercado de trabalho e incremento produtivo da economia.

De resto, os achados da pesquisa não podem deixar de reconhecer e rememorar a dificuldade e complexidade existente na configuração de estratégia de fornecimento de educação profissional que atenda à demanda do mercado de trabalho com suas várias posições, segmentos/grupamentos e atividades produtivas.

Não se pode deixar de assentar, contudo, a necessidade de que os agentes ofertantes (Institutos Federais de Educação Profissional e Tecnológica, Escolas Técnicas (públicas e privadas) e Serviços Nacionais de Aprendizagem) detenham flexibilidade organizacional e capacidade burocrática (Martins, 1985; Bersche; Praça; Taylor, 2013) adequada ao mapeamento das exigências de formação profissional do mercado de trabalho, sem o que oferta educacional

estará prejudicada em sua finalidade, qual seja, formar pessoas para o exercício de profissões existentes no mercado de trabalho.

O planejamento eficiente da oferta de cursos que seja capaz de alcançar resultados qualificados, atingindo o objetivo de capacitar pessoas adequadamente para o mercado de trabalho, tem a competência de conferir maior eficácia à política pública de educação profissionalizante. Os efeitos positivos dele decorrentes podem contribuir para o desenvolvimento dos trabalhadores e do sistema produtivo, conferindo efetividade à política.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho procurou enfrentar a questão basilar da compatibilidade da oferta de educação profissional e as exigências de formação profissional das diversas ocupações no Estado do Piauí. A dificuldade que os estabelecimentos, públicos e privados, fornecedores de educação profissional enfrentam para orientar sua oferta de cursos em consonância com as exigências formação profissional do mercado de trabalho é matéria que condiciona a própria efetividade de seus serviços.

O resultado da pesquisa sugere a falta de compatibilidade quantitativa, em sua maioria, entre a frequência anterior e oferta de cursos profissionalizantes, e a formação profissional requerida pela população ocupada piauiense. A população ocupada, considerados os grupamentos ocupacionais, tem níveis de formação profissional em desajuste às exigências de formação profissional catalogadas pela CBO.

O sentido que a oferta educacional recente piauiense por tipo de curso da educação profissional, também, mostra descompasso com as exigências de formação profissional inventariadas pela CBO. A oferta aumenta nos cursos técnicos de nível médio e cai, significativamente, na qualificação profissional de livre oferta, tipo de formação mais demandada pelas ocupações e suficiente para o desempenho destas, como sugere a CBO. Quadro este que é agravado pela existência de grande parte da população que possui 25 anos ou mais de idade e detém, apenas, o ensino médio incompleto.

Recorreu-se, neste trabalho, a informações estatísticas e de outras fontes oficiais, promovendo o cruzamento e relacionamento das variáveis eleitas, procurando delinear quadro descritivo e analítico da condição de frequência e oferta de cursos da educação profissional, e de formação profissional requerida pelo mercado de trabalho piauiense. Os achados visam a contribuir com o entendimento acerca dos padrões e sentidos que permeiam a relação entre oferta educacional profissionalizante e formação profissional requerida pelo mercado de trabalho.

Este trabalho, certamente, não tem a pretensão de circunscrever toda a discussão a respeito da relação entre educação profissional e mercado de trabalho. Procura contribuir com a disponibilização de informações, até então não organizadas para este fim, e análises que concorram para melhor compreensão da temática. Neste sentido, as informações e análises aqui trazidas podem apoiar pesquisas futuras.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Pedro Henrique Melo; SAAVEDRA, Cayan Atreio Portela Bárcena; DE MORAIS, Rafael Lima; ALVES, Patrick Franco; YAOHAO, Peng. **Na era das máquinas, o emprego é de quem? Estimação da probabilidade de automação de ocupações no Brasil**. Texto para discussão nº 2457. Rio de Janeiro: IPEA, 2019. Disponível em: https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/mercadodetrabalho/190515_bmt_66_NT_era_das_maquinas.pdf Acesso em: 20 jul. 2024.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm. Acesso em 23 fev. 2023.

