

RSP

Revista — do — Serviço Público

Vol. 66, nº 1
Jan/Mar 2015
ISSN: 0034-9240

Democracia, participação e inclusão política: um estudo sobre as conferências de políticas para as mulheres de Belo Horizonte

Flávia de Paula Duque Brasil e Girlene Galgani Reis

Coordenação, competição e estabilidade: lições da reforma da política de ciência, tecnologia e inovação brasileira

Joelmo Jesus de Oliveira

Experiências de monitoramento dos resultados de conferências nacionais – elementos para a discussão sobre efetividade da participação na gestão pública

Uriella Coelho Ribeiro; Joana Luiza Oliveira Alencar; Paula Pompeu Fiuza Lima; Clóvis Henrique Leite de Souza; Isadora Araujo Cruxên

Análise da implementação dos institutos federais de educação no Piauí: escolha de municípios e cursos

José Tavares da Silva Neto e Guiomar de Oliveira Passos

Contratação do desenvolvimento ágil de *software* na administração pública federal: riscos e ações mitigadoras

Reni Elisa da Silva e João Souza Neto

As organizações sociais de saúde como forma de gestão público-privada em Goiás – o caso Huana

Nelson Bezerra Barbosa; Helen de Lima; Andrei Machado Viegas da Trindade; Natália Vieira Dias; Mariana Vilela de Castro e Caroline Kwiatkoski dos Santos

RSP Revisitada: As mulheres nos altos escalões da administração pública no Brasil

Carmen Barroso

Enap

RSP

Brasília – 2015

Enap

Escola Nacional de Administração Pública

Missão da Revista do Serviço Público

Disseminar conhecimentos e estimular a reflexão e o debate, apoiando o desenvolvimento dos servidores, o seu compromisso com a cidadania e a consolidação de uma comunidade de praticantes, especialistas e interessados nos temas de políticas públicas e gestão governamental.

ENAP Escola Nacional de Administração Pública

Presidente: Gleisson Cardoso Rubin

Diretora de Formação Profissional: Maria Stela Reis

Diretor de Desenvolvimento Gerencial: Paulo Marques

Diretor de Comunicação e Pesquisa: Pedro Luiz Costa Cavalcante

Diretor de Gestão Interna: Cassiano de Souza Alves

Conselho Editorial

Conselheiros nacionais: Antônio Sérgio Araújo Fernandes – Universidade Federal da Bahia (UFBA); Armin Mathis – Universidade Federal do Pará (UFPA); Carla Bronzo Ladeira – Fundação João Pinheiro (FJP); Fernando de Souza Coelho – Universidade de São Paulo (USP); Fernando Luiz Abrucio – Fundação Getúlio Vargas/SP (FGV-SP); Francisco Gaetani – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC/MG); José Carlos Vaz – Universidade de São Paulo (USP); Marco Aurélio Chaves Cepik – Universidade Federal do Rio Grande do Sul (FURG); Marcus André Melo – Universidade Federal de Pernambuco (UFPE); Maria Paula Dallari Bucci – Universidade de São Paulo (USP); Maria Rita Loureiro – Fundação Getúlio Vargas/SP (FGV-SP); Paulo Carlos Du Pin Calmon – Universidade de Brasília (UnB); Pedro Luiz Costa Cavalcante – Fundação Escola Nacional de Administração Pública (ENAP); Ricardo Corrêa Gomes – Universidade de Brasília (UnB); Tânia Bacelar de Araújo – Universidade Federal de Pernambuco (UFPE).

Conselheiros internacionais: Francisco Longo – Escuela Superior de Administración y Dirección de Empresas (ESADE); Guy Peters – University of Pittsburgh (PITT); Nuria Cunill Grau – Universidad De Los Lagos (ULAGOS); Marcelo Fabián Repetto – Universidad de Buenos Aires (UBA).

Periodicidade

A Revista do Serviço Público é uma publicação trimestral da Escola Nacional de Administração Pública.

Comissão Editorial

Pedro Luiz Costa Cavalcante, Cassiano de Souza Alves, Marizaura Reis de Souza Camões, Luis Fernando de Lara Resende, Claudia Cristina Muller, Ciro Campos Christo Fernandes, Carmen Isabel Gatto, Márcia Seroa da Motta Brandão e Emanuella Faria de Santana.

Expediente

Editor responsável: Pedro Luiz Costa Cavalcante. Editores adjuntos: Márcia Knop, Marizaura Reis de Souza Camões e Pedro Lucas de Moura Palotti. Editor executivo: Flavio Schettini Pereira. Colaboradores: Alessandro de Oliveira Gouveia Freire e Carolina da Cunha Rocha. Revisão: Renata Fernandes Mourão, Roberto Carlos R. Araújo e Simonne Maria de Amorim Fernandes. Projeto gráfico e editoração eletrônica: Maria Marta da R. Vasconcelos. Revisão gráfica: Ana Carla Gualberto Cardoso. Capa: Alice Prina. (Servidores da Enap)

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

v.: il.; 25,5 cm.

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

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

ISSN:0034-9240

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

CDU: 35 (051)

Catalogado na fonte pela equipe da Biblioteca Graciliano Ramos – ENAP

Enap

 ENAP, 2015

Tiragem: 1.000 exemplares

Assinatura anual: R\$ 40,00 (quatro números)

Exemplar avulso: R\$ 12,00

Os números da RSP Revista do Serviço Público anteriores estão disponíveis na íntegra no site da ENAP:

www.enap.gov.br

Fundação Escola Nacional de Administração Pública
SAIS – Área 2-A
70610-900 – Brasília, DF
Telefone: (61) 2020 3096/3092
www.enap.gov.br
editora@enap.gov.br

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

A reprodução total ou parcial é permitida desde que citada a fonte.

Sumário

Contents

Democracia, participação e inclusão política: um estudo sobre as conferências de políticas para as mulheres de Belo Horizonte	
Democracy, participation and inclusion policy: a study of the Conference of Policy for Women in the city of Belo Horizonte (Brazil)	07
<i>Flávia de Paula Duque Brasil e Girlene Galgani Reis</i>	
Coordenação, competição e estabilidade: lições da reforma da política de ciência, tecnologia e inovação brasileira	
Coordination, competition and stability: lessons learned through the reform of Science & Technology policy in Brazil	29
<i>Joelmo Jesus de Oliveira</i>	
Experiências de monitoramento dos resultados de conferências nacionais – elementos para a discussão sobre efetividade da participação na gestão pública	
Experiences in monitoring the results of national conferences – elements for discussion on the effectiveness of people’s participation in public management	55
<i>Uriella Coelho Ribeiro; Joana Luiza Oliveira Alencar; Paula Pompeu Fiuza Lima; Clóvis Henrique Leite de Souza; Isadora Araujo Cruxên</i>	
Análise da implementação dos institutos federais de educação no Piauí: escolha de municípios e cursos	
Analyzing the process of expansion of the Federal Network of Professional Education, Science and Technology in the state of Piauí (Brazil): the choice of municipalities and the courses	75
<i>José Tavares da Silva Neto e Guiomar de Oliveira Passos</i>	

Contratação do desenvolvimento ágil de <i>software</i> na administração pública federal: riscos e ações mitigadoras	
Hiring software development with agile methods in the Brazilian Federal Administration: key risks and mitigations	97
<i>Reni Elisa da Silva e João Souza Neto</i>	
As organizações sociais de saúde como forma de gestão público-privada em Goiás – o caso Huana	
Health Social Organizations as a way of public-private management in the state of Goiás (Brazil): HUANA case	121
<i>Nelson Bezerra Barbosa; Helen de Lima; Andrei Machado Viegas da Trindade; Natália Vieira Dias; Mariana Vilela de Castro e Caroline Kwiatkoski dos Santos</i>	
<i>RSP Revisitada: As mulheres nos altos escalões da administração pública no Brasil</i>	145
<i>Carmen Barroso</i>	

Caro(a) leitor(a),

A Revista do Serviço Público (RSP) inicia o ano de 2015 com a publicação de seis artigos inéditos que tratam de temas em voga na administração pública. Os trabalhos dialogam com questões relativas à democracia participativa, alocação orçamentária de políticas, modelos gerenciais e soluções de tecnologia da informação para a administração pública.

O primeiro artigo – *Democracia, participação e inclusão política: um estudo sobre as conferências de políticas para as mulheres de Belo Horizonte* – é um estudo de caso sobre as conferências de políticas para as mulheres, realizadas naquela capital, no período de 2004 a 2010. As conferências são analisadas sob o enfoque da inclusão política e da incorporação das deliberações coletivas como orientadoras de políticas públicas. Na perspectiva das conselheiras, as conferências têm favorecido a inclusão política, embora ressaltem que suas resoluções ainda não tenham afetado de forma sistemática as políticas públicas.

Coordenação, competição e estabilidade: lições da reforma da política de ciência, tecnologia e inovação (CT&I) brasileira é o segundo artigo deste número. O autor faz uma análise da reforma da política de CT&I brasileira, ocorrida entre os anos de 1990 e 2000. Para isso, analisa os níveis de priorização regional na alocação orçamentária dos dispêndios de uma política específica de CT&I: a política de bolsa e fomento do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). O autor constata que as medidas da reforma foram alvo de isomorfismo institucional, uma vez que, ao analisar os gastos de bolsa e fomento, o autor identifica os mesmos padrões regionais de priorização da alocação orçamentária nas políticas que deveriam ser alternativas.

O terceiro artigo traz o tema da participação social e interação Estado e sociedade a partir da análise das conferências nacionais – *Experiências de monitoramento dos resultados de conferências nacionais: elementos para a discussão sobre efetividade da participação na gestão pública*. A intenção é compreender melhor as experiências de monitoramento dos resultados das conferências: suas práticas, potencialidades e desafios. Os autores apresentam de forma descritiva quatro experiências de conferências nacionais nas áreas de assistência social; aquicultura e pesca; política para as mulheres; e juventude. O estudo mapeou as formas de encaminhamento das demandas apresentadas nas conferências, apontando pistas sobre questões importantes em torno da efetividade.

Análise da implementação dos institutos federais de educação no Piauí: escolha de municípios e cursos é o quarto artigo desta edição. O autor examina o processo de expansão da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica no

Estado do Piauí, no período de 2005 a 2011. Investiga-se a escolha dos municípios beneficiados com a implantação dos *campi* e dos cursos ofertados, inquirindo-se sobre a adequação do processo de expansão dessa rede às diretrizes governamentais traçadas para a área, no que concerne à distribuição das unidades de ensino pelo território piauiense e à escolha dos cursos ofertados.

Identificar ações de mitigação de riscos para a administração pública federal na contratação de soluções de desenvolvimento de *software* com a metodologia ágil Scrum é o objetivo do quinto artigo – *Contratação do desenvolvimento ágil de software na administração pública federal: riscos e ações mitigadoras*. Os autores realizaram uma pesquisa bibliométrica sobre métodos ágeis, desenvolvimento de *software*, fábrica de *software* e terceirização de TI. A aplicação de *survey* permitiu identificar os cinco riscos de maior importância na contratação de desenvolvimento de *software* com métodos ágeis pela administração pública federal. Ainda foi realizado um grupo focal para discutir a mitigação dos riscos apresentados.

As Organizações Sociais de Saúde como forma de gestão público-privada em Goiás – o caso Huana é o último artigo deste número. O trabalho descreve o processo de implantação da figura jurídica “organização social” na gestão de unidades hospitalares em Goiás. Trata-se de um estudo de caso, do tipo exploratório-descritivo, do processo de implantação desse modelo gerencial. Os dados e informações levantadas assinalam algumas vantagens competitivas do modelo adotado, ao mesmo tempo em que apontam para algumas dificuldades internas ao setor público em acompanhar e avaliar os objetivos e metas acordadas nos contratos de gestão.

A seção RSP Revisitada fecha esta edição com a republicação do trabalho *As mulheres nos altos escalões da administração pública no Brasil*, de Carmen Lúcia de Melo Barroso, editado em 1988. O artigo analisou as discriminações e as dificuldades que as mulheres enfrentavam para atingirem os altos escalões da burocracia estatal. Quase 30 anos depois, a atuação feminina no mercado de trabalho se ampliou; porém, muitos dos desafios apresentados no artigo ainda persistem. No Poder Executivo Federal, de acordo com dados do Boletim Estatístico de Pessoal nº 214 (fev./2014), o percentual de cargos de Direção e Assessoramento Superior (DAS) ocupados por servidoras nos dois níveis mais altos – DAS 5 e 6 – é de 28% e 19%, respectivamente. Após anos de emancipação feminina, a balança de distribuição de cargos, funções e gratificações no serviço público brasileiro ainda pende para o lado masculino.

Mais uma vez, esperamos que os estudos aqui publicados contribuam em alguma medida para o debate das políticas públicas e a melhoria dos serviços públicos prestados.

Boa leitura.

Gleisson Cardoso Rubin
Presidente da Enap

Democracia, participação e inclusão política: um estudo sobre as conferências de políticas para as mulheres de Belo Horizonte*

Flávia de Paula Duque Brasil

Fundação João Pinheiro (FJP)

Girleene Galgani Reis

Fundação João Pinheiro (FJP)

A participação da sociedade nas decisões relativas às políticas públicas tem-se ampliado no contexto brasileiro com a criação de instituições participativas sob vários desenhos institucionais. Partindo da perspectiva de aprofundamento democrático no campo da democracia participativa e deliberativa, o artigo teórico-empírico aborda as instituições participativas e seu potencial de inclusão política, caracterizando especificamente as conferências de políticas públicas. Em um estudo de caso, analisam-se as conferências de políticas para as mulheres realizadas em Belo Horizonte de 2004 a 2010, sob o enfoque da inclusão política e da incorporação das deliberações coletivas como orientadoras de políticas públicas. O trabalho baseia-se em pesquisa qualitativa desenvolvida em 2012, empregando levantamentos documentais e entrevistas semiestruturadas com as conselheiras do Conselho Municipal de Direitos da Mulher, instância corresponsável pelas conferências. Na perspectiva das conselheiras, as conferências têm favorecido a inclusão política, embora considerem que suas resoluções não têm afetado de forma sistemática as políticas públicas.

Palavras-chave: participação social, políticas públicas, gênero, democracia, administração regional, estudo de caso

*Uma versão preliminar deste artigo foi apresentada no XXXVII Encontro da Anpad - EnAnpad 2013. Os autores agradecem ao apoio da Fapemig.

Artigo recebido em dezembro de 2013. Versão final em novembro de 2014.

Democracia, participación e inclusión política: un estudio sobre las conferencias de políticas para las mujeres de Belo Horizonte

La participación societaria en las decisiones relativas a las políticas públicas viene ampliándose en el contexto brasileño con la creación de instituciones participativas bajo varios diseños institucionales. Tomando como punto de partida la perspectiva de profundización democrática en el campo de la democracia participativa y deliberativa, este artículo teórico-empírico trata de las instituciones participativas y su potencial de inclusión política, caracterizando específicamente las Conferencias de Políticas Públicas. En un estudio de caso, se focalizaron las Conferencias de Políticas Públicas para las Mujeres realizadas en Belo Horizonte, de 2004 a 2010, analizadas bajo el enfoque de la inclusión política y de la incorporación de las deliberaciones colectivas como orientadoras de las políticas públicas. El estudio utiliza una investigación cualitativa desarrollada en 2012 y emplea levantamientos documentales y entrevistas semiestructuradas con las Consejeras del Consejo Municipal de Derechos de la Mujer, instancia corresponsable por las Conferencias. Desde la perspectiva de las consejeras, las conferencias vienen favoreciendo la inclusión política, aunque consideran que sus resoluciones no afectan de forma sistemática las políticas públicas.

Palabras-clave: participación social, políticas públicas, género, democracia, administración regional, estudio de caso

Democracy, participation and inclusion policy: a study of the Conference of Policy for Women in the city of Belo Horizonte (Brazil)

Society's participation in decisions related to public policies has been expanded in the Brazilian context by the creation of participatory institutions under different designs. Starting from the perspective of democratic deepening in the field of participatory and deliberative democracy, this theoretical and empirical article discusses participatory institutions and their potential for political inclusion, specifically characterizing the Conferences of Public Policy. In a case study, we focus on the Conference on Policies for Women held in the city of Belo Horizonte (Brazil) from 2004 to 2010, approaching political inclusion and the incorporation of collective deliberations as guides of public policy. The article is based on a qualitative research conducted in 2012, employing a documentary survey and semi-structured interviews with the councilors of the Municipal Council of Women's Rights, a body co-responsible for the Conferences. On the Councilors' perspective, the Conferences have favored political inclusion, although they consider that the resolutions have not systematically affected the public policies.

Keywords: social participation, public policy, gender, democracy, local administration, case study

Introdução

A concepção de democracia tem sido historicamente objeto de disputa teórica, notadamente nas últimas décadas do século anterior. Alargaram-se os debates em torno da qualidade da democracia e ampliação das práticas de participação, que favorecem a inclusão política de segmentos mais amplos da sociedade. As concepções de democracia participativa e deliberativa, tendo como um dos parâmetros a noção de soberania popular, configuram-se em um campo fundado nos compromissos de aprofundamento democrático, seja mediante a organização da sociedade civil e sua influência no âmbito institucional, seja da incidência societária nos processos de decisão.

Destaca-se, no Brasil, notadamente a partir da Constituição Federal de 1988, o surgimento de diversos fóruns de participação e deliberação que redirecionam os processos decisórios, propiciando o fortalecimento da democracia participativa e delineando um vasto campo de estudos. Multiplicam-se experiências inovadoras de participação que reconfiguram o planejamento e a gestão das políticas públicas, constituindo inúmeras instituições participativas (IP) com variedade de desenhos institucionais que expressam novas relações entre sociedade e governo, entre elas, as conferências de políticas públicas (CPP) e seus desdobramentos.

A partir dessa nova configuração democrática, diversos processos decisórios públicos ocorrem em sintonia com a sociedade civil nessas instituições participativas. Entretanto, percebe-se que os novos formatos participativos precisam avançar e incidir diretamente nas questões que envolvem os interesses coletivos. Nesse sentido, Moroni (2009) afirma que o principal objetivo estratégico da democracia participativa é a universalização da cidadania, sob o ponto de vista ético e político, que, ao ser estendida às pessoas, permite a cobertura de direitos iguais e a responsabilidade de efetivá-los. De forma complementar, Faria (2000) aponta que a política deliberativa é definida por duas vias: a formação da vontade democraticamente constituída em espaços institucionais e a construção da opinião informal em espaços extrainstitucionais. É no encontro dessas duas vias que se legitima um governo democrático na concepção deliberativa. Portanto, a democracia deliberativa deve ser analisada mediante a conexão entre esses dois polos, garantindo que as decisões políticas sejam fundamentadas e justificadas no âmbito da sociedade e as decisões referenciadas pelas políticas públicas gozem de legitimidade ao refletir a vontade coletiva por meio da participação política em fóruns públicos (FARIA, 2010).

Neste artigo destacam-se as conferências municipais de políticas para as mulheres (CMPM), que, ao se apresentarem nesses espaços de participação e deliberação propícios à inclusão política, buscam avançar na conquista de direitos e romper com as diversas condições que reproduzem a desigualdade entre gêneros.

Fruto de pesquisa desenvolvida em 2012 e 2013, o presente trabalho teórico-empírico apresenta um estudo de caso com o foco nas três edições da CPMMP realizadas em Belo Horizonte no período de 2004 a 2010. A análise volta-se para seu desenho institucional participativo e potencial inclusivo e, secundariamente, para os encaminhamentos e desdobramentos para as políticas públicas direcionadas às mulheres a partir da percepção de conselheiras que compõem o Conselho Municipal dos Direitos da Mulher.

Além da pesquisa documental realizada na Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM), na Prefeitura de Belo Horizonte (PBH), e no Conselho Municipal dos Direitos da Mulher (CMDM), também foram realizadas entrevistas, com perguntas abertas e fechadas, aplicadas a dez conselheiras do CMDM e direcionadas ao objeto que este estudo se propõe. A composição do CMDM é paritária, com 11 representantes governamentais e 11 da sociedade civil. As entrevistas foram realizadas com 10 conselheiras em atividade no período da pesquisa, sendo seis representantes da sociedade civil e quatro representantes da área governamental. Em função das articulações partidárias ocorridas durante o pleito municipal de 2012, algumas conselheiras governamentais solicitaram licença do conselho. Assim, o questionário foi aplicado às 10 conselheiras ativas na data da entrevista.

Destaca-se a relevância das entrevistas com as conselheiras para o enfoque pretendido, posto que as mesmas possuem importante papel de controle social, mobilização popular e articulação com o governo local, tanto na organização das conferências quanto no acompanhamento das políticas públicas. O grupo convidado a participar dessa pesquisa possui um grande conhecimento e trajetória na luta pelos direitos da mulher, sendo que todas participaram de pelo menos uma conferência. A maioria das conselheiras (nove) atua, em média, há 20 anos em diversos movimentos sociais, participando de toda a trajetória de garantia de direitos na cidade. A maioria (sete) é titular do Conselho Municipal dos Direitos da Mulher (CMDM).

Democracia, participação-deliberativa e potenciais de inclusão política

A ampliação da participação societária nas decisões do Estado relativas às políticas públicas é uma demanda que vem ganhando força nas últimas décadas como um ideal a ser concretizado, principalmente em sociedades que passaram por períodos autoritários e vêm trilhando caminhos que levam a uma maior equidade social. Como antecedentes gerais, a partir dos anos 1960, a disseminação do termo “participação” ganhou destaque nos âmbitos sociopolítico, sobretudo em função da efervescência das reivindicações dos novos movimentos sociais – entre os quais o movimento feminista – na busca de direitos sociais e políticos. Entre as várias reivindicações dos ativistas, a democracia participativa se apresenta como meio

de garantir transformações políticas e ampliação das formas de participação da sociedade.

Nesse contexto, Held (1987) aponta a emergência de uma “nova esquerda”, delineando concepções sobre democracia, igualdade e liberdade. O autor destaca Pateman (1970, 1985), Macpherson (1977) e Poulantzas (1980), que, embora não possuam posições idênticas, apresentam pontos de convergência e compromissos comuns. Sob essas bases, tem-se, nos termos de Held (1987), o modelo de democracia participativa, que então se colocava como o principal contramodelo à democracia legal da direita, fundada estritamente na representação eleitoral e amparada pelo modelo elitista ancorado nas ideias de Schumpeter. Nessa perspectiva, a democracia é entendida como um arranjo institucional e a participação – cuja ampliação é vista como indesejável e inviável – circunscreve-se ao voto e à escolha dos governantes.

Pateman (1970) enfatiza a participação como possibilidade de intervenção nos processos políticos de tomada de decisão, ao lado da dimensão de aprendizagem coletiva. Na concepção da autora, a sociedade participativa deve ser experimental, apta a realizar novas experiências após a reforma das estruturas rígidas impostas pelo capital privado, pelas relações de classes e outras assimetrias de poder. Por outro lado, a sociedade participativa também deve ser vista como ideal político histórico que comporia a teoria contemporânea de uma democracia moderna, e não dogmática, cuja centralidade é a participação (PATEMAN, 1970; HELD, 1987).

Assim como a noção de democracia é objeto de disputa, atualmente o termo “participação” é empregado a partir de diferentes premissas e significados, que vão da representação originária do voto, vinculada ao elitismo democrático, até a perspectiva de diversas formas de participação, tanto no plano individual, como no coletivo.

A participação, inscrita no campo da democracia participativa, ocorre por meio de movimentos sociais (e outras formas de ação coletiva societária) e de instituições participativas. Fung (2004) identifica duas posições no campo da teoria participativa: uma que privilegia a participação na sociedade civil, o ativismo e a resistência política; e a outra que privilegia o Estado e suas interseções com a sociedade, apontando a transformação das instituições a partir dos processos decisórios. Para ele, a questão central da democracia participativa encontra-se na igualdade de participação direta dos cidadãos nos processos de decisão. Nessa linha, o autor destaca, ainda, a importância dos desenhos institucionais participativos.

As duas orientações podem ser identificadas também na corrente de democracia deliberativa, que compartilha, com os autores participativos, os esforços para ultrapassar a concepção elitista, prevendo novas formas de participação, de modo que ambas as correntes conformam um único campo lastreado nas premissas

de aprofundamento democrático. A diferenciação entre ambas reside nas bases habermasianas da corrente deliberativa, que enfatizam a dimensão comunicativa e discursiva da democracia.

A partir de Habermas (1981, como citado em BRASIL, 2011), a democracia pode ser entendida como um fluxo comunicacional da “periferia” – domínios da sociedade civil – para os domínios institucionais, ou seja, a formação de vontade informal nos espaços públicos influenciando no âmbito institucional.

Nesse sentido, para a teoria habermasiana, a democracia vincula-se aos processos discursivos que têm lugar nas redes públicas de comunicação, com os quais os processos de institucionalização legal e utilização administrativa do poder estão indissolúvelmente ligados (AVRITZER, 2008). As bases teóricas habermasianas não autorizaram de início a previsão da ampliação das formas de participação no âmbito institucional, circunscritas, assim, às possibilidades de influírem no âmbito institucional. Nessa perspectiva, se alinham autores que enfatizam o papel dos movimentos sociais e outras organizações sociais, enquanto outros autores (COHEN, 2009; CHAMBERS, 2009; BENHABIB, 2009; BOHMAN, 2009) buscaram avançar incorporando a previsão da participação e deliberação em ocasiões e espaços institucionalizados.

Tendo em vista concluir esta seção, cabe retomar a dupla dimensão das práticas democráticas no campo participativo, que se apresenta também no terreno deliberativo e permite ampliar o alcance e potencial de inclusividade da perspectiva deliberativa.

Avritzer (2010) é um dos autores no campo da democracia radical que consideram a complementaridade entre as formas de participação e deliberação, desde as que configuram no âmbito organizativo da sociedade civil, até as que ocorrem nos espaços das novas instituições participativas que constituem *locus*, por excelência, da democracia deliberativa, da possibilidade de soberania popular procedimental que conjuga participação (na dimensão decisional e deliberativa) e representação. O autor define as instituições participativas (IP) como formas diferenciadas de incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil que possibilitam a esses atores deliberar sobre políticas públicas. Cohen e Fung (2004) também apostam em um modelo de “participação-deliberativa”, envolvendo, assim, a articulação entre participação e deliberação em duas dimensões de radicalização democrática: (a) ampliação da participação-deliberativa associada à esfera pública, às associações e aos movimentos sociais; (b) criação de formas institucionalizadas de participação-deliberativa mediante novos arranjos institucionais voltados para incluir os cidadãos em processos decisórios (COHEN; FUNG, 2004).

Ambas as dimensões são importantes no âmbito desta pesquisa, que coloca as conferências sob foco, mas também permite destacar o papel da participação

societária – especificamente os movimentos de mulheres e feministas – na construção de agenda e de políticas públicas voltadas para as questões tematizadas por esses atores. As colocações dos diversos teóricos indicam que a democracia é um processo em construção, principalmente nos aspectos que envolvem a inclusão política e o empoderamento do cidadão a partir da participação e das deliberações que envolvem o bem público e a justiça social. Nesse sentido, pode-se considerar que a participação social (a partir da organização e mobilização de atores coletivos e mediante a institucionalização de novos canais de participação) tem sido associada a um potencial de emancipação, radicalização democrática e mudança social. A confluência dos modelos de democracia participativa e deliberativa – mediante a conjunção de mecanismos de participação e deliberação – amplia as possibilidades de construções coletivas e de inclusão política, que encontra nas instituições participativas condições para vocalização e deliberação de grupos normalmente excluídos dos processos decisórios.

Instituições participativas no Brasil contemporâneo

Ao longo da redemocratização brasileira, o tecido da sociedade civil expandiu-se em associações e movimentos sociais, agregando novos segmentos sociais que foram se organizando a partir de diferentes recortes temáticos. A diversidade de temas foi conformada principalmente em redes de interações informais e compartilhadas por uma diversidade de indivíduos, grupos e/ou organizações potencializados a partir da construção de identidades coletivas, e do engajamento com suas bandeiras, em muitos casos referentes a elementos culturais, como no caso do movimento feminista e de mulheres.

Como consequência do ciclo de mobilização de saída do regime autoritário e das diversas formas de atuação societária, o texto constitucional alargou os direitos sociais e delineou uma nova arquitetura da participação no cenário brasileiro, impulsionada principalmente pela incorporação de novos elementos provenientes da ação política, social e cultural de diversos atores políticos que garantiram a institucionalização da participação social. Muitos canais de participação institucionalizada formaram-se ao longo desse tempo, constituindo um conjunto diversificado de modelos com alcances diferenciados quanto às possibilidades de participação da sociedade.

Como forma de garantir o importante papel político que cabe à sociedade civil, os canais de participação institucionalizados ao longo desse tempo constituíram um conjunto diversificado de desenhos com alcances diferenciados quanto às possibilidades de participação e decisão política. A diversidade de desenhos participativos é ampla, entre os quais: conselhos gestores de políticas, conferências

temáticas ou conferências de políticas públicas, reuniões com grupos de interesses, planos plurianuais ou orçamentos participativos, ouvidorias, audiências públicas e consultas públicas, além de outros formatos que o governo utiliza para publicizar suas ações e receber demandas e opiniões, como os sítios da *internet* (PIRES; VAZ, 2012).

Avritzer (2008) afirma que a análise dos tipos de arranjos participativos permite diferenciá-los a partir três importantes variáveis: a iniciativa na proposição do desenho, a organização da sociedade civil e a vontade política do governo em implementar a participação. Detendo-se nos diferentes desenhos institucionais participativos, a partir da literatura recente, Avritzer (2009) identifica pelo menos três desenhos por meio dos quais os cidadãos ou associações da sociedade civil podem participar do processo de tomada de decisão política. O primeiro é o desenho participativo de “baixo para cima”, quando há livre entrada de qualquer cidadão no processo participativo e as formas institucionais da participação ocorrem do cidadão para a instituição. Ao caracterizar o desenho de baixo para cima, destaca-se que o processo se inicia com a sociedade civil e diz respeito a instituições com seus interesses definidos de forma coletiva. O autor identifica esse desenho institucional de baixo para cima no orçamento participativo.

O segundo desenho, que envolve a “partilha de poder”, apresenta-se principalmente nos conselhos de políticas, de direitos ou, ainda, conselhos temáticos. Essa instituição participativa é constituída mediante uma representação e participação simultânea, tanto da sociedade civil, como da sociedade política, com desenho de “partilha de poder”, que se diferencia do anterior, entre outros aspectos, por não incorporar um número amplo de atores sociais (AVRITZER, 2008). O terceiro desenho participativo, ainda de acordo com Avritzer (2008), refere-se à “ratificação pública”, que é um processo em que os atores da sociedade civil não participam do processo decisório, mas são chamados a referendá-lo publicamente. A grande diferença entre esse formato e os outros dois é que esse não se inicia com a deliberação política.

Considerando os três desenhos participativos mais gerais elencados por Avritzer (2008), considera-se que as conferências podem ser incluídas como um desenho de baixo para cima, pois essas IPs possibilitam livre acesso dos cidadãos nas primeiras etapas e, em seu desenvolvimento, os participantes escolhem seus representantes. Na articulação entre participação, deliberação e representação, as proposições de diretrizes e intervenções seguem o percurso de baixo para cima, seja pelo fluxo decisório dos cidadãos para as instituições, seja no que se refere às suas etapas nos três níveis de governo e articulação do local ao nacional.

Nesse sentido, cabe referenciar Souza *et al.* (2013), que buscam caracterizar essas IPs, identificando, a partir da diversidade de arranjos, os casos típicos e atípicos,

considerando elementos distintos de seu desenho e funcionamento. Em seus casos típicos e a despeito de variações nas fases das conferências, os autores apontam a estrutura escalonada, que pode ser remetida ao desenho mais geral de baixo para cima.

As conferências de políticas públicas no Brasil

Com a institucionalização de novos espaços de participação nas políticas públicas, impulsionados pelo processo de redemocratização brasileira, houve um realinhamento das conferências nacionais – mecanismo de formulação e orientação de políticas públicas criado, inicialmente, na década de 1930 –, sobretudo mediante a incorporação expressiva da sociedade civil e a ampliação de seus papéis.

Pogrebisnchi e Santos (2010) demonstram que as conferências tornam-se cada vez mais inclusivas pela sua amplitude e abrangência, em consequência da ampliação dos temas envolvidos, contemplando crescentemente direitos das minorias e dos segmentos sociais mobilizados. No âmbito nacional, ocorreu uma ampliação muito expressiva de temas e edições de conferências: entre 1998 e 2009, ocorreram 88 conferências, sendo que 55 dessas foram realizadas no período de 2003-2009. No que se refere à ampliação de temas, isso ocorreu incluindo temas ligados às minorias. Destaca-se que, no Governo Collor, ocorreram conferências sobre dois temas, ampliando-se o número para seis no Governo Itamar; 10 no Governo Fernando Henrique; e 32 no Governo Lula, com 22 novos temas (POGREBISNCHI; SANTOS, 2010). Além disso, as conferências envolvem um conjunto heterogêneo de participantes que representam uma diversidade de grupos sociais. As conferências colocam em pauta as já conhecidas gramáticas da representação, da participação e da deliberação (POGREBISNCHI, 2012), ao permitirem que os cidadãos e cidadãs envolvam-se na formulação, execução e controle de políticas públicas (POGREBISNCHI; SANTOS, 2010).

Nesse contexto, as conferências passam crescentemente a objeto de abordagem em inúmeros trabalhos acadêmicos (POGREBISNCHI; SANTOS, 2010; POGREBISNCHI, 2012; CUNHA, 2012; SOUZA, 2011, 2012; PIRES; VAZ, 2012; AVRITZER; SOUZA, 2013; SOUZA *et al.*, 2013).

Souza (2012) destaca que as conferências fortalecem o diálogo entre Estado e sociedade civil e são canais de participação no ciclo de políticas públicas, que dão à sociedade a oportunidade de envolvimento em sua formulação, monitoramento, avaliação e controle. Ao caracterizarem as conferências e observarem sua relativa heterogeneidade, Souza *et al.* (2013) apontam como objetivos dessas IPs, além da própria participação, a alimentação da agenda governamental, a apresentação de proposições e a avaliação de políticas públicas.

Brasil e Carneiro (2011) observam a diversidade de desenhos, de características e finalidades das conferências, destacando, para além dos aspectos já referidos de ampliação da participação e inclusão política. Em relação às suas características e desenho, Pires e Vaz (2012) destacam as conferências como eventos que ocorrem com certa periodicidade (geralmente bianual), nos três níveis de governo, determinando as principais questões e direcionamentos normativos de políticas públicas. Souza *et al.* (2013) indicam, entre outros aspectos típicos, a realização de etapas preparatórias interconectadas, podendo ocorrer, nos diversos momentos, a realização de plenárias, grupos de trabalho, oficinas, palestras.

Nesse sentido, retomando o traço mais geral do desenho institucional – a característica de baixo para cima –, destaca-se que esse traço se evidencia no âmbito intergovernamental: as conferências partem da percepção das demandas locais, ampliando o seu olhar para as demandas estaduais e, posteriormente, para as nacionais, por meio da articulação de diversos segmentos sociais, canalizando a participação ampliada (e territorializada) no âmbito local, para a representação nas etapas estaduais e nacional. Assim, o desenho das conferências tem características ascendentes no que se refere à participação e à inclusão política, como também na forma de articulação intergovernamental. Nesse sentido, as conferências nacionais de políticas públicas constituem um dos mais importantes instrumentos de participação social, que inovam a arquitetura de participação no Brasil.

Por serem geralmente espaços de livre participação, como já mencionado, qualquer pessoa tem o direito de participar das conferências nos momentos iniciais na etapa municipal. De maneira geral, são cinco as categorias representadas nas conferências: usuários, trabalhadores, movimentos sociais, empresários e sindicatos. Além desses, estão mencionados os prestadores de serviços, organizações não governamentais, entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisa (TEIXEIRA; SOUZA; LIMA, 2012). Em relação à inclusão política, Cunha (2012) observa que o potencial das conferências relaciona-se com o perfil dos participantes, cabendo verificar se a população tradicionalmente excluída de processos participativos encontra possibilidade de presença e expressão.

Em relação ao poder de intervirem ou influenciarem as decisões relativas às políticas públicas, as conferências podem ser consultivas, deliberativas ou, ainda, podem conjugar ambas as dimensões, dependendo da sua atribuição. Seus papéis, finalidades e atribuições são, geralmente, definidos por lei ou instrumento normativo. Contudo, Cortês (2011) afirma que as conferências interferem na formação da agenda de debates setoriais e favorecem a explicitação de demandas sociais locais, constituindo mecanismos eficazes que canalizam demandas sociais e propiciam a avaliação de serviços públicos, mas nem sempre as deliberações resultam em políticas que de fato são implementadas.

Assim, as conferências, além de constituírem espaços de participação, inclusão política e fortalecimento do controle público, cumprem um importante papel na elaboração de políticas para as áreas temáticas e setoriais em questão. Conforme apresentado, as conferências possuem como importante prerrogativa a inclusão de grupos marginalizados mediante participação política. Valorizar e reforçar a participação desses grupos em espaços de discussão e debate político é uma forma de promover justiça e reduzir as desigualdades sociais. Nesse sentido, as conferências cumprem um importante papel na construção de estratégias elaboradas pelos próprios sujeitos de direitos em parceria com o governo e outros atores sociais. Essa articulação coletiva favorece a elaboração de políticas mais próximas da realidade local e que têm maior possibilidade de alterar a realidade social. No que se refere às conferências de grupos minoritários, essas podem ser desdobradas em ações e programas para subgrupos, como no caso da conferência nacional de políticas para as mulheres, que delibera diretrizes para as mulheres negras, idosas, com deficiência, lésbicas, entre outras. Assim, as políticas de minorias tendem a ser transversais em seu conteúdo e constituem espaços de deliberação de políticas específicas para determinados grupos minoritários definidos por suas singularidades, mas também de políticas setoriais inclusivas de caráter transversal.

Conferências de políticas públicas para as mulheres em Belo Horizonte

Foi a partir de 1992, com a eleição de Patrus Ananias para Prefeito de Belo Horizonte pela Frente BH Popular, que se iniciou na cidade uma proposta de gestão voltada ao resgate dos ideais democráticos, projeto defendido pelo Partido dos Trabalhadores. Foram cinco mandatos consecutivos por partidos de centro-esquerda, os quais institucionalizaram um projeto de transformação política na cidade, destinado a promover a justiça social e a participação popular (WAMPLER, 2010). Nesse contexto, nos diversos campos temáticos e setoriais, construíram-se instituições participativas: conselhos, orçamento participativo, arranjos específicos de participação em programas e conferências municipais em casos nos quais não havia ainda conferências nacionais.

A partir do desenho participativo de baixo para cima, os municípios são peças-chave na realização das conferências. No caso específico objeto deste estudo, observa-se que o desenho participativo proposto pela metodologia de organização das conferências de políticas para as mulheres na cidade de Belo Horizonte evidencia a característica do desenho de baixo para cima na primeira etapa, na qual o cidadão tem livre acesso ao processo participativo. Nesse sentido, o caráter de livre acesso na etapa municipal permite a ampliação da participação garantindo maior inclusão política, principalmente de cidadãos e cidadãs de baixa renda e *status*.

No Município de Belo Horizonte, para que as conferências de políticas para as mulheres se realizassem, foi necessário (de acordo com os dados dos relatórios de avaliação das CMPM 2004, 2007 e 2010) contar com a participação do Conselho Municipal dos Direitos da Mulher (CMDM), da Coordenadoria Municipal dos Direitos da Mulher (Comdim) e das representantes locais das nove Regionais Administrativas, que organizaram e convocaram as conferências em consonância com as prerrogativas dos regimentos de âmbito nacional, estadual e municipal. De acordo com os dados extraídos desses relatórios (Tabela 1), participaram das três conferências cerca de 4.500 pessoas que debateram e elaboraram 370 propostas aprovadas coletivamente.

Tabela 1: Número de participantes nas conferências de política para as mulheres de Belo Horizonte

	I CMPM (2004)	II CMPM (2007)	III CMPM (2010)
	1500	1636	1054
Total	1500	1636	1054

Fonte: Elaboração própria a partir de Belo Horizonte 2004, 2007, 2010

As conferências municipais de políticas para as mulheres (CMPM) buscam incorporar os cidadãos e cidadãs diretamente na determinação das agendas das políticas em foco. Como característica de seu desenho, a população da cidade pode participar livremente na fase das pré-conferências; entretanto, nas fases seguintes, só poderão participar os delegados eleitos. De acordo com os dados dos relatórios das CMPMs (2004, 2007, 2010), a organização das conferências contou com uma metodologia própria da cidade, já empregada em outras IPs, como o Orçamento Participativo. Na primeira fase da organização, são realizadas pré-conferências, a participação é aberta e o acesso é livre a todos os moradores das Regionais Administrativas. Esse formato busca incentivar a participação e o debate de forma descentralizada.

Nas etapas da pré-conferência e conferência municipal, as atividades são organizadas em três momentos: (i) o trabalho é iniciado com uma palestra normalmente sobre o tema central da conferência; (ii) os participantes debatem nos grupos de trabalho os eixos orientadores da conferência e apresentam as propostas para serem aprovadas; e (iii) as propostas são apresentadas para aprovação na plenária final e os delegados são eleitos para as etapas seguintes. Nessas etapas participam as(os) delegadas(os) eleitas(os) na etapa anterior com representação da sociedade civil e de instituições públicas (Executivo, Legislativo e Judiciário). As(os) delegadas(os) são organizadas(os) em grupos de trabalho com eixos definidos, compostos cada um por uma coordenadora mediadora e uma redatora que será

responsável pela organização do debate e das propostas aprovadas. Ao término do debate, cada grupo aprova as propostas do eixo, que irão compor o documento final da conferência municipal. Após a eleição das delegadas para etapa estadual, realiza-se a plenária final. A redatora de cada grupo apresenta as propostas aprovadas e há abertura para destaques para as delegadas com direito à voz e voto presentes. Após a apresentação dos destaques, as propostas são aprovadas por aclamação e a conferência encerrada com a apresentação das delegadas eleitas para a etapa estadual.

Posteriormente à realização da conferência, a comissão organizadora elabora o documento final e procede aos encaminhamentos legais, ficando sob a responsabilidade da Comdim encaminhar as deliberações aprovadas para as devidas áreas de políticas municipais evidenciadas. Nesse contexto, o CMDM assume o papel de controle social e passa a ser o responsável pelo acompanhamento das ações de governo, garantindo que as propostas sejam assumidas enquanto política pública no município.

A Tabela 2 buscou sistematizar a apresentação das propostas aprovadas a partir dos eixos orientadores em consonância com o ano da conferência. Observa-se que a conferência de 2004 apresentou um quantitativo maior de eixos e propostas aprovadas, diversificando o debate em torno de vários temas presentes na realidade das mulheres. A partir de 2007 e 2010, as diretrizes se aproximam; todavia, a regra relativa à quantidade de propostas aprovadas mudou, dificultando traçar um comparativo direto entre as duas edições. Entretanto, é interessante observar que o tema relativo à saúde da mulher, direitos sexuais e reprodutivos teve o maior quantitativo de propostas aprovadas no somatório das três edições, reafirmando a importância desse tema para as mulheres. Em seguida, temos a autonomia econômica, a violência contra a mulher e a educação inclusiva e não sexista, que incorpora o tema da diversidade sexual.

Inclusão e políticas públicas a partir das conferências de políticas para as mulheres em Belo Horizonte: a visão das conselheiras do CMDM

Como mencionado, este trabalho teórico-empírico buscou analisar características do desenho institucional participativo das conferências em foco. Além disso, a partir de pesquisa realizada no período 2012-2013 (REIS, 2013), analisa as conferências de políticas para as mulheres de Belo Horizonte na perspectiva das conselheiras municipais do CMDM, abordando os encaminhamentos e desdobramentos desse processo democrático participativo: obteve-se avanço, favoreceu em alguma medida a inclusão política e a elaboração de políticas a partir das propostas aprovadas.

Tabela 2: Relação entre eixo orientador, edição e propostas aprovadas nas conferências

Eixo Orientador	2004	2007	2010	TOTAL
Inclusão Social	11			11
Segurança Alimentar	6			6
Programas, ações e estruturas institucionais	37			37
Movimentos sociais: autonomia e organização	10			10
Diversidade das mulheres	19			19
Trabalho e empregabilidade	20			
Geração de renda e economia solidária	19			
Autonomia no mundo do trabalho e cidadania		29		75
Autonomia econômica e igualdade no mundo do trabalho, com inclusão social			7	
Educação não sexista, antirracista e não discriminatória	23			
Educação inclusiva e não sexista		18		44
Educação inclusiva, não sexista, não racista, não homofóbica e não lesbofóbica			3	
Violência contra a mulher	13			
Enfrentamento da violência contra as mulheres		10		19
Enfrentamento de todas as formas de violência contra as mulheres			6	
Saúde das mulheres e direitos sexuais e direitos reprodutivos	35	71	8	114
Mulher e poder	9			
Reforma Política		11		14
Participação das mulheres no espaço de poder e decisão			5	
Propostas aprovadas	202	139	29	370

Fonte: Elaboração própria a partir de Belo Horizonte, 2004, 2007, 2010.

Ao perguntar às conselheiras se as mesmas consideram que as conferências municipais incentivam a participação das mulheres, verificou-se que sete acreditam que sim e três, não; entretanto, surgiram algumas considerações importantes sobre o aspecto da participação das mulheres em conferências municipais apresentadas pelas participantes:

Mas fica muito aquém, só participam os movimentos sociais, a política fica muito restrita a esse grupo, a demanda é muito pouco acionada (representante do governo).

Vão muitas pessoas para disputar a indicação para outras fases e os debates ficam no vazio (representante da sociedade civil).

As mulheres estão mais conscientes das suas possibilidades e sobre o que existe de políticas públicas para as mulheres (representante da sociedade civil).

Das mesmas participantes, né! Acho que as pré-conferências possuem chances de promover maior inclusão política de outras mulheres; penso que talvez fosse melhor reforçar a participação nessa esfera (representante da sociedade civil).

São praticamente as mesmas pessoas que participam (representante do governo).

Vejo pouca renovação da participação (representante do governo).

As mulheres agora estão bem interessadas em saber os seus direitos, é importante assegurar direitos (representante da sociedade civil).

A conferência é o momento de mobilizar as mulheres para discutir temas a partir de princípios democráticos e que trazem questões importantes como o papel do Conselho da Mulher (representante do governo).

É interessante observar que as representantes governamentais e da sociedade civil demonstram certo ceticismo quanto à possibilidade de ampliação da participação das mulheres. A compreensão dos dois grupos reforça o caráter pouco renovador da participação. A impressão é de que, na primeira fase (pré-conferência), existe a possibilidade de incluir politicamente mais pessoas, o mesmo não ocorrendo na fase seguinte.

Na compreensão de sete conselheiras, as conferências municipais são instituições participativas que ampliam a inclusão política das mulheres. Apenas três consideram que tais instâncias não alcançam tal objetivo, pois, conforme as mesmas:

Deveria ser, mas na prática não funciona com o objetivo de atingir esse fim; em BH não tem movimento organizado que atue diretamente nos espaços participativos (representante da sociedade civil).

O fato de ser o mesmo público que participa não atinge este objetivo (representante do governo).

Entretanto, as que consideram que as conferências ampliam a inclusão política das mulheres apontam que:

A participação amplia a visão das mulheres, que passam a conhecer as políticas públicas e como são implementadas, dessa forma acionam os órgãos exigindo o direito. O movimento social só exige a garantia de direitos quando bem organizado (representante da sociedade civil).

É um espaço que permite se posicionar, colocar as ideias, falar em público e empoderar; uma mulher que participa de uma conferência nunca mais é a mesma (representante da sociedade civil).

As mulheres despertam mais para o que está acontecendo, principalmente a partir do encontro com outras mulheres (representante da sociedade civil).

É um dos poucos conselhos que promovem essa inclusão, pois traz as mulheres para esse espaço (representante da sociedade civil).

As informações e debates ampliam o conhecimento (representante do governo).

Um aspecto interessante apontado por nove das entrevistadas é o de que as conferências municipais também têm como função ampliar o conhecimento e a informação das participantes. Algumas complementaram tal constatação com as seguintes afirmativas:

A organização das conferências permite que as participantes façam intervenções na hora certa via moção (representante da sociedade civil).

Gênero e raça têm mais atrito, o movimento negro chega e toma o lugar, esse movimento é um gueto (representante da sociedade civil).

As pessoas ficam nos grupos aguardando apenas a eleição das delegadas, as propostas não são discutidas ou debatidas pelas participantes (representante do governo).

Conforme observado anteriormente, na compreensão da maioria das conselheiras, a participação em conferência possibilita a inclusão política das mulheres a partir do caráter educativo e de transferência de conhecimentos e informações. Outro aspecto presente nessa IP e que se apresenta como muito importante para a inclusão política das mulheres é a possibilidade de participação direta na articulação, interlocução e debate.

Em relação à implementação das decisões aprovadas pelas conferências, somente quatro conselheiras acreditam que as propostas aprovadas são implementadas. Para elas:

As conferências são referências para as políticas públicas (representante do governo).

Fazem parte dessa participação as decisões, a conferência abre espaço para muitas pessoas da base participarem (representante da sociedade civil).

Existem muitas ações que são organizadas a partir das conferências municipais (representante do governo).

Só em relação a algumas ações pontuais (representante do governo).

Entretanto, alguns questionamentos surgiram e devem ser observados pelo Conselho Municipal dos Direitos da Mulher, pois envolvem tanto as responsabilidades do conselho quanto da gestão pública municipal:

Falta uma instância que seja responsável pela deliberação. Quem faz isto? O conselho faz? (representante do governo)

Mas ao longo do tempo tem que questionar, pois o poder público desfaz, tem que acompanhar para acontecer (representante do governo).

Barra na politicagem dos políticos, tem que brigar muito com os homens (representante da sociedade civil).

A pesquisa demonstra que existe uma dificuldade na articulação e gestão das propostas aprovadas, após a realização das conferências. Essa percepção ocorre porque não há uma compreensão de como os procedimentos são realizados. O que parece é que não existem gestão e acompanhamento das propostas aprovadas. Em relação à instituição participativa das conferências municipais, nota-se que, conforme as conselheiras municipais, esse é um importante espaço participativo de articulação, poder e decisão.

Considerações finais

A participação social pode afetar diretamente as políticas ao definir novos padrões para os processos de decisão, assim como pode propiciar que a democracia se aprofunde e amplie em sociedades complexas, desiguais e plurais, ou, ainda, que se fortaleçam os sujeitos coletivos envolvidos. Nesse sentido, é fundamental o papel da sociedade civil organizada e do ativismo político que se concretiza nas diversas formas de organização, mobilização e ação coletiva, tais como: movimentos sociais, redes articuladoras, sindicatos ou, ainda, partidos políticos, entre outras. Paralelamente, destaca-se a relevância das instituições participativas que possibilitam o encontro entre sociedade civil e governo, garantindo um novo formato institucionalizado do exercício democrático a partir da inclusão de novos atores que passam a interferir diretamente nas decisões políticas.

No Brasil contemporâneo, ampliou-se expressivamente a infraestrutura participativa, com um grande número e diversidade de IPs, dentre as quais se destacam as conferências. A partir deste estudo, alguns aspectos relevantes apresentaram-se nas interfaces entre participação social e elaboração de políticas públicas. Uma questão central é garantir que essas instituições participativas e os atores envolvidos se articulem de tal forma que as decisões coletivas sejam absorvidas e implementadas.

Entre os grupos politicamente minoritários, encontram-se as mulheres que, a partir do movimento feminista, têm a defesa de seus interesses numa perspectiva de gênero e questionamento dos sistemas culturais e políticos construídos em função dos papéis sociais atribuídos historicamente às mulheres. Assim, o movimento feminista implicou avanços referentes à democratização das relações de gênero no âmbito da sociedade, como também nas formas de intervenção do Estado a partir de políticas públicas direcionadas a esse público. Muitas dessas conquistas foram garantidas pela participação nas conferências de políticas para as mulheres realizadas no Brasil a partir de 2004.

Conforme indicado, para as conselheiras municipais da mulher, a participação amplia a visão das mulheres, que passam a conhecer as políticas públicas e como são implementadas, de forma que podem exercer o controle social, acionando os órgãos e exigindo o cumprimento de direitos.

Na perspectiva da participação das mulheres nas conferências em foco, dois importantes aspectos foram apresentados pelas conselheiras do CMDM. Primeiramente, foi apontado na pesquisa que é a partir das conferências que as mulheres despertam para as suas realidades, principalmente no encontro com outras mulheres. Nesse sentido, a participação não é resultado de processos individuais e sim de processos coletivos (e deliberativos) que se afirmam enquanto importante instrumento de transformação social. Em segundo lugar, no aspecto referente à elaboração de políticas públicas a partir das conferências municipais, a maioria das conselheiras acredita que as propostas aprovadas não foram incorporadas à gestão de políticas públicas para as mulheres na cidade. Na compreensão das conselheiras, existe uma dificuldade na articulação e gestão das propostas aprovadas, após a realização das conferências. Na avaliação desse aspecto, é necessário aprofundar a investigação, analisando todas as políticas públicas elaboradas por cada temática no período pós CPM.

Outra questão que chama atenção na pesquisa, que merece um estudo mais aprofundado e se relaciona com o que Fung (2004) apresenta, refere-se ao aspecto central da democracia participativa, ou seja, a igualdade de participação direta das(os) cidadãs(ãos) nos processos de decisão. O discurso correspondente ao movimento das mulheres negras, identificado na pesquisa, aponta a necessidade de repensar a condução dos direitos legítimos dos diversos segmentos presentes no interior do movimento de mulheres. Existem aspectos da luta que podem ser tratados de forma ampla, outros devem atender às especificidades de cada segmento. Esse reconhecimento por parte de todas as participantes é essencial para o fortalecimento da luta que defende a igualdade de gênero, mesmo compreendendo que essa situação não é uma tarefa fácil, posto que a agenda política é limitada para tantas demandas apresentadas.

De um lado, este estudo pode afirmar, a partir do olhar das conselheiras do CMDM, que as CMPMs permitem a inclusão política de mulheres que participam desse processo de decisão coletiva; por outro, as propostas aprovadas não têm sido utilizadas como referência para elaboração de políticas públicas para as mulheres no município.

Finalmente, as questões apresentadas por esta investigação mostram-se relevantes para o estudo sobre participação social, instituições participativas e conferências de políticas, assinalando-se que esta pesquisa adicionou algumas questões que merecem desenvolvimentos posteriores. É certo que existem limites teóricos e empíricos na pesquisa realizada, mas seus resultados apresentam olhares e indagações em relação às conferências e à elaboração de políticas públicas a partir de suas decisões coletivas que denotam potenciais e avanços indiscutíveis, mas que podem esbarrar em aspectos políticos e institucionais que limitam o alcance das conferências de políticas.

Referências bibliográficas

AVRITZER, L. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. *Revista Opinião Pública*, v. 14, no 1, p. 43-64, 2008.

_____. (org.). *Experiências nacionais de participação social*. São Paulo: Cortez Editora, 2009.

_____. *Sociedade civil e participação no Brasil democrático*. In: _____. *Experiências nacionais de participação social*. São Paulo: Cortez Editora, 2009. p. 27-54.

_____. (org.). *A dinâmica da participação local no Brasil*. São Paulo: Cortez Editora, 2010. Ipea.

AVRITZER, Leonardo; SOUZA, Clóvis H.L.S. *Conferências nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividade*. Brasília: Ipea, 2013.

BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal de Belo Horizonte. Secretaria Municipal Adjunta de Direitos de Cidadania. Coordenadoria Municipal dos Direitos da Mulher. *Relatório Final da I Conferência Municipal de Políticas para as Mulheres*. 2004. Material não publicado.

_____. *Relatório Final da II Conferência Municipal de Políticas para as Mulheres*. 2007. Material não publicado.

_____. *Relatório Final da III Conferência Municipal de Políticas para as Mulheres*. 2010. Material não publicado.

BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal de Belo Horizonte. Conselho Municipal dos Direitos da Mulher. Disponível em: <<http://www.portalpbh.gov.br/pbh>>, Acessado em: 12 de novembro 2012.

BENHABIB, S. Rumo a um modelo deliberativo de legitimidade democrática. In: MARQUES, A.C.S. (org.). *A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas*. (p.109-142.). Belo Horizonte: Autêntica, 2009. p. 109-142.

BOHAMN, J. O que é a deliberação pública? Uma abordagem dialógica. In: MARQUES, A.C.S. (org.). A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas. Belo Horizonte: Autêntica, 2009. p. 31-84.

BRASIL. Constituição Federal, 1988. Brasília: Senado Federal, 2002.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Políticas para as Mulheres. I Plano Nacional de Políticas para as Mulheres. Brasília, 2004.

_____. II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres. Brasília, 2008.

_____. Disponível em: <<http://www.spm.gov.br>> Acessado em: 10 de dezembro de 2012.

BRASIL, F. P. D. Democracia e participação social: a construção de avanços democratizantes nas políticas nacionais pós-1980. 2011. Tese de Doutorado em Sociologia apresentada na Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte.

BRASIL, F. P. D.; CARNEIRO, R. Democracia y Diseños Institucionales Participativos. Iconos. Revista de Ciências Sociais, v. 15, no 02, p. 71-87, 2011.

CHAMBERS, S. A teoria democrática deliberativa. In: MARQUES, A.C.S. (org.). A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas. Belo Horizonte: Autêntica, 2009. p. 239-267.

COHEN, J. Deliberação e legitimidade democrática. In: MARQUES, A.C.S. (org.). A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas. Belo Horizonte: Autêntica, 2009. p. 85-108.

CORTES, S. V. As diferentes instituições participativas existentes nos municípios brasileiros. In: PIRES, R.C. (org.). Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Brasília: Ipea, 2011. v. 7, p. 137-150.

CUNHA, E. S. M. Conferências de políticas públicas e inclusão participativa. (Texto para discussão nº 1733). Rio de Janeiro: Ipea, maio 2012.

FARIA, C.F. Democracia deliberativa: Habermas, Cohen e Bothman. Revista Lua Nova, nº 49, p. 47-67, 2000.

_____. O que há de radical na teoria democrática contemporânea: anais do debate entre ativistas e deliberativos. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 25, p. 101-111, 2010.

FUNG, A. Receitas para esferas públicas: oito desenhos institucionais e suas consequências. In: COELHO, V. S. et al. Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil. São Paulo: Editora 34, 2004. p. 173-209.

HELD, D. Modelos de democracia. Belo Horizonte: Editora Paidéia, 1987.

MORONI, José Antônio. O direito à participação no Governo Lula. In: AVRITZER, L. Experiências nacionais de participação social. São Paulo: Cortez, 2009.

PATEMAN, C. Participação e teoria democrática. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1970.

PIRES, R.R. C.; VAZ, A. Participação social como método de governo? Um mapeamento das "interfaces socioestatais" nos programas federais. (Texto para discussão nº 1707). Rio de Janeiro: Ipea, 2012.

POGREBINSHI, T. Conferências nacionais de políticas públicas para grupos minoritários. (Texto para discussão nº 1741). Rio de Janeiro: Ipea, Junho 2012.

POGREBINSHI, T; SANTOS, F. Participação como representação: o impacto das conferências nacionais de políticas públicas no Congresso Nacional. DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 54, nº 3, p. 259-305, 2011.

REIS, G. G. Avanços e desafios da institucionalização da democracia participativa em Belo Horizonte a partir das conferências municipais de políticas para as mulheres realizadas no período de 2004 a 2010. 2013. Dissertação de Mestrado apresentada no Mestrado em Administração Pública da Escola de Governo da Fundação João Pinheiro. Belo Horizonte.

SOUZA, C.H.L. A que vieram as conferências nacionais? Uma Análise dos objetivos dos processos realizados entre 2003 e 2010. (Texto para discussão nº 1718) Rio de Janeiro: Ipea, março 2012.

_____. Conferências e os desafios metodológicos de seu estudo. In: PIRES, Roberto Rocha C. (org.) Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Brasília: Ipea. p. 197-210.

_____. *et al.* (2013) Conferências típicas e atípicas: um esforço de caracterização do fenômeno político. In. AVRITZER, Leonardo; SOUZA, Clóvis H.L.S. Conferências nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividade. Brasília: Ipea, 2013.

TEIXEIRA, A.C.C. *et al.* Arquitetura da participação no Brasil: uma leitura das representações políticas em espaços participativos nacionais. (Texto para discussão nº 1735). Rio de Janeiro: Ipea, maio 2012.

WAMPLER, B. Transformando o Estado e a sociedade civil por meio da expansão das comunidades política, associativa e de políticas públicas. In: AVRITZER, L. (org.). A Dinâmica da participação local no Brasil. (São Paulo: Cortez Editora, 2010. p. 394-439.

Flávia de Paula Duque Brasil

Mestre e Doutora em Sociologia pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Professora da Escola de Governo/Fundação João Pinheiro, Bolsista de Incentivo à Pesquisa da Fapemig. Contato: flavia.brasil@fjp.mg.gov.br

Girlene Galgani Reis

Mestre em Administração Pública, pela Fundação João Pinheiro (FJP) e Consultora do Projeto Objetivos de Desenvolvimento do Milênio Brasil (PNUD). Contato: girlene.reis@hotmail.com

RSP

Coordenação, competição e estabilidade: lições da reforma da política de ciência, tecnologia e inovação brasileira

Joelmo Jesus de Oliveira

Universidade de Brasília (UnB)

Neste trabalho, apresentamos uma metodologia apoiada na abordagem competitiva da teoria política do orçamento para analisar os níveis de priorização regional na alocação orçamentária dos dispêndios com bolsa e fomento do CNPq. As medidas adotadas pela reforma da política de CT&I no final dos anos 1990 pretendiam consolidar um mecanismo de financiamento para ações alinhadas com um paradigma alternativo ao que orienta as ações dessa agência. A hipótese de que as medidas da reforma sofreram isomorfismo institucional foi confirmada por meio da identificação, nos gastos de bolsa e fomento, dos mesmos padrões regionais de priorização da alocação orçamentária definidos inicialmente para políticas alternativas. Essa constatação, além de validar a metodologia proposta, nos leva a concluir que a consolidação de paradigmas alternativos de políticas de CT&I no Brasil exige a introdução de incentivos, politicamente coordenados, à mudança de comportamento dos atores e instituições do processo decisório.

Palavras-chave: orçamento público, gestão orçamentária e financeira, investimento, instituição de pesquisa, ciência e tecnologia, inovação, pesquisa científica, bolsa de estudo, administração federal

Artigo submetido em maio de 2014. Versão final em agosto de 2014.

Coordinación, competencia y estabilidad: lecciones de la “reforma” de la política de ciencia, tecnología e innovación brasileña

En este artículo nos presenta una metodología con el apoyo de los enfoques competitivos de la teoría de presupuestos para analizar los niveles presupuestarios de prioridades regionales en la asignación presupuestaria para los gastos de S&T. Las medidas adoptadas por la reforma de la política de S&T a finales de 1990 trataron de consolidar un mecanismo de financiación para las acciones alineadas con un paradigma alternativo a los que guían las acciones de esa agencia. La hipótesis de que las medidas de reforma sufrieron isomorfismo institucional se confirmó mediante la identificación, en los gastos de S&T, de los mismos estándares regionales de la priorización de la asignación presupuestaria definida inicialmente para políticas alternativas. Este hallazgo, así como valida la metodología propuesta, nos lleva a la conclusión de que la consolidación de los paradigmas alternativos de política de S&T en Brasil requiere la introducción de incentivos al cambio de comportamiento de los actores e instituciones en el proceso de toma de decisiones.

Palabras clave: presupuesto público, presupuesto y administración financiera, inversión, institución de investigación, ciencia y tecnología, innovación, investigación científica, becas de estudio, administración federal

Coordination, competition and stability: lessons learned through the reform of Science & Technology policy in Brazil

In this paper, we present a methodology based on the competitive approach of the political theory of budget to analyze the levels of regional prioritization in budgetary allocation of CNPq expenditures on science and technology (S&T). The measures adopted by the reform of S&T policy in the late 1990s sought to consolidate a financing mechanism for actions aligned with an alternative paradigm that guides the CNPq actions. The hypothesis that the reform measures suffered institutional isomorphism was confirmed by identifying the same regional patterns of prioritization of budget allocation defined initially for alternative policies. This finding not only validates the proposed methodology, but also leads us to conclude that the consolidation of alternative policy paradigms of S&T in Brazil requires the introduction of politically coordinated incentives able to change behavior of actors and institutions in the decision-making process.

Keywords: public funds, budgetary and financial management, investment, research institution, science and technology, innovation, scientific research, scholarship, federal administration

Introdução

Os vários aspectos socioestruturais que ambientam a execução da política de ciência, tecnologia e inovação (PCTI ou política de CT&I) no Brasil têm sido discutidos por uma tradicional e influente comunidade científica dedicada ao tema (VELHO, 2004 e 2005; DAGNINO, 2007 e 2009; SCHWARTZMAN, 1979 e 2009; CASSIOLATO et al., 2003 e outros). Seus esforços têm sido parte daquilo que se tornou tendência internacional: a análise da PCTI, a investigação sobre a natureza de suas instituições e de seus atores, tornou-se um campo de estudos de crescente autonomia institucional e metodológica. Como resultado, esses autores têm nos ajudado a compreender aspectos específicos das dinâmicas do processo decisório nesse setor de políticas. Não obstante, é possível também identificar fenômenos de interesse geral da ciência política na dinâmica institucional desse setor. A análise da PCTI brasileira, à luz de referenciais teóricos e abordagens mais próximas metodologicamente dos estudos sobre instituições, atores, descentralização e dinâmica federativa, por exemplo, pode contribuir de forma diferenciada para a tarefa, agendada de longa data, de alinhar as demandas econômicas e sociais do País às pautas de pesquisa de sua comunidade científica.

Neste trabalho, apresentamos uma investigação sobre aspectos político-normativos da alocação orçamentária de uma política específica do setor de CT&I. Essa análise utiliza uma metodologia que entendemos ser capaz de detectar isomorfismo institucional de medidas que introduzem inovações nas políticas. Por isso, a atenção metodológica sobre as dinâmicas mais internas da comunidade científica, aquelas ligadas a certo *ethos* da ciência e dos cientistas, e que são centrais para as análises fundamentadas na sociologia do conhecimento científico, será deslocada para os fatores que conferem centralidade às dinâmicas políticas que ambientam a alocação orçamentária entre entes federativos. Trabalhos como os de Larcinese, Rizzo & Testa (2006) e Berry, Burden & Howell (2010) são exemplos de abordagens que também podem ser adotadas para analisar determinantes da alocação orçamentária entre estados e macrorregiões nas políticas do setor de CT&I brasileiro.

No tópico “Teoria do Orçamento: analisando competição e coordenação”, apresentamos uma revisão do debate ocorrido na década de 1970, que fundamentou a teoria política do orçamento e a proposta de estudar a competição entre regiões ou estados por meio dessas teorias. No tópico “A Reforma da Política de Ciência, Tecnologia e Inovação do Brasil e os Gastos com Bolsa e Fomento”, apresentamos o marco normativo e a racionalidade que guiou aquilo que foi chamado de reforma da política de CT&I, ocorrida no final do segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso, e suas implicações para os gastos com bolsa e fomento do CNPq. No

terceiro e último tópico “Análise dos Gastos com Bolsa e Fomento: Desempenho e Prioridades entre as Regiões”, analisamos os gastos com bolsa e fomento quantificando a alocação de prioridades na partilha do seu orçamento entre as macrorregiões do País.

A análise da reforma da PCTI brasileira, ocorrida entre os anos de 1990 e 2000, objetivo central deste trabalho, será guiada pelas hipóteses e metodologia de pesquisa que apresentamos a seguir.

Hipóteses e metodologia

A reforma da política de ciência, tecnologia e inovação (PCTI) ocorrida no Brasil entre o final dos anos 1990 e início dos anos 2000 teve como eixo fundamental a criação de um mecanismo de financiamento para políticas específicas, associadas a um paradigma alternativo àquele que hegemonizava a arena decisória. A reestruturação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT) e a criação dos ‘fundos setoriais’ tinham como objetivo financiar programas e projetos mais alinhados com demandas concretas do setor produtivo. Essas medidas marcariam, em tese, a consolidação de um paradigma de PCTI alternativo ao que prioriza a pesquisa básica e a formação de pessoal em nível de pós-graduação. Ao que parece, os artífices da reforma assumiram que o novo paradigma de política, uma vez estabelecido, pudesse competir com o paradigma hegemônico, criando um ambiente sistêmico mais favorável à interação entre a atividade científica e a realidade econômica e social brasileira.

A abordagem neoinstitucionalista tem sustentado que o papel de coordenação das instituições decorre, entre outros motivos, de sua capacidade de prover publicamente informações relevantes sobre o comportamento dos atores. A partir disso, é que se estabelecem os mecanismos cognitivos que premiam os comportamentos induzidos e penalizam os comportamentos desviantes. São elas as provedoras dos símbolos, códigos e interpretações relacionadas a tipos específicos de identidade social. Por meio delas, são providos os meios de interpretação da realidade, que então estabelecem as referências morais e culturais para os indivíduos, alinhando comportamentos e até suas preferências (HALL & TAYLOR, 1996). A reforma da PCTI brasileira não previa, em seus marcos legais, medidas que objetivassem o remodelamento institucional e o incentivo ao comportamento de atores relevantes para uma dinâmica projetada no que seria um novo contexto operacional. Não houve medidas capazes de coordenar o ambiente sistêmico no qual se desejava fomentar ações e práticas paradigmaticamente inovadoras.

Essa primeira constatação corrobora com a manifestação de alguns analistas da política de CT&I brasileira que têm afirmado que, frequentemente, “recursos

destinados à inovação têm sido empregados no fomento científico” (RAUEN, 2014, p. 433). Mas isso só ocorre porque há uma reinterpretação institucional dos objetivos e meios estabelecidos pela reforma. A teoria política das organizações chama esse fenômeno de isomorfismo institucional (DIMAGGIO & POWELL, 1983; POWELL & DIMAGGIO, 2012). O quadro teórico-analítico até aqui apresentado nos leva à formulação da hipótese primária desta pesquisa: na ausência dos incentivos adequados nos marcos da reforma, não haveria condições de ocorrer competição entre paradigmas, mas a manifestação de isomorfismo institucional como fenômeno de interpretação e adequação das medidas que deveriam ser transformadoras.

A nova normatização do FNDCT previu que pelo menos 30% dos recursos deveriam ser aplicados nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Se de fato houve o isomorfismo das medidas e intenções originais da reforma, ele deverá ser manifestado em uma política típica do modelo hegemônico e, nela, as cotas de 30% deverão ser obedecidas. A hipótese secundária considera que o isomorfismo institucional poderá ser verificado pelo seu impacto na dinâmica de competição por recursos entre os grupos de pesquisa localizados nas diferentes macrorregiões do País. Porque o isomorfismo implicaria a introdução de prioridades normativas na alocação orçamentária das políticas ordinárias de apoio ao pesquisador entre as macrorregiões.

As hipóteses primária e secundária conjugadas articulam a sentença que define o desenho metodológico da pesquisa: se as medidas da reforma foram alvo de isomorfismo institucional, então será possível detectar empiricamente esse fenômeno a partir da investigação de prioridades na alocação orçamentária entre as macrorregiões em políticas típicas do paradigma hegemônico. A política específica que melhor representa esse paradigma é a de bolsa e fomento do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

A importância de elaborar métodos e técnicas de pesquisa capazes de “abrir a caixa preta” do processo decisório com rigor quantitativo decorre de sua utilidade para a análise de casos em que as informações são contraditórias ou não disponíveis. A principal contribuição deste trabalho, portanto, está na sua proposição metodológica. Ela utiliza um referencial teórico-quantitativo inicialmente concebido para a avaliação de competição e alocação de prioridades em processos de partilha orçamentária entre programas de uma mesma agência, para avaliar a alocação de prioridades entre diferentes macrorregiões na implementação de uma política.

A investigação da dinâmica de alocação orçamentária entre as macrorregiões será realizada por meio do uso de índices de prosperidade competitiva e de prioridade política introduzidos pelo trabalho de Peter Natchez e Irving Bupp, quando criticaram a tese incrementalista de Wildavsky e colaboradores, que remonta

à década de 1970. Por conta da importância desse instrumental metodológico e da pouca difusão desse debate na literatura em português, vamos apresentá-lo, a seguir, numa revisão sobre o assunto.

Teoria do orçamento: analisando competição e coordenação

Aaron Wildavsky dizia que as prerrogativas sobre a alocação orçamentária sintetizavam o poder de governar (WILDAVSKY, 1964). Não há dúvidas de que a dinâmica interna dos governos e as características das instituições manifestam-se no processo orçamentário. Ocorre que, no exercício do poder de governar, consensos e conflitos permeiam as arenas decisórias da alocação de orçamento. A análise da partilha de recursos de políticas e programas entre entes de uma federação poderá acusar os níveis de consenso e conflito. O problema é que o marco analítico quantitativo proposto por Wildavsky e colaboradores, conhecido como incrementalismo, é incapaz de identificar a ocorrência de competição e conflito. O poder de governar é também o poder de alocar prioridades, de intermediar competições e de induzir consensos. Nos processos de alocação orçamentária estão embutidas a definição de prioridades e a intermediação em ambientes de competição. A seguir, vamos apresentar uma breve revisão das metodologias que conectam os resultados de alocação orçamentária com o comportamento político de atores e instituições.

Agência e programa: a teoria política do orçamento

A análise de uma política pública pode ser realizada por meio da observação das séries de variações na sua alocação orçamentária. Nesse viés analítico, assume-se que os modos de interação entre os atores e as instituições responsáveis pela política manifestam-se na dinâmica dos resultados de execução orçamentária, ideia que remonta aos trabalhos de Aaron Wildavsky e colaboradores, entre as décadas de 1960 e 1970 (WILDAVSKY, 1964; DAVIS, DEMPSTER & WILDAVSKY, 1966 E 1974; DEMPSTER & WILDAVSKY, 1979). As conclusões de Wildavsky sobre a natureza incremental das políticas públicas partiram da observação empírica de que os resultados da alocação orçamentária para uma agência, ao longo do tempo, possuíam uma média bem definida e estável. Isso implicava assumir que, em cada ciclo de partilha, o resultado de cada agência dependeria unicamente do seu resultado anterior, com probabilidades iguais de sofrer incrementos ou decrementos. Os pressupostos do incrementalismo afirmam que a estabilidade seria a síntese da melhor descrição para os regimes dinâmicos das políticas públicas.

O incrementalismo de Wildavsky, no entanto, foi questionado por autores que identificavam outros padrões dinâmicos de alocação orçamentária. A mais

contundente crítica nessa direção foi formulada por Peter Natchez e Irvin Bupp (NATCHEZ & BUPP, 1973). Eles afirmaram que a constatação de Wildavsky e seus colaboradores era a mais adequada para descrever o regime de alocação entre agências do governo. Se a análise ocorresse no nível dos programas, outros efeitos viriam à tona devido aos padrões mais conflituosos de interação entre atores e instituições. Isso tornaria os padrões dinâmicos mais complexos, evidenciando dinâmicas fora do equilíbrio. Natchez & Bupp identificaram a ocorrência de competição entre os programas, que dividiriam o total do orçamento alocado para uma agência como um jogo de soma zero. Em outras palavras, constataram a natureza conflitiva dos processos de alocação orçamentária realizada por uma agência entre seus diferentes programas.

Essa constatação pode ser estendida para o nível mais interno de análise de um programa, nos casos em que ele prevê a partilha de orçamento entre atores que possuem a mesma atribuição em sua implementação. A partilha do orçamento de um programa entre atores diferentes é também um jogo de soma zero. Os atores podem competir para aumentar suas respectivas proporções do orçamento dos programas, tornando os padrões dinâmicos de alocação orçamentária tão complexos quanto os encontrados entre programas de uma mesma agência. A competição entre programas é mediada pela própria agência, que tem a prerrogativa de definir prioridades. O mesmo pode acontecer no nível interno de um programa: embora os atores tenham as mesmas atribuições, diferentes prioridades podem se manifestar no processo decisório, gerando assimetrias na alocação orçamentária que estarão vinculadas a capacidades ou interesses.

Veremos adiante, de forma mais detalhada, como a teoria política do orçamento foi estabelecida por Wildavsky. Na sequência, vamos apresentar o contraponto de Natchez & Bupp.

O incrementalismo de Wildavsky

O processo orçamentário, como fenômeno político, pode ser entendido como uma complexa trama de interações entre diferentes níveis da burocracia e atores do Legislativo submetidos a diferentes níveis de pressão exercidos por atores da sociedade civil ao longo do tempo. Qualquer tentativa de formalizá-lo particularmente deve ser compreendida como uma simplificação de seus mecanismos reais. O incrementalismo compreende o processo orçamentário como um complexo de barganhas que ocorrem na interação entre agências e seus órgãos hierarquicamente superiores, na dinâmica de alocação orçamentária, como os órgãos do Legislativo. As interações ocorrem entre dois atores submetidos a algum tipo de relação hierárquica.

Embora cada agência tenha como objetivo o aumento de sua parcela de orçamento, o que pode sugerir a ocorrência de competição entre elas, seus esforços estariam concretamente direcionados para melhorar os resultados obtidos na interação com os níveis hierarquicamente superiores da estrutura burocrática, no lugar de persegui-los em oposição ao resultado de outras agências. O sucesso das estratégias é definido pela forma como as solicitações de incremento ao orçamento de uma agência são tratadas individualmente, sem relação com o tratamento recebido por outras. Por isso, no incrementalismo não é possível abordar efeitos de competição.

O modelo básico do incrementalismo difundido por Davis, Dempster & Wildavsky é dado pelas seguintes equações:

$$\chi_t = \beta_0 y_{t-1} + \gamma_t \quad (1)$$

$$y_t = \alpha_0 \chi_t + \varepsilon_t \quad (2)$$

Onde χ_t é a demanda de orçamento apresentada pela agência no ano t ; y_t é o orçamento concedido para a agência no mesmo ano; y_{t-1} é o orçamento concedido para a agência no ano anterior; α_0 e β_0 são os parâmetros da regressão; e ε_t e γ_t são erros estocásticos. A análise incrementalista estabelece que o parâmetro α_0 seja menor que a unidade, indicando que o orçamento requisitado sofre cortes sistematicamente, e o parâmetro β_0 seja maior que a unidade, o que indicaria a sistemática tentativa da agência de barganhar aumentos em seu orçamento. Uma importante limitação desse modelo é que ele somente é capaz de testar regimes dinâmicos orçamentários em estado de equilíbrio, ou seja, quando as flutuações do orçamento da agência ao longo do tempo possuem uma média bem definida e estável (distribuição leptokúrtica).

Recentemente, Dezhbakhsh, Tohamy & Aranson (2003) introduziram um novo modelo quantitativo para testar o incrementalismo, como alternativa ao modelo inicial de Davis, Dempster & Wildavsky. Os autores inovaram utilizando uma distribuição de Poisson como modelo de previsão das séries temporais de alocação orçamentária, que é capaz de produzir resultados não estacionários, ou seja, fora do equilíbrio representado por distribuições leptokúrticas. Em outro trabalho, Tohamy, Dezhbakhsh & Aranson (2006) utilizaram o modelo quantitativo anterior para propor uma nova teoria política do orçamento. Nessa nova teoria, a alocação orçamentária seria o resultado da estratégia política do Legislativo como resposta às pressões de grupos de interesse e às restrições de natureza econômica.

Um aspecto importante que merece ser discutido antes de seguirmos adiante diz respeito à centralidade das medidas de desempenho do orçamento para os resultados de análise. A medida do desempenho (entendido como desempenho na dinâmica de barganha, se a análise é incrementalista, ou desempenho na dinâmica competitiva) por meio da indicação direta do quantitativo monetário alocado para

a agência não capta as variações percentuais das fatias de orçamento no total do orçamento distribuído, nem consegue indicar mudanças relativas entre as agências. Se o orçamento total disponível aumenta, levando a que todas as agências recebam aumentos monetários, somente uma medida relativa de desempenho orçamentário poderá captar resultados de dinâmicas competitivas. Embora seja esperado que os efeitos conflitivos da competição sejam reduzidos se o orçamento de todos aumenta, não podemos, no entanto, afirmar que a competição não acontece. A questão é encontrar uma medida de desempenho que consiga evidenciá-la, se esse for o objetivo da análise.

O competitivismo de Natchez-Bupp

A abordagem crítica do incrementalismo apresentada por Natchez & Bupp (1973) foi elaborada a partir da constatação empírica de ocorrência de padrões não incrementais na alocação orçamentária no nível dos programas. A competição entre programas de uma mesma agência nos processos de partilha de orçamento originaria os padrões não estacionários frequentemente encontrados. Evidências posteriores mostraram que esses padrões também poderiam ser encontrados no nível de agências, o que indicaria a ocorrência de competição também entre elas (GIST, 1982).

A crítica ao incrementalismo foi construída a partir de dois fundamentos analíticos: o primeiro é o que desloca a ideia de barganha, sugerida por Wildavsky e colaboradores, entre o programa (ou agência) e os decisores hierarquicamente superiores para a ideia de competição entre os programas. Em outras palavras, onde os autores incrementalistas enxergavam a tentativa de melhorar os resultados orçamentários obtidos na interação com os níveis hierarquicamente superiores da estrutura burocrática, Natchez & Bupp viam essa mesma tentativa como oposição aos resultados de outras agências. Para eles, o processo orçamentário estava embutido em um ambiente competitivo, que, no entanto, não era possível de ser verificado por meio da medida de desempenho no processo orçamentário, comumente utilizada pelos autores do incrementalismo. Nisso consiste o segundo fundamento analítico de sua teoria: a medida de desempenho no processo orçamentário deve considerar a fatia percentual do orçamento total da agência alocada para o programa. Ou seja, a fatia orçamentária de cada programa (agência), em cada ciclo de execução, deve ser estudada como fração do orçamento total partilhado. Dessa forma, é possível identificar a dinâmica das prioridades políticas embutidas nas dinâmicas de alocação orçamentária.