BRASIL. Ministério da Educação. **Catálogo Nacional de Cursos Técnicos**. Brasília, 2016. Disponível em: <https://cnct.mec.gov.br>. Acesso em: 23 fev. 2021.

BRASIL. Casa Civil da Presidência da República. **Avaliação de Políticas Públicas: guia prático de análise ex post**. Brasília, 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/centrais-de-conteudo/downloads/guiaexpost.pdf/view> Acesso em: 02 dez. 2024.

BRASIL. Ministério da Educação. **Cursos da EPT**. Brasília, 2021. Disponível em: <portal.mec.gov.br/cursos-da-ept/cursos-da-ept-apresentacao>. Acesso em: 21 jul. 2021.

BERSCHKE, Katherine; PRAÇA, Sergio; TAYLOR, Matthew M. State Capacity and Bureaucratic Autonomy *Within* National States: Mapping the Archipelago of Excellence in Brazil. In: The Latin American Studies Association Conference. *Anais...* Washington D.C.. Disponível em: https://www.academia.edu/9598708/State_capacity_and_bureaucratic_autonomy_within_national_states_mapping_the_archipelago_of_excellence_in_Brazil Acesso em: 04 abr. 2023.

BICHIR, Renata. Para além da “fracassomania”: os estudos brasileiros sobre implementação de políticas públicas. In: MELLO, Janine; RIBEIRO, Vanda Mendes, MOTTA, Gabriella; BONAMINO, Alice; DE CARVALHO, Cynthia Paes (org.). **Implementação de Políticas Públicas e atuação de gestores públicos – experiências recentes das políticas das desigualdades**. Brasília: IPEA, 2020. p. 21-41. Disponível em: www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/200601_implementacao_miolo_cap01.pdf. Acesso em: 20 mar. 2021.

CLASSIFICAÇÃO BRASILEIRA DE OCUPAÇÕES: **CBO 2002**. Brasília: MTE, SPPE, 2010. 3ª ed. Disponível em: http://www.mtecbo.gov.br/cbsite/pages/downloads.jsf;jsessionid=94KyrU0_8xzSmg1_u7ZYxLFIINYVUPpxkUM-Zo2m.CBO-SLV04:mte-cbo Acesso em: 30 jul.23.

CLASSIFICAÇÃO BRASILEIRA DE OCUPAÇÕES: **CBO 2002**. Brasília, 2021. Disponível em: <http://www.mtecbo.gov.br/cbsite/pages/downloads.jsf> Acesso em: 02 ago. 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua: Notas técnicas – Versão 1.8**. Rio de Janeiro: IBGE, 2021a. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101733_notas_tecnicas.pdf. Acesso em: 19 mar. 2023.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Sistema IBGE de Recuperação Automática - SIDRA**. Rio de Janeiro: IBGE, 2021b. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/home/ipp/brasil>. Acesso em: 29 jan. 2023.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Microdados**. Rio de Janeiro: IBGE, 2021c. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/9171-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios-continua-mensal.html?=&t=microdados>. Acesso em: 19 ago. 2021.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Censo Educacional: Sinopse Estatística da Educação Básica 2016-2020**. Brasília: INEP, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-escolar/resultados>. Acesso em: 09 ago. 2022.

LEUVEN, Edwin; OOSTERBEEK, Hessel. Overeducation and mismatch in the labor market. In: HANUSHEK, E.; WELCH, F. (Ed.). **Handbook of the economics of education**. v. 4. Amsterdam: Elsevier Science, 2013. p. 283-326. Disponível em: <http://ftp.iza.org/dp5523.pdf>. Acesso em: 12 mar. 2021.

MARTINS, Luciano. **Estado Capitalista e Burocracia no Brasil Pós-64**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

McGUINNESS, Séamus. Overeducation in the labour market. **Journal of Economic Surveys**, Melbourne: v. 20, n. 3, p. 387-418, 2006. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.0950-0804.2006.00284>. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/4991843_Overeducation_in_the_Labour_Market Acesso em: 01 jun. 2021.