As solicitações de incremento orçamentário para os programas ou agências são, antes de tudo, apelos por aumento de sua fatia percentual no orçamento total, o que somente poderá ocorrer se outros programas ou agências perderem

participação percentual: trata-se de um jogo de soma zero, de uma competição intermediada pelos interesses dos decisores, que alocam diferentes prioridades para os programas ou para as agências. O desempenho no processo orçamentário, em um ambiente de competição, é uma evidência dessa intermediação; por isso, Natchez & Bupp introduziram um índice capaz de mensurar, em termos relativos, o sucesso político de cada unidade de análise sujeita à partilha de orçamento (programa ou agência) na dinâmica de competição por incrementos em sua fatia percentual do orçamento total. O “índice de prosperidade” da unidade de análise i no ano n é definido como:

$$\pi_{i,n} = 100 \cdot \frac{Y_{i,n}}{\sum_{n=1}^N \frac{Y_{i,n}}{N}} \quad (3)$$

Onde $y_{i,n}$ é a fatia percentual do orçamento total alocado para a unidade i no ano n e N é o número de anos do período analisado. Outro indicador, derivado do índice de prosperidade, serve para comparar a prioridade política conferida a cada unidade de análise (programa ou agência) durante o período analisado. Trata-se da variação média do índice de prosperidade calculado para todo o período de análise, escrito como:

$$\bar{\Delta\pi}_i = \frac{\sum_{n=2}^N (\pi_{i,n} - \pi_{i,n-1})}{N - 1} \quad (4)$$

Onde N é o número de anos ou ciclos de alocação orçamentária. A variação média do índice de prosperidade $\bar{\Delta\pi}_i$ foi utilizada pelos autores do competitivismo como medida da prioridade que uma agência ou programa recebe no processo de alocação orçamentária. Eles introduziram esses indicadores em uma análise sobre prioridades de diferentes programas de pesquisa e desenvolvimento (P&D) na área de defesa dos Estados Unidos, entre 1958 e 1972. Vamos retomá-los para analisar níveis de competição e prioridades de natureza federativa nos gastos com bolsa e fomento do CNPq, entre os anos de 1996 e 2013.

A reforma da política de ciência, tecnologia e inovação do Brasil e os gastos com bolsa e fomento

Paradigmas de políticas de ciência, tecnologia e inovação

A literatura dedicada aos estudos da relação entre ciência, tecnologia e sociedade descreve uma conhecida controvérsia que, embora já não esteja tão presente nos periódicos especializados, ainda permeia disputas entre agências e entre programas desse campo de políticas públicas. Ao longo da década de 1970 e 1980, duas visões conflitavam sobre como a produção de conhecimento científico e sua incorporação no sistema social e econômico ocorreriam. A primeira era o fundamento do modelo

science push: seus pressupostos assumiam que a transformação do conhecimento científico em tecnologia e sua apropriação pela sociedade ocorreriam em uma cadeia linear, começando pela “ciência básica” até chegar à produção de bem-estar social. No polo oposto, estava o modelo *demand-pull*, assumindo que as demandas concretas da sociedade, de maneira geral, e do mercado, em particular, é que orientariam as atividades de P&D, que então resultariam em inovações e bem-estar (VELHO, 2010 e 2011).

Essa controvérsia também influenciou as políticas de inovação dos países mais afastados dos centros definidores da dinâmica tecnológica global. Eles teriam incorporado inicialmente o modelo *science push*, que ganhou vulto no final da Segunda Guerra Mundial, como uma imitação das políticas adotadas principalmente nos Estados Unidos. A dificuldade para obter trajetórias virtuosas de crescimento econômico e industrial a partir de desenvolvimento tecnológico autônomo mostrou os limites do modelo *science-push* nessas regiões do mundo. Isso levou à adoção de reformas das políticas de ciência, que passaram a incorporar aspectos do modelo *demand-pull* (DAGNINO & THOMAS, 1996).

No Brasil, essa reforma ocorreu ao longo dos anos da década de 1990, tendo seu ápice entre o final desse período e o início dos anos 2000, com a legislação que reestruturou e regulamentou o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – FNDCT (PACHECO, 2003). A política que vamos analisar neste trabalho, a de bolsa e fomento do CNPq, tem como característica principal a concessão de bolsas e de recursos diretos ao pesquisador. O argumento principal desse tipo de política é de que o trabalho do cientista seria o motor fundamental de uma provável cadeia de benefícios sociais que decorrem das atividades em C&T, argumento típico do modelo *science-push*. O isomorfismo das diretrizes originais da reforma do período 1999-2002 poderá ser atestado se conseguirmos comprovar, com rigor, que a política de bolsa e fomento do CNPq é fortemente financiada por recursos do FNDCT. Isso seria uma evidência de que, no Brasil, o modelo *science-push* teria desenvolvido bases institucionais capazes de estabilizar fortemente a PCTI em torno de seus pressupostos.

A estrutura e os objetivos da reforma

As receitas do FNDCT destinadas ao financiamento das políticas de ciência, tecnologia e inovação são oriundas de contribuições de intervenção no domínio econômico, destacadamente, a chamada CIDE – Inovação (Lei nº 10.168, de 29/12/2000), e de compensações financeiras sobre o uso de recursos naturais, apelidadas de royalties. Um dos aspectos polêmicos da discussão recente sobre os chamados “royalties do petróleo” dizia respeito, muitas vezes de forma não tão explícita, às alíquotas,

que estabeleciam o mínimo de 30% de aplicação dos recursos nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, instituídos pelas leis que regulamentaram a utilização dos recursos do FNDCT na reforma do período 1999-2002.

A legislação regulamentadora introduziu os ‘fundos setoriais’, cotas percentuais do FNDCT destinadas a setores específicos de atividade econômica. Além da aplicação mínima de 30% nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste prevista pela maioria dos fundos setoriais, a Lei nº 11.540/2007 estabeleceu a aplicação mínima de 40% do orçamento do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) em programas de ‘fomento à capacitação e ao desenvolvimento científico e tecnológico das regiões Norte e Nordeste’. Esse tipo de fomento tem as marcas do modelo *science push*.

Embora a cota de 40% do orçamento do MCTI introduzida em 2007 tenha deixado de existir em 2012, com a entrada em vigor da Lei nº 12.734/2012 (que determinou “novas regras de distribuição entre os entes da Federação dos *royalties* e da participação especial devida em função da exploração de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos, e para aprimorar o marco regulatório sobre a exploração desses recursos no regime de partilha”), ela tem influência sobre o período de nossa análise porque esteve vigente entre 1996 e 2013.

Sobre a natureza das reformas, Carlos Pacheco afirmou que:

A consolidação da pós-graduação correspondeu a um grande esforço de qualificação de pessoal e fortalecimento da pesquisa acadêmica, que deveria ser acompanhado pelo fortalecimento tecnológico das empresas. Essa dimensão foi sempre a parte frágil do modelo e sua debilidade, ao invés de conduzir à revisão das políticas, reforçou seu lado acadêmico[...] (PACHECO, 2003, p. 9).

O autor, que esteve à frente das iniciativas políticas da reforma, conclui mais adiante que “a necessidade de superar a histórica desarticulação entre essa política e a política industrial foi o objetivo central das reformas iniciadas no Brasil em 1999” (PACHECO, 2003).

De forma explícita, é possível verificar que a intenção fundamental das medidas reformadoras era a de introduzir um mecanismo consistente de financiamento para políticas alinhadas ao paradigma do modelo *demand-pull*. No entanto, não havia a previsão de medidas de natureza institucional que incentivassem a mudança de comportamento de setores da comunidade científica, por exemplo, para o alinhamento real de suas agendas de pesquisa na direção de demandas concretas da realidade brasileira. Aprofundando o exemplo, as diretrizes que avaliam os programas de pós-graduação que emanam da Capes seguiram adotando diretrizes do modelo *science-push*. O pesquisador, em geral professor universitário, que se

desvia das diretrizes que avaliam os programas de pós-graduação, com o propósito de adotar a postura exigida pelo modelo *demand-pull*, é penalizado e impacta negativamente o programa ao qual estiver vinculado.

Na próxima seção, vamos utilizar os índices introduzidos por *Natchez-Bupp* para avaliar a intermediação do CNPq na competição por recursos entre os pesquisadores das diferentes macrorregiões do País. Se a intermediação refletir as prioridades previstas pelas normas de implementação do FNDCT, teremos um indício de isomorfismo institucional no setor de C&T brasileiro.

Análise dos gastos com bolsa e fomento: desempenho e prioridades entre as regiões

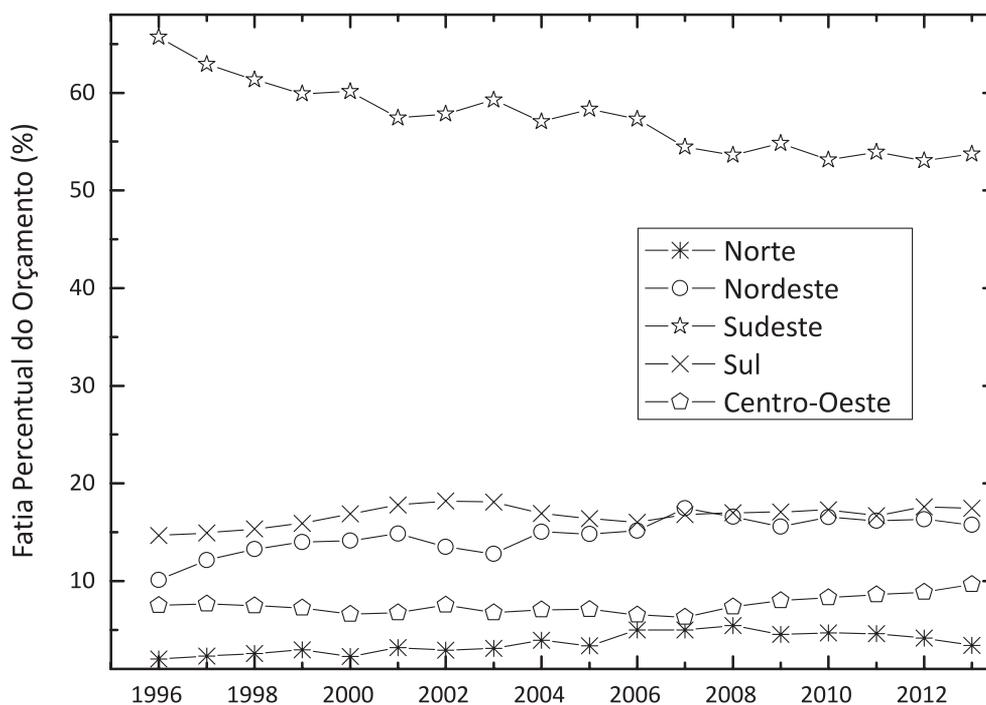
Nesta parte do trabalho, queremos verificar se as exigências normativas para a alocação orçamentária dos recursos do FNDCT implicaram novos padrões de intermediação do CNPq na partilha dos recursos de bolsa e fomento entre os estados e entre as macrorregiões. A partir dos indicadores de nível de desempenho na competição pelo orçamento e de prioridade alocada pela agência propostos por *Natchez & Bupp*, vamos analisar o impacto nos recursos de bolsa e fomento do CNPq devido às mudanças normativas na partilha de recursos introduzidas pela legislação reformadora dos anos de 1990 e 2000. Os gastos com bolsa e fomento são marcados por processos que os tipificam ainda como *science-push*: eles preveem a análise de mérito realizada pelos comitês assessores, um procedimento de revisão por pares; os recursos são disponibilizados para o apoio direto às atividades do pesquisador, numa relação da agência com uma ‘pessoa física’ e sua proposta de pesquisa; a publicação de artigos científicos é corriqueiramente utilizada como parâmetro de aferição do atingimento das metas.

A análise que vamos apresentar considera que os pesquisadores sediados nas diferentes macrorregiões competem por fatias percentuais do orçamento, mas sob a intermediação do órgão de fomento: o CNPq. Com a análise, queremos compreender como – e se – o CNPq aloca prioridades entre as macrorregiões do País. Se os níveis de desempenho competitivo das macrorregiões forem similares durante o período da análise e os índices de prioridade forem próximos de zero, teremos uma forte evidência de que o regime de alocação orçamentária é incremental. Caso contrário, a nossa tarefa será interpretar as causas dos diferentes desempenhos e prioridades alocadas.

Nessa análise, investigamos no nível mais interno da política de bolsa e fomento o tipo de intermediação da agência nos processos de alocação orçamentária. A análise sobre dinâmicas competitivas exige que tabulemos os dados em termos da fatia percentual apropriada pelos grupos de pesquisa de cada estado da Federação, em cada ciclo de execução da política.

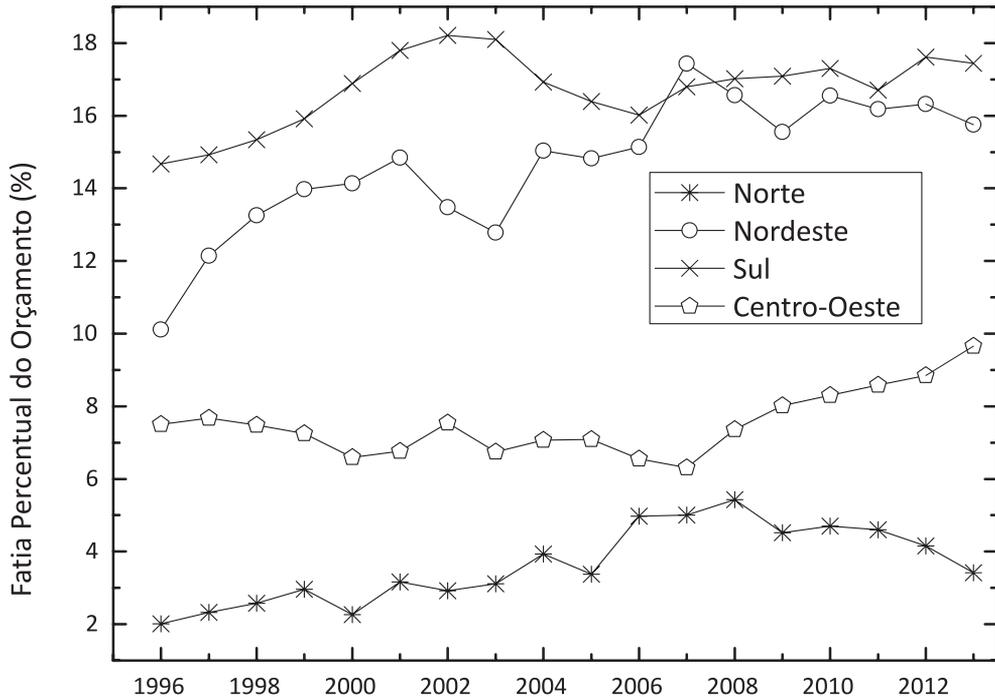
Na análise, vamos investigar os resultados da partilha orçamentária como uma dinâmica competitiva entre as regiões Norte, Nordeste, Sul, Sudeste e Centro-Oeste. Vamos também destacar a dinâmica de partilha para cinco estados: São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Pernambuco. Sua escolha se deve ao protagonismo que tiveram nas últimas décadas nos resultados e na política institucional de ciência e tecnologia. As elites políticas da comunidade científica dos estados de São Paulo e Pernambuco tiveram, nesse período, papel de destaque na direção dos órgãos nacionais que implementam e formulam os programas de apoio à pesquisa.

Os gráficos a seguir mostram as fatias percentuais do orçamento total destinado à bolsa e fomento pelo CNPq, apropriado pelas macrorregiões e pelas unidades da federação já citadas entre os anos de 1996 e 2013. Para as regiões, apresentamos dois gráficos, um deles sem a Região Sudeste para facilitar a visualização e comparação entre as demais regiões.



Fonte: CNPq, 2014.

Figura 1: Percentual por região nos gastos com bolsa e fomento do CNPq

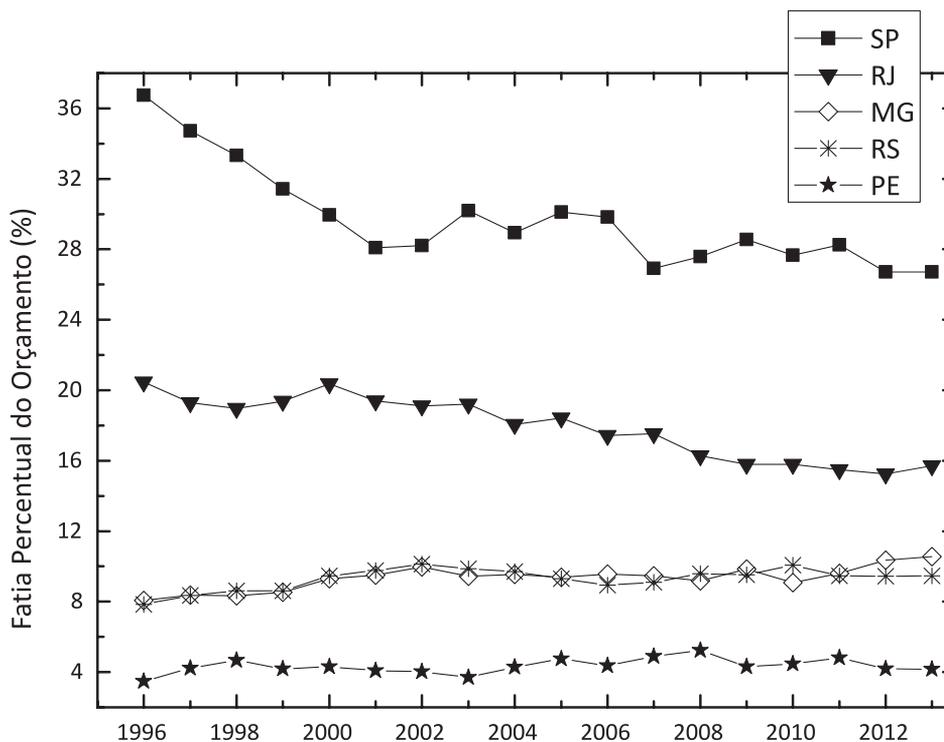


Fonte: CNPq, 2014.

Figura 2: Percentual por região nos gastos com bolsa e fomento do CNPq (sem Região Sudeste).

É importante salientar que a variação de 1% no orçamento da política nacional de bolsa e fomento, que cabe aos grupos de um estado, é bastante significativa. Esse valor correspondeu à cifra de R\$ 13 milhões do total distribuído por essa política no ano de 2009. Nesse mesmo ano, 10 fundações estaduais de apoio à pesquisa (FAPs) tinham orçamento total menor que isso (incluindo a do Rio Grande do Sul). Para outras 10, esse valor correspondeu em média a 38% do seu orçamento. Em 2009, 1% do orçamento da política nacional de bolsa e fomento correspondeu a 1.8% do orçamento total da Fapesp, 4.4% do orçamento total da Faperj e 5.6% do orçamento total da Fapemig¹. Se considerarmos que a distribuição desses recursos é um jogo de soma zero entre os grupos das unidades da Federação, a relevância das variações de 1% tem impacto considerável.

¹ Dados obtidos no portal do Conselho Nacional das Fundações de Amparo à Pesquisa <<http://www.confap.org.br/>>, acessado em 31/01/2014.



Fonte: CNPq, 2014.

Figura 3: Percentual por estados nos gastos com bolsa e fomento do CNPq.

Em primeiro lugar, calculamos o “índice de prosperidade”, conforme a proposta de Natchez-Bupp, da fatia de orçamento de cada macrorregião e de cada estado. Ele vai indicar o sucesso de cada unidade de análise (região ou estado) no processo competitivo de partilha orçamentária. A Tabela 1 a seguir apresenta os resultados dessa análise.

A Tabela 1 já permite descartar a hipótese de que o regime de alocação seja do tipo incremental. Se assim fosse, as macrorregiões deveriam apresentar pouca variação nesse índice durante o período. Aprofundando a análise, vamos obter a média aritmética das variações anuais do índice de prosperidade, o que nos leva a um indicador de prioridade de cada região em períodos específicos. Esse indicador captura a prioridade política alocada entre os atores que competem pela partilha dos recursos em determinado período.

Tabela 1: Índices de prosperidade da partilha orçamentária por região (1996-2013)

Ano	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
1996	55	68	114	88	100
1997	64	83	109	89	102
1998	70	90	107	91	99
1999	81	95	104	95	96
2000	62	96	104	101	87
2001	87	101	100	106	90
2002	80	92	101	109	100
2003	85	87	103	108	89
2004	108	102	99	101	94
2005	92	101	101	98	94
2006	136	103	100	96	87
2007	137	119	95	100	84
2008	149	113	93	101	98
2009	124	106	95	102	106
2010	129	113	92	103	110
2011	126	110	94	100	114
2012	114	111	92	105	117
2013	93	107	93	104	128

Fonte: Elaboração própria.

Obtivemos a prioridade para cada região em dois recortes temporais específicos. Assim, foi possível comparar as prioridades regionais nos governos de Fernando Henrique Cardoso e Lula da Silva/Dilma Rousseff. Procedemos à análise para o período que vai de 1996 até 2002, que compreende a quase totalidade do Governo Fernando Henrique Cardoso, e entre 2003 e 2013, período do Governo Lula da Silva e parte do Governo Dilma Rousseff. Com esses recortes temporais, podemos, para além de comparar prioridades de governos, conhecer a natureza da alocação de prioridades que antecederam os marcos da reforma e, posteriormente, saber se o padrão de alocação foi de alguma forma afetado. Queremos com isso verificar o impacto que as reformas do setor de CT&I tiveram sobre uma política (a de bolsa e fomento) alinhada com o modelo *science-push*. Se houve isomorfismo institucional das medidas da reforma, então a análise de prioridade política na alocação orçamentária entre as macrorregiões deverá apontar a presença dominante de recursos do FNDCT financiando a política de bolsa e fomento, o que seria indício de que o paradigma do modelo *demand-pull* não se consolidou.

Índice de prioridade da partilha orçamentária por região e por períodos

Tabela 2: Anos 1996-2002

Região	Prioridade
Norte	5.6
Nordeste	4.0
Sul	3.4
Centro-Oeste	-0.2
Sudeste	-2.4

Fonte: Elaboração própria.

Tabela 3: Anos 2003-2013

Região	Prioridade
Centro-Oeste	3.8
Nordeste	1.9
Norte	0.7
Sul	-0.4
Sudeste	-1.0

Fonte: Elaboração própria.

Tabela 4: Anos 1996-2013

Região	Prioridade
Norte	2.3
Nordeste	2.3
Centro-Oeste	1.7
Sul	1.0
Sudeste	-1.2

Fonte: Elaboração própria.

Período 1996-2002

O período coincide com quase todo o mandato de Fernando Henrique Cardoso. A Tabela 2 mostra que as regiões Norte, Nordeste e Sul, nessa ordem, obtiveram prioridade na partilha de recursos. A prioridade quase nula para a região Centro-Oeste indica que sua participação percentual na partilha orçamentária foi mantida estável; a prioridade negativa para a Região Sudeste indica que ela foi a única perdedora na competição pelo orçamento e na alocação de prioridades no período.

Numa primeira abordagem, pode-se sugerir que, embora as reformas do setor de CT&I ainda estivessem por ser consolidadas no início dos anos 2000, a

ideia de priorização das regiões Norte e Nordeste já comporia as diretrizes da agência implementadora da política. Seus núcleos decisórios, de alguma forma, já implementavam as diretrizes de priorização. O Gráfico da Figura 2 mostra que o Estado de São Paulo perdeu participação percentual na partilha do orçamento a partir de 1996, assim como o Estado do Rio de Janeiro, que entrou num longo período de lento declínio a partir desse período.

Ocorre que a racionalidade da política de bolsa e fomento, do tipo *science-push*, não é guiada pelos diagnósticos de desenvolvimento econômico que apontam as questões regionais como elemento central. Porque esse diagnóstico está inscrito em um elenco de preocupações mais próximo de uma política do tipo *demand-pull*. Os interesses e argumentos consolidados em torno da política de tipo *science-push* já eram, e ainda são, muito fortes e bem estabelecidos no contexto geral da política de C&T brasileira. No entanto, a prioridade concedida às regiões Norte e Nordeste, que antecedeu as cotas mínimas de 30% introduzidas pela legislação dos fundos setoriais, pode também estar relacionada aos desafios políticos que o novo ambiente institucional trouxe com o *boom* de criação das fundações de apoio à pesquisa (FAP) ao longo dos anos 1990. Até o final da década de 1980, existiam somente três fundações estaduais de apoio à pesquisa: a Fapesp, criada em 1960, a Fapergs, criada em 1964, e a Fapemig, criada em 1985. Em 2012, entre os 27 Estados da Federação, 26 possuíam órgãos para a execução de políticas de bolsa e fomento similares às do CNPq. Entre 1990 e 2012, foram criadas as outras 23 FAPs que compõem o número atual. Dessas, metade foi criada entre 1990 e 2002.

É possível que a capacidade competitiva de grupos de pesquisa dos estados nos quais se criavam as novas FAP tenha sido fortalecida. Seja porque uma fonte adicional de recursos melhoraria a infraestrutura para a atividade científica e melhoraria as condições de disputa de recursos nos editais do CNPq, seja porque também o fortalecimento da representação política desses grupos no processo decisório nacional aumentaria suas chances de sucesso na alocação orçamentária dos recursos federais. Outra possibilidade é a de que os próprios dirigentes da política nacional tenham evitado o estabelecimento de um ambiente de competição vertical entre a agência do Governo Federal e as novas agências estaduais. Assim, os estados que se apropriavam de grandes fatias percentuais tiveram que ceder, para que a agência federal pudesse enfrentar esse novo contexto.

A firme diminuição da fatia percentual do Estado de São Paulo é a grande marca desse período. Para compreender isso, devemos levar em conta que o PSDB era o partido que dirigia tanto o Governo Federal quanto o Governo do Estado de São Paulo. Não há razões para supor a ocorrência de competição vertical entre o CNPq e a Fapesp.

As duas agências tinham como presidentes cientistas oriundos de universidades paulistas: Carlos Henrique de Brito Cruz, presidente da Fapesp entre 1996 e 2002, era da Unicamp, enquanto que José Galizia Tundisi, presidente do CNPq entre 1995 e 1999, era da USP, o que, em tese, facilitaria um possível entendimento sobre as cifras orçamentárias que seriam destinadas aos grupos de pesquisa do estado.

O Estado de São Paulo ficava com quase 35% do orçamento federal de bolsa e fomento em 1996, enquanto que em 2001 sua fatia era menor que 28%. Calculamos a correlação de Pearson para a série de variações percentuais do orçamento executado pela Fapesp e pelo CNPq no Estado de São Paulo, entre os anos de 1996 e 2002. A forte correlação negativa encontrada (igual a -0.82) reforça a ideia de que esse período fora marcado pela coordenação executiva entre as duas agências, como um possível esforço político para possibilitar o enfrentamento do novo ambiente institucional que a criação das FAPs trazia.

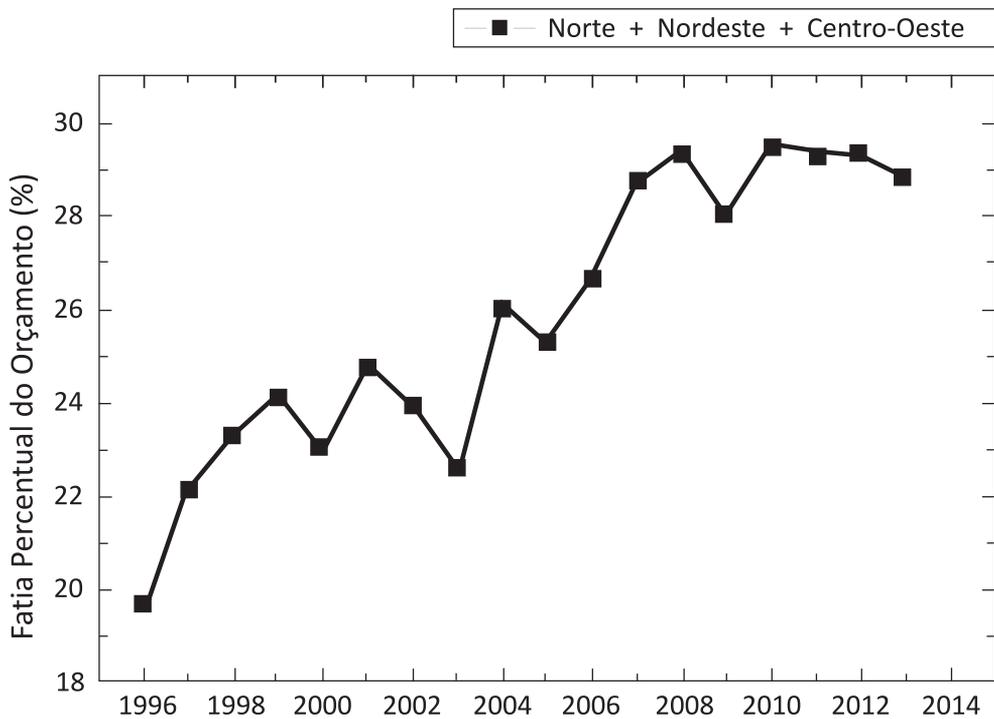
A ideia de que o aumento do nível de descentralização da política de bolsa e fomento ocasionado pela criação das FAPs tenha impactado a dinâmica de alocação orçamentária da mesma política implementada pelo CNPq encontra respaldo numa linha recente de trabalhos como o de Wlezien & Soroka (2012). Os autores analisaram diversos campos de políticas públicas em 17 países e encontraram evidências de que os padrões de alocação orçamentária são sensíveis a aspectos institucionais como seu nível de descentralização. Essa constatação corrobora a afirmação de Downs (1999) de que o nível de federalismo – entendido como a divisão vertical de poderes, por aumentar o número de diferentes governos atuando nos mesmos campos de política – afeta sua responsividade e, portanto, os padrões de alocação orçamentária. Em áreas como as de políticas de C&T, essa relação causal merece ser mais bem entendida em virtude de suas especificidades.

Período 2003-2013

As prioridades indicadas para esse período pela Tabela 3 parecem incorporar os efeitos das reformas efetivadas no período anterior. Como já discutimos, as reformas tinham o caráter de introduzir a “demanda” como impulsionadora de programas e do funcionamento sistêmico do complexo de C&T do País. Mas a constatação de que um aspecto importante da reforma, que foram as priorizações regionais, é manifestado numa política que deveria ser um enclave seguro do modelo *science-push*, chama a atenção para a possibilidade de que os recursos do FNDCT tenham financiado exatamente o modelo de política com o qual a reforma desejava concorrer.

Em que pese a queda de prioridade da região Norte e Nordeste e o aumento de prioridade para a Região Centro-Oeste, esse período marca o isomorfismo institucional que reorientou as diretrizes da reforma. O Gráfico da Figura 4 mostra que as prioridades do período anterior (1996-2002), embora tenham sido orientadas

para as regiões Norte e Nordeste (e também Sul), não tinham como alvo o alcance de um patamar de percentual orçamentário para as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Isso somente ocorre de forma clara a partir de 2004, quando a soma dos percentuais das três regiões é mantida próxima dos 30% exigidos para a utilização de recursos do FNDCT. No entanto, esse patamar é obtido a partir da priorização da Região Centro-Oeste, com o sacrifício do padrão de prioridades recebido pelas regiões Norte e Nordeste no período 1996-2002.



Fonte: CNPq, 2014.

Figura 4: Percentual agregado das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste nos gastos com bolsa e fomento do CNPq

Se houve o ímpeto de moldar os interesses estabelecidos pelo modelo *science-push* na reforma do período 1999-2002, ele parece ter sido reorientado durante o período 2003-2013. Um marco legal importante da política desse período foi a edição da Lei nº 11.540/2007, que introduziu modificações na legislação que regulava o FNDCT. Uma nova cota mínima para aplicação de recursos de caráter regional foi introduzida. A previsão era de que, do total de recursos destinados ao MCTI, pelo menos 40% deveriam ser aplicados em programas de “fomento à capacitação e ao desenvolvimento científico e tecnológico” das regiões Norte e Nordeste. O tipo de

fomento a que a norma está referida já indica o modelo de política do tipo *science-push* como referência para a aplicação dos recursos da cota.

Um aspecto importante do período em análise é a presença de políticos oriundos do Estado de Pernambuco em postos de direção de órgãos e agências ligados ao MCTI. O então deputado federal Eduardo Campos e, posteriormente, o professor da UFPE, Sérgio Rezende, estiveram à frente do órgão entre 2004 e 2010. Com isso, cientistas de universidades pernambucanas vivenciaram a mesma experiência que os paulistas no Governo de Fernando Henrique Cardoso: entre 2007 e 2010, eles protagonizavam a política nacional e a política estadual de bolsa e fomento à pesquisa. Calculamos a correlação de Pearson para a série de variações percentuais do orçamento executado pela Fapepe e pelo CNPq entre os anos de 2006 e 2011, assim como fizemos para o Estado de São Paulo entre 1996 e 2002. Encontramos também uma correlação negativa (igual a -0.29). Entre os estados analisados, somente esses dois apresentam correlação negativa para esses dados, o que pode indicar que essa experiência política, a de dirigir ao mesmo tempo órgãos federais e estaduais de fomento à C&T, pode contribuir para o estabelecimento de capacidades de coordenação entre as agências de diferentes esferas de governo.

Considerações finais

Neste trabalho, analisamos os gastos federais em bolsa e fomento à C&T porque são os que melhor representam o paradigma conhecido como *science-push*. As medidas adotadas pela reforma da política de C&T no final dos anos 1990 pretendiam consolidar um mecanismo de financiamento para ações alinhadas com um paradigma alternativo, o *demand-pull*. A expectativa era de que os dois paradigmas mantivessem um nível de competição capaz de induzir um ambiente favorável à interação entre a atividade científica e a realidade econômica e social brasileira. Confirmamos a hipótese inicial de que as medidas da reforma sofreram isomorfismo, o que explica a não consolidação do paradigma alternativo. Apresentamos uma metodologia apoiada em abordagens competitivas da teoria política do orçamento para comprovar essa hipótese. Analisamos, em uma política do modelo *science-push*, os níveis de priorização regional na alocação orçamentária. Identificamos a ocorrência dos padrões de alocação de orçamento que foram definidos para as políticas do modelo *demand-pull*, o que nos leva a afirmar que o mecanismo de financiamento elaborado pela reforma seguiu financiando políticas do tipo *science-push*.

A principal contribuição deste trabalho está na construção metodológica, que utilizou um referencial teórico-quantitativo concebido para a avaliação de competição e alocação de prioridades em partilha orçamentária entre programas de uma mesma agência para avaliar a alocação de prioridades entre diferentes macrorregiões na

implementação de uma política. Com esse enfoque, foi possível identificar que já havia alguma lógica federativa guiando a dinâmica de intermediação do CNPq na alocação orçamentária dos recursos da política de bolsa e fomento, mesmo antes da entrada em vigor das novas normas do FNDCT. Isso, por si, já é uma constatação de relevância, se levarmos em conta que esse tipo de política não considera que redistribuições regionais são objetivos a ser considerados. Uma possível explicação, cuja comprovação excede os objetivos deste trabalho – mas projeta desdobramentos futuros –, é a de que o crescente nível de descentralização das políticas de modelo *science-push* imposto pela criação de várias agências estaduais de fomento à C&T, ao longo dos anos 1990, tenha redefinido politicamente as condições de competição entre os pesquisadores pelos recursos de bolsa e fomento do CNPq.

Comprovamos a ocorrência de isomorfismo institucional da reforma quando detectamos a reorientação das prioridades alocativas dos recursos de bolsa e fomento a partir de meados dos anos 2000. Essa reorientação evidenciou, de um lado, a priorização da Região Centro-Oeste, e de outro, o cumprimento da cota de 30% para os gastos de uma política que não refletia as diretrizes e intenções iniciais da reestruturação do FNDCT. Isso é um indício de que esse instrumento de financiamento, inicialmente projetado para apoiar programas do modelo *demand-pull*, passou a financiar o mesmo modelo de política que hegemonizava o ambiente institucional, e para o qual se tentava construir alternativas.

Utilizamos o termo “reforma” como descritor do conjunto de marcos normativos editados entre 1999 e 2002 que mudou o regime operacional dos recursos do FNDCT, porque foi assim que seus artífices o denominaram. Sobre isso, argumentamos que aquelas iniciativas, por si, não seriam capazes de modificar a trajetória institucional da política de C&T brasileira. Ela foi, de fato, uma “reforma incompleta”, porque não previa a reorientação dos mecanismos institucionais que reforçam comportamentos de atores que são centrais para a implementação das políticas.

Os padrões cognitivos e comportamentais que regem o modelo de política de C&T do tipo *science-push* já foram bastante discutidos e trabalhados por autores da sociologia do conhecimento científico e por analistas da política de C&T brasileira. Atuar sobre esses padrões comportamentais é condição preliminar para o sucesso da tarefa de modificá-los. Embora esteja ainda em aberto uma discussão pública mais ampla sobre qual modelo de reforma da política de C&T brasileira se deve levar a termo, a constatação de que aconteceu uma “fagocitose” da proposta de 1999-2002 pelos padrões interpretativos, simbólicos e cognitivos que orientam suas instituições, deve ser levada em consideração para qualquer proposta que, no futuro, tenha como horizonte uma mudança efetiva de sua trajetória.

Referências bibliográficas

- BERRY, Christopher R.; BURDEN, Barry C.; HOWELL, William G. The president and the distribution of federal spending. *American Political Science Review*, v. 104, n. 04, p. 783-799, 2010.
- CASSIOLATO, José Eduardo; LASTRES, Helena Maria Martins; MACIEL, Maria Lucia (Ed.). *Systems of innovation and development: evidence from Brazil*. Edward Elgar Publishing, 2003.
- CNPq. Séries históricas até 2013. 2013. Disponível em: <http://www.cnpq.br/web/guest/series-historicas>. Acesso em: 31 de janeiro de 2014.
- DAGNINO, Renato. *Um Debate sobre a Tecnociência: neutralidade da ciência e determinismo tecnológico*. Campinas: Unicamp, 2007.
- _____. A relação universidade-empresa no Brasil e o “argumento da hélice tripla”. *Revista Brasileira de Inovação*, v. 2, n. 2 jul/dez, p. 267-307, 2009.
- DAVIS, Otto A.; DEMPSTER, Michael Alan Howarth; WILDAVSKY, Aaron. A theory of the budgetary process. *The American Political Science Review*, p. 529-547, 1966.
- _____. Towards a predictive theory of government expenditure: US domestic appropriations. *British Journal of Political Science*, v. 4, n. 4, p. 419-452, 1974.
- DEMPSTER, M. A. H.; WILDAVSKY, Aaron. On change: or, there is no magic size for an increment. *Political Studies*, v. 27, n. 3, p. 371-389, 1979.
- DEZHBAKSH, Hashem; TOHAMY, Soumaya m.; ARANSON, Peter H. A new approach for testing budgetary incrementalism. *Journal of Politics*, v. 65, n. 2, p. 532-558, 2003.
- DIMAGGIO, Paul J.; POWELL, Walter W. The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review*, p. 147-160, 1983.
- DOWNS, William M. Accountability payoffs in federal systems? Competing logics and evidence from Europe’s newest federation. *Publius: The Journal of Federalism*, v. 29, n. 1, p. 87-110, 1999.
- GIST, John R. “Stability” and “Competition” in Budgetary Theory. *The American Political Science Review*, p. 859-872, 1982.
- HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary CR. Political science and the three new institutionalisms. *Political Studies*, v. 44, n. 5, p. 936-957, 1996.
- LARCINESE, Valentino; RIZZO, Leonzio; TESTA, Cecilia. Allocating the US federal budget to the states: The impact of the president. *Journal of Politics*, v. 68, n. 2, p. 447-456, 2006.
- NATCHEZ, Peter B.; BUPP, Irvin C. Policy and priority in the budgetary process. *The American Political Science Review*, p. 951-963, 1973.
- PACHECO, Carlos Américo. *As reformas da política nacional de ciência, tecnologia e inovação no Brasil (1999-2002)*. Documento preparado para la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Campinas, Brasil, 2003.
- POWELL, Walter W.; DIMAGGIO, Paul J. (Ed.). *The new institutionalism in organizational analysis*. University of Chicago Press, 2012.

RAUEN, André Tortato. Desafios da avaliação em políticas de inovação no Brasil. *Revista do Serviço Público*, v. 64, n. 4, p. 427-445, 2014.

SALMON, Pierre et al. Vertical competition in a unitary state. *Competition and Structure: The Political Economy of Collective Decision-Making: Essays in Honor of Albert Breton*. Cambridge University Press (Cambridge & New York), p. 239-56, 2000.

SCHWARTZMAN, Simon. Formação da comunidade científica no Brasil. Companhia Editora Nacional, 1979.

_____. A pesquisa científica e o interesse público. *Revista Brasileira de Inovação*, v. 1, n. 2, jul/dez, p. 361-395, 2009.

TOHAMY, Soumaya M.; DEZHBAKHSH, Hashem; ARANSON, Peter H. A new theory of the budgetary process. *Economics & Politics*, v. 18, n. 1, p. 47-70, 2006.

VELHO, Léa. Science and Technology in Latin America and the Carribbean: An Overview. *Science and Technology*, p. 4, 2004.

_____. S&T institutions in Latin America and the Caribbean: an overview. *Science and Public Policy*, v. 32, n. 2, p. 95-108, 2005.

_____. Christopher Freeman-The Determinants of Innovation. *Revista Brasileira de Inovação*, v. 9, n. 2 jul/dez, p. 215-230, 2010.

_____. Conceitos de ciência e a política científica, tecnológica e de inovação. *Sociologias*, v. 13, n. 26, p. 128-153, 2011.

WLEZIEN, Christopher; SOROKA, Stuart N. Political Institutions and the Opinion-Policy Link. *West European Politics*, v. 35, n. 6, p. 1407-1432, 2012.

WILDAVSKY, Aaron B. The politics of the budgetary process. Boston: Little, Brown, 1964.

Joelmo Jesus de Oliveira

Analista de Ciência e Tecnologia do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação. Bacharel e Mestre em Física pela Universidade Federal da Bahia; doutorando em Ciência Política pela Universidade de Brasília.
Contato: joelmo.oliveira@gmail.com

RSP

Experiências de monitoramento dos resultados de conferências nacionais – elementos para a discussão sobre efetividade da participação na gestão pública

Uriella Coelho Ribeiro

Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG)

Joana Luiza Oliveira Alencar

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)

Paula Pompeu Fiuza Lima

Universidade de Brasília (UnB)

Clóvis Henrique Leite de Souza

Universidade de Brasília (UnB)

Isadora Araujo Cruxên

Massachusetts Institute of Technology (MIT)

As conferências nacionais são consideradas instrumentos importantes de ampliação da participação social e das possibilidades de interação entre Estado e sociedade. Cada vez mais é frequente a realização de conferências e elas têm sido marcadas pelo envolvimento de milhares de pessoas. Embora seja crescente a sua realização, muitas questões ainda não foram respondidas sobre o que acontece após o evento e não há clareza sobre como elas impactam a gestão governamental. Diante desse panorama, este trabalho busca compreender melhor as experiências de monitoramento dos resultados das conferências: suas práticas, potencialidades e desafios. Para tanto, o artigo apresenta de forma descritiva quatro experiências investigadas: assistência social, aquicultura e pesca, mulheres e juventude. A pesquisa baseia-se em entrevistas com gestores públicos e conselheiros, bem como na análise de documentos relacionados ao monitoramento das deliberações das quatro conferências. O estudo busca mapear as formas de encaminhamento das demandas apresentadas nas conferências, apontando pistas sobre questões importantes em torno da efetividade.

Palavras-chave: participação social, Estado e sociedade, políticas públicas, monitoramento, avaliação, estudo de caso

Artigo submetido em março de 2014. Versão final em dezembro de 2014.

Experiencias de monitoreo de los resultados de la conferencias nacionales – elementos para la discusión sobre la efectividad de la participación en la gestión pública

Las conferencias nacionales son consideradas instrumentos importantes para la ampliación de la participación social y de las posibilidades de interacción entre Estado y sociedad. Cada vez es más frecuente la realización de conferencias y ellas han sido marcadas por el involucimiento de millares de personas. A pesar de su creciente realización, muchas cuestiones aún no fueron respondidas sobre lo que sucede después del evento e no hay claridad sobre cómo ellas influyen la gestión gubernamental. En este contexto, el presente trabajo busca comprender cuales son los encaminamientos dados a los resultados de las conferencias. El objetivo es conocer mejor las experiencias de monitoreo, sus prácticas, potencialidades y desafíos. De este modo, el artículo presenta de forma descriptiva cuatro experiencias analizadas: Asistencia Social, Acuicultura y Pesca, Mujeres y Juventud. El estudio se basa en entrevistas con gestores públicos y consejeros, así como el análisis de documentos relacionados al monitoreo de las deliberaciones de las cuatro conferencias. El trabajo busca mapear las formas de encaminamiento de las demandas presentadas en las conferencias, indicando pistas sobre cuestiones importantes en torno de su efectividad.

Palabras clave: participación social, Estado y sociedad, políticas públicas, monitoreo, evaluación, estudio de caso

Experiences in monitoring the results of national conferences – elements for discussion on the effectiveness of people's participation in public management

National conferences are considered important tools to boost social participation and to allow possibilities of interaction between State and civil society. Conferences are being held more and more frequently. They have been marked by the involvement of thousands of people. Despite their increasing occurrence, many questions go unanswered about what happens after the event. It is not clear how they impact governmental conduct. Given this backdrop, this paper attempts to comprehend what kind of direction is given to conference results. The aim is to get to know better the experiences of monitoring: their practices, potentialities and challenges. Therefore, the article presents in a descriptive format four experiences investigated: Social Assistance, Aquiculture and Fishing, Women and Youth. The research relies on interviews with public supervisors and counselors, as well as on the analysis of documents related to the monitoring of the four conferences mentioned. The study attempts to map the format of the directions taken by demands presented in conferences, pointing out clues on relevant questions about their effectiveness.

Keywords: social participation, state and society, public policy, monitoring, evaluation, case study

Introdução

As conferências nacionais são consideradas instrumentos importantes de ampliação da participação social em diferentes áreas de política pública (SOUZA *et al.*, 2013). Fazem parte de um conjunto de instituições participativas (IPs)¹ cujo objetivo é ampliar as possibilidades de interação entre Estado e sociedade (PIRES; VAZ, 2012).

A partir do Governo Lula, as conferências foram fortemente incentivadas pelo Poder Executivo federal e têm sido apontadas pelos agentes políticos como parte do conjunto de IPs adotadas como método de governo. Entre 2003 e 2012, foram realizadas quase 90 conferências, que envolveram milhões de pessoas nos processos de discussão e formulação de propostas e diretrizes para as políticas públicas, desde o nível local ao nacional (IPEA, 2013a). Embora seja crescente a realização de conferências nacionais, muitas questões ainda não foram respondidas sobre o que acontece após o evento e não há clareza sobre como elas impactam a gestão governamental.

Diante desse panorama, este trabalho busca compreender quais são os encaminhamentos dados aos resultados das conferências. O objetivo é conhecer melhor as experiências de monitoramento: suas práticas, potencialidades e desafios. Para tanto, o artigo apresenta de forma descritiva as experiências investigadas. São consideradas práticas de monitoramento as tentativas de órgãos do Governo Federal (ministérios e secretarias) ou de conselhos de políticas públicas de acompanhar ações que visam atender às deliberações das conferências nacionais.

Estudar as experiências permite que sejam mapeadas as formas de encaminhamento das demandas apresentadas nas conferências. Esse mapeamento fornece pistas sobre questões importantes em torno da efetividade das conferências, uma vez que a implementação das decisões constitui uma dimensão fundamental das formas de participação ligadas às políticas públicas (AVRITZER, 2012).

A pesquisa baseia-se em entrevistas com gestores públicos e conselheiros, bem como na análise de documentos relacionados ao monitoramento das deliberações de quatro conferências: assistência social, aquicultura e pesca, mulheres e juventude. A escolha dessas políticas se baseia no fato de que existem diferenças

¹ Avritzer (2009) define instituições participativas como formas diferenciadas de incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação sobre políticas. Dentre as formas, destacam-se as experiências de orçamento participativo, conselhos gestores e de política, e conferências nacionais.

entre elas quanto à necessidade de articulação com outros órgãos para executar as ações que atendam às propostas das conferências, sendo, em cada caso, exigidos arranjos para articulação e diálogo com outros órgãos, em maior ou menor grau. Entende-se que essas diferenças impactam as formas de monitoramento dos resultados das conferências.

O texto está organizado em quatro seções, além desta introdução. A primeira parte apresenta o conceito de conferência nacional, entendida como um processo do qual o monitoramento é parte. A segunda seção lança algumas considerações sobre monitoramento de deliberações de conferências e monitoramento de políticas públicas. Em seguida, são apresentadas as experiências dos quatro casos estudados, a partir de comparações entre as formas de monitoramento. Por fim, o texto traz reflexões sobre em que as práticas de monitoramento contribuem para o estudo da efetividade das conferências e das instituições participativas em geral.

As conferências nacionais

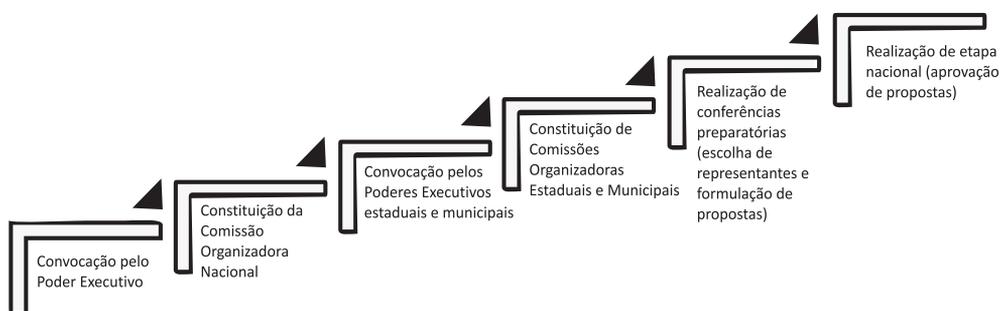
As conferências são canais institucionais de participação social, caracterizados como processos periódicos de diálogo entre Estado e sociedade a respeito de um tema. Sua realização envolve desde a convocação pelo Poder Executivo federal e o trabalho de organização e mobilização envolvido até a etapa nacional. Uma vez convocada a conferência, constitui-se uma comissão organizadora nacional. Em seguida, os Poderes Executivos municipais e estaduais convocam as etapas locais e formam-se as comissões organizadoras estaduais e municipais, que são responsáveis pela realização de cada etapa.

Em cada etapa, são elaboradas propostas e eleitos representantes governamentais e não governamentais que seguem à etapa seguinte. Assim, propostas elaboradas nas etapas municipais são discutidas na etapa estadual por delegados eleitos nas etapas municipais. O mesmo ocorre quando se passa das etapas estaduais para a etapa nacional. Apesar de a fase final abordar as demandas vindas das etapas preparatórias, algumas conferências permitem que novas propostas sejam elaboradas na etapa nacional (SOUZA *et al.*, 2013).

Os resultados da conferência são encaminhados para os responsáveis pela organização da conferência, para serem organizados em um relatório final ou como listagem de demandas consolidadas como propostas. A Figura 1 retrata a “realização” da conferência.

As conferências são, em geral, realizadas para a formulação de propostas de políticas públicas, mas também costumam ter como objetivos a avaliação de ações e realidades, o fortalecimento da participação e a afirmação de ideias e

compromissos. Segundo classificação dos objetivos das conferências proposta por Souza (2012) – agendamento, avaliação, participação e proposição² –, percebe-se que 92% das 69 conferências típicas³ realizadas entre 2003 e 2011 indicaram proposição como objetivo, enquanto 56% apontaram agendamento, 56% incluíram avaliação e 47% dos processos manifestaram o fortalecimento da participação também como objetivo (IPEA, 2013a).



Fonte: Souza et al. (2013)

Figura 1: Etapa “realização” do processo conferencial

Os resultados das conferências podem variar de acordo com os objetivos propostos. Algumas conferências, por exemplo, têm como resultado a criação ou reformulação e avaliação de um plano nacional de política, consolidado em eixos temáticos, diretrizes e objetivos. Em outros casos, a conferência se organiza em torno da estruturação ou avaliação de um sistema de política existente. Podem-se gerar relatórios-síntese sobre o que foi debatido nas conferências ou apenas a transcrição das deliberações resultantes das conferências, sem nenhuma

² Os objetivos foram considerados de agendamento quando se referiam à difusão de ideias e à afirmação de compromissos. De avaliação, quando estavam em foco ações de diagnóstico de uma situação ou avaliação de políticas, inclusive apreciação do encaminhamento de deliberações de conferências. Os objetivos foram considerados de participação quando falaram em ampliação ou fortalecimento de espaços participativos na gestão de políticas públicas. Por fim, foram considerados de proposição quando traziam aspectos de formulação de estratégias ou políticas para garantia de direitos, articulação entre entes federados e financiamento de ações, identificação de prioridades de ação para órgãos governamentais, além de intenções específicas de criação ou reformulação de planos, programas, políticas e sistemas (IPEA, 2013a).

³ De acordo com pesquisa do Ipea (2013), são consideradas conferências típicas as que se constituem como processos de promoção do diálogo entre governo e sociedade. Convocadas pelo Executivo, realizam etapas preparatórias, em uma estrutura escalonada, marcadas pelo encaminhamento de propostas e pela seleção de representantes – tanto do governo como da sociedade – para as etapas seguintes. As conferências que não apresentam algumas das características comuns à maioria delas são consideradas como *atípicas*.

organização em formato de texto final. Em outros casos, foram criadas instituições de participação para apoiar a temática, seja um conselho ou comitês temáticos.

Olhar para os períodos entre as edições das conferências permite perceber atores e trabalhos em movimento, dentro de um ciclo que se inicia com a organização da conferência, quando atores e recursos são mobilizados para o planejamento e execução desde a etapa municipal até o encontro nacional. Daí resulta um documento que contém as propostas finais aprovadas na conferência, chamadas também de *output* participativo. Em seguida, espera-se que ocorra o encaminhamento dessas propostas pelos setores responsáveis por cada uma das demandas, o que pode envolver formulação, aprimoramento, implementação e monitoramento de políticas.

Do mesmo modo, é esperado que o governo acione ou crie mecanismos de *accountability* como forma de prestar contas à sociedade com informações sobre os encaminhamentos dados aos resultados pactuados na conferência. Completando o ciclo e como forma de se organizar para a conferência seguinte, há o controle e o acompanhamento por parte da sociedade, ou seja, o controle social.



Fonte: Elaboração própria dos autores.

Figura 2: Modelo circular de funcionamento das conferências nacionais

A ideia do ciclo não é necessariamente marcar uma sequência temporal, mas sim destacar momentos-chave no processo conferencial. Esse formato visa salientar o fato de que as conferências não são apenas eventos, mas processos de diálogo e interação entre governo e sociedade marcados por diferentes etapas.

O monitoramento de resultados de conferências está presente quando o conselho ou o órgão governamental diretamente ligado à realização da conferência

faz a observação sistemática do encaminhamento das propostas, de modo a criar condições para a prestação de contas por parte do governo – quando feito pela secretaria ou ministério – e tornar possível o diálogo e controle social pela sociedade – especialmente quando feito pelo conselho. A próxima seção traz considerações sobre o monitoramento, etapa fundamental para se pensar a efetividade das conferências, tema central deste artigo.

O monitoramento de políticas e o monitoramento pós-conferência

O monitoramento pós-conferência ou das deliberações de conferências consiste no acompanhamento das demandas e propostas construídas durante o processo conferencial, dirigidas a uma área de política pública predeterminada. Esse tipo de ação é uma prática recente. Embora semelhante ao monitoramento de programas e projetos de políticas públicas em alguns aspectos, existem peculiaridades específicas ao processo das conferências.

No que se refere às políticas públicas, assim como aos programas e projetos vinculados a elas, o País vivenciou um momento rico em relação às técnicas, discussões teóricas e políticas sobre monitoramento e avaliação nos últimos quarenta anos. Esse processo foi marcado pela colaboração de instituições públicas e privadas, assim como universidades e pela inserção da avaliação nos processos de tomada de decisão e formulação de políticas públicas (GASPARINI, 2014).

As atividades de monitoramento e avaliação de políticas têm por objetivo estreitar a relação entre o que é planejado para a política pública e o que de fato acontece na realidade. Embora monitoramento e avaliação estejam estreitamente relacionados, consistem em procedimentos diferentes.

Monitoramento é um processo contínuo e permanente de análise, observação e sugestões de ajuste. Ele se dá durante a execução da política, deve ser um procedimento sistemático utilizado para identificar aspectos frágeis, de modo a aperfeiçoar os processos e melhorar os resultados. Assim, indica o progresso alcançado na execução da política, incluindo estrutura, custos, prazos, e deve ser efetuado em tempo de se executarem ações corretivas. Nesse processo, os gestores têm a responsabilidade de corrigir os problemas encontrados, fazendo os ajustes necessários às condições para alcance dos objetivos da política (ORTEGÓN *et al.*, 2005).

A avaliação deve trazer considerações acerca do que se observa em pontos específicos do projeto, avaliar se os objetivos foram atingidos de acordo com o planejamento, e apontar modificações necessárias ao desenho inicial. Essa avaliação é feita a partir das informações obtidas no monitoramento (ORTEGÓN *et al.*, 2005; COTTA, 1998).

Para avaliar e monitorar programas, é necessário eleger critérios e construir indicadores que permitam acompanhar as mudanças de resultados ao longo do tempo, comparando os desempenhos anteriormente alcançados. É importante que o monitoramento seja contínuo e a avaliação sistemática, para aperfeiçoar o desempenho das políticas públicas, tornando-as mais eficazes e permitindo a reformulação em direção a desenhos mais consistentes (COSTA; CASTANHAR, 2003).

O monitoramento de deliberações de conferências trata do acompanhamento de propostas construídas num espaço de participação da sociedade, que podem, por sua vez, ser ou não acatadas pelos governantes. Ele permite verificar qual encaminhamento tem sido dado pelo governo às demandas das conferências e se essas têm influenciado as políticas públicas, como a maior parte se propõe a fazer. Diferencia-se do monitoramento de políticas públicas na medida em que observa o impacto das conferências na gestão pública, enquanto o segundo visa analisar o impacto sobre a população-alvo ou um contexto específico.

Um ponto de partida para o monitoramento das deliberações de conferências é o relatório final, que normalmente contém todas as demandas e propostas (deliberações da conferência). Uma das ações necessárias ao monitoramento é a verificação do primeiro encaminhamento dado aos resultados da conferência, se foram utilizados para constituir planos, se foram encaminhados a todos os possíveis responsáveis nos diversos setores, se geraram políticas, ou se não tiveram encaminhamento.

É importante destacar que a definição prévia do que se espera como resultado da conferência – por meio de ato convocatório, regimento ou regulamento – influencia a viabilidade e a qualidade do monitoramento. Quando se sabe qual é a finalidade explícita da conferência, maiores são as chances de os participantes conseguirem monitorar. Se não há clareza quanto ao objetivo e ele é definido posteriormente pelo governo, sem pactuação com a população, isso gera dificuldade para o monitoramento, podendo comprometer o processo democrático.

O grupo responsável pelo monitoramento pós-conferência – seja ele formado pelo governo, pela sociedade ou por ambos – precisará lidar muitas vezes com uma quantidade grande de demandas que, apesar de versarem sobre uma temática afim, podem não ser de competência de um único órgão, porque a natureza das demandas é bastante variada. É necessário verificar para quais órgãos as propostas precisam ser encaminhadas e acompanhar se elas foram de fato para os órgãos e setores potencialmente responsáveis por sua execução. Após esse primeiro processo, torna-se possível verificar os desdobramentos das demandas.

As propostas podem ser acatadas ou não. Elas são selecionadas e encaminhadas de acordo com os critérios de cada órgão responsável. Logo após, começa o

acompanhamento junto aos setores responsáveis, que devem prestar informações frequentes sobre os programas relacionados às demandas que lhes competem. Esses podem constituir programas que existiam antes da conferência ou que passaram a existir como fruto das deliberações. A partir daí, passa-se a acompanhar os indicadores das políticas públicas associadas ao atendimento das demandas. Os indicadores são elementos fundamentais para tornar o monitoramento mais objetivo e exequível. No entanto, a produção de indicadores para muitas políticas ainda precisa ser aperfeiçoada, em especial quando se faz necessário analisar as políticas de forma qualitativa.

Próxima seção apresenta as experiências estudadas e destaca as potencialidades vivenciadas, os principais desafios e as lições aprendidas.

Quatro experiências de monitoramento

Esta seção apresentará as quatro experiências de monitoramento selecionadas: políticas para as mulheres, juventude, assistência social, aquicultura e pesca. As informações apresentadas têm por base entrevistas e análise de documentos, coletados no primeiro semestre de 2013, durante a pesquisa “Experiências de Monitoramento de Resultados de Conferências” (IPEA, 2013b). Este artigo apresenta informações de entrevistas realizadas com 10 envolvidos diretos com os mecanismos de monitoramento⁴. As entrevistas foram guiadas por um roteiro semiestruturado com questões sobre as experiências de monitoramento: os atores envolvidos, as relações entre a organização e realização das conferências com as práticas de monitoramento, os instrumentos criados, as ações realizadas e os resultados positivos, e os principais desafios. Para auxiliar a análise das informações obtidas pelas falas dos gestores, foram consultados os documentos de regulamentação e organização das conferências (decreto de convocação, manuais de organização, regimento interno), seus relatórios finais e os *sites* e documentos relacionados ao monitoramento, como planilhas e relatórios.

Um dos esforços empreendidos foi o de identificar nos documentos e nas falas dos entrevistados as diferentes ações que compõem a prática do monitoramento. Acredita-se que a forma como os gestores narram as ações expressa visões a respeito

⁴ Para este artigo, foram entrevistadas três gestoras envolvidas com o monitoramento do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (PNPM); um conselheiro envolvido com o monitoramento das deliberações da conferência de aquicultura e pesca; dois gestores que atuam no monitoramento da juventude; um gestor ligado ao monitoramento da assistência social. Para a realização da pesquisa, o planejamento previa apenas uma entrevista. Porém, nos casos em que existiu a necessidade de complementar a primeira entrevista, outra pessoa foi entrevistada.

das práticas e revela iniciativas que visam garantir a efetividade das conferências, seus principais obstáculos e aprendizados. O trabalho identifica potencialidades e desafios relacionados às práticas de monitoramento, trazendo, dessa forma, algumas pistas sobre a efetividade da participação na gestão pública.

A análise neste trabalho é feita com base na descrição dos diferentes arranjos constituídos para realizar o monitoramento de deliberações de conferências. São destacadas: as instâncias que realizam o monitoramento, a existência ou não de articulações entre órgãos e outras instâncias, as formas e intensidades das ações governamentais e da sociedade, e os entendimentos sobre o que deve ser feito para garantir o encaminhamento das deliberações.

Conferência Nacional de Políticas para Mulheres

Em 2004, foi realizada a I Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres (I CNPM), que, desde então, teve mais duas edições (2007 e 2011), todas organizadas pela Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República (SPM-PR), com o apoio do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM).

As conferências nacionais de políticas para mulheres aprovam diretrizes, transcritas no relatório final, que servem de base para o Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (PNPM), elaborado pela SPM em parceria com o Comitê de Monitoramento do PNPM. O primeiro plano corresponde às deliberações da primeira conferência. Os demais são, ao mesmo tempo, reflexos das conferências e adequações do PNPM para o período correspondente. Para as adequações, as segunda e terceira edições das conferências adotaram como texto-base de discussão o PNPM do período em vigor. Desse modo, são contempladas demandas que ainda não foram respondidas e novas demandas surgidas durante as conferências, respeitando o que é prioritário, realizando ajustes, traduções e sistematizações das demandas.

O processo de “tradução” do relatório final em um plano de política não está descolado do processo participativo das conferências. A equipe de elaboração do PNPM tem mantido conexões e preocupações com o que as conferências demandam. Um dos exemplos é a manutenção do “Capítulo 9 – Enfrentamento do racismo, sexismo e lesbofobia”, um capítulo controverso dentro do governo. Como a manutenção do capítulo foi uma exigência da terceira edição da conferência, o governo manteve o capítulo no PNPM referente ao período 2013-2015.

Todo esse processo da conferência de mulheres aponta questões interessantes sobre a efetividade, porque é notória a preocupação em inserir o que é debatido e decidido na conferência dentro do planejamento, aos transformar o relatório final em um plano de política, questão já predefinida nos objetivos da conferência em Regimento Interno. Além disso, esse processo toma mais corpo quando ele é organizado de forma contínua e não fragmentada, sendo a elaboração do PNPM do próximo período baseada no planejamento do período anterior.

Porém, a inserção no planejamento não garante, necessariamente, que as propostas serão executadas. No caso das políticas para as mulheres, isso ocorre especialmente porque as políticas de gênero são transversais e sua efetiva implementação depende da colaboração de várias instâncias, pois não cabe à SPM a função de executar diretamente as demandas. Esse processo é marcado por negociações entre a SPM e demais órgãos, visando promover ações específicas para as mulheres e otimizar as ações consideradas universais relacionadas às condições de vida das mulheres. Essas negociações, portanto, respaldam as ações do PNPM junto aos órgãos executores das políticas.

A elaboração, reformulação e aprimoramento dos planos também implicam o objetivo de tornar os órgãos executores – que são os diversos ministérios envolvidos na implementação de diretrizes resultantes da conferência de mulheres – permeáveis às demandas, sendo esses órgãos chamados para participar de debates e realização de parcerias.

Nesse sentido, foi criado, por decreto presidencial, o Comitê de Articulação e Monitoramento do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres com o objetivo de acompanhar o desenvolvimento das ações do plano por cada um dos diferentes órgãos do Governo Federal, fazendo com que conceitos e práticas que atendam às necessidades específicas das mulheres sejam incorporados às políticas governamentais de todas as áreas e nas diversas instâncias e fóruns governamentais e não governamentais. Em 2005, o comitê era composto por 12 ministérios e três representações do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (Decreto nº 5.390 de 2005). Os Decretos nº 5.446, de 20 de maio de 2005; nº 5.390, de 8 de março de 2005; nº 6.269, de 22 de novembro de 2007; e nº 6.572, de 17 de setembro de 2008, deram nova redação ao inciso IV do art. 4º do Decreto nº 5.390, acrescentando dez novos membros ao comitê.

Atualmente, ele é composto por 32 ministérios e órgãos que têm ações em comum com a SPM, de acordo com o Decreto nº 7.959, de 13 de março de 2013. Desse modo, a formulação, implementação e avaliação do PNPM conta com o envolvimento direto de 32 órgãos governamentais. Além disso, o comitê trabalha para introduzir a perspectiva de gênero nos órgãos federais, estimulando e dando suporte à criação de mecanismos de gênero⁵ nesses órgãos. Em 2014, existem 11 órgãos do Poder Executivo federal com mecanismos de gênero.

⁵ Mecanismo de gênero é um espaço para a inserção da perspectiva de gênero nos órgãos governamentais, é uma forma de articulação para a elaboração de políticas para a igualdade de gênero. O mecanismo pode ser uma assessoria do ministro especializada em gênero, uma diretoria, ou uma coordenadoria. A proposta da SPM é a criação de um Comitê de Gênero em cada órgão do Governo Federal. Para mais informações, acessar <http://spm.gov.br/pnpm/48a-reuniao/palestra-1-por-que-criar-mecanismos-de-genero-nos-orgaos-governamentais.pdf>.

O Conselho Nacional dos Direitos das Mulheres participa do comitê e tem, na sua estrutura organizacional, uma câmara responsável pelo acompanhamento do PNPM, e outra de orçamento e planejamento. Essas comissões monitoram os relatórios apresentados pela SPM e a execução orçamentária relativa a ações voltadas para os direitos das mulheres. Além disso, elegem prioridades para monitoramento mais aprofundado.

Junto ao comitê funciona o Sistema de Acompanhamento do PNPM, criado pela SPM. Ele funciona *on-line*, disponibilizando formulários virtuais que devem ser preenchidos pelos gestores responsáveis pela implementação dos projetos. Nesses formulários, para cada ação do PNPM, os gestores devem inserir informações que destacam desde o produto e resultados esperados, até o que foi alcançado. As duas primeiras colunas tratam das expectativas e a terceira denomina o órgão responsável pelas ações traçadas. As quarta e quinta colunas identificam os resultados obtidos e o programa vinculado ao PPA de referência da ação, respectivamente. As duas últimas colunas detalham os resultados a partir da explicitação do valor liquidado e de uma descrição do que foi alcançado. As ações são divididas por objetivos específicos e eixos temáticos⁶. A planilha utilizada pelo comitê pode ser visualizada no Quadro 1.

Quadro 1: Planilha do sistema de acompanhamento do PNPM

Ação Proposta	Produto	Órgão competente	Resultado	Programa/Ação PPA	Valor Liquidado	Descrição dos resultados
Texto da ação proposta aprovada em conferência e incorporada no PNPM	Produto esperado	Esfera de competência – ministério ou outros órgãos	Resultado obtido (em números)	Número do programa ou ação do PPA de referência	A execução orçamentária	Descrição sucinta dos resultados alcançados

Fonte: Ipea (2013b).

Conferência Nacional de Juventude

A primeira conferência convocada pela Secretaria Nacional de Juventude (SNJ) e pelo Conselho Nacional de Juventude (Conjuve) foi realizada em 2008, e nela foram aprovadas 70 resoluções. Não havia nenhum plano de acompanhamento sistemático da conferência. As atividades desenvolvidas após essa primeira conferência concentraram-se em duas prioridades: 1) transformação das resoluções do “1º

⁶ É possível ter acesso aos relatórios públicos por meio do site: <http://www.sigspm.spmulheres.gov.br/relatorios.php>.

Encontro Nacional de Juventude Negra (Enjune) sobre os Direitos da Juventude Negra e Fortalecimento Institucional” em políticas públicas de juventude, e 2) aprovação, pelo Congresso Nacional, do marco legal da juventude⁷. Nesse sentido, foram realizados, pelo Conjuve e pela SNJ, debates, oficinas, reuniões com ministérios e com o Congresso Nacional.

Após a segunda conferência, o Conjuve começou a pesquisar formas de construir uma matriz de monitoramento das políticas públicas de juventude. A SNJ e o conselho consideram haver uma relação estreita entre as resoluções de conferências e as políticas de juventude. Ambas as conferências tiveram como objetivo declarado a construção e o fortalecimento da política nacional da juventude. Dessa forma, existe o entendimento de que monitorar as políticas de juventude é bem próximo de monitorar os resultados de conferências.

Um dos objetivos da SNJ é criar indicadores que apontem os impactos das políticas públicas tanto de forma quantitativa quanto qualitativa, por meio de estatísticas que tragam a dimensão da quantidade de jovens que estão incluídos e permanecem nas políticas avaliadas, mas também apontem os impactos do programa em cada comunidade. Nesse sentido, o Conjuve e a SNJ exercem, separadamente ou em conjunto, atividades de monitoramento de resultados de conferências, que podem ser consideradas incipientes. O conselho possui uma comissão permanente de acompanhamento das políticas e programas de juventude cuja finalidade é avaliar as políticas do Governo Federal que afetam a juventude. A comissão existe na estrutura do Conjuve desde 2006 e tem seu foco de atuação definido pelo plenário do conselho.

ASNJ, por sua vez, realiza a articulação com outros ministérios. Conforme é possível perceber por meio do trabalho já realizado pela comissão de acompanhamento, a política de juventude é transversal, assim como a das mulheres. Isso faz com que o monitoramento de deliberações de conferências tenha que ser feito por meio da construção de uma rede que colabore na produção e disponibilização das informações relativas à distribuição, ao andamento, e ao acompanhamento das deliberações de conferências e políticas a elas relacionadas. Por esse motivo, a SNJ tem como objetivo constituir um comitê interministerial permanente para institucionalizar a relação com os ministérios envolvidos na temática da juventude.

Assim, percebe-se que a área de juventude ainda possui trabalhos incipientes na atividade de monitorar as deliberações de conferências. Isso porque está concentrada em consolidar as políticas públicas de sua área e estabelecer

⁷ Regime de urgência da PEC nº 138/2003, Plano Nacional de Juventude, PL nº 4530/2004 e Estatuto dos Direitos da Juventude, PL nº 27/2007.

mecanismos para monitorar essas políticas. O acompanhamento das decisões de espaços participativos é entendido como necessário, mas se entende também que deve ser feito de forma integrada com o das políticas públicas em si.

Conferência Nacional de Assistência Social

A I Conferência Nacional de Assistência Social ocorreu em 1995 e, até 2013, nove edições já foram realizadas. Em 2003, na IV Conferência, foi deliberada a criação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). A partir desse marco, foram construídos diferentes instrumentos de gestão desse sistema. Em 2004, foi aprovada a Política Nacional de Assistência Social, que aponta diretrizes e princípios para a ação estatal, em parceria com atores da sociedade, de proteção de sujeitos em situação de vulnerabilidade social. Em 2005 e 2006, foram aprovadas pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) as Normas Operacionais Básicas relacionadas à estruturação do SUAS.

Em 2011, a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) foi revisada, incorporando a discussão sobre o SUAS. Por fim, ocorreu a revisão da Norma Operacional Básica (NOB/SUAS) no CNAS, na qual consta que o conselho deverá encaminhar as deliberações da conferência aos órgãos competentes após sua realização e desenvolver metodologias de acompanhamento e monitoramento das propostas aprovadas, institucionalizando, assim, o papel do conselho como responsável pelo encaminhamento e monitoramento das deliberações das conferências.

Embora o acompanhamento das propostas seja responsabilidade do CNAS desde 2012, antes dessa data o conselho já desenvolvia diferentes iniciativas de monitoramento. É possível identificar esses esforços a partir da III Conferência. Em 2002, em parceria com os conselhos estaduais e do Distrito Federal, o CNAS elaborou o plano de execução das deliberações da III Conferência. Nele, foram priorizadas deliberações e traçadas estratégias que contribuiriam para o atendimento das demandas.

Foram identificados os responsáveis pela execução de cada estratégia, que, na maioria das vezes, eram os próprios conselhos ou organizações presentes no conselho. Além disso, foi registrado qual era o prazo necessário para a implementação das estratégias, classificando-as como de curto, médio e longo prazo.

Em 2003, quando o CNAS elaborou seu planejamento estratégico, foi declarada a intenção de monitorar as deliberações da IV Conferência. Não havia ainda uma ação com metodologia definida, mas foi considerada a necessidade de priorizar ações para executar as propostas. Em 2006, em preparação para a V Conferência, foi realizado um levantamento das propostas aprovadas desde a I Conferência, as quais foram comparadas com as resoluções do CNAS, buscando identificar se as ações do conselho atendiam às diretrizes oriundas das conferências.

Essa sistematização foi feita com base na identificação de “ideias-força” que indicavam quais eram as principais demandas apresentadas por meio das deliberações. Foram também mapeados responsáveis pela implementação de cada demanda e as ações, programas e atos normativos aos quais essas deliberações se referiam, quando se referiam a alguma política específica. Além disso, foram sistematizados os assuntos dos grupos de trabalho criados pelo CNAS, a fim de relacioná-los aos assuntos deliberados nas conferências nacionais.

A V Conferência construiu o Plano Decenal – plano de metas para implementação da Política Nacional de Assistência Social para os 10 anos seguintes. A discussão sobre o Plano Decenal continuou na VI Conferência, que avaliou e consolidou o trabalho anterior. Nessa conferência, foram aprovadas metas nacionais e as estratégias necessárias para alcançá-las. Enquanto a V Conferência teve um caráter de elaboração conceitual do plano e de pactuação de compromissos que norteiam a Política de Assistência Social, a VI Conferência aprofundou as metas já estabelecidas na V, definindo as estratégias que melhor contribuiriam para o cumprimento das metas.

Entre a VII e a VIII conferências, não houve novidades na questão do monitoramento. Um ano após a VIII, foi montado um grupo de trabalho integrado por representantes de cada comissão do conselho para monitorar as ações desenvolvidas a partir das deliberações de conferências referentes a cada área. Além disso, a comissão organizadora da IX Conferência orientou as comissões municipais a retomarem as deliberações das conferências anteriores como parte do processo de preparação das conferências municipais. Essa orientação tinha como propósito servir de subsídio para o debate que ocorreria na etapa nacional, que incorporou em sua metodologia a classificação das propostas entre novas e recorrentes. As propostas que já tinham sido feitas em conferências anteriores e ainda não tinham sido implementadas seriam aprovadas automaticamente, já fazendo parte do relatório final. A ideia era reafirmar deliberações ainda pendentes e priorizar a discussão de novas propostas.

A experiência de monitoramento na área de assistência social se concentrou em iniciativas do próprio conselho, sendo que o ministério se responsabilizou, em especial, no momento do Plano Decenal. A principal dificuldade nesse processo de acompanhamento dos resultados da conferência foi a inexistência de uma metodologia sistemática. Esse caso, apesar de mais antigo em relação aos demais, passa neste momento por uma etapa de amadurecimento. As experiências foram diversas e em número maior que as de outras áreas, porém desconectadas. Hoje o conselho reconhece a necessidade de construir o monitoramento de forma mais sistemática e planejada e trabalha nesse sentido.

Conferência Nacional de Aquicultura e Pesca

A 1ª Conferência de Aquicultura e Pesca, em 2003, teve como foco o fortalecimento do tema na agenda do Governo Federal e gerou um documento de resoluções, que contém indicadores, estratégias e metas. Uma dessas estratégias, documentada como objetivo da conferência, foi instalar e fazer funcionar o Conselho Nacional de Aquicultura e Pesca (Conape), que foi criado no ano seguinte. A 2ª Conferência foi feita a partir de um texto proposto pela comissão organizadora da conferência e teve como resultado um conjunto de emendas a esse texto. Entre suas deliberações, estava a centralização das responsabilidades relativas à temática – fomento, ordenamento, fiscalização, pesquisa e estatística – num único órgão. Além disso, determinou a criação do Ministério de Pesca e Aquicultura (MPA) e a extinção da secretaria especial, o que só acontece após a terceira conferência, em 2009.

A experiência de monitoramento de deliberações de conferências na área de aquicultura e pesca iniciou-se em 2010, pós a realização da 3ª Conferência. O monitoramento é feito pelo Conselho Nacional de Aquicultura e Pesca (Conape), por meio do comitê permanente de acompanhamento e cumprimento das conferências. As funções do comitê são: promover estudos, comparações e análises, a partir dos documentos finais das conferências, do diálogo com os diferentes setores do ministério da pesca e das ações deliberadas, em fase de implementação ou concluídas. A partir desses estudos deve ser elaborada uma síntese, que é apresentada à plenária em todas as reuniões ordinárias do conselho.

As deliberações das conferências de pesca requerem, em sua maior parte, ações que podem ser executadas basicamente pelo MPA. Por esse motivo, o comitê de acompanhamento concentra seus estudos e requerimentos de informações no âmbito do ministério. O trabalho do comitê inicia-se com os estudos dos documentos que expressam as deliberações das conferências, que são sintetizadas. Desse modo, o comitê precisa interpretar e sintetizar as demandas.

O comitê monitora todas as conferências que já ocorreram, não somente a mais recente. As demandas são expostas numa planilha por eixos temáticos. A partir desses eixos, é preenchida a primeira coluna da tabela. Em seguida, indica-se a forma como o tema foi abordado: se amplamente, medianamente ou se não foi abordado – esse último caso é para quando a demanda é considerada relevante para o comitê, embora não conste diretamente nas deliberações da conferência. A terceira coluna é preenchida com a meta anual de ações a serem efetuadas e índices a alcançar em cada eixo. Em seguida, são elencados os questionamentos e considerações do comitê em relação à implementação e ao andamento dos trabalhos ligados àquelas metas. Esses questionamentos são direcionados aos gestores responsáveis por executar as ações.

Nas linhas referentes à quinta coluna, deverão constar as informações e indicadores do que já foi executado em relação às metas determinadas. Ainda há um espaço disponível para indicar as metas não contempladas. As duas últimas colunas são preenchidas após apresentação da tabela à plenária do Conape, pois nelas devem constar as sugestões e comentários da plenária ao que foi apresentado e a síntese dos questionamentos após discussão das informações levadas à plenária pelo comitê de acompanhamento e cumprimento das conferências. A planilha utilizada pelo comitê pode ser visualizada no Quadro 2.

Quadro 2: Planilha do comitê de acompanhamento e cumprimento das conferências

Eixo temático	Abordado nas conferências	Metas	Considerações do comitê	% executado	Metas não contempladas	Sugestões e comentários da plenária	Sistematização dos questionamentos
Exposição das demandas	Forma como o tema foi abordado: amplamente, medianamente ou não abordado	Meta anual de ações a serem efetuadas	Considerações em relação à implementação e ao andamento dos trabalhos ligados àquelas metas	Informações e indicadores do que já foi executado	Espaço disponível para indicar as metas que não foram alcançadas	Considerações do Conape	Síntese das discussões

Fonte: Ipea (2013b)

Dessa forma, após realizar os estudos necessários ao preenchimento da planilha de monitoramento, discuti-la na reunião ordinária do Conape e consolidar o documento, esse é enviado à Secretaria Executiva do ministério. Em seguida, as considerações, questionamentos e demandas constantes na planilha são encaminhados aos respectivos secretários dos setores responsáveis por cada eixo temático dentro do MPA. Esses devem, por sua vez, prestar as informações que lhes forem solicitadas para que constem na próxima planilha e sejam analisadas pelo conselho. O trabalho de monitoramento das deliberações de conferências na área de aquicultura e pesca trata somente das ações executadas pelo MPA, não envolve, até o momento desta pesquisa, articulação com outros órgãos.

O Conselho de Aquicultura e Pesca, propondo-se a realizar o monitoramento das deliberações de sua conferência, tem como principal desafio a interlocução dentro do próprio ministério. Como a maioria das demandas surgidas na conferência tem

como destinatário o MPA, o Conape trabalha no sentido de fomentar o diálogo interno, a fim de obter as informações necessárias ao acompanhamento desses resultados.

Considerações finais

Considerando um modelo cíclico de conferência, o monitoramento se conecta com o encaminhamento e com a *accountability*. Ele trabalha para que as demandas das conferências cheguem ao governo, aos seus órgãos responsáveis e, ao mesmo tempo, levanta informações sobre o que acontece ou deixa de acontecer com as deliberações das conferências.

O estudo das quatro experiências nos permite perceber que existe um trabalho, ainda em fase inicial e experimental, direcionado para o fortalecimento das práticas participativas, dos retornos do governo e do controle social. Porém, pelo fato de as práticas de monitoramento ainda estarem em fase inicial, muitos pontos ainda precisam ser aprimorados.

As próprias atividades de monitoramento fazem com que os atores envolvidos percebam a importância da prática e queiram criar mecanismos para o aprimoramento dessas atividades. Porém, em todos os casos, dificuldades são encontradas nos processos de garantia de implementação das deliberações, tais como a dificuldade de sensibilizar órgãos executores, a descontinuidade entre as edições das conferências e as práticas de monitoramento, bem como a própria imaturidade do fenômeno. No caso do monitoramento das propostas das conferências da juventude e da pesca, percebe-se que os esforços ainda estão concentrados na articulação para o monitoramento. No caso da assistência social, a principal dificuldade está relacionada à inexistência de uma metodologia sistemática, à diversidade das experiências e à desconexão entre elas.