MUSSE, Isabel; MACHADO, Ana Paula. Perfil dos indivíduos que cursam educação profissional no Brasil. **Revista Economia e Sociedade**. Campinas, v. 22, n. 1 (47), p. 237-262, abr. 2013. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0104-06182013000100008> Disponível em: <http://www.scielo.br/j/ecos/a/TNp4Gqsy8NCymtpWvNNfhrm/?format=pdf>. Acesso em: 02 mai. 2021.

NERI, Marcelo Cortes. (Coord). **A educação profissional e Você no Mercado de Trabalho**. Rio de Janeiro: FGV/CPS, 2010. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/server/api/core/bitstreams/f0d968b2-294e-4daf-a9be-5852ead4f811/content> Acesso em: 02 abr. 2021.

REIS, Maurício Cortês; AGUAS, Marina. Educação profissional, exigências da ocupação e rendimentos do trabalho no Brasil. **Texto para Discussão nº 2446**. IPEA: 2019. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8982/1/TD_2446.PDF Acesso em: 05 mar. 2021.

SEVERNINI, Edson Roberto; ORELLANO, Verônica Inês Fernandez. O efeito do ensino profissionalizante sobre a probabilidade de inserção no mercado de trabalho e sobre a renda no período pré-PLANFOR. **Revista Economia**, v. 1, n. 11, p.155-174, 2010. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/server/api/core/bitstreams/fffd25fd-3aa9-420e-b10b-3ad5cec135e4/content>. Acesso em: 15 jul. 2022.

SILVA, Pedro Luiz Barros; MELO, Marcus André. O Processo de Implementação de Políticas Públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos. Campinas: Núcleo de Estudos de Políticas Públicas – UNICAMP. **Caderno de Pesquisa**, n. 48, outubro de 2000. Disponível em: <https://www.nepp.unicamp.br/biblioteca/periodicos/issue/view/143/CadPesqNepp48>. Acesso em: 21 jan. 2013.

SCHNEIDER, Eduardo Miguel. Dinâmica da estrutura ocupacional, requisitos de contratação e uma proposta de tipologia de ramos de atividade segundo a qualificação profissional. In: **Rede de Pesquisa, Formação e Mercado de Trabalho**. Volume I, Cap. 5, IPEA, 2014. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/abdi-ipea-volume1.pdf> Acesso em: 05 mar. 2021.

SILVA NETO, José Tavares da; PASSOS, Guiomar de Oliveira. Análise da implementação dos Institutos Federais de Educação no Piauí: escolha de municípios e cursos. **Revista do Serviço Público**, v. 66, n. 1, p. 75 – 95, 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.21874/rsp.v66i1.416> Acesso em: 18 mai. 2022.

SILVA NETO, José Tavares da; VARGAS, Juliano. Informalidade laboral piauiense em 2019: caracterização e inter-relações com a educação profissional. **Revista Sociedade em Debate**, Pelotas, v. 29, n. 2, p. 92 - 109, maio/ago, 2023. DOI: <https://doi.org/10.47208/sd.v29i2.3304> Disponível em: <https://revistas.ucpel.edu.br/rsd/article/view/3304/1983> Acesso em: 02. dez. 2023.

TSAI, Yuping. Returns to overeducation: a longitudinal analysis of the U.S. labor market. **Economics of Education Review**, v. 29, p. 606-617, 2010. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.econedurev.2010.01.001>

José Tavares da Silva Neto

<https://orcid.org/0000-0002-1474-2916>

Doutor e Mestre em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Piauí (UFPI). Analista de Planejamento, Gestão e Infraestrutura, especialidade Gestão e Infraestrutura, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

jose-silva.neto@ibge.gov.br

Maria D'Alva Macedo Ferreira

<https://orcid.org/0000-0002-3819-5208>

Doutora em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP). Professora Sênior do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas (PPGPP) da Universidade Federal do Piauí (UFPI). dalva.macedo@ufpi.edu.br

ENAP



Revista do Serviço Público

Brasília - 2025