No caso da conferência de políticas para as mulheres, a transversalidade da política exige esforços e rearranjos das atividades de monitoramento. Um dos maiores desafios enfrentados pelo comitê de monitoramento tem sido tornar os demais órgãos permeáveis à questão de gênero, uma vez que os membros do comitê não são fixos. Para solucionar essa questão, a SPM propõe a criação de comitês de gênero permanentes dentro de cada órgão federal. Além disso, as conferências de políticas para as mulheres têm sido, cada vez mais, conectadas com o planejamento, sendo o relatório final transformado em um plano de política, o qual é aprimorado nas edições seguintes, sendo priorizada a continuidade e a avaliação do plano em vigor.

Os casos estudados apontam que as conferências precisam ser compreendidas para além do evento, para dar destaque aos processos de diálogo e interação

entre governo e sociedade. Para que esses processos tenham continuidade, o monitoramento precisa funcionar como um elo entre a realização e a preparação para a próxima edição. Seus resultados podem balizar a convocação da próxima edição: regras sobre o encontro e maneiras de formular propostas e o texto final, o conteúdo do texto base, além da possibilidade de avaliação e reflexão em relação às conferências anteriores. Entre os casos estudados, essa conexão entre edições fica mais clara na experiência da CNPM.

O monitoramento precisa acompanhar o *output* participativo (as propostas), seus encaminhamentos, a forma como o governo processa os resultados para o aprimoramento das políticas públicas e a adequação da agenda governamental. Assim, o monitoramento impulsionará os mecanismos de *accountability*, e fomentará o encaminhamento das propostas, ao cobrar posicionamento do governo e usar o *feedback* governamental como *output* para diálogos futuros, sobretudo novas edições da conferência.

Por fim, cabe ressaltar também que as conferências precisam se vincular a instrumentos de gestão de uma política, para impulsionar o monitoramento e as conexões entre participação, planejamento e execução.

Referências bibliográficas

AVRITZER, Leonardo. Conferências nacionais: ampliando e redefinindo os padrões de participação social no Brasil. Texto para discussão 1739. Rio de Janeiro: Ipea, 2012.

COSTA, Frederico Lutosa; CASTANHAR, José Cezar. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. Revista da Administração Pública, v. 37, no 5, p. 969-92, set./out. 2003.

COTTA, Tereza Cristina. Metodologias de avaliação de programas e projetos sociais: análise de resultados e impacto. Revista do Serviço Público, Brasília, v. 49, nº 2, p. 103-124, abr./jun. 1998.

GASPARINI, Max Felipe Vianna; FURTADO, Juarez Pereira. Avaliação de programas e serviços sociais no Brasil: uma análise das práticas no contexto atual. Serv. Soc. Soc., São Paulo, nº 117, mar. 2014.

IPEA. Ampliação da participação na gestão pública – uma estudo sobre as conferências realizadas entre 2003 e 2011. Relatório de pesquisa. Brasília: Ipea, 2013a.

_____. Experiência de monitoramento dos resultados de conferências nacionais. Nota técnica no 7. Brasília: Ipea, 2013b.

ORTEGÓN, Edgar; PACHECO, Juan Francisco; PRIETO, Adriana. Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas. Santiago: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (Ilpes), 2005.

PIRES, Roberto; VAZ, Alexander. Participação social como método de governo? Um mapeamento das “interfaces socioestatais” nos programas federais. Texto para Discussão nº 1707. Brasília: Ipea, 2012.

SOUZA, Clóvis.; CRUXÊN, Isadora.; LIMA, Paula.; ALENCAR, Joana.; RIBEIRO, Uriella. Conferências típicas e atípicas: um esforço de caracterização do fenômeno político. In: AVRITZER, L.; SOUZA, C. H. L. Conferências nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividade. Brasília: Ipea, 2013.

Uriella Coelho Ribeiro

Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Contato: uriellacoelho@hotmail.com

Joana Luiza Oliveira Alencar

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea. Contato: joana.alencar@ipea.gov.br

Paula Pompeu Fiuza Lima

Doutoranda pela Universidade de Brasília (UnB). Contato: paulapompeu@gmail.com

Clóvis Henrique Leite de Souza

Doutoranda pela Universidade de Brasília (UnB). Contato: clovis@participacao.net

Isadora Araujo Cruxên

Mestranda pelo Massachusetts Institute of Technology (MIT). Contato: isa.cru xen@gmail.com

Análise da implementação dos institutos federais de educação no Piauí: escolha de municípios e cursos

José Tavares da Silva Neto

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)

Guiomar de Oliveira Passos

Universidade Federal do Piauí (UFPI)

Examina-se o processo de expansão da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica no Estado do Piauí, de 2005 a 2011. Investiga-se a escolha dos municípios beneficiados com a implantação de *campi* e dos cursos ofertados pelos mesmos, inquirindo-se sobre a adequação do processo de expansão da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica no Piauí às diretrizes governamentais postas para a mesma, no que concerne à distribuição das unidades de ensino pelo território piauiense e à escolha dos cursos ofertados. Procede-se uma análise de política pública na fase de implementação, segundo o ciclo de vida da mesma, examinando sua engenharia institucional e os traços constitutivos dos programas dela decorrentes, analisando suas escolhas, verificando se essas observaram as diretrizes e intenções estabelecidas pelo formulador. Verificou-se que as escolhas realizadas, em alguns momentos, distanciaram-se do marco normativo, embora não colidindo na totalidade com o mesmo; em outros momentos, aproximam-se dele, demonstrando a persecução do implementador às diretrizes definidas.

Palavras-chave: administração estadual, administração da educação, ensino superior, capacitação profissional, estudo de caso.

Artigo submetido em março de 2014. Versão final em agosto de 2014.

Contratação do desenvolvimento ágil de *software* na administração pública federal: riscos e ações mitigadoras

Reni Elisa da Silva

Universidade Católica de Brasília (UCB)

João Souza Neto

Universidade Católica de Brasília (UCB)

Esta pesquisa teve como objetivo identificar ações de mitigação de riscos para a administração pública federal na contratação de soluções de desenvolvimento de *software* com a metodologia ágil Scrum. Para isso, foi realizada uma pesquisa bibliométrica sobre métodos ágeis, desenvolvimento de *software*, fábrica de *software* e terceirização de TI. Em seguida, foram criados mapas mentais para explicitar a IN nº 04/2014 e descreveu-se a metodologia Scrum e o Acórdão no 2314/2013 TCU/Plenário. A aplicação de *survey* permitiu identificar os cinco riscos de maior importância na contratação de desenvolvimento de *software* com métodos ágeis pela administração pública federal. Em seguida, foi realizado um grupo de foco para discutir a mitigação dos riscos apresentados, que contextualizou as informações apresentadas no *survey*. Mesmo havendo poucos instrumentos legais específicos para apoio, concluiu-se que é possível uma contratação de desenvolvimento de *software* com a metodologia Scrum, desde que sejam considerados aspectos como: a IN nº 04/2014, o Acórdão no 2314/2013, os demais instrumentos legais disponíveis e, ainda, as ações de mitigação apresentadas neste estudo.

Palavras-chave: administração federal, tecnologia da informação, gestão de risco, gestão de pessoas

Artigo submetido em fevereiro de 2014. Versão final em setembro de 2014.

Contratación del desarrollo ágil de software en la administración pública federal: riesgos y acciones mitigadoras

Esta investigación tuvo como objetivo identificar acciones para mitigar los riesgos para la administración pública federal en la contratación de soluciones de desarrollo de software con la metodología ágil Scrum. Para ello, fue realizada una investigación bibliométrica sobre métodos ágiles, desarrollo de software, fábrica de software y tercerización de TI (IT Outsourcing). A continuación, fueron creados mapas mentales para elucidar la Instrucción Normativa (IN) 04/2014, y se describió la metodología ágil Scrum y la Sentencia 2314/2013 TCU/Pleno. La aplicación de la encuesta permitió que se identificaran los cinco riesgos más importantes en la contratación de desarrollo de software con métodos ágiles por la administración pública federal. Luego, un grupo de discusión se llevó a cabo para discutir la mitigación de los riesgos presentados, y las informaciones contextualizadas en la encuesta. Incluso con pocos instrumentos legales específicos al apoyo, se concluyó que es posible la contratación del desarrollo de software con la metodología Scrum, desde que sean considerados los aspectos como: la IN 04/2014, o la Sentencia 2314/2013 TCU/Pleno, los demás instrumentos legales disponibles e incluso las acciones de mitigación presentadas en este estudio.

Palabras clave: administración federal, software, tecnología de la información, gestión de riesgo, gestión de personas

Hiring software development with agile methods in the Brazilian Federal Administration: key risks and mitigations

This research aimed to identify actions to mitigate risks to the Brazilian Federal Administration in hiring software development solutions with the agile Scrum methodology. For this, a bibliometric research on agile methods, software development and IT outsourcing was performed. Then, mind maps were created to explain the IN 04/2010 Normative Instruction. Also, the Scrum methodology and the 2314/2013 Judgment of the Court of Accounts were described. A survey was applied to identify the five most important risks in hiring software development with agile methods in the Brazilian Federal Administration. Next, a focus group was held to discuss the mitigation of the presented risks, and contextualized information presented in the survey. Even with few specific legal instruments to support, we conclude that it is possible to hire software development with Scrum, as long as some aspects are considered: the IN 04/2010 Normative Instruction, the 2314/2013 Judgment of the Court of Accounts, other legal instruments available and mitigation actions presented in this study.

Keywords: federal government, software, information technology, risk management, people management

Introdução

A administração pública federal (APF) é regida por princípios legais, conforme o artigo 37 da Constituição Federal Brasileira (CF), de 5 de outubro 1988 (BRASIL, 1988), que estabelece que a administração pública direta e indireta de qualquer um dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios deve obedecer aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Assim, esses princípios regulam o modo de agir da administração pública, ou seja, eles “são necessários para nortear o direito, embasando como deve ser”. (GARCIA; ARAÚJO, 2012, p. 1-2).

Enquanto os princípios legais são os norteadores da administração pública, o Decreto-Lei nº 200/1967 (BRASIL, 1967) dispõe sobre a organização da administração federal. O seu artigo 6º estabelece que as atividades da administração federal atendam aos princípios fundamentais de planejamento, coordenação, descentralização, delegação de competência e controle. A partir da vigência desse decreto é que a contratação de serviços terceirizados passou a ser regulamentada por norma legal, conforme Santos (2013, p. 17-18):

A partir do Decreto nº 200/1967 (BRASIL, 1967), onde se diz que a APF deve se concentrar nas tarefas de planejamento, coordenação, descentralização, delegação de competência e controle, é que os serviços como transporte, informática e copeiragem devem ser feitos por terceiros. A tecnologia da informação, por sua vez, vem sendo terceirizada sem critérios.

A terceirização de serviços deve seguir esses princípios, levando em consideração, também, a Lei nº 8.666/1993 (BRASIL, 1993), que institui normas para licitações e contratos na administração pública. No âmbito da tecnologia da informação (TI), foi criada a Instrução Normativa MP/SLTI nº 04/2008 (BRASIL, 2008), pela Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI), que tem, entre suas atribuições, a competência de planejar, coordenar, supervisionar e orientar, normativamente, as atividades do Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação (SISP), propondo políticas e diretrizes de tecnologia da informação no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. A referida Instrução Normativa (IN), que objetiva estabelecer o processo de contratação de soluções de TI pelos órgãos integrantes do SISP, no âmbito do Poder Executivo federal (BRASIL, 2008), foi atualizada pela IN MP/SLTI nº 04/2014 (BRASIL, 2014), neste artigo identificada por IN nº 04/2014.

A IN nº 04/2014 trouxe algumas melhorias ao processo de contratação. Dentre essas, segundo a SLTI, destacam-se: (I) O foco renovado no alinhamento ao Plano Diretor de Tecnologia da Informação (PDTI) e na atuação do Comitê de TI. (II) A revisão

das exceções de aplicação da IN, como a definição de serviços estratégicos para contratação de empresas públicas e a definição de serviços que possam comprometer a segurança nacional, no sentido da aplicação de nova regulamentação. (III) A melhoria na eficiência do processo com a redução do número de artefatos e simplificação dos seus trâmites, e aproximação ao descrito na legislação. (VI) O detalhamento e aprimoramento dos elementos contidos no termo de referência e no projeto básico. (VII) A definição de modelos de execução e gestão do contrato.

As principais alterações da IN nº 04/2014 consistiram em:

- No capítulo I, artigo 2º, Inciso III foi definido que a área administrativa terá competência para planejar, coordenar, supervisionar e executar as atividades relacionadas aos processos de contratação. Também no capítulo I, artigo 3º, foi atualizada a redação e acrescentado o decreto nº 7.579, de 2011 que dispõe sobre o Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação. Já no artigo 4º, foram acrescentados os parágrafos 1º ao 7º detalhando a importância da utilização do PDTI, EGTIC, PPA, Comitê de Segurança da Informação, dentre outros.

- No capítulo II, houve alteração na fase do processo de contratação, artigo 9º, onde foram definidas, de maneira detalhada, as suas etapas e também reformula o texto, explicitando a leitura e interpretação. Continuando nesse mesmo capítulo, o artigo 16 passa a detalhar a justificativa para uma contratação. Já o artigo 18 descreve o que deverá ser observado na definição das responsabilidades da contratante, da contratada e do órgão gerenciador do registro de preços, quando aplicável. Ainda no capítulo II, na seção II, que trata da seleção do fornecedor, houve alteração no artigo 30, descrevendo que essa fase se encerrará com a assinatura do contrato e com a nomeação do: (I) Gestor do Contrato; (II) Fiscal Técnico do Contrato; (III) Fiscal Requisitante do Contrato e (IV) Fiscal Administrativo do Contrato.

Conforme Santos (2013), a principal dificuldade da APF para aplicar a IN nº 04 é a falta de servidores com capacidade de interpretá-la de forma adequada. O Tribunal de Contas da União (TCU), desse modo, publicou o Guia de Boas Práticas em Contratação de Soluções de Tecnologia da Informação (BRASIL, 2012), com o objetivo de contribuir no planejamento de contratações de bens e serviços de TI nos órgãos e entidades da APF, para o aprimoramento de suas operações e entrega dos resultados desejados pela sociedade.

O artigo 4º da IN nº 04/2014 estabelece, por exemplo, que as contratações de TI devem ser precedidas de planejamento, elaboradas em harmonia com o PDTI do órgão, que deve estar alinhado com o planejamento estratégico institucional. De acordo com o Guia de Boas Práticas em Contratação de Soluções de Tecnologia da Informação (BRASIL, 2012), o planejamento da contratação é fundamental para que: (i) a contratação agregue valor ao órgão; (ii) os riscos envolvidos sejam gerenciados;

(iii) a contratação esteja alinhada com o planejamento do órgão governante superior, ao qual esteja vinculado o órgão contratante e de TI desse órgão; (iv) os recursos envolvidos sejam bem utilizados, não só os recursos financeiros, mas também os recursos humanos. Cabe destacar que o planejamento do processo de contratação de soluções de TI, conforme a IN nº 04/2014, deve seguir três fases: (i) planejamento da contratação; (ii) seleção do fornecedor; e (iii) gestão do contrato.

No contexto normativo do planejamento, adquire relevância a contratação do desenvolvimento de *software* com a adoção de métodos ágeis, cada vez mais considerados como uma proposta alternativa aos métodos tradicionais, possuindo características próprias e atraindo cada vez mais seguidores pelos resultados satisfatórios. Porém, a sua implantação requer cuidados. No Brasil, por exemplo, um estudo apresentado por Melo e Ferreira (2010) permitiu observar que as principais dificuldades enfrentadas na implantação de métodos ágeis não estão relacionadas ao aprendizado de suas práticas, mas, sim, à necessidade de mudança da cultura organizacional. Ressalta, também, que, enquanto apenas o projeto de desenvolvimento de software for gerenciado de forma ágil e o restante da organização mantiver os vícios e hábitos culturais derivados dos processos tradicionais, não será possível usufruir plenamente dos seus benefícios. As autoras do estudo declaram, ainda, que, para os métodos ágeis serem adotados em uma organização, são necessários diversos passos de planejamento e uma execução cuidadosa.

Recentemente, o TCU publicou o Acórdão nº 2314/2013 TCU/Plenário, advindo do levantamento de auditoria em órgãos da APF com o objetivo de conhecer a utilização de métodos ágeis nas contratações para desenvolvimento de *software*. Nesse levantamento, o TCU “identificou uma série de riscos inerentes à adoção dessa nova abordagem no setor público, dentre os quais se destaca a possibilidade de se preferir um planejamento adequado e de se adotar forma de pagamento não baseada em resultados” (BRASIL, 2013b, p. 40).

Referencial teórico

A IN nº 04 foi criada em 12 de novembro de 2010, com objetivo de estabelecer o processo de contratação de soluções de TI pelos órgãos integrantes do SISP.

Nesse documento observa-se a necessidade do Plano Diretor de Tecnologia da Informação (PDTI), que é um instrumento de diagnóstico, planejamento e gestão dos recursos e processos de TI, que visa atender às necessidades tecnológicas e de informação de um órgão ou entidade para um determinado período. Em se tratando de PDTI, o órgão da APF deve estar alinhado com o seu Planejamento Estratégico Institucional (PEI), pois a IN nº 04/2014, no próprio artigo 4º, descreve que:

“inexistindo o planejamento estratégico institucional, sua ausência deverá ser registrada no PDTI e deverá ser utilizado um documento equivalente, como o Plano Plurianual – PPA”. (IN nº 04/2014, p. 4).

Por isso, o órgão integrante deve considerar que as contratações de que trata a IN nº 04/2014 deverão ser precedidas de um planejamento elaborado em harmonia com o PDTI e alinhado ao planejamento estratégico do órgão ou entidade. No capítulo II, denominado de processo da contratação, contemplam-se as fases que deverão ser seguidas para as diversas contratações de solução de TI. O capítulo está dividido em três seções, que abordam todo o procedimento para a execução das fases. Para que uma contratação seja efetuada, as três fases deverão ser contempladas, obedecendo à sequência de planejamento da contratação, seleção de fornecedor e, por fim, o gerenciamento da contratação.

O artigo 9º, que abre a seção I, descreve as necessidades relacionadas com o planejamento da contratação. O planejamento da contratação, de acordo com o artigo 3º da Lei nº 8.666/93 (BRASIL, 1993), trata de licitações e da seleção da alternativa de contratação mais vantajosa para a APF, em subordinação aos princípios da motivação, da isonomia, da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da eficiência, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório e do julgamento objetivo, bem como às diretrizes de ampliação da competitividade e de garantia ao atendimento do interesse público, da finalidade e da segurança da contratação.

No artigo 10, todos os incisos devem ser observados, com ênfase no inciso I, que trata da análise de viabilidade da contratação. Destaca-se, também, o inciso IV por tratar da escolha da solução de TI e da justificativa da escolha, com base nas necessidades de negócio. É importante que se faça o alinhamento e identificação dos benefícios a serem alcançados com a solução escolhida em termos de eficácia, eficiência, efetividade e economicidade. No inciso II, alínea b, cobra-se a consulta ao Portal do *Software* Público Brasileiro, para verificar se já há soluções disponíveis para os órgãos da APF.

A seleção de fornecedor deve ser realizada de forma que a contratação seja a mais vantajosa possível, garantindo o tratamento isonômico ao mercado, em consonância à Lei nº 8.666/93 (BRASIL, 1993), artigo 3º. Quando trata de TI, em consequência da padronização existente no mercado de tecnologia da informação, é recomendada a utilização da modalidade pregão para as contratações de que trata essa IN nº 04/2014, preferencialmente na forma eletrônica.

A seção III intitula-se gerenciamento do contrato. Nela, o artigo 25, em seu inciso II e alínea a, prevê que haja uma definição e especificação dos serviços a serem realizados ou bens a serem fornecidos. Também é no artigo 25 que se determina

acompanhar e garantir a adequada prestação dos serviços e o fornecimento dos bens que compõem a solução de TI, durante todo o período de execução do contrato. Já no artigo 26, dessa mesma seção, são considerados os processos realizados para controlar a execução do projeto, de forma que possíveis problemas possam ser identificados no momento adequado e que possam ser tomadas as ações corretivas, quando necessário.

Métodos ágeis

Os métodos ágeis surgiram a partir do manifesto ágil¹, em 2001, e seus princípios estão focados em resultados rápidos e entregas constantes. As suas principais características estão relacionadas à entrega rápida e objetiva, iterações curtas e documentação leve, permitindo alterações imediatas. O manifesto enfatiza, ainda, a prioridade dos projetos e a documentação mínima e eficiente.

De acordo com Lobo (2008), desenvolver um *software* sem nenhuma sistematização é um verdadeiro caos; entretanto, utilizar processos pesados também se torna oneroso em relação aos custos e ao tempo dispendido no projeto. Assim, a metodologia ágil de desenvolvimento de *software* representa uma solução, pois define regras e rotinas que não “pesam” no desenvolvimento, mas tornam o ambiente controlado e mais rápido. O autor argumenta, também, que a maioria dos métodos ágeis possui uma característica em comum: iterações de curto período de tempo, por exemplo, uma semana ou um mês. Segundo Gabardo e Gomes (2009), os métodos ágeis têm sido adotados para aumentar a efetividade das equipes de desenvolvimento de produto, criando sistemas que agregam valor ao negócio do cliente.

Conforme Sommerville (2011, p. 39), a ideia de desenvolvimento e entregas rápidas de *software* realmente “decolou” no final da década de 1990, com o desenvolvimento da noção de abordagens ágeis. Ainda para Sommerville (2011), essas abordagens são de desenvolvimento incremental, com incrementos pequenos, e, normalmente, as novas versões do sistema são criadas e disponibilizadas aos clientes assim que estiverem concluídas. Sendo assim, envolvem os clientes no processo de desenvolvimento para obtenção de *feedback* rápido sobre a evolução dos requisitos. A documentação mínima decorre da prevalência da comunicação informal sobre reuniões formais com documentos escritos.

¹ Manifesto ágil - valores e princípios que fundamentam o desenvolvimento ágil de *software*. Disponível em: <<http://manifestoagil.com.br/>>

Misra *et al.* (2011) descrevem que as metodologias de desenvolvimento de *software* ágeis são atualmente uma abordagem de engenharia de *software* emergente, que se constituiu de um conjunto de princípios defendidos inicialmente por um grupo de dezessete profissionais de *software*, e agora é praticada por muitos profissionais da área. Ainda de acordo com Misra *et al.* (2011), as metodologias ágeis são baseadas em um conjunto de princípios que orientam a natureza genérica de todas as diferentes metodologias ágeis. Os doze princípios enunciados no manifesto ágil são descritos por Misra *et al.* (2011, p. 975):

- 1) A maior prioridade é dada à satisfação do cliente por meio da entrega adiantada e contínua de *software* valioso.
- 2) Mudanças de requisitos são bem-vindas, mesmo tardiamente, durante o desenvolvimento. Mudança ágil nos processos é o cerne da vantagem competitiva do negócio do cliente.
- 3) *Software* de trabalho é entregue com frequência, a partir de um par de semanas ou de um par de meses, com preferência para a escala de tempo mais curta.
- 4) Pessoas de negócios e desenvolvedores trabalham juntos diariamente durante o projeto.
- 5) Os projetos são construídos em torno de indivíduos motivados. Eles recebem o ambiente e o apoio de que precisam.
- 6) O método mais eficiente e eficaz de transmitir informações para uma equipe de desenvolvimento é a conversa face a face.
- 7) O *software* de trabalho é a principal medida de progresso.
- 8) Os processos ágeis promovem o desenvolvimento sustentável. Os patrocinadores, desenvolvedores e usuários devem ser capazes de manter um ritmo constante, indefinidamente.
- 9) A atenção contínua, a excelência técnica e o bom *design* aumentam a agilidade.
- 10) A simplicidade é essencial.
- 11) As melhores arquiteturas, requisitos e projetos emergem de equipes auto-organizadas.
- 12) O sucesso é alcançado quando, em intervalos regulares, a equipe reflete sobre como se tornar mais eficaz, e então ajusta seu comportamento de acordo.

Segundo Salo e Abrahamsson (2008, p. 58), as metodologias ágeis mais conhecidas são XP e Scrum, sendo que a Scrum está mais relacionada a uma boa gestão do projeto,

umentando a possibilidade de sucesso no desenvolvimento do *software*. Por outro lado, o XP tem foco nas atividades relacionadas à implantação do *software*. Dyba e Dingsøyr (2008), por sua vez, consideram metodologias ágeis as seguintes: Metodologias Crystal, Método de desenvolvimento de *software* dinâmico, Desenvolvimento Guiado por Funcionalidades (FDD), Desenvolvimento de *software* Lean, Extreme Programming (XP e XP2) e Scrum.

O método Scrum foi desenvolvido por Schwaber e Sutherland (2011) e, segundo eles, esse método é um *framework* estrutural que está sendo usado para gerenciar o desenvolvimento de produtos complexos desde o início de 1990. Centra-se na gestão de projetos em situações em que é difícil planejar com antecedência e se utiliza de mecanismos de controle de processos empíricos, em que laços de *feedback* constituem o elemento central. O *software* é desenvolvido por uma equipe auto-organizada, em incrementos chamados *Sprints*, começando com o planejamento e terminando com um comentário ou revisão.

Os recursos a serem implementados no sistema devem ser registrados em um documento. Em seguida, o proprietário do produto decide quais itens registrados devem ser desenvolvidos na *Sprint* seguinte. Os membros da equipe devem coordenar o seu trabalho em um encontro, desde que seja uma reunião diária rápida. Um membro da equipe, o Scrum *master*, é encarregado de resolver os problemas que impedem a equipe de funcionar eficazmente.

Schwaber e Sutherland (2011, p. 4) esclarecem que o Scrum apresenta quatro oportunidades formais para inspeção e adaptação, que são: reunião de planejamento da *Sprint*, reunião diária (*Daily Scrum*), reunião de revisão da *Sprint*, retrospectiva da *Sprint*. Para eles:

o coração do *Scrum* é a *Sprint*, que é uma iteração de um mês ou menos, de duração consistente com o esforço de desenvolvimento. Todas as *Sprint* utilizam o mesmo modelo de Scrum e todas as *Sprint* têm como resultado um incremento do produto final que é potencialmente entregável. Cada *Sprint* começa imediatamente após a anterior (SCHWABER; SUTHERLAND, 2011, p. 8).

De acordo com Schwaber e Sutherland (2011, p. 5), o time Scrum é composto por: *product owner*, equipe de desenvolvimento e Scrum *master*. Esse time deve ser auto-organizável, por escolher qual a melhor forma de trabalho, e multifuncional, por possuir todas as competências necessárias para completar o trabalho sem depender de outros que não fazem parte da equipe. O modelo de equipe do Scrum é projetado para aperfeiçoar a flexibilidade, criatividade e produtividade. A entrega de produtos acontece de forma iterativa e incremental, maximizando as oportunidades de realimentação.

O primeiro a compor o time Scrum é o *product owner*, ou dono do produto, que é o responsável por maximizar o valor do produto e do trabalho da equipe de desenvolvimento. Ele é a única pessoa responsável por gerenciar o *backlog* do produto. Esse gerenciamento inclui expressar claramente os itens do *backlog* do produto; ordenar os itens do *backlog* do produto para alcançar as metas; garantir o valor do trabalho realizado pelo time de desenvolvimento; garantir que o *backlog* do produto seja visível, transparente e claro para todos; mostrar o que o time Scrum vai trabalhar a seguir; e garantir que a equipe de desenvolvimento entenda os itens do *backlog* do produto no nível necessário.

A equipe de desenvolvimento consiste de profissionais que realizam o trabalho de entregar uma versão utilizável que, potencialmente, incrementa o produto “pronto” ao final de cada *Sprint*. A equipe não contém subequipes dedicadas a domínios específicos de conhecimento, tais como de testes ou de análise de negócios. Essa deve ser pequena o suficiente para se manter ágil, e grande o suficiente para completar uma parcela significativa do trabalho. Já o *Scrum master* é o responsável por garantir que o Scrum seja entendido e aplicado, ajudando aqueles que estão fora do time Scrum a entender quais as suas interações com o time.

Conforme descrevem Schwaber e Sutherland (2011, p. 7), os eventos são usados no Scrum para criar uma rotina e minimizar a necessidade de reuniões. Deve-se garantir que uma quantidade adequada de tempo seja gasta no planejamento, sem permitir perdas nesse processo. Cada evento no Scrum é uma oportunidade de inspecionar e adaptar alguma coisa. Esses eventos são especificamente projetados para permitir uma transparência e inspeção criteriosa.

Gestão de riscos na APF

A norma brasileira de gestão de riscos de segurança da informação, ABNT NBR ISO/IEC 27005:2011 (ABNT, 2011), define em detalhes, no seu Capítulo 6 – Procedimentos, uma abordagem sistemática do processo geral de gestão de riscos, que é composto pelas etapas de definições preliminares, análise/avaliação dos riscos, plano de tratamento dos riscos, aceitação dos riscos, implementação do plano de tratamento dos riscos, monitoração e análise crítica, melhoria de todo o processo e comunicação do risco. Essa abordagem geral, sistemática, pode ser aplicada a riscos de qualquer tipo.

No caso específico dos órgãos da APF, a Norma Complementar nº 04/IN01/DSIC/GSI/PR, do Gabinete de Segurança Institucional (BRASIL, 2013a), que tem por objetivo estabelecer diretrizes para o processo de gestão de riscos de segurança da informação e comunicação nos órgãos ou entidades da administração pública federal, direta ou indireta, também pode ser aplicada, pois se baseia na mesma norma da ABNT.

Acórdão nº 2314/2013 TCU/Plenário (BRASIL, 2013b)

Em 2013, o TCU realizou um levantamento acerca da utilização de contratações de métodos ágeis para o desenvolvimento de *software* nos órgãos da APF, motivado pelo fato de diversos órgãos já terem iniciado processos de contratação desse tipo. Desse relatório de levantamento, originou-se o Acórdão nº 2314/2013 TCU/Plenário.

Segundo o Acórdão nº 2314/2013 TCU/Plenário, a Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação (SEFTI) propôs a realização desse levantamento com o objetivo de conhecer as bases teóricas do processo de desenvolvimento de *software* com métodos ágeis e, ainda, conhecer as práticas desse tipo de contratação realizadas na APF. O Acórdão nº 2314/2013 TCU/Plenário é composto de conceitos teóricos e das origens de algumas metodologias de desenvolvimento de sistemas de informação, envolvendo tanto metodologias tradicionais quanto métodos ágeis.

Conforme o Acórdão nº 2314/2013 TCU/Plenário (BRASIL, 2013b, p. 21), em relação à terceirização de desenvolvimento de *software* com métodos ágeis nas instituições da APF visitadas, alguns órgãos “possuem boa estrutura interna de TI, como o Tribunal Superior do Trabalho (TST), Banco Central do Brasil (Bacen) e Supremo Tribunal Federal (STF). Essas três instituições possuem equipes de servidores do próprio quadro que atuam no desenvolvimento de *software* utilizando métodos ágeis”. Por outro lado:

o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan) possui grande carência de profissionais de TI em seu quadro. Todo o desenvolvimento de novos sistemas de informação é executado por empresas terceirizadas. Já o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), sob a perspectiva de pessoal da área de TI, encontra-se em situação momentaneamente mais confortável do que o Iphan. A área de TI do Inep, quando da visita da equipe de fiscalização, contava com cinco servidores do quadro, além de 37 profissionais com contratos temporários da União (CTU). Contudo, alguns desses profissionais deverão deixar o instituto no próximo ano em virtude do término da vigência de seus contratos temporários de trabalho, não havendo previsão de que venham a ser substituídos (BRASIL, 2013, p. 21).

A equipe de fiscalização visitou, também, o Serpro para coletar informações referentes à utilização de métodos ágeis pelo lado do fornecedor, pois esse desenvolveu o sistema Novo Siafi para a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), fazendo uso do *framework* Scrum. Cabe ressaltar que, num primeiro momento, o Serpro adotou uma metodologia tradicional, que fracassou. Em seguida, o Serpro propôs à STN a execução do serviço utilizando métodos ágeis, o que foi prontamente aceito. Grande parte dos requisitos já especificados na tentativa

anterior foi utilizada na construção do Novo Siafi, diminuindo o esforço do levantamento de requisitos e a construção do *backlog* do produto. O Quadro 1 sintetiza as informações acerca das contratações identificadas pela equipe de fiscalização.

Quadro 1: Resumo das contratações identificadas pela equipe de fiscalização

Órgão	Pregão	Tipo do objeto da contratação	Base do <i>framework</i> de gerência utilizado	Interessa ao levantamento
TST	Pregão Eletrônico 146/2012	Fábrica de <i>software</i>	Scrum	Sim
Bacen	Pregão Eletrônico Demap 7/2012	Fábrica de <i>software</i>	Scrum	Sim
Iphan	Pregão Eletrônico 2/2011	Projeto	Scrum	Sim
	TR em elaboração	Fábrica de <i>software</i>	Scrum	Sim
Inep	Pregão Eletrônico 1/2010	Fábrica de <i>software</i>	Scrum	Sim
	Pregão Eletrônico 14/2012	Fábrica de <i>software</i>	Scrum	Sim
STF	Pregão Eletrônico 84/2012	Fábrica de <i>software</i>	Scrum	Sim
Datusus	Não obtido	Fábrica de <i>software</i> – levantamento de requisitos	Metodologia tradicional	Não
	Não obtido	Fábrica de <i>software</i> – construção	Metodologia tradicional	Não
	Pregão Eletrônico 19/2013	Fábrica de <i>software</i>	Scrum	Não
EBSERH	Informação não obtida	Fábrica de <i>software</i>	Não obtido	Não
Serpro	Dispensa de licitação	Projeto	Scrum	Não

Fonte: Acórdão nº 2314/2013 TCU/Plenário (BRASIL, 2013b, p. 25), adaptado pelos autores

Segundo o TCU, verificou-se, para as métricas de tamanho e esforço, que, à exceção do TST, todos os órgãos utilizaram pontos de função para dimensionar e pagar os serviços contratados.

Quando a equipe de fiscalização tratou de planejamento, gestão de demandas, aceitação do produto e forma de pagamento, percebeu-se que:

- Os órgãos possuem a maior parte desses instrumentos e a demanda para construção do produto é precedida pelo planejamento do produto, o qual pode ser feito apenas pela instituição contratante ou em conjunto, entre essa e a empresa contratada. Além do planejamento do produto, algumas instituições fazem o planejamento das funcionalidades que serão implementadas no próximo ciclo, iteração ou *Sprint*, atividade preceituada no Scrum.

- As instituições visitadas emitem uma ordem de serviço por ciclo, iteração ou *Sprint*, ou por release de *software*, sendo mais comum o primeiro caso.

- Quanto à aceitação do produto entregue pela contratada, embora no *framework* Scrum seja preceituado que ocorra na reunião de revisão do *Sprint*, essa prática não é executada nos contratos estudados, até mesmo por impedimento normativo, conforme disciplinado no art. 73 da Lei nº 8.666/1993. Nessa ocasião, algumas instituições apenas verificam se os artefatos exigidos foram entregues, caracterizando o recebimento provisório.

- Quanto à forma de pagamento da contratada, constatou-se que algumas instituições remuneram os serviços de planejamento (quando realizados), enquanto outras remuneram apenas os serviços de construção do *software*.

- A entrega adiantada e contínua de *software*, conforme postulado nos princípios dos métodos ágeis, foi observada em algumas das instituições visitadas. Para alcançar esse objetivo, elas executaram em paralelo as atividades de preparação, execução e homologação, isto é: em um dado período de tempo, enquanto a empresa contratada executava a construção do *software* em um ciclo, iteração ou *Sprint*, a contratante preparava os itens do *backlog* do produto que seriam implementados no próximo ciclo e homologava o produto entregue no ciclo anterior (BRASIL, 2013b, p. 26).

Além disso, encontra-se no Acórdão nº 2314/2013 TCU/Plenário (Brasil, 2013b, p. 32): “constatou-se a preocupação de todas as instituições com relação à entrega de artefatos de documentação associados ao *software* produzido a cada iteração, facilitando, por exemplo, futuras manutenções por terceiros alheios ao processo de desenvolvimento”. Também foi constatado que “a relação contratual prevalece sobre a possível colaboração entre as partes, em harmonia com o princípio da vinculação ao instrumento convocatório, e as mudanças propostas mostraram-se restritas a novas iterações, mitigando o risco de desembolsos não programados” (BRASIL, 2013b, p. 32).

Quadro 2: Riscos apresentados pelo Acórdão nº 2314/2013 TCU/Plenário

Classificação dos riscos	Riscos	Explicação
Riscos relativos a processos	Risco 1: contratação de desenvolvimento de <i>software</i> com adaptação de metodologia ágil que desvirtue sua essência.	Consiste em incorrer em adaptações de uma metodologia ágil já consolidada no mercado, com o intuito de moldá-la à realidade do órgão.
	Risco 2: alteração da metodologia ágil adotada no instrumento convocatório no decorrer da execução contratual.	Essa alteração pode ocorrer devido à pouca experiência da instituição pública contratante na utilização de métodos ágeis.
	Risco 3: ausência de definição dos artefatos ou alteração dos artefatos exigidos da contratada no instrumento convocatório durante a execução contratual.	Pode decorrer da pouca experiência da instituição pública contratante na utilização de métodos ágeis.
	Risco 4: exigência de artefatos desnecessários ou que se tornam obsoletos rapidamente.	A exigência de artefatos desnecessários pode ser oriunda da inexperiência da instituição contratante.
	Risco 5: utilização de contrato para desenvolvimento de <i>software</i> por metodologias tradicionais, para desenvolvimento por métodos ágeis.	Trata-se de alteração no objeto do serviço de desenvolvimento de <i>software</i> , haja vista que a utilização de métodos ágeis pode alterar, em forma ou em essência, os produtos inicialmente descritos no contrato.
Riscos relativos a pessoas	Risco 6: falta de comprometimento ou colaboração insatisfatória do responsável indicado pela área de negócios (<i>Product Owner</i>) no desenvolvimento do <i>software</i> .	O uso de métodos ágeis exige grande comprometimento do responsável indicado pela área de negócios da instituição pública, conhecido como <i>Product Owner</i> no <i>framework</i> Scrum.
	Risco 7: falta do conhecimento necessário do indicado pela área de negócios (<i>Product Owner</i>) para o desenvolvimento do <i>software</i> .	O servidor indicado pela área de negócios, para ser responsável pela construção do <i>software</i> e desempenhar o papel de <i>Product Owner</i> , pode não deter os conhecimentos necessários dos processos de desenvolvimento do <i>software</i> .
	Risco 8: excessiva dependência da visão do indicado pela área de negócios (<i>Product Owner</i>).	A falta de interação do <i>Product Owner</i> com os demais usuários do <i>software</i> em construção pode vir a criar excessiva dependência de sua visão na concepção do produto.
	Risco 9: equipe da empresa contratada não ter <i>expertise</i> em desenvolvimento de <i>software</i> com métodos ágeis.	São os mecanismos para que a futura contratada comprove estar tecnicamente apta para a prestação dos serviços.
	Risco 10: dificuldade de comunicação entre a equipe de desenvolvimento da contratada com o indicado pela área de negócios (<i>Product Owner</i>).	Tem como potenciais consequências a elaboração de produtos de baixa qualidade, atrasos na entrega dos produtos e, em última análise, traduz-se no não atendimento da necessidade da contratação.

Classificação dos riscos	Riscos	Explicação
Riscos relativos a produtos	Risco 11: alteração constante da lista de funcionalidades do produto.	A lista de funcionalidades do produto pode ser constantemente alterada para incluir, ainda no desenvolvimento, novas características inicialmente não planejadas, previstas ou vislumbradas.
	Risco 12: iniciação de novo ciclo sem que os produtos construídos na etapa anterior tenham sido validados.	O processo de construção do <i>software</i> por métodos ágeis comumente dá-se de forma contínua, ao longo de ciclos, iterações ou <i>Sprints</i> , nos quais um conjunto de funcionalidades é implementado.
	Risco 13: falta de planejamento adequado do <i>software</i> a ser construído.	A doutrina ágil pode levar instituições públicas, com equipes inexperientes ou sem nível de conhecimento técnico adequado, ao entendimento equivocado de seu uso, relegando a segundo plano o adequado planejamento do produto a ser construído.
	Risco 14: pagamento pelas mesmas funcionalidades do <i>software</i> mais de uma vez, em virtude de funcionalidades impossíveis de serem implementadas em um único ciclo, ou em virtude da alteração de funcionalidades ao longo do desenvolvimento do <i>software</i> .	A construção do <i>software</i> utilizando métodos ágeis usualmente dá-se em ciclos, iterações ou <i>Sprints</i> , os quais possuem prazo fixo para seu término (<i>time-box</i>).
	Risco 15: não disponibilização do <i>software</i> em ambiente de produção para a utilização e avaliação dos reais usuários.	Um dos objetivos dos métodos ágeis é a satisfação do cliente por meio da entrega adiantada e contínua de <i>software</i> funcional.
	Risco 16: forma de pagamento não baseada em resultados.	A métrica popularmente adotada nas contratações para produção de <i>software</i> pelas instituições públicas é o ponto de função. A remuneração deve estar vinculada a resultados ou ao atendimento de níveis de serviço.

Fonte: Acórdão 2314/2013 TCU/Plenário, adaptado pelos autores

Quanto à pessoalidade, foi observado um sólido aspecto das metodologias ágeis, que é o seu embasamento na maior valorização dos indivíduos e na interação entre eles, em detrimento de processos e ferramentas, e a necessidade de constância na composição da equipe de desenvolvimento do time Scrum. Observou-se, ainda, a existência de níveis de serviço vinculados à rotatividade da equipe de desenvolvimento da contratada em contratos de duas instituições.

Na parte dos riscos na contratação de desenvolvimento de *software* com métodos ágeis pelas instituições da APF, 16 riscos foram elencados, que, no caso deste artigo, fizeram parte do modelo da pesquisa.

Para concluir, segundo o Acórdão nº 2314/2013 TCU/Plenário, as análises empreendidas no decorrer da execução da fiscalização demonstraram a viabilidade da adoção de métodos ágeis em contratações destinadas ao desenvolvimento de *software* pela APF. Argumentou-se que:

como em todo processo de contratação, há riscos que precisam ser considerados e mitigados. Contudo, no caso específico de adoção de métodos ágeis, tratados como novidade no mercado especializado nacional, sobretudo no âmbito da APF, a gestão de riscos inerentes às características do método merece atenção especial, no sentido de possibilitar que as instituições públicas possam fazer uso das práticas previstas, sem incorrer em descumprimento dos normativos vigentes. (ACÓRDÃO nº 2314/2013 TCU/PLENÁRIO, p. 39).

Para melhor compreender os riscos apresentados pelo Acórdão nº 2314/2013 TCU/Plenário, diante de uma contratação de solução de TI envolvendo o desenvolvimento de *software* com a utilização de métodos ágeis, foi elaborado o Quadro 2, que busca explicar, de maneira sucinta, os pontos críticos apresentados para cada risco.

De acordo com o Acórdão nº 2314/2013 TCU/Plenário (BRASIL, 2013b, p. 32), “não se trata de enumeração exaustiva de riscos, e sim de um subconjunto identificado com o conhecimento adquirido”. É importante observar que alguns dos riscos expostos não são inerentes somente ao uso de métodos ágeis, podendo ocorrer também com metodologias tradicionais de desenvolvimento de *software*. Sendo assim, para este estudo, o Acórdão nº 2314/2013 TCU/Plenário colaborou na compreensão da importância de se analisar os riscos de contratação de desenvolvimento de *software* com métodos ágeis pelos órgãos da APF.

Metodologia

A análise bibliométrica, conforme Tague-Sutcliffe (1992, p. 1), pode ser definida como “[...] o estudo dos aspectos quantitativos da produção, disseminação e uso da informação registrada. Desenvolve padrões e modelos matemáticos para medir processos, usando seus resultados para elaborar previsões e apoiar tomada de decisões”.

Para a realização da análise bibliométrica, foram utilizadas técnicas para quantificar artigos, livros, bases de dados e outros meios de comunicação. Os termos da análise estão relacionados aos seguintes temas: métodos ágeis e desenvolvimento de *software*, fábrica de *software* e terceirização de TI. A pesquisa foi realizada durante os meses de outubro, novembro e dezembro de 2012, com a finalidade de quantificar as ocorrências dos termos definidos na pesquisa. Foram utilizadas as bases de publicações – artigos, dissertações e teses – da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), do Google Acadêmico e da Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD).

Do ponto de vista dos procedimentos técnicos, a partir de Gil (2010), essa pesquisa pode ser classificada como pesquisa bibliográfica, porque foi elaborada a partir de material já publicado, constituído principalmente do Acórdão nº 2314/2013 TCU/Plenário (BRASIL, 2013b), da IN nº 04/2014 (BRASIL, 2014), de livros e de artigos de periódicos. Também é classificada como pesquisa documental, pois, segundo Gil (1991), essa técnica vale-se de materiais que não receberam ainda um tratamento analítico ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetos da pesquisa.

Conforme Silva e Menezes (2005, p. 20), a forma de abordagem do problema pode ser classificada como qualitativa e quantitativa. Em se tratando da presente pesquisa, a abordagem é classificada como pesquisa qualitativa, por considerar que há uma relação dinâmica entre o mundo real e o sujeito, isto é, um vínculo indissociável entre o mundo objetivo e a subjetividade do sujeito, que não pode ser plenamente traduzido em números. A interpretação dos fenômenos e a atribuição de significados são básicas no processo desta pesquisa, em que o pesquisador tende a analisar seus dados indutivamente.

As entrevistas constituem outro método de obtenção de dados qualitativos (MALHOTRA, 2012, p. 121). Para este estudo, a entrevista foi um grupo de foco, que contribuiu no tratamento mais sistemático dos dados que se pretendia analisar. Para Malhotra (2012), um grupo de foco é uma entrevista realizada por um moderador, de forma não estruturada e natural, com um pequeno grupo de entrevistados, em que o objetivo principal é obter uma visão aprofundada do público-alvo, que detém propriedade ao falar sobre os problemas que interessam a uma determinada pesquisa.

Esta pesquisa também é definida como uma pesquisa quantitativa, por considerar que tudo pode ser razoavelmente quantificável, traduzindo em números as opiniões e informações, para classificá-las e analisá-las. Essa abordagem requer, também, o uso de recursos e de técnicas estatísticas. Neste estudo, foi aplicado um survey, cujo objetivo foi analisar a ordem de importância dos “riscos na contratação de desenvolvimento de *software* com métodos ágeis pelas instituições da administração pública federal”, descritos no Acórdão nº 2314/2013 TCU/Plenário.

Resultados obtidos

Para Marconi e Lakatos (2011, p. 287), aos resultados somam-se inferências e interpretações, de modo que se pode: (i) evidenciar a observação e a valorização dos fenômenos; (ii) estabelecer suposições ou ideias, resultantes da observação e valorização realizadas; (iii) demonstrar e provar em que grau as suposições ou ideias têm fundamentos; (iv) fazer revisões às tais suposições ou ideias baseadas nas provas das análises; (v) sugerir novas observações e valorações para esclarecer, modificar, consolidar e/ou fundamentar as suposições e ideias, inclusive para generalizar outras.

Para a realização do *survey*, o público-alvo foram profissionais vinculados à área de TI ou da área de contratação de solução de TI. Foi utilizada neste *survey* uma escala Likert, com valores de 1 a 5, com o objetivo de analisar a ordem de importância dos “riscos na contratação de desenvolvimento de *software* com métodos ágeis pelas instituições da administração pública federal”, descritos no Acórdão nº 2314/2013 TCU/Plenário.

Os cinco riscos considerados pelos respondentes como os mais importantes, em ordem decrescente de importância, foram (a numeração dos riscos é a do Quadro 2):

- i) Risco 13: falta de planejamento adequado do *software* a ser construído.
- ii) Risco 7: falta do conhecimento necessário do indicado pela área de negócios (*Product Owner*) para o desenvolvimento do *software*.
- iii) Risco 6: falta de comprometimento ou colaboração insatisfatória do responsável indicado pela área de negócios (*Product Owner*) no desenvolvimento do *software*.
- iv) Risco 10: dificuldade de comunicação entre a equipe de desenvolvimento da contratada e o indicado pela área de negócios (*Product Owner*).
- v) Risco 16: forma de pagamento não baseada em resultados.

A Figura 1 apresenta os resultados do *survey*, onde no eixo X estão representados os dezesseis tipos de riscos, de R1 a R16, conforme Acórdão 2314/2013 plenário/TCU. Já no eixo Y, mostra-se a ordem de importância de cada um desses dezesseis riscos.



Fonte: Elaboração própria

Figura 1: Resultado do *survey*

Em seguida, no grupo de foco, foram discutidas ações de mitigação para os cinco riscos considerados de maior importância. O Quadro 3 apresenta as ações de mitigação sugeridas pelos especialistas no grupo de foco.

Quadro 3: Ações de mitigação para contratação de desenvolvimento de *software* com metodologia ágil Scrum

Classificação dos riscos	Riscos por ordem de importância	Ações de mitigação
Riscos relativos a produtos	Risco 13: falta de planejamento adequado do <i>software</i> a ser construído.	<ul style="list-style-type: none"> Definir previamente processos e critérios com a área de desenvolvimento. Considerar a essência da metodologia ágil, que contempla a constante alteração na definição dos requisitos.
Riscos relativos a pessoas	Risco 7: falta do conhecimento necessário do indicado pela área de negócios (<i>Product Owner</i>) para o desenvolvimento do <i>software</i> .	<ul style="list-style-type: none"> Capacitar a área de TI e a área de negócio em metodologia ágil. Incentivar a prática de equipes multifuncionais para que haja a troca de papéis, se necessário. Contratar <i>coaching</i> para orientar os gestores de TI e de negócio na aplicação de metodologia ágil.
	Risco 6: falta de comprometimento ou colaboração insatisfatória do responsável indicado pela área de negócios (<i>Product Owner</i>) no desenvolvimento do <i>software</i> .	<ul style="list-style-type: none"> Gerenciar o engajamento do <i>Product Owner</i>. Monitorar, avaliar e melhorar continuamente o desempenho do <i>Product Owner</i>.
	Risco 10: dificuldade de comunicação entre a equipe de desenvolvimento da contratada com o indicado pela área de negócios (<i>Product Owner</i>).	<ul style="list-style-type: none"> Estabelecer um plano de comunicação, definindo os meios de comunicação e os papéis das partes interessadas. Reservar antecipadamente a agenda dos participantes para todas as reuniões necessárias.
Riscos relativos a produtos	Risco 16: forma de pagamento não baseada em resultados.	<ul style="list-style-type: none"> Utilização do <i>Planning Poker</i>², viabilizando assim uma forma de medição. O contratante deve controlar o que está sendo entregue como produto ou serviço em cada <i>release</i>. Adaptação do ponto de função para a essência da metodologia ágil, estabelecendo formas de avaliar as entregas e formas de se efetuar o pagamento pelos serviços.

Fonte: Acórdão 2314/2013 TCU/plenário, adaptado pelos autores.

² *Planning Poker* é uma técnica baseada no consenso para estimar esforço ou tamanho relativo de histórias de usuários no desenvolvimento de *software*. Os membros do grupo fazem estimativas jogando cartas numeradas de face para baixo na mesa. Os cartões são revelados e as estimativas são, então, discutidas. Disponível em: <<http://www.planningpoker.com/>>.

Essas ações de mitigação dos cinco riscos mais importantes serão, certamente, úteis para os profissionais da área de TI, tanto da contratante quanto da contratada, para que o processo de desenvolvimento com métodos ágeis tenha uma maior probabilidade de sucesso.

Conclusões

O principal objetivo deste artigo foi identificar ações de mitigação de riscos para a APF na contratação de soluções de desenvolvimento de *software* com a metodologia ágil Scrum. Para atingir o objetivo, primeiramente foi realizada uma pesquisa bibliométrica para identificar documentos que referenciassem a temática. No segundo momento, foi realizado um *survey* com o propósito de identificar os cinco riscos mais importantes, entre os 16 riscos apresentados pelo Acórdão nº 2314/2013 TCU/Plenário. Em seguida, foi realizado um grupo de foco, que discutiu e apresentou algumas ações para mitigação de riscos na contratação de soluções de desenvolvimento de *software* com a metodologia ágil Scrum.

O primeiro achado foi a identificação dos cinco riscos de maior importância para uma contratação de desenvolvimento de software com a metodologia Scrum, levando em consideração o Acórdão nº 2314/2013 TCU/Plenário. O segundo achado foi uma lista de possíveis ações de mitigação para os cinco riscos selecionados no *survey*, sendo que três desses riscos foram classificados como relativos a pessoas e os demais relativos a produtos. Cabe ainda ressaltar que, para este estudo, os riscos relativos a processos não foram apontados entre os cinco de maior importância, conforme o *survey*.

Para os achados referentes aos riscos relativos a pessoas, que abordaram a falta do conhecimento, a falta de comprometimento e a dificuldade de comunicação, percebeu-se que a gestão de partes interessadas mostra-se fundamental para o sucesso de um projeto com métodos ágeis. Nesse contexto, desenvolver e gerir as relações com as partes interessadas é essencial para a obtenção dos resultados em uma contratação de desenvolvimento de *software* com a metodologia Scrum, agregando valor à contratação.

Importante ressaltar que a IN nº 04/2014 (BRASIL, 2014) não trata até o momento de como realizar uma contratação de desenvolvimento de *software* com a metodologia Scrum e nem aponta formas de mitigação de riscos na contratação. Também no guia do Scrum, não há orientações sobre ações para mitigação de riscos.

Conclui-se que, mesmo havendo poucos instrumentos legais específicos para apoio, é possível uma contratação de desenvolvimento de *software* com a metodologia Scrum, desde que sejam considerados aspectos como: a IN nº 04/2014 (BRASIL, 2014), o Acórdão nº 2314/2013 TCU/Plenário, os demais instrumentos legais disponíveis e ainda as ações de mitigação apontadas neste estudo.

Nessa perspectiva de mitigação de riscos, observou-se que os órgãos da APF enfrentam vários desafios; dentre esses, destaca-se a gestão adequada das pessoas envolvidas no processo. Nesse enfoque, sugerem-se algumas ações como: realizar capacitação para a área de TI e também para a parte da área de negócio envolvida; contratar *coaching* para orientação dos gestores de TI e de negócio; incentivar a prática de equipes multifuncionais para que haja constante troca de informações entre as equipes; estabelecer um plano de comunicação, definindo os meios de comunicação e os papéis das partes interessadas; e gerir o conhecimento, de forma a identificar, agregar e valorizar o capital intelectual.

Consoante a isso, a APF publicou a Estratégia Geral de Tecnologia da Informação – EGTI (2013-2015), em que se contemplam, entre seus objetivos, a gestão de pessoas e a promoção da gestão do conhecimento, de forma a incentivar a cultura do compartilhamento e a amplificação do acesso à informação na APF.

É interessante observar que os dois mais importantes *frameworks* de governança e de gestão de TI do mercado, o Cobit 5 e o PMBoK 5, abordam esses mesmos tópicos. O Cobit 5 tem processos para a gestão das partes interessadas, a gestão da comunicação e a gestão do conhecimento, ao passo que o PMBoK 5, que é o guia de boas práticas para o gerenciamento de projetos, traz uma área de conhecimento exclusiva para gerenciamento do engajamento das partes interessadas.

Como limitações deste estudo, cabe destacar que foram analisados somente cinco riscos, dos 16 elencados no Acórdão nº 2314/2013 TCU/Plenário; que a complexidade do Acórdão nº 2314/2013 TCU/Plenário restringiu a disponibilidade de especialistas com conhecimento do tema; que a pesquisa não levou em consideração a opinião de fornecedores que atuam em contratações de soluções de desenvolvimento de *software* com a metodologia ágil Scrum.

Sugere-se, como estudos futuros: a avaliação de ações de mitigação para os demais riscos que não foram contemplados neste estudo; a elaboração de um modelo de contratação de soluções de desenvolvimento de *software* com métodos ágeis na APF, que utilize como referência o Acórdão nº 2314/2013 TCU/Plenário; a ampliação do debate teórico sobre as abordagens de engajamento de partes interessadas, apresentadas no PMBoK 5 e no Cobit 5, acrescentando novas reflexões ao tema.

Referências bibliográficas

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. NBR ISO/IEC 27005:2011 – Gestão de Riscos de Segurança da Informação. Rio de Janeiro: ABNT, 2011. 87p.

AGILE ALLIANCE. Manifesto for Agile Software Development. 2001. Disponível em: <<http://www.agilemanifesto.org/iso/ptbr/>>. Acesso em: 10 maio 2012.

BRASIL. Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da administração federal, estabelece diretrizes para a reforma administrativa e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 27 fev. 1967, Seção 1. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del0200.htm>. Acesso em: 24 maio 2012.

_____. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da administração pública e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 26 jun. 1993, Seção 1. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm>. Acesso em: 23 maio 2012.

_____. Constituição (1998). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 23 maio 2012.

_____. Departamento de Segurança da Informação e Comunicações. Norma Complementar 04/IN01/DSIC/GSI/PR. Brasília: Gabinete de Segurança Institucional, 2013a. Disponível em: <http://dsic.planalto.gov.br/documentos/nc_04_grsic.pdf>. Acesso em: 31 jul. 2014.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Instrução Normativa 04/2008-SLTI/MP. Dispõe sobre o processo de contratação de serviços de tecnologia da informação pela administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF. 20 maio. 2008, Seção 1, p. 95. Disponível em: <<http://www.governoeletronico.gov.br/o-gov.br/legislacao/instrucao-normativa>>. Acesso em: 22 abr. 2012.

_____. Ministério do planejamento, orçamento e gestão. Instrução normativa 04/2010 SLTI/MPOG. Dispõe sobre os procedimentos para a modificação da unidade de exercício dos servidores da carreira de especialista em políticas públicas e gestão governamental. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF. 18 de jan. 2010, seção 1, p. 134. Disponível em: <<http://www.governoeletronico.gov.br/sisp-conteudo/nucleo-de-contratacoes-de-ti/modelo-de-contratacoes-normativos-e-documentos-de-referencia/instrucao-normativa-mp-slti-no04>>. Acesso em: 22 abr. 2012.

_____. Ministério do planejamento, orçamento e gestão. Instrução normativa 04/2014-SLTI/MPOG. Altera a Instrução Normativa nº 4, de 11 de setembro de

2014. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, poder executivo, Brasília, DF. 12 de set. 2014, seção 1, p. 96-99. Disponível em: <<http://www.governoeletronico.gov.br/biblioteca/arquivos/instrucao-normativa-nb0-2-de-12-de-janeiro-de-2015>>. Acesso em: 28 fev. 2015.

_____. Ministério do planejamento, orçamento e gestão. Material do Curso Oficina IN 4/2014. Disponível em: <<http://www.governoeletronico.gov.br/biblioteca/arquivos/material-do-curso-oficina-in-4-2014/view>>. Acesso em: 28 fev. 2015.

_____. Tribunal de Contas da União. Guia de boas práticas em contratação de soluções de tecnologia da informação: riscos e controles para o planejamento da contratação/Tribunal de Contas da União. v 1.0, 527p., Brasília, 2012. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/tecnologia_informacao/contratacao_ti/Guia%20de%20contrata%C3%A7%C3%A3o%20de%20solu%C3%A7%C3%B5es%20de%20TI.pdf>. Acesso em: 10 maio 2012.

_____. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2314/2013 TCU/Plenário. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2013b. Disponível em: <<http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?qn=1&doc=1&dpp=20&p=0>>. Acesso em: 30 ago. 2013.

DYBÅ TORE; DÍNGSØYR T. Empirical studies of agile software development: A systematic review. Information and Software Technology, v. 50, no 9, p. 833-859, 2008. Disponível em: <<http://alarcos.inf-cr.uclm.es/doc/MetoTecInfInf/Articulos/dyba.pdf>>. Acesso em: 12 maio 2012.

GABARDO, Marco Aurélio; GOMES, Alexandre Rodrigues. Discussão sobre Motivação de equipes na implementação de métodos ágeis no desenvolvimento de sistemas na administração pública federal. Brasília: Universidade Católica de Brasília, Fundação Universa, 2009. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2053980.PDF>>. Acesso em: 14 jun. 2012.

GARCIA, Rayssa Cardoso; ARAÚJO, Jailton Macena de. Os princípios da administração pública no sistema jurídico brasileiro. Âmbito Jurídico, v. XV, no 96, jan 2012. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=11022>. Acesso em: 01 set. 2013.

GIL, Antonio Carlos. Métodos e técnicas de pesquisa social. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

LOBO, Edson J. R. Curso de Engenharia de Software. São Paulo: Digerati Books, 2008. 42 p.

MALHOTRA, Naresh K. Pesquisa de marketing: uma orientação aplicada. 6. ed. Porto Alegre, 2012.

MARCONI, M. de A.; LAKATOS, e. M. Metodologia científica. 6. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2011.

MELO, Claudia O.; FERREIRA, Gisele. R. M. Adoção de métodos ágeis em uma instituição pública de grande porte: um estudo de caso. Conference on Agile Methods. Agile Brazil 2010. São Paulo, 2010. Disponível em: <http://ccsl.ime.usp.br/agilcoop/files/WBMA_Melo_e_Ferreira.pdf>. Acesso em: 25 maio 2012.

MISRA, Subhas *et al.* Agile software development practices: evolution, principles, and criticisms. International Journal of Quality & Reliability Management Emerald Article, v. 29, no 9, p. 972-980, set. 2011. Disponível em: <<http://www.emeraldinsight.com/journals.htm?articleid=17047676&show=abstract>>. Acesso em: 14 nov. 2012.

SALO, O; ABRAHAMSSON, P. Agile methods in european embedded software development organizations: a survey on the actual use and usefulness of Extreme Programming and Scrum. IET Software, v. 50, no 4, p. 58–64, mar. 2008.

SANTOS, José Gonçalo dos. Proposta de melhoria do processo de contratação de serviços de TI e da gestão dos contratos na administração pública federal. Revista Eixo, Brasília, DF, v. 2, no 1, p. 17-38, jan./jun. 2013. Disponível em: <<http://revistaeixo.ifb.edu.br/index.php/RevistaEixo/article/view/106/48>>. Acesso em: 13 ago. 2013.

SCHWABER, Ken; SUTHERLAND, Jeff. The Scrum guide. New York: Scrum.org, 2011.

SILVA, Edna Lúcia da; MENEZES, Estera Muszkat. Metodologia da pesquisa e elaboração de dissertação. 4. ed. Florianópolis: UFSC, 2005.

SOMMERVILLE, Ian. Engenharia de software. 9. ed. São Paulo: Pearson Addison-Wesley, 2011.

TAGUE-SUTCLIFFE, Jean. An introduction to informetrics. Information. Processing and Management, v. 28, nº 1, p. 1-3, 1992.

Reni Elisa da Silva

Mestre em Gestão do Conhecimento e da Tecnologia da Informação pela Universidade Católica de Brasília (UCB) e Analista de Tecnologia da Informação do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Mato Grosso (IFMT). Contato: reni.silva@ifmt.edu.br

João Souza Neto

Doutor em Engenharia Elétrica pela Universidade de Brasília (UnB) e Professor do curso de Mestrado em Gestão do Conhecimento e da Tecnologia da Informação pela Universidade Católica de Brasília (UCB). Contato: joaon@ucb.br

Análisis de la expansión de la Red Federal de Educación Profesional, Ciencia y Tecnología en el estado de Piauí: municipios y cursos

Examina el proceso de expansión de la Red Federal de Educación Profesional, Ciencia y Tecnología en el estado de Piauí, de 2005 a 2011. Investiga la elección de los municipios se benefician de la implementación de los campus y los cursos ofrecidos por ellos , preguntando acerca de la adecuación de la expansión de la red federal de proceso de la educación profesional y tecnológica en el Piauí poner a las mismas directrices del gobierno , como se refiere a la distribución de las unidades didácticas de Piauí y la elección de los cursos ofrecidos. Es un análisis de las políticas públicas en la fase de ejecución, según el ciclo de vida de la misma, examinando su ingeniería institucional y rasgos que constituyen sus programas derivados, analizando sus opciones comprobando si éstos observaron las directrices y las intenciones establecidas por el formulador. Se encontró que las decisiones tomadas, en unos momentos, se distanciaron del marco normativo, aunque no chocar en su totalidad con la misma; en el otro, acercándose a él, lo que demuestra la persecución del implementador para establecer directrices.

Palabras clave: comunidades autónomas, gestión educativa, educación superior, capacitación profesional, estudio de caso

Analyzing the process of expansion of the Federal Network of Professional Education, Science and Technology in the state of Piauí (Brazil): the choice of municipalities and the courses

This paper examines the process of expansion of the Federal Network of Professional Education, Science and Technology in the state of Piauí, from 2005 to 2011. We investigate the choice of municipalities benefited from the deployment of campuses and the courses offered by them. We inquire the adequacy of the processes to expand the federal network of professional and technological education in Piauí to the guidelines set by the federal government, regarding the distribution of teaching units in territory of Piauí and the choice of the courses offered. An analysis of public policy in the implementation phase was conducted, according to the life cycle of it, examining its institutional engineering and the constituent features of its programs, analyzing its choices by checking whether the intentions and guidelines established by the formulator were considered. It was found that the choices made in some moments differed from the normative framework, though not entirely colliding with it, while others approached it, demonstrating the pursuit of the implementer to follow guidelines.

Keywords: state government, educational management, higher education, professional qualification courses, case study

Introdução

Este trabalho tem por objeto a expansão das instituições federais de educação profissional, científica e tecnológica empreendida pelo Ministério da Educação, a partir de 2005 até 2011, no Piauí. Segundo dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), tais estabelecimentos de ensino, que em 2002 totalizavam 138 em nível nacional, passam a 146 em 2005, com o lançamento da primeira fase do Plano de Expansão da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica, determinado pela Lei nº 11.195/2005, e chegam a 252 em 2010, com a segunda fase do plano.

Investiga-se neste trabalho a escolha dos municípios beneficiados com a implantação de *campi* e dos cursos ofertados pelos mesmos, examinando a definição de municípios e cursos. Pergunta-se: qual o status dos municípios beneficiados, isto é, eles são cidades-polo, como previsto no Plano Plurianual 2008-2011 e na Chamada Pública MEC/Setec nº 001/2007, e qual sua área de influência? Os cursos contemplam que eixos tecnológicos e que setores da economia? Esses setores são os mais importantes para a região? São os que oferecem mais possibilidades de transformação da realidade socioeconômica?

As questões propostas têm por objetivo examinar, em primeiro lugar, a adequação do processo de expansão da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica às diretrizes governamentais definidas para a mesma, no que concerne à distribuição das unidades de ensino pelo território piauiense. A expansão da rede, consoante a Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica, deve “orientar-se, preferencialmente, para as periferias de grandes centros urbanos e em municípios interioranos, distantes de centros urbanos”, com a intenção de “implantar uma escola técnica em cada cidade-polo do País” (BRASIL, 2006j, p. 2), estratégia definida no PPA 2008-2011 (BRASIL, 2007a), para a qual o objetivo posto é “vincular a oferta pública de formação profissional às estratégias de desenvolvimento socioeconômico sustentável”, a ser viabilizado pelo “fortalecimento da atividade produtiva e da educação, ciência e tecnologia nas principais mesorregiões atualmente definidas” (BRASIL, 2007b, p. 1).

Em segundo lugar, pretende-se analisar a efetivação da estratégia para a atuação dos institutos federais de educação, que evidencie a articulação entre educação, desenvolvimento e territorialidade, definida pelo Plano de Desenvolvimento da Educação (BRASIL, 2007c) e no inciso IV do art. 6º da Lei nº 11.892/2008, que estabelece as seguintes finalidades e características dos institutos:

Orientar sua oferta formativa em benefício da consolidação e fortalecimento dos arranjos produtivos, sociais e culturais locais, identificados com base no mapeamento das potencialidades de desenvolvimento socioeconômico e cultural no âmbito de atuação do Instituto Federal (BRASIL, 2008).

Adicionalmente, procede-se à construção de um quadro comparativo entre o que foi estabelecido no planejamento institucional de cursos do Instituto Federal do Piauí (IFPI) e o que foi efetivamente realizado, buscando evidenciar o marco de intenções institucionais e os resultados alcançados na implementação.

Trata-se de analisar a política, examinando sua engenharia institucional e os traços constitutivos dos programas dela decorrentes, analisando suas escolhas, procurando construir, na expressão de Serafim e Dias (2011, p. 322), um “conjunto de observações de caráter descritivo e explicativo” que evidenciem as escolhas, verificando, também, se essas observaram as diretrizes e intenções estabelecidas pelo formulador. Trata-se, por conseguinte, de analisar a política depois de formulada, examinando a “discricionariedade por parte dos implementadores” (SERAFIM; DIAS, 2011, p. 332), para adequá-la à realidade.

A análise representa a possibilidade de verificação das decisões e escolhas tomadas na fase de implementação que condicionam, positiva ou negativamente, os efeitos esperados para a política no momento de sua formulação. Em outras palavras, busca-se verificar se, na fase de implementação da política pública, “durante a qual se geram atos e feitos”, observou-se “o marco normativo de intenções, de textos ou de discursos” (SERAFIM; DIAS, 2011, p. 332) dos formuladores da política.

Por conseguinte, no estudo aqui proposto, a análise recairá sobre a fase de implementação da política pública, compreendida “como processo autônomo onde decisões cruciais são tomadas” e não apenas executadas, tendo o implementador um grande espaço de discricionariedade, a tal ponto que é “variável decisiva do seu sucesso” (SILVA; MELO, 2000, p. 10-11).

O trabalho divide-se em dois momentos: no primeiro, analisa-se a distribuição dos *campi* pelas mesorregiões do território piauiense, verificando a adequação às diretrizes programadas para a expansão, a condição de cidade-polo, e o status dos municípios contemplados na rede urbana piauiense. No segundo, examina-se a oferta de cursos, as modalidades, eixos tecnológicos, setores da economia e atividades produtivas contemplados, bem como seus espaços na oferta.

A escolha dos municípios para instalação de campus

O processo de expansão da Rede Federal de Educação, Ciência e Tecnologia, Fases I e II, resultou na instalação de nove *campi* no Estado do Piauí, distribuídos por sete territórios de desenvolvimento, entre os 11 estabelecidos na Lei Complementar nº 87, de 22 de agosto de 2007 (PIAÚÍ, 2007). Os contemplados foram: Planície Litorânea, dos Cocais, do Entre Rios, do Vale do Rio Guaribas, dos Tabuleiros do Alto Parnaíba, da Serra da Capivara e da Chapada das Mangabeiras. Registre-se que, no Território do Vale do Rio Piauí e Itaueiras, já havia um campus desde 1994.

Em todos esses sete territórios beneficiados foi instalada uma unidade, exceto nos Territórios do Vale do Rio Guaribas e do Entre Rios, que ganharam duas unidades: no primeiro, os *campi* de Picos e Paulistana; no segundo, ao já existente campus Teresina-Central, acrescentaram-se os campi de Teresina Zona-Sul e de Angical.

O Território do Entre Rios, o de maior população e Produto Interno Bruto (PIB) entre os territórios do estado, e com mais demanda e renda, passa a contar com três campi; e o Território do Vale Rio Guaribas, o segundo em população e Produto Interno Bruto, dois *campi*.

De acordo com o PIB registrado pelo IBGE em 2010, os territórios não contemplados – Vale do Sambito, Vale do Rio Canindé e dos Carnaubais – são as menores economias entre os territórios de desenvolvimento (respectivamente, 11ª, 10ª e 8ª) e também estão entre os menores contingentes populacionais (respectivamente, 10º, 9º e 7º).

Essa distribuição abrange as quatro macrorregiões definidas na Lei Complementar nº 87/2007: Litoral – com 1 unidade, Meio Norte – 3 unidades, Semiárido – 3 unidades e Cerrados – com 2 unidades. Ou as quatro mesorregiões definidas pelo IBGE (2013) para o Estado do Piauí: Centro-Norte Piauiense, Norte Piauiense, Sudeste Piauiense e Sudoeste Piauiense. Desse modo, está de acordo com o critério posto pela Chamada Pública MEC/Setec nº 001/2007, de “cobertura do maior número possível de mesorregiões em cada Unidade da Federação” (BRASIL, 2007b, p. 1).

Os municípios escolhidos, suas respectivas posições e área de influência são descritos na Tabela 1.

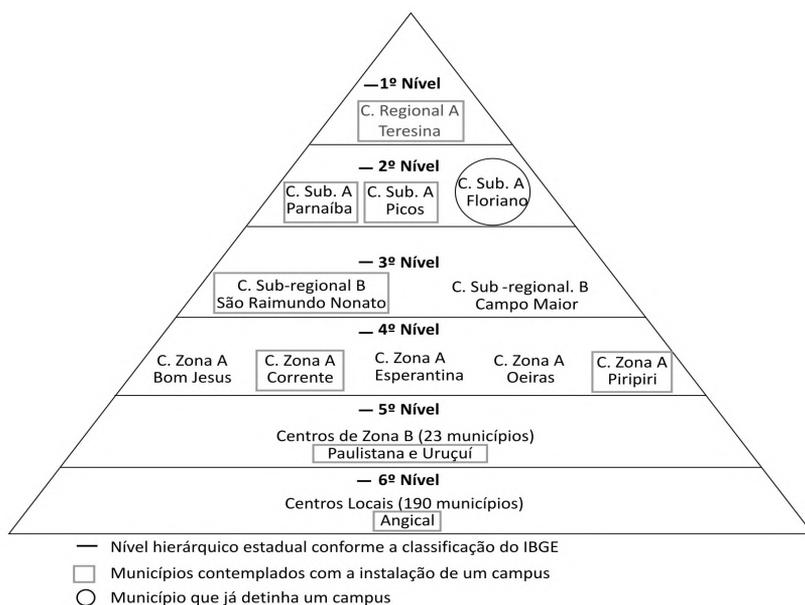
A distribuição dos *campi* pelos centros de gestão do território, conforme o IBGE (2008), está apresentada na Figura 1.

Verifica-se que as cidades contempladas têm posições distintas na hierarquia definida pelo IBGE, mostrando que a definição feita no Anexo I da Chamada Pública MEC/Setec nº 001/2007 (BRASIL, 2007c) não procedeu de modo a distribuir os *campi* entre cidades com o mesmo status. Assim, ao tempo em que contemplava desde aquela com o maior status no estado — Capital Regional A — até a de menor — Centro Local —, dava tratamento desigual às com o mesmo status, vez que, enquanto uma foi contemplada, outras foram excluídas, quando outra de menor status recebeu a unidade de ensino.

Tabela 1: Municípios: status x área de influência x existência de escola profissional

Municípios	Status conferido pelo IBGE	Nº de municípios sob influência (IBGE)	Existência de escola de ensino profissional
Teresina	Capital Regional A	271 (224 no Estado do PI + 47 no MA)	Campus Teresina-Central/ IFPI +15 escolas
Parnaíba	Centro Sub-regional A	16 (10 no estado do PI + 6 no MA)	00
Picos	Centro Sub-regional A	37	01
São Raimundo Nonato	Centro Sub-regional B	12	00
Corrente	Centro de Zona A	10	01
Piripiri	Centro de Zona A	07	01
Paulistana	Centro de Zona B	05	00
Uruçuí	Centro de Zona B	04	00
Angical	Centro Local	00	01

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2008), Ministério da Educação (BRASIL, 2013a-i)



Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2008).

Figura 1: Distribuição dos campi pelos centros de gestão do território

É verdade que todos aqueles municípios que estão na primeira e segunda posições foram contemplados, mas, enquanto foram instaladas unidades em cidades situadas na quarta, quinta ou sexta posições, outras mais bem situadas na hierarquia não receberam nenhuma unidade. Essa é a situação de Campo Maior que está no terceiro nível hierárquico, mas não recebeu um único campus, enquanto Piriipiri e Corrente, ambas no quarto nível, tiveram sua escola. Ou ainda a situação de Oeiras, Bom Jesus e Esperantina, que, além de receberem tratamento diferenciado em relação a Piriipiri e Corrente, no seu mesmo nível hierárquico, como que foram preteridas diante de Paulistana e Uruçuí, que têm raio de influência menor.

Chama a atenção não apenas a escolha de Angical, que tem área de influência restrita e recebeu uma escola, enquanto outros municípios com maiores possibilidades de abrangência foram preteridos, mas também a justificativa do IFPI para essa instalação. Segundo o mesmo, “verifica-se uma forte heterogeneidade e assimetria na distribuição regional dessas estruturas e dos serviços disponíveis, sobretudo ao se analisar a situação do município de Teresina e sua relação com os demais municípios” (IFPI, 2009, p. 52-53). Afirma ainda que, “tendo em vista essas realidades”, se propõe “através do campus de Angical a mudar essa realidade, objetivando intervir no desenvolvimento da cidade de Angical e dos municípios circunvizinhos”.

A área de influência parece não ter sido critério de escolha, haja vista as diferenças entre os escolhidos (em termos de número de municípios sob sua influência) e, principalmente, o fato de municípios com grande área de influência terem sido preteridos, como, por exemplo, Campo Maior, cuja área envolve 12 municípios, enquanto Piriipiri, com apenas 7 municípios de influência recebeu um *campus*.

A definição da Chamada Pública MEC/Setec nº 001/2007 (BRASIL, 2007b), então, contraria ou se afasta do previsto no PPA 2008-2011 (BRASIL, 2007a), talvez em face da não definição do que seja uma cidade-polo, ou talvez seja a contribuição do IFPI ao desenvolvimento regional, investindo em infraestrutura para que os municípios mais pobres superem o atraso, em particular no que se refere à ampliação das oportunidades de escolarização profissional e superior e, de certo modo, à fixação das populações nessas regiões.

A essas escolhas não se pode desconsiderar a possibilidade, como previsto na Chamada Pública (BRASIL, 2007b, p. 2), de “aproveitamento de infraestruturas físicas existentes” e, principalmente, de formação de parcerias, em particular com os municípios com a oferta de terreno, sendo inclusive critério para a definição de prioridades. Ademais, a continuidade do processo de expansão pode dar resposta a análises que pontuem discordâncias sobre as escolhas feitas por meio da implantação de novos *campi*.

De qualquer modo, essas análises evidenciam o que ocorre na fase de implementação de uma política pública, que não só pode redefinir seus objetivos a partir das negociações e modos de adesão dos implementadores, como também pode viabilizar espaço para ações distintas das previstas, quando é amplo o espaço de discricionariedade dos agentes, seja por conta da imprecisão do conceito cidade-polo, ou por conta das múltiplas finalidades da expansão.

O exame da escolha dos cursos, a seguir, ajudará na compreensão dessas escolhas.

A escolha dos cursos

Os nove *campi* instalados ofertam 122 cursos, 28 a mais do que a meta estabelecida nos instrumentos de planejamento institucional, plano de desenvolvimento institucional (PDI) 2009-2013 (IFPI, 2009) e 2010-2014 (IFPI, 2010). Esses cursos estão distribuídos nas modalidades médio integrado, técnico subsequente/concomitante, educação de jovens e adultos, educação a distância e graduação (licenciaturas ou superior em tecnologia). Os 94 cursos planejados, por campus e modalidade, são os seguintes:

Tabela 2: Cursos planejados por *campus* e modalidade de ensino

Municípios	Técnico Integrado	Técnico Subsequente	PROEJA	EAD	Graduação		Total
					Licenciatura	Superior em Tecnologia	
Picos	05	04	04	00	02	04	19*
Parnaíba	03	04	01	00	02	01	11
Uruçuí	02	02	02	00	03	01	10
Teresina Zona-Sul	03	05	02	00	00	02	12
Corrente	02	03	01	00	03	03	12
São Raimundo Nonato	02	02	02	00	02	00	08
Piripiri	02	02	01	00	02	00	07
Paulistana	02	02	01	00	02	00	07
Angical	02	02	02	00	02	00	08
TOTAL	23	26	16	00	18	11	94

Fonte: PDI 2009-2013 (IFPI, 2009); PDI 2010-2014 (IFPI, 2010)

* Além desses, foram previstos, nos Planos de Desenvolvimento (IFPI, 2009; IFPI, 2010), dois cursos de pós-graduação *lato sensu* (Banco de Dados de Ensino de Ciências).

O ensino profissionalizante deteve 70% do total planejado, sendo 24% na modalidade integrado ao ensino médio, 28%, na subsequente e 17% vinculados à educação de jovens e adultos. A maior frequência entre os profissionalizantes, era do ensino técnico subsequente. Já entre os cursos superiores, prevalecem os de licenciatura (19%) e os tecnológicos (em 5º lugar, correspondendo a 12%). Também foram previstos dois cursos de pós-graduação *lato sensu* (2,08%) para o *campus* de Picos.

Os 122 cursos ofertados, por sua vez, por *campus* e modalidade, são os seguintes:

Tabela 3: Cursos ofertados por *campus* e modalidade

Municípios	Técnico Integrado	Técnico Subsequente	PROEJA	EAD	Graduação		Total
					Licenciatura	Superior em Tecnologia	
Picos	04	04	05	08	02	00	23
Parnaíba	04	05	01	06	02	00	18
Uruçuí	02	02	00	05	01	00	10
Teresina Zona-Sul	03	05	01	02	01	00	12
Corrente	02	03	01	04	01	01	12
São R. Nonato	02	04	00	05	01	01	13
Piripiri	03	03	01	05	01	00	13
Paulistana	02	02	00	05	00	00	09
Angical	02	04	00	04	02	00	12
TOTAL	24	32	09	44	11	02	122

Fonte: Instituto Federal do Piauí (IFPI, 2013)

A oferta de cursos superiores é menor do que a planejada: de 31% do total, passou a representar 11%, enquanto a de cursos profissionalizantes passou de 70% para 89%. Nesses, como no planejado, o maior número foi dos técnicos subsequentes, agora com 62% do total, dos quais 36% na modalidade a distância, que, como se comprova acima, não constava no planejamento. O técnico integrado foi reduzido de 24% para 20%. Os cursos na modalidade de educação de jovens e adultos, por sua vez, passaram de 17% para 7%.

É verdade que os cursos técnicos integrados ao médio podem significar uma oportunidade de acesso ao ensino médio de qualidade, tratando-se de preparatório apenas para o ingresso na educação superior, como constatou Pereira (2012). Os *campi* de Picos e Parnaíba, por exemplo, alcançaram o 4º lugar entre as escolas do município e o 1º entre as escolas públicas no Exame Nacional de Ensino Médio de 2011 (primeira edição da que participaram e o último divulgado por escola). Ter acesso a esse ensino médio de qualidade pode significar a garantia de continuidade

dos estudos, já que as instituições estaduais, nessa avaliação, tiveram média inferior às melhores colocadas em até 250 pontos (BRASIL, 2013m).

Entre os cursos superiores, a maior oferta permaneceu nos cursos de licenciatura, que diminuíram a participação no total (19% para 9%), mas aumentaram entre os desse nível de ensino (de 62% para 85%). Já a graduação tecnológica ficou reduzida a 2% do total de oferecidos e a 15% entre os cursos de nível superior.

Assim, o acréscimo na oferta frente ao planejado ocorreu em cursos técnicos subsequentes na modalidade a distância; essa oferta, além de responder pelo aumento dos 28 cursos acrescidos ao total (de 94 para 122), ocupou quantitativamente os espaços deixados pela supressão dos cursos superiores.

Verifica-se, então, que a preocupação não era com a falta de acesso ao ensino médio, mas com a profissionalização. Por conseguinte, não foi a taxa de escolarização do ensino médio que norteou a escolha, mas talvez a carência de oportunidades de formação profissional.

Examina-se, a seguir, a distribuição dos cursos planejados e ofertados com os arranjos produtivos locais e os eixos tecnológicos:

Tabela 4: Cursos planejados x eixos tecnológicos

Eixo Tecnológico	Picos	Parnaíba	Uruçuí	Teresina Zona-Sul	Corrente	São R. Nonato	Piripiri	Paulistana	Angejal	Total
Ambiente e Saúde			01		02					03
Controle e Processos Industriais	04	02								06
Ensino	02	02	03		03	02	02	02	02	18
Gestão e Negócios	04	01							03	08
Informação e Comunicação	05	04			03	01	02	03	03	21
Infraestrutura	02	02	01	05						10
Produção Alimentícia	01		02	01						04
Produção Cultural e Design				01						01
Produção Industrial	01			02			03			06
Recursos Naturais			03		04	01		02		10
Turismo, Hospitalidade e Lazer				03		04				07
Total	19	11	10	12	12	08	07	07	08	94

Fonte: Catálogo Nacional de Cursos Técnicos (BRASIL, 2013j); Catálogo Nacional de Cursos Superiores em Tecnologia (BRASIL, 2013l)

O eixo tecnológico Informação e Comunicação representa 22,3% do total de cursos planejados; o eixo Ensino, 19,1%; o eixo tecnológico Infraestrutura, 10,6%; o eixo tecnológico Recursos Naturais representa 10,6%; o eixo Gestão e Negócios, 8,5%; o eixo Turismo, Hospitalidade e Lazer, 7,4%; o eixo Controle e Processos Industriais, 6,4%; o eixo Produção Industrial, 6,4%; o eixo Produção Alimentícia, 4,25%; o eixo Ambiente e Saúde, 3,2%; e o eixo Produção Cultural e Design, 1,06%. Predomina, então, no planejamento, o eixo tecnológico, em duas modalidades: Informação e Comunicação e o eixo Ensino.

Na oferta, a distribuição entre os eixos tecnológicos é a seguinte:

Tabela 5: Cursos ofertados x eixos tecnológicos

Eixo Tecnológico	Picos	Parnaíba	Uruçuí	Teresina Zona-Sul	Corrente	São R. Nonato	Piripiri	Pau-Listana	Angical	Total
Ambiente e Saúde	01		01		02	01	01	01	01	08
Controle e Processos Industriais	04	02								06
Ensino	02	02	01	01	01	01	01		02	11
Gestão e Negócios	05	04	02	01	02	02	07	02	05	30
Informação e Comunicação	06	06	01	01	03	03	01	03	03	27
Infraestrutura	04	02		04						10
Produção Alimentícia			02	01					01	04
Produção Cultural e Design										
Produção Industrial				02			02			04
Recursos Naturais			02		03			02		07
Segurança	01	01	01		01	01	01	01		07
Turismo, Hospitalidade e Lazer		01		02		05				08
Total	23	18	10	12	12	13	13	09	12	122

Fonte: Catálogo Nacional de Cursos Técnicos (BRASIL, 2013j); Catálogo Nacional de Cursos Superiores em Tecnologia (BRASIL, 2013l)

O eixo tecnológico Gestão e Negócios detém 25,6% do total de cursos ofertados; o eixo tecnológico Informação e Comunicação detém 22,1%; o eixo Ensino, 9%; o eixo tecnológico Infraestrutura, 8,2%; o eixo tecnológico Ambiente e Saúde, 6,5%;

o eixo Turismo, Hospitalidade e Lazer, 6,5%; o eixo Recursos Naturais, 5,7%; o eixo Segurança, 5,7%; o eixo Controle e Processos Industriais, 4,9%; o eixo Produção Industrial, 3,3%; e o eixo Produção Alimentícia, 3,3%. O predomínio agora é do eixo tecnológico Gestão e Negócios e do eixo tecnológico Informação e Comunicação, que juntos representam quase a metade (47,7%) dos cursos ofertados.

Esses dados permitem verificar o distanciamento entre o planejamento original e a oferta efetiva. No planejamento original, a área de Gestão e Negócios representava 8,5% do total, enquanto na oferta efetiva, passou a representar 25,6%. A área de Ensino tem seu espaço reduzido (são suprimidos sete cursos, 39% do planejado), a área de Turismo e Lazer tem sua oferta aumentada em um curso (14,3%), e a área de Ambiente e Saúde, em cinco cursos (167%).

Os eixos Controle e Processos Industriais, Infraestrutura e Produção Alimentícia ofertam o quantitativo de cursos planejado. Já o eixo Produção Industrial teve, em relação ao planejado, uma redução de dois cursos (33,3%).

A área de Recursos Naturais teve seu espaço reduzido em números absolutos de 10 para 7 e, em relação ao total dos cursos, em 4,7% (de 10,4% para 5,7%). A novidade é a oferta de cursos na área de Segurança, enquanto o eixo Produção Cultural e Design foi suprimido da oferta.

Os eixos tecnológicos planejados e ofertados voltam-se para os setores da economia da forma e quantitativos descritos na Tabela 6.

Verifica-se, entre o planejado e o ofertado, um aumento significativo de cursos voltados para o setor de serviços. São trinta e quatro cursos a mais do que o planejado, o que significa um aumento de 59,6%. Quando do planejamento, o setor de serviços ocupava 61% do total dos cursos, já na oferta, passa a ocupar 74,6%. Essa oferta volta-se para o principal setor da economia local e regional, o de serviços. Entre os municípios contemplados com a instalação de um campus, o percentual de participação do valor adicionado bruto, a preços correntes, do setor de serviços, com exceção do Município de Uruçuí, varia entre 73,22%, em Angical do Piauí, e 83,2%, em Picos. O Município de Uruçuí é o único cujo setor de serviços não lidera a repartição entre os setores na economia local.

Do setor de serviços, a área de Gestão e Negócios e a de Turismo e Lazer são apontadas pelo Plano de Ação para o Desenvolvimento Integrado da Bacia do Parnaíba (Planap) (BRASIL, 2006a-i) e PDIs (IFPI, 2009; IFPI, 2010) como atividades potenciais e consolidadas, na maior parte dos territórios e municípios onde se encontram instalados *campi*. No primeiro caso, entre outros, tem-se o turismo de negócios e de eventos, e os serviços de saúde, o comércio e os serviços públicos, em Teresina (Entre Rios); a prestação de serviços, vinculada ao turismo, e o comércio, em Parnaíba (Planície Litorânea); o comércio e a prestação de serviços, em Picos (Vale do Guaribas). No segundo, o turismo, no Território da Serra da Capivara

(São Raimundo Nonato), no Território dos Cocais (Piripiri) e na Planície Litorânea (Parnaíba); e o turismo de negócios e eventos no Território Entre Rios (Teresina).

Tabela 6: Eixos tecnológicos por setores da economia: planejados x ofertados

Eixo Tecnológico	Agropecuária		Indústria		Serviços	
	Planejado	Ofertado	Planejado	Ofertado	Planejado	Ofertado
Ambiente e Saúde					03	08
Controle e Processos Industriais			06	06		
Ensino					18	11
Gestão e Negócios					08	30
Informação e Comunicação					21	27
Infraestrutura			10	10		
Produção Alimentícia			04	04		
Produção Cultural e Design			01			
Produção Industrial			06	04		
Recursos Naturais	10	07				
Segurança						07
Turismo, Hospitalidade e Lazer					07	08
Total	10	07	27	24	57	91
% do Total	10,6	5,7	28,7	19,7	60,7	74,6

Fonte: PDI 2009-2013 (IFPI, 2009); PDI 2010-2014 (IFPI, 2010); Catálogo Nacional de Cursos Técnicos (BRASIL, 2013j); Catálogo Nacional de Cursos Superiores em Tecnologia (BRASIL, 2013i); Instituto Federal do Piauí (IFPI, 2013).

A área de ensino teve o espaço reduzido em relação ao planejado. Ocupava antes 31,6% dos cursos destinados ao setor de serviços, passando, na oferta, a ocupar 12,1%, o que representa 9% do total de cursos ofertados. Essa área, em particular no ensino de ciências e matemática, foi apontada pelo Planap (BRASIL, 2006a-i) como deficitária em todos os territórios de desenvolvimento, inclusive como um fator limitante do desenvolvimento, que foi o objetivo estabelecido pela Lei nº 11.892/2008 (BRASIL, 2008) para a expansão dos institutos.

A segunda maior fatia do setor de serviços pertence à área de informática (22,1%); complementam o portfólio do setor as áreas de Ambiente e Saúde, e Segurança, ambas com 6,5% do setor.

A indústria detém a segunda maior fatia da oferta de cursos, todavia, essa fatia é menor do que o planejado em três cursos (11,1%), reduzindo-se de 28,1% a 19,7%. Essa oferta volta-se para o setor que detém a segunda maior fatia na economia

local e regional. Entre os municípios contemplados com a instalação de um campus, Uruçuí tem, na indústria, o principal setor da economia local (44,4%), já nos demais, esse é o segundo setor, variando de 10,2%, em Corrente, a 21,7%, em Teresina.

No setor da indústria, a indústria de transformação e a indústria do agronegócio são apontadas pelo Planap (BRASIL, 2006a-i) e PDIs (IFPI, 2009; IFPI, 2010) como atividades potenciais, consolidadas e em expansão. Tem-se, como exemplo das atividades industriais, entre outras, a agroindústria de processamento de algodão, de sucos, de doces, de farinha e goma de mandioca, de mel, a agroindústria da cera de carnaúba, de base extrativista, em Sussuapara, a indústria de cimento, em Fronteiras, e de vermiculita, em Queimada Nova, no Território do Vale do Guaribas; a agroindústria de beneficiamento de arroz, milho e farinha, da produção artesanal da cachaça, cajuína e doce caseiro, do processamento de polpa de frutas, do beneficiamento da castanha de caju, da usina sucroalcooleira e do matadouro industrial de frango, no Território do Entre Rios; e a indústria secadora e esmagadora de soja, a indústria de transformação da cana-de-açúcar em álcool, a indústria de beneficiamento e empacotamento de arroz, a produção de doces e licores, a produção de farinha (em nível industrial e artesanal), e a produção de cachaça e rapadura, no Território Tabuleiros do Alto Parnaíba.

O eixo Produção Alimentícia teve o planejado efetivado, detendo 16,7% dos cursos voltados para a indústria e 3,8% do total dos cursos.

A área da Construção Civil foi contemplada com 41,7% dos cursos voltados para o setor industrial, possuindo, desse modo, o maior espaço, tendo sido implementado o planejado.

O eixo de Controle e Processos Industriais manteve o planejado na oferta, ocupando 25% do total de cursos ofertados voltados para a indústria. Vale ressaltar que o curso de eletrotécnica pode, também, voltar-se para o setor de serviços.

O eixo Produção Industrial detém 16,7% dos cursos ofertados no setor da indústria, embora com valores percentuais (22,2%) e quantitativos (menos dois cursos) inferiores ao planejado. Os cursos planejados desse eixo são os de vestuário e biocombustíveis. O primeiro volta-se para importante segmento da indústria, segundo o Planap (BRASIL, 2006a-i) e PDIs (IFPI, 2009; IFPI, 2010), o de confecções de pequeno, médio e grande porte; o segundo foi suprimido da oferta.

À agropecuária, setor primário da economia, restou a menor fatia dos cursos. A fatia de 10,6% do total de cursos passou a ser 5,7%. São três cursos a menos do que o planejado, uma redução de 30%. Esse é o setor com menor participação na economia local e regional, variando o percentual de participação do valor adicionado bruto a preços correntes, nos municípios contemplados com a instalação de um campus, entre 0,6%, em Teresina, e 14,2%, em Uruçuí.

Contudo, o setor da agropecuária é apontado pelo Plano de Ação para o Desenvolvimento Integrado da Bacia do Parnaíba – Planap (BRASIL, 2006a-i) e PDIs (IFPI, 2009; IFPI, 2010) como aquele que possui, em todos os territórios de desenvolvimento, as maiores potencialidades produtivas consolidadas e em expansão, essas, inclusive, com grande capacidade de geração e distribuição de renda e de inclusão social. A ovinocaprinocultura, a bovinocultura, o cultivo do arroz, milho, feijão (cultivo de sequeiro), a apicultura, a piscicultura, a cajucultura e a agricultura empresarial da soja são exemplos das atividades produtivas apontadas como potenciais e estratégicas. Cursos voltados para esse setor são ofertados, apenas, nos *campi* de Uruçuí (Agropecuária) e Corrente (Agronegócio).

Em síntese, verifica-se que 66% dos cursos planejados foram implementados, importando, portanto, numa variação de 34% do planejado e um acréscimo de 27,1%; que as modalidades de educação a distância e técnico subsequente são as que ocupam o maior espaço na oferta de cursos dos *campi* instalados; que os eixos tecnológicos de Gestão e Negócios e de Informação e Comunicação detêm as maiores fatias na oferta de cursos; que o setor de serviços, seguido do industrial, é o que foi contemplado com o maior número de cursos; e que setores apontados pelo Planap (BRASIL, 2006a-i) e PDIs (IFPI, 2009; IFPI, 2010), como potenciais e estratégicos para o desenvolvimento piauiense, sobretudo na agropecuária, tiveram reduzida oferta de cursos.

Portanto, pode-se afirmar que os cursos planejados ou ofertados, ainda que se voltassem para os setores da economia estadual e local predominantes, e estivessem vinculados às metas do Plano de Desenvolvimento da Educação e aos arranjos produtivos locais, não se voltavam para os setores apontados como potenciais e estratégicos para o desenvolvimento socioeconômico, como preconizado.

Considerações finais

Entre os municípios contemplados, há aqueles que estão entre os mais populosos e de maiores economias do estado, como os de Teresina, Parnaíba, Picos e Piripiri. Os demais, à exceção de Angical do Piauí, que ocupa posição intermediária, situam-se também em posição de destaque no estado quanto à economia e ao contingente populacional. Estão distribuídos por três das quatro mesorregiões do estado (Centro-Norte Piauiense, Sudeste Piauiense e Sudoeste Piauiense) e são, na classificação do IBGE, Centro Regional A (Teresina), Centro Sub-Regional A (Parnaíba e Picos), Centro Sub-Regional B (São Raimundo Nonato), Centros de Zona A (Corrente e Piripiri), Centros de Zona B (Paulistana e Uruçuí) e Centro Local (Angical do Piauí).

Os *campi* estão distribuídos de forma equilibrada pelo território, favorecendo a interiorização da oferta de educação profissional, em especial de nível médio,

em áreas carentes dessa oferta, e o acesso ao ensino médio, como deseja a lei que institui a rede, podendo, por conseguinte, contribuir para redução dos fluxos migratórios. Contudo, nem todos gozam da condição de cidade-polo, como por exemplo, o município de Angical do Piauí, que, conforme a classificação do IBGE, não dispõe da condição de centro de gestão do território, e portanto não constitui polo que possua efeito centralizador.

A oferta formativa volta-se, em sua maior parte, para a profissionalização em nível médio, correspondendo a 89% do total, o que significa que se direciona para o mercado de trabalho e para a economia local e regional, contribuindo para o funcionamento dos mesmos com formação profissional e geração de tecnologias necessárias à produção. A educação superior, por seu turno, volta-se, na sua maior parte, para o ensino nas áreas de ciências e matemática. A concentração da oferta de ensino nessas áreas atende à disposição da Lei nº 11.892/2008, que estabelece a priorização das mesmas. Contudo, a formação superior em tecnologia tem oferta de cursos reduzida.

A oferta de profissionalização em nível médio consiste em 72 cursos, distribuídos, conforme a classificação do Catálogo Nacional de Cursos Técnicos (BRASIL, 2013j) e Catálogo Nacional de Cursos Superiores de Tecnologia (BRASIL, 2013l), em dez eixos tecnológicos. Esses se voltam para os setores da agropecuária, da indústria e de serviços da economia local dos municípios contemplados e daqueles sob sua área de influência; abrangendo, ora em parte, ora na sua totalidade, os territórios de desenvolvimento aos quais pertencem. Contudo, apenas o setor de serviços possui cursos ofertados em todos os *campi*. A indústria tem cursos em três *campi* e a agropecuária em apenas dois.

O quantitativo de cursos que coube a cada um dos setores da economia acompanha a participação do valor adicionado bruto a preços correntes dos referidos setores em todos os municípios com *campus* instalado, à exceção do município de Uruçuí, onde se verifica uma inversão entre o setor de serviços e o da indústria.

Há atividades produtivas potenciais que foram contempladas com formações voltadas a elas mesmas, como as do turismo, serviços públicos, comércio, eventos e da indústria de alimentos. Contudo, são várias as atividades potenciais, consolidadas e em expansão, às quais não foi destinada oferta de cursos, sobretudo em setores da agropecuária (como a apicultura, cajucultura, ovinocaprinocultura, mandiocultura e piscicultura) que seriam possuidores de grande capacidade de geração e distribuição de renda, e de inclusão social.

Desse modo, a contribuição da oferta educacional, ainda que esteja articulada à expectativa dos setores com maior participação na economia, não atende a todos os referenciais do Plano de Ação para o Desenvolvimento Integrado da Bacia do Parnaíba, que identifica as atividades produtivas potencialmente capazes de transformar as condições socioeconômicas.

A análise da expansão da Rede Federal de Educação, Ciência e Tecnologia no Estado do Piauí, aqui empreendida, diz respeito à questão da adequação da implementação da política ao marco normativo de intenções posto nos documentos e regulamentos governamentais, por consequência, ao raio de discricionariedade comum à fase de implementação, no qual as escolhas feitas têm desdobramentos nos efeitos pretendidos, quando da formulação. Verificou-se que as escolhas realizadas, em alguns momentos, distanciaram-se do marco normativo, embora não colidindo na totalidade com o mesmo; em outros momentos, aproximam-se dele, demonstrando a persecução do implementador às diretrizes postas.

Embora não se pretenda esgotar a discussão neste trabalho, as reflexões desenvolvidas quanto à adequação das escolhas, seja dos municípios contemplados com a instalação de um *campus*, seja dos cursos ofertados, e quanto às diretrizes impostas à política, encerram um exame de pertinência e adequação quanto à utilização da educação profissional e tecnológica como integrante de estratégias governamentais de desenvolvimento econômico-social. A interiorização e articulação da oferta aos arranjos produtivos locais põem em curso uma aproximação cada vez maior entre a educação e o sistema produtivo, em que a primeira é funcional, prestando seus serviços ao segundo.

Referências bibliográficas

BRASIL. Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba – Codevasf. Plano de Ação para o Desenvolvimento Integrado da Bacia do Parnaíba, Planap: Síntese Executiva: Território da Planície Litorânea. Brasília, DF: TDA Desenhos & Arte Ltda, 2006a.

_____. Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba – Codevasf. Plano de Ação para o Desenvolvimento Integrado da Bacia do Parnaíba, Planap: Síntese Executiva: Território dos Cocais. Brasília, DF: TDA Desenhos & Arte Ltda, 2006b.

_____. Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba – Codevasf. Plano de Ação para o Desenvolvimento Integrado da Bacia do Parnaíba, Planap: Síntese Executiva: Território dos Carnaubais. Brasília, DF: TDA Desenhos & Arte Ltda, 2006c.

_____. Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba – Codevasf. Plano de Ação para o Desenvolvimento Integrado da Bacia do Parnaíba, Planap: Síntese Executiva: Território Entre Rios. Brasília, DF: TDA Desenhos & Arte Ltda, 2006d.

_____. Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba – Codevasf. Plano de Ação para o Desenvolvimento Integrado da Bacia

do Parnaíba, Planap: Síntese Executiva: Território Vale do Rio Guaribas. Brasília, DF: TDA Desenhos & Arte Ltda, 2006e.

_____. Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba – Codevasf. Plano de Ação para o Desenvolvimento Integrado da Bacia do Parnaíba, Planap: Síntese Executiva: Território Serra da Capivara. Brasília, DF: TDA Desenhos & Arte Ltda, 2006f.

_____. Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba – Codevasf. Plano de Ação para o Desenvolvimento Integrado da Bacia do Parnaíba, Planap: Síntese Executiva: Território Tabuleiros do Alto Parnaíba. Brasília, DF: TDA Desenhos & Arte Ltda, 2006g.

_____. Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba – Codevasf. Plano de Ação para o Desenvolvimento Integrado da Bacia do Parnaíba, Planap: Síntese Executiva: Território Chapada das Mangabeiras. Brasília, DF: TDA Desenhos & Arte Ltda, 2006h.

_____. Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba – Codevasf. Plano de Ação para o Desenvolvimento Integrado da Bacia do Parnaíba, Planap: Síntese Executiva: Território da Planície Litorânea. Brasília, DF: TDA Desenhos & Arte Ltda, 2006i.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica. Plano de Expansão da Rede Federal de Educação Tecnológica. Brasília, 2006j. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/setec/arquivos/pdf/expansao_plano.pdf>. Acesso em: 11 jan. 2013.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Plano Plurianual 2008-2011: projeto de lei. Brasília, 2007a.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica. Chamada Pública MEC/Setec nº 001/2007. Brasília, 2007b. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/setec/arquivos/pdf/edital_chamadapublica_fase2.pdf>. Acesso em: 11 jan. 2013.

_____. Ministério da Educação. Plano de Desenvolvimento da Educação. Brasília, 2007c. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/livro/index.htm>>. Acesso em: 05 nov. 2010.

_____. Lei nº 11.892, de 29/12/2008. Institui a Rede de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, cria os institutos federais de educação, ciência e tecnologia, e dá outras providências. Brasília, 2008. Disponível em: <http://planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11892.htm>. Acesso em 18 fev. 2013.

- _____. Ministério da Educação. Indicadores Demográficos e Educacionais: Estado do Piauí, Município de Picos. Brasília, 2013a. Disponível em: < <http://ide.mec.gov.br/2011/municipios/relatorio/coibge/2208007>>. Acesso em: 05 fev. 2013.
- _____. Ministério da Educação. Indicadores Demográficos e Educacionais: Estado do Piauí, Município de Parnaíba. Brasília, 2013b. Disponível em: < <http://ide.mec.gov.br/2011/municipios/relatorio/coibge/2207702>>. Acesso em: 05 fev. 2013.
- _____. Ministério da Educação. Indicadores Demográficos e Educacionais: Estado do Piauí, Município de Uruçuí. Brasília, 2013c. Disponível em: < <http://ide.mec.gov.br/2011/municipios/relatorio/coibge/2211209>>. Acesso em: 05 fev. 2013.
- _____. Ministério da Educação. Indicadores Demográficos e Educacionais: Estado do Piauí, Município de Teresina. Brasília, 2013d. Disponível em: <<http://ide.mec.gov.br/2011/municipios/relatorio/coibge/2211001>>. Acesso em: 05 fev. 2013.
- _____. Ministério da Educação. Indicadores Demográficos e Educacionais: Estado do Piauí, Município de Corrente. Brasília, 2013e. Disponível em: < <http://ide.mec.gov.br/2011/municipios/relatorio/coibge/2202901>>. Acesso em: 05 fev. 2013.
- _____. Ministério da Educação. Indicadores Demográficos e Educacionais: Estado do Piauí, Município de São Raimundo Nonato. Brasília, 2013f. Disponível em: <<http://ide.mec.gov.br/2011/municipios/relatorio/coibge/2210607>>. Acesso em: 05 fev. 2013.
- _____. Ministério da Educação. Indicadores Demográficos e Educacionais: Estado do Piauí, Município de Piri-piri. Brasília, 2013g. Disponível em: < <http://ide.mec.gov.br/2011/municipios/relatorio/coibge/2208403>>. Acesso em: 05 fev. 2013.
- _____. Ministério da Educação. Indicadores Demográficos e Educacionais: Estado do Piauí, Município de Paulistana. Brasília, 2013h. Disponível em: < <http://ide.mec.gov.br/2011/municipios/relatorio/coibge/2207801>>. Acesso em: 05 fev. 2013.
- _____. Ministério da Educação. Indicadores Demográficos e Educacionais: Estado do Piauí, Município de Angical do Piauí. Brasília, 2013i. Disponível em: < <http://ide.mec.gov.br/2011/municipios/relatorio/coibge/2200608>>. Acesso em: 05 fev. 2013.
- _____. Ministério da Educação. Catálogo Nacional de Cursos Técnicos. Brasília, 2013j. Disponível em: <http://pronatec.mec.gov.br/cnct/eixos_tecnologicos.php>. Acesso em: 10 jan. 2013.
- _____. Ministério da Educação. Catálogo Nacional dos Cursos Superiores de Tecnologia. Brasília, 2013l. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?Itemid=86&id=12352&option=com_content&view=article>. Acesso em: 10 jan. 2013.
- _____. Ministério da Educação. Exame Nacional do Ensino Médio. Brasília, 2013m. Disponível em: <<http://noticias.terra.com.br/educacao/enem/mec-divulga>>.

resultado-do-enem-2011-por-escola-veja-lista,c638e1f20735b310VgnCLD200000bbc
ceb0aRCRD.html> Acesso em: 25 fev. 2013.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Regiões de Influência das Cidades 2007. Rio de Janeiro: Centro de Documentação e Disseminação de Informações, 2008.

_____. Censo Demográfico 2010. Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: <TTP://
cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?lang=&codmun=220005&search=piaui>.
Acesso em: 10 fev. 2013.

_____. Mesorregião. Rio de Janeiro, 2013. Disponível em: <TTP://www.ibge.
gov.br/home/geociencias/geografia/default_div_int.shtm>. Acesso em: 10 fev. 2013.

INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO PIAUÍ (IFPI). Plano de Desenvolvimento Institucional-PDI 2009-2013. Teresina: Editora, 2009.

_____. Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) 2010-2014. Teresina:
Editora, 2010.

_____. Cursos. Teresina, 2013. Disponível em; <http://www5.ifpi.edu.br/>
Acesso em: 02 jan. 2013.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). Sinopse Estatística da Educação Básica – 2010. Brasília, 2011. Disponível em:
<http://portal.inep.gov.br/basica-censo-escolar-sinopse-sinopse> Acesso em: 28
mar. 2013.

PIAUÍ. SECRETARIA DE PLANEJAMENTO. Lei Complementar nº 87, de 22/08/2007. Estabelece o Planejamento Participativo Territorial para o Desenvolvimento Sustentável do Estado do Piauí e dá outras providências. Teresina, 2007. Disponível em: <http://www.seplan.pi.gov.br/uapr/projetoCenariosRegionaisPiaui.PDF>. Acesso em: 05 jan. 2013.

PEREIRA, Samara Cristina Silva. A política de educação profissional média integrada: entre o legal e o real.14/08/2012. 136 p. Dissertação de mestrado em Políticas Públicas – Universidade Federal do Piauí. Teresina, 2012.

SERAFIM, M. P.; DIAS, R. de B. Conceitos e ferramentas para análise de política pública. In: BENINI, Édi. et al. (Org.). Gestão social e gestão pública: interfaces, delimitações e uma proposta. Gestão Pública e sociedades: fundamentos e políticas de economia solidária. 1 ed. São Paulo: Outras Expressões, 2011, p. 305 – 338.

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, no 48, outubro 2000. Disponível em: <http://governancaegestao.files.wordpress.com/2008/05/teresa-aula_22.pdf>. Acesso em: 21 jan. 2013.

José Tavares da Silva Neto

Mestre em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Piauí (UFPI) e Especialista em Gestão de Materiais e Patrimônio no Setor Público pela Universidade Gama Filho (UGF). Analista de Planejamento, Gestão e Infraestrutura, especialidade Gestão e Infraestrutura do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Contato: jose-silva.neto@ibge.gov.br

Guiomar de Oliveira Passos

Doutora em Sociologia pela Universidade de Brasília (UnB) e Professora Associada da Universidade Federal do Piauí (UFPI). Contato: guiomar@ufpi.edu.br

RSP

As organizações sociais de saúde como forma de gestão público-privada em Goiás – o caso Huana¹

Nelson Bezerra Barbosa

Centro Universitário de Anápolis (UniEvangélica)

Helen de Lima

Centro Universitário de Anápolis (UniEvangélica)

Andrei Machado Viegas da Trindade

Centro Universitário de Anápolis (UniEvangélica)

Natália Vieira Dias

Centro Universitário de Anápolis (UniEvangélica)

Mariana Vilela de Castro

Centro Universitário de Anápolis (UniEvangélica)

Caroline Kwiatkoski dos Santos

Centro Universitário de Anápolis (UniEvangélica)

O presente trabalho teve como objetivo descrever o processo de implantação da figura jurídica organização social (OS) na gestão de unidades hospitalares em Goiás. Trata-se de estudo exploratório-descritivo, do tipo estudo de caso, do processo de implantação desse modelo gerencial. As categorias de análise englobam: caracterização da unidade, arcabouço jurídico-normativo do processo de implantação da unidade, acompanhamento e avaliação do desempenho da unidade, e gestão de recursos humanos e materiais. Os dados e informações levantados no presente trabalho assinalam algumas vantagens competitivas desse modelo, ao mesmo tempo em que apontam para algumas dificuldades internas ao setor público em acompanhar e avaliar os objetivos e metas acordados nos contratos de gestão. Sugere-se a continuidade de trabalhos como o que foi aqui desenvolvido junto a outras unidades que incorporaram o modelo OS.

Palavras-chave: modelo de gestão, administração hospitalar, parceria público privada, administração estadual

¹ Artigo baseado em relatório final de Projeto de Pesquisa (Pibic).

Las Organizaciones Sociales de Salud como Forma de Gestión Público / Privado en Goiás – el caso HUANA

Este trabajo tuvo como objetivo describir el proceso de aplicación de la figura legal Organización Social en la gestión de las unidades hospitalarias en Goiás. Es un estudio exploratorio-descriptivo, del tipo Estudio de Caso, del proceso de implementación de este modelo de gestión. Las categorías de análisis son: la caracterización de la unidad; el diseño legal-normativo del proceso de implementación de la unidad; el seguimiento y la evaluación del rendimiento de la unidad; la gestión de los recursos humanos y materiales. Los datos y la información recogidos en este estudio indican algunas de las ventajas competitivas de este modelo, mientras apuntan para algunas dificultades internas al sector público para monitorear y evaluar los objetivos y las metas establecidos en los contratos de gestión. Se sugiere la continuidad de los trabajos como el desarrollado aquí junto a otras unidades que incorporan el modelo OS.

Palabras clave: modelo de gestión, administración de hospitales, asociación público-privada, comunidades autónomas

Health Social Organizations as a way of public-private management in the state of Goiás (Brazil): HUANA case

This study aimed to describe the process of implementation of the legal concept Social Organization in the management of hospitals in the state of Goiás. It is an exploratory-descriptive case study of the process of implementing this management model. The categories of analysis comprise: characterization of the unity; legal-normative outline of the process of the unit deployment; monitoring and evaluation of the performance of the unit; management of human and material resources. The data and information collected in this study indicate some competitive advantages of this model, while pointing to internal difficulties in the public sector to monitor and evaluate the goals and targets agreed in the management contracts. Future studies are suggested, such as the one developed here, with other units that have joined the Social Organization model.

Keywords: management model, hospital administration, public-private partnership, state government

Introdução

O Sistema Único de Saúde (SUS) tem enfrentado, como principal desafio ao seu processo de consolidação, a melhoria da sua capacidade de gestão. Esse desafio implica eficiência no uso dos recursos, considerados escassos quando comparados ao volume de pessoas que dependem exclusivamente dos serviços ofertados pelo SUS (70% da população é usuária exclusiva do sistema). O desafio também se mede pela magnitude dos problemas, que combina um perfil demográfico e epidemiológico em transição – envelhecimento populacional e prevalência cada vez maior de doenças crônico-degenerativas.

As respostas que têm sido buscadas estão orientadas por um esforço dirigido à descentralização, com importante e significativo papel dos municípios na prestação de serviços e ações, com aumento do volume de recursos destinados ao setor, com investimento em formação e capacitação dos trabalhadores e busca de novos modelos de gestão, sobretudo para as unidades hospitalares, considerando a complexidade do processo de gerenciamento dessas. As experiências de implementação de novos modelos de gestão têm como matriz a crise do Estado e as propostas decorrentes ao seu enfrentamento.

As reformas do Estado referidas alcançam o Brasil nos anos de 1990 e têm como discurso a crítica à rigidez burocrática e a necessidade de mudanças, com a incorporação dos princípios da nova gestão pública. Os princípios que nortearam a reforma do Estado têm influenciado e incentivado o desenvolvimento da inovação no setor público, com desdobramentos para o setor da saúde (BARBOSA; ELIAS, 2010).

A escolha por um modelo público e universal sinaliza para a primeira grande inovação no setor, considerando que até então o que existia era um sistema previdenciário, em que o acesso a serviços de saúde oferecidos pela rede pública estava condicionado ao pagamento de contribuição para o sistema. Os serviços de saúde, portanto, estavam organizados na base de um mix de sistema meritocrático e residual, ou seja, os que estavam formalmente inseridos no mercado de trabalho tinham direito a consumir ações e serviços médicos hospitalares, na rede do antigo Instituto Nacional de Assistência Médica e Promoção Social (Inamps) ou na rede conveniada ao Instituto Nacional de Previdência Social (INPS). Aos excluídos do mercado, restava recorrer aos poucos serviços oferecidos por secretarias estaduais ou municipais, ou ainda à filantropia. Dessa forma, incorporar o conjunto da população brasileira ao SUS foi a grande inovação em termos de política pública de saúde no Brasil (COHN; ELIAS, 2003).

Desenhar e implementar a arquitetura desse sistema, dentro de um processo de gestão compartilhada entre os três entes federados – União, Estados e Municípios –, demandou, e continua demandando, um esforço criativo. O pacto federativo que vem

sendo desenvolvido em torno do setor implicou concertação das responsabilidades sanitárias, de gestão e de financiamento do sistema, além da organização de processos decisórios internos ao setor que não podem ser realizados sem a participação das três esferas de governo e sem a efetiva participação da sociedade, representada nos conselhos e na conferência de saúde, por usuários, trabalhadores e prestadores de serviços (CAMPOS *et al.*, 2007).

O esforço para aprimorar esse arranjo organizacional passou por diversas etapas e momentos, dos quais o mais recente foi o Pacto pela Saúde. Esse instrumento de gestão abrange três dimensões: o Pacto pela Vida, o Pacto de Gestão e o Pacto em Defesa do SUS. O primeiro está focado na gestão por resultados, com definição de objetivos e metas a serem cumpridos pelos gestores em cada nível de governo; o segundo está voltado para a permanente discussão sobre a distribuição de responsabilidades entre os entes federados; e o último representa um compromisso político em defesa do sistema, com vistas à sua institucionalização como política de Estado e não de governos (BRASIL, 2006).

O Decreto nº 7.508/2011 introduz novos desafios ao processo de organização do SUS com a reintrodução do tema da regionalização, ou seja, da necessidade de adoção de um modelo de organização dos serviços em bases regionais. A tomada de decisões no âmbito do sistema impõe a estruturação de um novo espaço de gestão (os colegiados intergestores regionais) e a introdução de um novo instrumento resultante da concertação feita nesse nível do sistema – o Contrato de Organização da Ação Pública (Coap). A imagem-objeto a ser perseguida é a da gestão e financiamento por resultados e a definição de responsabilidade entre os gestores quanto ao alcance destes resultados, com a possibilidade de adoção de medidas legais sobre gestores que não cumprirem metas estabelecidas (BRASIL, 2011).

Nesse contexto, a gestão de unidades hospitalares, pela sua enorme complexidade, custo e importância na rede de atenção à saúde, tem merecido um olhar especial e se tornado objeto de proposições. Entre as propostas, a que ganhou maior destaque foi a da criação de organizações sociais de saúde (OSS), que teve seu início por decisão do Governo do Estado de São Paulo. Essas novas figuras jurídicas, derivadas da reforma administrativa de 1995, delegam a organizações públicas não estatais a tarefa de gerenciar, em nome do poder público, unidades hospitalares de propriedade pública estatal. A relação dessas organizações públicas com o Estado é mediada por um contrato de gestão que estabelece objetivos, metas e compromissos entre as partes (BARBOSA; ELIAS, 2010).

Atualmente, essa experiência é a que se encontra disseminada em maior grau no País, com o Estado de São Paulo sediando o maior número de unidades gerenciadas

por esse modelo. Em Goiás, todas as unidades hospitalares de propriedade da Secretaria de Estado da Saúde de Goiás (SES-GO) funcionam dentro da modalidade OS, entre elas o Hospital de Urgências de Anápolis (Huana).

A experiência investigada demonstra vantagens em relação ao sistema de aquisição de bens e serviços, por sua flexibilidade e agilidade; adoção de metas de referência quanto ao uso dos recursos existentes (capacidade instalada); implantação de uma cultura de monitoramento e avaliação de resultados, comparativamente aos procedimentos adotados na administração pública. Essas vantagens, entretanto, para serem potencializadas, demandam a melhoria nos mecanismos de controle por parte do setor público. Esse aparente paradoxo se observa nas constantes revisões das metas adotadas no contrato de gestão da unidade investigada.

Trabalhos como o relatório do Tribunal de Contas do Estado (TCE, 2010), Ibañez (2001), Barbosa e Elias (2010) indicam possibilidades e limites do modelo. Destacam-se, por exemplo, ganhos de produtividade e nos processos de aquisição de bens e serviços, bem como as dificuldades quanto à integração dessas unidades na rede, aos riscos da seleção de clientela e as dificuldades para operar controle sobre uma lógica que não se incorporou na cultura de funcionamento da administração pública – a gestão por resultados.

O trabalho aqui apresentado buscou desenvolver um estudo exploratório-descritivo sobre o modelo OS em Goiás, usando o Huana como caso. A instituição habilitada como organização social para gerir essa unidade foi a Fundação de Assistência Social de Anápolis (Fasa), coordenada pela Santa Casa de Misericórdia de Anápolis. As categorias de análise estão referidas às dimensões propostas para estruturação dos dados, englobando: caracterização da unidade, arcabouço jurídico-normativo do processo de implantação da OS, acompanhamento e avaliação do desempenho da unidade, gestão de recursos humanos e materiais. O marco teórico que embasa o processo de implantação dessa modalidade de gestão está referido à crítica do modelo burocrático de gestão e à emergência da perspectiva gerencial aplicada à administração pública, na perspectiva do aumento da eficiência.

Foram utilizados como fontes secundárias documentos relativos ao processo de implantação e desenvolvimento do modelo gerencial proposto (OS), tais como: legislação que normatiza o processo de habilitação de entidades como organizações sociais; contratos de gestão firmados entre a SES-GO e Fasa; relatórios de acompanhamento da execução do contrato, elaborados pela Controladoria Interna do Estado. As fontes primárias foram constituídas por técnicos da Controladoria Interna (dois), gestores da Superintendência de Controle e Avaliação Técnica em Saúde (SCATS/SES-GO) (dois), gerentes e técnicos do Huana (quatro).

Transição demográfica e epidemiológica: repercussões sobre as políticas de saúde

O Brasil enfrenta um processo de transição demográfica e epidemiológica com impactos importantes sobre o processo de formulação e implementação de políticas públicas em saúde. O envelhecimento populacional tem alterado a pirâmide etária, caracterizada pela compressão em sua base e expansão do topo. A expectativa de vida, que era de 60 anos na década de 1980, saltou para 73,4 anos no ano de 2010. Por outro lado, a taxa de fecundidade, que, em 1970, era de 5,8 filhos nascidos de uma mulher brasileira, em 2010, foi de 2,4 filhos (IBGE, 2010).

Outro fenômeno demográfico importante diz respeito ao processo de urbanização. Em 1970, o percentual de residentes em áreas urbanas era de 55,9%; em 2007, esse número se elevou para 83,5%. A concentração populacional em regiões metropolitanas provoca demanda intensa por serviços públicos, promove degradação ambiental por meio de ocupação desordenada e impacta negativamente na qualidade de vida e saúde das populações (IBGE, 2010).

Essas transformações demográficas repercutem sobre o perfil de morbidade, caracterizado por uma associação entre doenças infecto-contagiosas e crônico-degenerativas. Por sua vez, o padrão de mortalidade apresenta forte concentração de três principais causas: doenças do aparelho circulatório (infartos e acidentes vasculares), neoplasias e causas externas (violência intencional e não intencional). O aumento da população idosa e os riscos inerentes a esse processo, associados a mudanças de hábitos e padrão de consumo, baixa qualidade de vida e fatores estressantes provocados por problemas socioambientais, são determinantes para essa situação de saúde prevalente hoje no País, sobretudo nos grandes centros (RIBEIRO, 2014).

Esse quadro tem contribuído para uma demanda crescente por serviços de urgência, que faz com que esse setor venha se constituindo em principal porta de entrada do sistema. O volume dos casos de acidentes e violências se expressa no registro de 700 mil internações por ano no Sistema de Informações Hospitalares (SIH) e R\$ 661 milhões de gastos hospitalares no ano de 2007 decorrentes do aumento dos níveis de violência (BRASIL, 2008).

O desafio de prestar assistência para a população, sobretudo para aquela que é usuária exclusiva do sistema, tem levado os gestores a buscar modelos alternativos para um gerenciamento mais eficiente dos recursos. O fato de lidar com o risco de morte ou de comprometimento de funções importantes para autonomia e independência dos sujeitos implica capacidade de decidir e agir rápido. Nesse contexto, o modelo burocrático tem se mostrado inadequado ao bom funcionamento

do sistema, demandando a emergência de novos paradigmas e formatos para a administração pública em geral, e para o setor da saúde em particular.

Ganha força, nesse cenário, uma perspectiva de administração gerencial como enfoque a ser adotado para o setor público. O modelo gerencial, a despeito de sua matização, guarda alguns princípios comuns, como reação ao desperdício, incentivos ao desempenho (com separação entre financiamento e provisão) e foco na eficiência. A mudança mais substancial patrocinada pelo surgimento desse novo paradigma está relacionada à formação de paramercados (quase mercados), com a introdução da contratação e seus desdobramentos sobre o comportamento organizacional.

A ideia central contida na noção de paramercados é a de estimular a introdução de mecanismos de mercado dentro do serviço público, estimulando a competição no seu interior. Os contratos firmados entre compradores e executores (contratos de gestão) se propõem a estimular e premiar a eficiência da organização de serviços prestados, dentro da lógica de que o recurso deve seguir o usuário (BRESSER PEREIRA, 2010).

A implementação de reformas foi orientada por alguns princípios e diretrizes que convergem em direção à descentralização e busca de eficiência. No caso do Brasil, a descentralização consistiu na privatização de uma série de atividades econômicas desenvolvidas pelo Estado, na transferência da execução das políticas públicas a instâncias sub-nacionais e na incorporação de entes públicos não estatais às tarefas de gerenciamento e execução de ações (no que ficou conhecido como processo de publicização). Esse último aspecto ensejou o surgimento das organizações sociais (OS), objeto de discussão deste trabalho.

O Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado (PDRAE), documento que orienta a reforma gerencial brasileira, estabelece como diretrizes: a descentralização e a desconcentração, a introdução do conceito de setor público não estatal, o controle sobre resultados, a desregulamentação do trabalho e a nova política de recursos humanos (CARNEIRO JÚNIOR; ELIAS, 2006).

A inauguração desse novo modelo de interação entre Estado e sociedade, informada pela obtenção de resultados, articula características como autonomia, flexibilidade e responsabilidade na gestão. Cabe ao Estado, nessa parceria, o financiamento total ou parcial, e às organizações selecionadas, a prestação dos serviços indicados, responsabilizando-se por resultados acordados em contratos de gestão. Esse instrumento de gestão tem sido adotado para ordenar a relação entre entes da administração direta e indireta (ministérios e agências, por exemplo), mas também entre entes públicos e organizações da sociedade civil para fins do exercício do princípio da publicização adotado na reforma administrativa de 1995 (BRESSER PEREIRA, 2010).

O desempenho esperado pelas OS, firmado nesse contrato, é objeto de monitoramento e avaliação permanentes, definindo perspectivas de continuidade

ou não desse contrato. Essa avaliação deve considerar não apenas critérios de eficiência, eficácia e efetividade, como também valores públicos (CORRÊA, 2007; CARNEIRO JÚNIOR; ELIAS, 2006; BARBOSA; ELIAS, 2010).

O Governo do Estado de Goiás adotou, em 2002, o modelo de gestão OS para o setor da saúde, com a implantação do Centro de Reabilitação e Readaptação Dr. Henrique Santillo (Crer), sob gestão da Associação Goiana de Integralização e Reabilitação (Agir). Esse modelo hoje abrange a totalidade das unidades hospitalares de propriedade da Secretaria de Estado da Saúde. Entretanto, a expansão desse modelo tem sido feita sem a realização de trabalhos voltados para a apreensão do modelo, quanto aos seus limites e possibilidades. O presente trabalho objetiva descrever essa experiência em uma unidade hospitalar (Hospital de Urgências de Anápolis – Huana), sem a pretensão de extrapolar suas conclusões ao conjunto das demais unidades identificando características gerais do processo de implementação dessa experiência gerencial.

Resultados e discussão

Caracterização da unidade

O Hospital de Urgências de Anápolis Dr. Henrique Santillo (Huana) insere-se no esforço institucional de criar uma rede de serviços de urgências, capaz de atender a uma demanda crescente nessa área. A mortalidade por causas externas é a terceira causa de mortalidade no estado, sendo que, em alguns municípios, ela já se coloca como a segunda (DATASUS, 2010). Essa situação faz com que as unidades de urgência dividam com as unidades de atenção primária a função de porta de entrada de usuários no sistema.

Esse quadro de demanda crescente por serviços dessa natureza, ocasionado por uma série de causas traduzidas pelo caótico processo de urbanização, baixa resolubilidade na atenção primária e processos de trabalho na assistência mal desenhados, resultava em volume de procura que sobrecarregava a principal unidade do estado – o Hospital de Urgências de Goiânia (Hugo). Entre as medidas para controlar esse fluxo em direção ao Hugo, ampliando a oferta de pontos de acesso à emergência, está a da criação de unidades em regiões estratégicas para contenção dessa demanda, entre elas o Hospital de Urgência de Anápolis.

Essa unidade possui uma área física total de 10.000 m², com uma área construída de 8.000 m². Possui a seguinte distribuição de leitos: 39 leitos de internação, 24 de observação, 11 para UTI adulto e 07 para UTI infantil e neonatal, com um total, portanto, de 81 leitos.

Os serviços prestados por essa unidade envolvem cirurgia geral, ortopédica, neurológica, vascular, bucomaxilofacial e pediátrica. A área de Apoio Diagnóstico

e Terapêutico (SADT) oferta serviços de eletrocardiograma, análises clínicas, tomografia, radiologia, ultrassonografia e de transfusão. A área de apoio conta com serviços de nutrição, psicologia, farmácia, fisioterapia, entre outros.

O quantitativo de recursos humanos do Huana é de 452 trabalhadores, distribuídos entre as seguintes categorias:

- enfermagem (nível médio e superior) – 209;
- apoio (nutrição, psicologia, serviço social, segurança, limpeza, telefonia, motorista, serviços técnicos) – 79;
- administrativos – 60;
- médicos – 96;
- cirurgião bucomaxilofacial – 08 (FASA, 2010).

A implantação de unidades desse tipo tem como objetivo a organização e fortalecimento de redes regionais de saúde com suficiência para atender a maioria das demandas de sua população. A estratégia de descentralização da oferta desses serviços implicou a criação desses hospitais, que devem estar integrados ao conjunto de serviços da região. Nesse caso, a expectativa é que o Huana se constitua na referência para a área de urgência no âmbito da Região Pireneus. Essa região engloba os Municípios de Alexânia, Abadiânia, Anápolis, Campo Limpo de Goiás, Gameleira de Goiás, Goianápolis, Teresópolis de Goiás, Cocalzinho de Goiás, Pirenópolis e Corumbá de Goiás. A população dessa região é de aproximadamente 400 mil habitantes (DATASUS, 2010).

Arcabouço normativo do processo de implantação da OS

A figura jurídica denominada organização social emerge com a proposta de reforma administrativa de 1995, no Governo FHC, articulada e implementada pelo Ministério da Administração e Reforma do Estado (Mare), sob a coordenação do Ministro Bresser Pereira. A motivação desse projeto de reforma é o propósito de inserir o País, no âmbito da administração pública, na segunda grande onda de reformas orientadas pelo princípio da eficiência e da efetividade das organizações do setor público. A estratégia aponta para o desenvolvimento de novas relações público-privadas. No contexto do setor da saúde, a interação entre esses segmentos, que até então se dava no campo da compra e venda de serviços, foi ampliada para a inserção do setor público não estatal na função gerencial de ações e serviços.

Fundamentalmente, o processo de implementação do Programa Nacional de Publicização propõe que as instituições privadas que atuam em áreas de interesse público possam ser habilitadas como gerenciadores de instituições prestadoras de serviços nas áreas de educação, saúde, cultura, esporte e lazer. O primeiro passo,

portanto, foi a aprovação de legislação criando essa nova figura jurídica (OS), definindo que organizações da sociedade civil poderiam ser habilitadas como tal e as regras para sua habilitação.

A lei nº 9.637, de maio de 1998, instrumento jurídico que serve de base para criação de entidades, em relação à qualificação de entidades como OS, define que:

O Poder Executivo poderá qualificar como organizações sociais pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujas atividades sejam dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde, atendidos aos requisitos previstos nesta lei (BRASIL, 1998).

Essa norma geral orienta o processo de criação e habilitação das organizações sociais nas três esferas de governo. O primeiro estado brasileiro a admitir essa modalidade de gestão foi São Paulo, por meio da Lei Complementar nº 846, de 4 de junho de 1998 (SÃO PAULO, 1998). Em Goiás, a norma sobre essa nova forma de gestão está descrita na lei nº 15.503, de 28 de dezembro de 2005. Com base nessa lei, o Executivo estadual habilitou a Fundação de Assistência Social de Anápolis como organização social, entregando a ela a gerência do Huana (GOIÁS, 2005).

De maneira geral, as legislações são bastante convergentes, sobretudo quanto ao poder discriminatório do chefe do Executivo para indicação de OS habilitadas a gerir instituições enquadradas no rol de atividades descritas na lei no 9.637/98 (BRASIL, 1998). Entretanto, é possível observar algumas diferenças em relação a aspectos fundamentais para a administração pública em geral, como para o SUS em particular.

O processo de habilitação de entidades da sociedade civil como organizações sociais fixa um conjunto de condições de ordem jurídico-administrativa que informa as atividades que podem ser cobertas por essa modalidade de gestão, as condições do ponto de vista de seus estatutos (que indicam a natureza não lucrativa dessas), a composição da estrutura administrativa, bem como a observância à prestação de contas em relação às metas fixadas. Como a habilitação depende do poder discriminatório do chefe do Executivo, a norma em Goiás é omissa quanto à exigência de experiência prévia na gestão de serviços por parte da OS (GOIÁS, 2005). Em São Paulo, os legisladores optaram pela exigência de experiência de no mínimo cinco anos como critério para qualificação das OS (SÃO PAULO, 1998). Esse item pode ter repercussão direta sobre a capacidade de realizar uma administração eficiente dos recursos disponíveis e, conseqüentemente, sobre o alcance das metas.

Entre esses aspectos diferenciadores, vale a pena destacar a preocupação dos legisladores do Estado de São Paulo em afirmar o uso dos serviços de saúde gerenciados por OS para usuários exclusivamente do SUS, ou seja, a experiência

de São Paulo vedava a utilização da capacidade instalada desses serviços para portadores de planos e seguros de saúde, impedindo a formação da chamada dupla porta de entrada. A legislação de Goiás é omissa nesse aspecto, o que permitiu ao Centro de Reabilitação e Readaptação Dr. Henrique Santillo (Crer) reservar 30% de sua produção para atendimento de clientela do setor privado. Essa permissão foi recentemente revogada, por meio de cláusula ao termo aditivo do contrato de gestão celebrado entre a Secretaria de Estado da Saúde e a OS que administra essa unidade (GOIÁS, 2012).

O Quadro 1 apresenta a síntese dessas convergências e dessemelhanças entre as legislações federal, de São Paulo e Goiás, relativas ao processo de habilitação de entidades da sociedade como organizações sociais.

A decisão quanto à possibilidade de uso de recursos de unidades públicas de saúde para atendimento de portadores de planos e seguros de saúde é tema bastante controverso, que ensejou pedido de Ação Direta de Inconstitucionalidade (Adin) contra as organizações sociais, que até o presente momento aguarda julgamento por parte do Supremo Tribunal Federal (STF). Para além de questões de ordem legal ou político-ideológica, há o questionamento quanto à capacidade de o poder público controlar esse tipo de acesso, que pode ser fonte de iniquidade no sistema. No presente momento, esse procedimento não se aplica no Huana, mas a legislação não impede que os gestores do setor venham a fazê-lo.

Vale a pena destacar que a nova legislação vigente no Estado de Goiás quanto à qualificação de entidades da sociedade civil como organizações sociais pouco acrescenta em relação às regras anteriores, mantendo posição omissa quanto à venda de serviços a planos e seguros de saúde, ou seja, não veda a possibilidade de constituição de dupla porta de entrada a unidades gerenciadas por OS (GOIÁS, 2013).

O debate jurídico, a despeito dos dois votos até aqui pronunciados e que se inclinam a favor da legalidade do modelo OS, não está encerrado. Entretanto, a perspectiva é de que a realidade se imponha como fato e defina ao final a posição da suprema corte a favor dessa experiência. Nesse momento, 100% das unidades hospitalares geridas pela SES-GO estão incorporadas a esse modelo (GOIÁS, 2014). São Paulo tem uma longa experiência de implantação do modelo, com quase 4000 leitos administrados sob essa modalidade (ELIAS; BARBOSA, 2010). O Governo da Bahia construiu a primeira unidade hospitalar no formato parceria público-privada (PPP), com gestão OS (COTTA, 2012). A busca de alternativas ao processo de gestão de recursos públicos, respaldada em legislação derivada da reforma administrativa de 1995, tem caminhado no sentido da consolidação desses novos formatos administrativos.

Quadro 1: Comparativo da legislação referente à criação de organizações sociais – Brasil, São Paulo e Goiás – 2010

Itens da legislação	Brasil (1998)	Goiás (2005)	São Paulo (1998)
Composição do Conselho de Administração (CA)	<p>Membros Natos (>50% e indicados na forma do estatuto).</p> <p>Eleitos (<50%) – indicado entre os membros do CA ou por esses.</p> <p>Não prevê participação do controle social.</p> <p>O 1º mandato de metade dos membros eleitos ou indicados deve ser de dois anos, segundo critérios estabelecidos no estatuto.</p> <p>O dirigente máximo da entidade deve participar das reuniões do conselho, sem direito a voto.</p> <p>O conselho deve se reunir 3 vezes ao ano.</p>	O mesmo se observa neste item.	<p>Não incorpora a figura do membro nato.</p> <p>Os membros eleitos entre os associados devem representar 55%.</p> <p>Inclui a participação de empregados da entidade (10%).</p> <p>Veda a participação de membros que tenham laços consanguíneos.</p>
Atribuições do Conselho de Administração	<p>Fixar o âmbito de atuação da entidade.</p> <p>Aprovar contrato de gestão.</p> <p>Aprovar orçamento e programa de investimentos.</p> <p>Aprovar regulamento de contratação de bens e serviços.</p> <p>Aprovar e encaminhar relatórios gerenciais das atividades da entidade.</p> <p>Fiscalizar cumprimento de diretrizes e metas.</p> <p>Aprovar demonstrativos financeiros.</p>	Conteúdos convergentes.	<p>Segue as diretrizes da norma nacional.</p> <p>Veda a participação de membros do CA em cargos de confiança no SUS.</p>

Itens da legislação	Brasil (1998)	Goiás (2005)	São Paulo (1998)
<p>Contrato de gestão (CG)</p>	<p>Elaborado conjuntamente entre OS e órgão ou entidade supervisora.</p> <p>Aprovação pelo CA e envio ao Gov. do estado ou secretário da pasta.</p> <p>Especifica programa proposto pela OS e metas a serem alcançadas, prazos e critérios de avaliação.</p> <p>Estipula limites e critérios para gasto com pessoal.</p> <p>Estabelece que bens móveis e imóveis devem ser gastos, exclusivamente, com execução do CA.</p> <p>OS deve entregar ao fim de cada exercício relatório referente à execução do CG.</p> <p>Irregularidades detectadas na execução do CG devem ser comunicadas ao Tribunal de Contas do Estado (TCE) e AL.</p>	<p>Texto da lei de Goiás tem a mesma redação.</p> <p>Detalha mais, entretanto, sobre possíveis sanções a dirigentes das OS em caso de irregularidades administrativas identificadas, incluindo sequestro dos bens dos administradores da OS.</p> <p>Especifica que, em caso de ação judicial, o poder público passa a ser gestor dos bens e responsável pela manutenção das atividades.</p> <p>Omissa em relação ao atendimento exclusivo aos usuários do SUS.</p>	<p>Afirma necessidade das OS habilitadas seguirem os princípios do SUS (Art. 198 da CF e Art. 7 da 8080).</p> <p>Dispensa de licitação para celebração desses contratos.</p> <p>Contrato de gestão, após aprovado pelo CA, deve ser submetido ao Secretário de Saúde.</p> <p>Atendimento exclusivo aos usuários do SUS.</p> <p>Comissão de Avaliação dos contratos de gestão deverá ter entre seus membros dois representantes do Conselho Estadual de Saúde e dois da Comissão de Saúde da AL.</p> <p>Afirma o direito de qualquer cidadão, partido político ou entidade sindical de apresentar denúncia sobre irregularidades percebidas.</p>

Itens da legislação	Brasil (1998)	Goiás (2005)	São Paulo (1998)
Fomento às atividades sociais	<p>Detalhamento sobre cessão de bens com base na permissão de uso.</p> <p>Sobre permuta de bens na OS, condicionada a sua incorporação ao patrimônio público e avaliação e autorização do poder público.</p> <p>Sobre condições para cessão de pessoal da administração pública para a OS.</p>	<p>Inclui apenas três itens que tratam da natureza da OS e da destinação de recursos orçamentários.</p> <p>Preserva, contudo, a proteção ao patrimônio público.</p>	<p>Segue as mesmas orientações das diretrizes da norma nacional e converge para o proposto na regra estadual.</p>
Desabilitação	<p>Motivada por problemas que vão da conduta ética ao cumprimento do CG.</p> <p>Ato do Poder Executivo.</p> <p>Suspensão do CG antecede desabilitação.</p>	<p>Mesmo conteúdo da regra federal.</p>	<p>Mesmo conteúdo da regra estadual (Goiás).</p>

Fonte: Brasil (1998), São Paulo (1998) e Goiás (2005).

O contrato de gestão, instrumento de mediação entre contratado (OS) e contratante (poder público), define um conjunto de compromissos entre as partes. Em relação ao contratante, fixa os valores e formas de repasse dos recursos necessários ao desenvolvimento das atividades da OS. No tocante ao contratado, estabelece os objetivos e metas a serem alcançados durante um período de tempo (normalmente o ano fiscal) e informa sobre indicadores a serem utilizados para avaliar o cumprimento dessas metas, bem como a frequência com que essa avaliação será feita. No caso de São Paulo, essa avaliação é trimestral; em Goiás, ela é realizada a cada seis meses.

O primeiro contrato para administração do Huana foi formalizado no ano de 2006. Fixou-se como intervalo de tempo para revisão global do contrato de gestão o prazo de cinco anos. O ano de 2010 foi o da revisão e formulação de um novo contrato entre a Fundação de Assistência Social de Anápolis (Fasa) e a Secretaria de Estado da Saúde de Goiás. No período de vigência do primeiro contrato, foram elaborados termos aditivos de prorrogação de contrato e repactuação de metas. Nessa primeira versão do contrato, o gasto com pessoal foi fixado em 45% do total recebido pela OS. O contrato permite, ainda, que, na hipótese de captação de recursos de outras fontes, o estado possa deduzir dos recursos transferidos pela contratante o montante equivalente ao captado.

O primeiro aditivo teve o objetivo de ajustar o contrato entre as partes, estabelecendo espaço para a renegociação de metas e a consequente revisão dos valores repassados à Fasa, que passaram de R\$ 26.194.466,28 para R\$ 21.600.000,00.

O segundo deles teve como finalidade estabelecer a manutenção da parceria, por intermédio da prorrogação do contrato, mantendo as cláusulas anteriores. O terceiro aditivo altera apenas o item que trata de recursos de investimentos, mantendo o percentual de 5% dos recursos destinados à unidade para esse fim, estabelecendo, entretanto, que a possibilidade de majoração desse percentual depende da expressa autorização da contratante. Não deixa claro se o uso desses 5% previstos no contrato também depende dessa autorização.

No ano de 2010, foi elaborada e aprovada nova proposta de contrato de gestão, com validade de um ano. O valor total do contrato foi estabelecido em R\$ 31.200.000,00. Esse valor representa um incremento de 19,08% em relação ao valor fixado no primeiro contrato e 44,4%, considerando o valor estabelecido no primeiro termo aditivo. Os aspectos envolvendo o desempenho da OS e a revisão das metas serão objeto de discussão no tópico seguinte.

Monitoramento e avaliação do desempenho da unidade

O contrato de gestão, ao estabelecer objetivos e metas, informa os procedimentos a serem adotados para o seu alcance, que incluem a definição da meta de referência para cada item (base de comparação com o realizado) e os indicadores para sua mensuração. Nesse sentido, foram fixadas como metas de produção: número de pacientes atendidos, número de internações, número de pacientes atendidos no pronto-atendimento, número de atos médicos em ortopedia, número de exames e número de cirurgias. Outra meta adotada foi a relativa ao número de atos não médicos realizados pelos demais profissionais da unidade (enfermeiros, psicólogos, nutricionistas, assistentes sociais). Esses indicadores são avaliados com base na capacidade potencial de produção da unidade, considerados os seus recursos humanos e materiais. As metas de referências para esses procedimentos, ficaram distribuídas, conforme Tabela 1.

Foi incluído, ainda, um conjunto de indicadores de desempenho descritos no Quadro 2.

Para esses indicadores de desempenho, foram estabelecidas metas que servem de parâmetro para qualificação e avaliação desses indicadores, parâmetros descritos no Quadro 3.

Tabela 1: Número de procedimentos previstos, segundo contrato de gestão 2005–2007

Procedimentos	Metas previstas
Pacientes	11.232
Internações	2.868
Pronto-atendimento	108.000
Atos médicos em Ortopedia	43.362
Exames e procedimentos diagnósticos (SADT)	165.132
Cirurgias	2.094
Atos não médicos	301.740

Fonte: Goiás (2010)

Quadro 2: Relação de indicadores de desempenho e fórmulas de cálculo

Indicadores de desempenho	Fórmula de cálculo
Taxa de infecção hospitalar	Total de infecções no período/total de altas e óbitos no mesmo período x 100
Taxa de mortalidade global	Total de óbitos no período/total de altas e óbitos no mesmo período x 100
Taxa de ocupação hospitalar	Total de pacientes-dia no período/total de leitos no mesmo período x 100
Média de permanência hospitalar	Total de pacientes-dia no período/internações no mesmo período
Tempo médio de entrega de exames	Data da solicitação do exame/data da realização do exame
Satisfação da clientela	Quantidade de avaliações entre bom e ótimo/total de pessoas pesquisadas x 100
Índice de resultado financeiro	Receita total no período/despesa total no mesmo período

Fonte: Goiás (2010)

Os indicadores de produção são estabelecidos considerando a capacidade física e de recursos humanos instalada. Com base no número total de horas por categoria profissional e nos recursos físicos disponíveis, estabelece-se a capacidade potencial de produção. Tomando como base o setor de Apoio Diagnóstico e Terapêutico, analisando esses dois recursos (horas/profissional e infraestrutura disponível), relacionando-os com os processos de trabalho destinados à produção de cada unidade/produto, define-se a capacidade potencial de produção de exames.

Com o propósito de fixar conceito e indicadores para qualificação dos resultados alcançados, adotou-se o termo eficácia como referência, aqui traduzido como capacidade da organização em alcançar as metas previstas, representada pela

fórmula metas realizadas/metas previstas x 100. Considerando o conceito adotado, a classificação do desempenho da unidade ficou assim definida: maior que 100% – alto desempenho; igual a 100% – desempenho esperado; menor que 100% e maior que 80% – próximo do esperado; menor que 80% e maior que 50% – moderado; menor que 50% – baixo desempenho (GOIÁS, 2010).

Quadro 3: Metas de resultado esperado, segundo indicadores de desempenho estabelecidos

Indicadores de desempenho	Parâmetro de resultado
Taxa de infecção hospitalar	Igual ou menor que 2%
Taxa de mortalidade global	Igual ou menor que 4%
Taxa de ocupação hospitalar	Igual ou maior que 80%
Média de permanência hospitalar	Não foi estabelecida meta
Tempo médio de entrega de exames	Igual ou menor que 24 horas
Satisfação da clientela	Quantidade de avaliações entre bom e ótimo/total de pessoas pesquisadas x 100
Índice de resultado financeiro positivo	Igual a 1 (quanto menor que 1, pior a avaliação)

Fonte: Goiás (2010)

O acompanhamento da execução do contrato ficou sob a responsabilidade de uma comissão composta por membros da Secretaria de Estado da Saúde (SES-GO), representada pela Superintendência de Controle e Avaliação Técnica em Saúde (SCATS) e técnicos da Superintendência de Controle Interno (SCI). A frequência dessa avaliação é semestral.

A primeira consideração em relação aos dados apresentados é a baixa capacidade de cumprimento das metas de produção, com inversão significativa a partir de 2008. O período entre 2005 e 2007 é definido pelos entrevistados como um momento de transição para adaptação a um modelo novo, baseado na definição de resultados a serem alcançados. Importante ressaltar que o processo de ajuste das metas sinaliza vários aspectos do processo de implantação do modelo OS, considerando o caso Huana.

O primeiro deles é o longo intervalo de seis semestres para que fosse tomada a iniciativa de rever as metas pactuadas. Tal decisão se dá por força do termo aditivo assinado em março de 2008, com as metas sendo revisadas para menos, segundo a Tabela 2.

Para 2010, o novo contrato de gestão estabeleceu novos ajustes nas metas com oscilações para mais, comparativamente às metas do período 2008–2009, conforme dados apresentados na Tabela 3.

Tabela 2: Número de procedimentos previstos segundo contrato de gestão 2008*–2009 e variação percentual em relação aos valores 2005–2007

Procedimentos	Metas previstas	% variação
Pacientes	3.744**	-66,6%
Internações	2068	-27,9%
Pronto-atendimento	21.200	-80,3%
Atos médicos em Ortopedia	14.454**	-66,6%
Exames e procedimentos (SADT)	56.964	-65,5%
Cirurgias	1300	-37,9%
Atos não médicos	35.600	-88,2%

Fonte: Elaboração própria.

* No ano de 2008, utilizaram-se dois conjuntos de metas, um para o período janeiro/fevereiro e outro para o período março/junho. A opção foi adotar os indicadores utilizados para o período março/junho, por representar 2/3 do semestre (mais representativo, portanto).

** Metas do período janeiro/fevereiro mantidas para março/junho.

Tabela 3: Número de procedimentos previstos segundo contrato de gestão 2010 e % de variação em relação 2008–2009

Procedimentos	Metas Previstas	%variação
Internações	2750	+24,8%
Pronto-atendimento	26.800	+20,9%
Exames e procedimentos (SADT)	114.000	+49,9%
Cirurgias	2480	+46,3%
Atos não médicos	75.000	+110,6%

Fonte: Goiás (2010).

É importante destacar que alguns procedimentos, como cirurgias e exames, pressionam os gastos da unidade. Procedimentos inferiores a essa média de aumento, como internações, também são de alto custo agregado, por serem exigentes no uso intensivo de mão de obra.

A despeito da variação positiva das metas de 2010 frente ao período anterior (2008–2009), quando comparadas com aquelas estabelecidas para o período 2005–2007 (Tabela 1), apenas a previsão de atos cirúrgicos variou positivamente. A trajetória errática dos resultados pactuados sinaliza a dificuldade encontrada por contratante e contratada em relação aos critérios utilizados para cálculo da capacidade potencial de produção.

Segundo o que estabelece a regra de criação das OS, a pactuação de metas é negociada entre as partes (como de resto em qualquer contrato), por meio de comissão com representantes nomeados por cada uma dessas. Como responsável

pela regulação do sistema, a SES-GO deveria propor essas metas, considerando seu papel gestor e o conhecimento técnico acumulado sobre o processo de planejamento e programação de sistemas e serviços.

Não há consenso sobre como foram estabelecidas essas metas, com depoimentos apontando para a utilização de outras unidades como parâmetro para esses cálculos ou para a demanda potencial a ser atendida. O baixo desempenho verificado no período 2005–2007 levou a Comissão de Avaliação a propor à direção da OS a revisão das metas e o consequente ajuste dos valores a serem repassados, conforme termo aditivo de 2008.

Interessante observar que, apesar da longa experiência da mantenedora (Fasa) com a administração hospitalar (gerenciamento da Santa Casa de Anápolis), essa demonstra dificuldade em estabelecer critérios e parâmetros para o cálculo de suas metas. O fato demonstra que as duas instituições envolvidas nesse processo careciam de experiência com modelos de gestão focados em resultados. Essa situação apresenta um complicador quando se observa a relação entre metas físicas e valores transferidos, que diz respeito à inexistência de um sistema de custo que permita estabelecer valores de referência para os procedimentos adotados. Os valores utilizados são os praticados por tabela do SUS, que informa os valores de pagamento da produção da unidade a ser feita pelo sistema.

Por outro lado, o processo de habilitação deveria ser revisado, com um novo desenho que promovesse a seleção de entidades com base em processo licitatório que avaliasse as entidades candidatas ao contrato de gestão, considerando: tempo de experiência na gestão de serviços de saúde, resultados no desempenho dessa função e em proposta de orçamento e metas para a unidade.

Por fim, seria importante considerar que a avaliação da produção em saúde tem características próprias que a diferenciam da produção de bens e serviços em outras áreas, como, por exemplo: a produção e o consumo se dão de forma simultânea (não é possível estocar); a matéria prima dessa produção são os sujeitos individuais e coletivos; a natureza interpessoal da atividade; o consumo é singular (não existem duas consultas iguais, mesmo para pacientes com a mesma patologia). A avaliação da capacidade produtiva, portanto, deve considerar esses elementos, além da representação dos usuários sobre o serviço e do componente político do processo de gestão do sistema.

Gestão do processo de aquisição de bens e serviços e contratação de recursos humanos

A busca por novas formas de gestão de unidades hospitalares no SUS tem como motivação a necessidade de dar mais celeridade ao processo de aquisição de bens e serviços, bem como a de contratação de pessoal. A contratação de pessoal,

nesse caso, segue o fluxo adotado por empresas do setor privado, por meio de recrutamento e seleção direta de candidatos, considerando o perfil adequado aos cargos e funções a serem preenchidas. No caso do Huana, o recrutamento de candidatos foi feito via imprensa e a seleção mediante avaliação de currículos. Todos os contratados são celetistas, não sendo admitida a precarização de vínculos. O padrão de remuneração dos profissionais médicos e de enfermagem dessa OS segue os valores estabelecidos para pessoal da SES-GO, conforme Tabela 4.

Tabela 4: valores de remuneração para médicos e enfermeiras na SES-GO, 2010.

Cargo	Carga horária	Salário base
Médico	20 horas semanais	R\$ 2.500,00
Enfermeiro	30 horas semanais	R\$ 2.500,00
Técnico de enfermagem	30 horas semanais	R\$ 1.631,60

Fonte: Goiás, 2010

Não foram apresentados dados sobre rotatividade da força de trabalho para essa unidade, apenas uma referência por representante da administração informando ser essa muito baixa. A questão que se coloca é sobre o que pode ser fator de motivação para essa baixa rotatividade. Seria interessante investigar a fundo os fatores que incidem sobre essa situação.

O processo de aquisição de bens e serviços é realizado de maneira simplificada a partir de consulta à rede de fornecedores e cotação de preços dos itens solicitados. O tempo de duração dedicado a contrato de bens e serviços é, em média, de uma semana, o que reduz sensivelmente o dispêndio de tempo e recursos para realização dessa atividade, com poucas pessoas e procedimentos comprometidos com atividade-meio.

A compra de equipamentos e materiais é realizada mensalmente e concentrada apenas nos itens necessários aos serviços e ações para esse horizonte de tempo, permitindo que os estoques girem com maior rapidez e evite-se, assim, desperdício de dinheiro (que inclui o risco de descarte de material por perda de prazo de validade, comum no setor público). As vantagens competitivas das OS sobre unidades da administração direta residem, em boa parte, na simplificação desses processos de suprimento.

A OS possui um regulamento de compras, que é o instrumento que orienta a maneira de fazer essas aquisições e que, em síntese, indica a necessidade de observar as melhores condições de preço e qualidade do produto a ser adquirido. O acompanhamento da execução física e financeira da unidade é feito, internamente, pela Comissão de Avaliação do contrato de gestão, além dos meios de controle

externo a que está submetida em função da natureza pública do hospital. A despeito dos dados e informações levantados neste trabalho, os autores consideram necessário o desenvolvimento de novos estudos sobre esse modelo de gestão no Estado de Goiás.

Considerações finais

Os modelos de gestão baseados em novas formas de relação entre público e privado vêm sendo implementados no Brasil em diversas áreas de atuação da administração pública. As parcerias público-privadas (PPP) surgiram e se desenvolveram no campo da infraestrutura (principalmente no setor de transporte) e avançaram para a oferta de serviços sociais. A Bahia foi o primeiro estado brasileiro a implantar PPP na área de saúde, com a construção e compra de equipamentos de uma unidade hospitalar por empresas privadas, que ganharam com isso o direito de explorar os serviços ofertados por esse hospital por um período de tempo, de modo tal que possam obter o ressarcimento (com lucros) do investimento feito.

No Estado de Goiás, essa experiência se inicia com a implantação do modelo OS no Centro de Reabilitação e Readaptação (Crer) e vem sendo expandida para outras unidades hospitalares. Atualmente, o novo governo vem trabalhando na implantação de uma proposta de PPP à semelhança da proposta da Bahia, tendo formado grupo técnico de trabalho para o desenvolvimento desse projeto.

Os dados e informações levantados no presente trabalho assinalam algumas vantagens competitivas do modelo OS, tais como a flexibilidade no processo de aquisição de bens e serviços, implantação de cultura de monitoramento e avaliação de desempenho, e estabelecimento de metas de referência em relação ao uso dos recursos (critérios de eficiência). Por outro lado, observam-se algumas dificuldades internas ao setor público em acompanhar e avaliar os objetivos e metas acordados nos contratos de gestão. Esse problema sugere a necessidade de investimentos no fortalecimento de competência técnica para implantação de modelos gerenciais focados em resultados.

Uma questão importante nesse processo diz respeito à integração entre metas físicas e financeiras. Estabelecer, no contrato de gestão, o valor global a ser repassado a uma OS para gerenciar uma unidade hospitalar implica ter uma avaliação do custo de cada procedimento a ser realizado. Os documentos consultados, bem como os informantes entrevistados, não fazem referência à existência desses sistemas, informando que as metas e valores foram adotados com base em comparação com outra unidade de mesma natureza e porte maior (Hospital de Urgências de Goiás – Hugo). Obviamente, como o padrão de remuneração do SUS segue valores próprios de sua tabela, esses serão confrontados com os custos reais apurados por sistemas de custos, para fins de exercício de ajustes na tabela.

Os critérios e formas de seleção de parcerias deveriam ser revistos, o poder discricionário do chefe do Executivo talvez não seja suficiente para que se façam as melhores escolhas das OS a serem contratadas. A escolha precisa se dar com base em critérios como: experiência das organizações candidatas; propostas técnicas, avaliadas por profissionais especializados na área de administração hospitalar; controle e avaliação e gestores com experiência acumulada nestes modelos de gestão. Esse procedimento de escolha criteriosa deveria ser a regra a ser adotada.

O acompanhamento do processo de implantação e desenvolvimento desses modelos demanda, com base no caso aqui analisado, consultoria externa com especialização na área. O Estado de São Paulo, o primeiro a adotar o modelo OS, ancorou o processo de implantação das organizações sociais de saúde em consultoria externa (Barcelona) para desenvolvimento do projeto.

Sugere-se, ainda, a continuidade de trabalhos como o que foi aqui desenvolvido junto a outras unidades que incorporaram o modelo OS e a comparação entre essas experiências, a fim de identificar o *benchmarking* que possa servir de referência para o conjunto de serviços que operem nessa modalidade.

Referências bibliográficas

BARBOSA, N. B.; ELIAS, P. E. M. As organizações sociais como forma de gestão público/privado. Revista Ciência e Saúde Coletiva, Rio de Janeiro, v. 15, nº 5, p. 2483 – 2495, 2010.

BRASIL. Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998. Dispõe sobre a qualificação de entidades como organização social. Brasília, 1998.

_____. Ministério da Saúde. Portaria nº 399, de 22 de fevereiro de 2006. Consolidação do SUS e aprova as Diretrizes Operacionais. Disponível em: <<http://dtr2001.saude.gov.br/sas/PORTARIAS/Port2006/GM/GM-399.htm>> Acesso em: 20 mai. 2013.

_____. Ministério da Saúde. Temático Prevenção de Violência e Cultura de Paz III. Organização Pan-Americana da Saúde. Brasília, 2008. 60p.

_____. Ministério da Saúde. Decreto nº 7.508/2011. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/decreto/D7508.htm>. Acesso em: 15 mar. 2014.

_____. Ministério da Previdência Social. Estudos e pesquisas da Secretaria de Políticas da Previdência Social. Brasília, 2009.

BRESSER PEREIRA, L. C. Democracia, Estado Social e Democracia. Revista de Administração de Empresas, São Paulo, v. 50, nº 1, p. 112 – 116, 2010.

CAMPOS, Gastão W. S. *et al.* (orgs.). Tratado de Saúde Coletiva. São Paulo – Rio de Janeiro: Fiocruz/Hucitec, 2007.

CARNEIRO JÚNIOR, N.; ELIAS, P. E. M. Controle público e equidade no acesso a hospitais sob gestão pública não estatal. *Revista de Saúde Pública*, São Paulo, v. 40, nº 5, p. 914 – 920, 2006.

COHN, A.; ELIAS, P. E. M. *Saúde no Brasil: políticas e organização de serviços*. 5ª edição. São Paulo: Cortez, 2003.

CORRÊA, I. M. Planejamento estratégico e gestão pública por resultados no processo de reforma administrativa do Estado de Minas Gerais. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 41, nº 3, p. 487 – 504, 2007.

COTTA, Elaine. Sai do papel a primeira PPP do setor saúde no Brasil. Disponível em: <www.brasileconomico.com.br>. Acesso em: 26 abril de 2012.

DATASUS. Indicadores e dados básicos. Disponível em www.datasus.gov.br. Acesso em em 23 de setembro de 2011.

_____. Sistema de Informação em Mortalidade. Disponível em www.datasus.gov.br. Acesso em 15 de agosto de 2011.

FASA. Relatório sobre capacidade instalada do Huana. Anápolis, 2010 (mimeo).

GOIÁS. Lei nº 15.503, de 28 de dezembro de 2005. Dispõe sobre a qualificação de entidades como organização social. Goiânia, 2005.

_____. Secretaria de Estado da Saúde de Goiás. Relatório de avaliação da execução do contrato de gestão. Goiânia, 2010 (mimeo).

_____. Secretaria de Estado da Saúde. Termo aditivo ao Contrato de Gestão do Crer. Goiânia, 2012 (mimeo).

_____. Governo do Estado de Goiás. Lei nº 18.831, de 30 de dezembro de 2013. Dispõe sobre a qualificação de entidades como organização social. Disponível em <www.gabinetecivil.go.gov.br>. Acesso em 19 de junho de 2014.

_____. Secretaria de Estado da Saúde. Organizações sociais de saúde. Disponível em <www.saude.go.gov.br>. Acesso em 18 de junho de 2014.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Censo 2010. Disponível em: <www.ibge.gov.br>. Acesso em 10 de março de 2013.

IBAÑEZ, N. et al. Organizações sociais de saúde: o modelo do Estado de São Paulo. *Ciência e Saúde Coletiva*, São Paulo, nº 6, p. 301–404, 2001.

RIBEIRO, G. S. Problemas de saúde da população brasileira e seus determinantes. In: PAIM, J. S.; ALMEIDA-FILHO, N. (Org.). *Saúde coletiva: teoria e prática*. Rio de Janeiro: Medbook, 2014.

SÃO PAULO. Lei Complementar nº 846, de 4 de junho de 1998. Dispõe sobre a qualificação de entidades como organização social. São Paulo, 1998.

_____. Tribunal de Contas do Estado (TCE). Comparação de hospitais paulistas. 2010. Disponível em <www.tce.sp.gov.br>. Acesso em 18 de junho de 2014.

Nelson Bezerra Barbosa

Psicólogo; Doutor em Saúde Pública (FMUSP); Docente do Curso de Medicina e do Mestrado Multidisciplinar em Sociedade, Tecnologia e Meio Ambiente do Centro Universitário de Anápolis (UniEvangélica); Gestor Público da SES-GO; Coordenador do Projeto de Pesquisa. Contato: nelsonbbarbosa@gmail.com

Helen de Lima

Enfermeira, Mestre em Saúde do Trabalhador (UFMG), Doutoranda do Programa de Pós-graduação em Ciências da Saúde (UFG), Docente do Curso de Medicina do Centro Universitário de Anápolis (UniEvangélica), Técnica do Laboratório Central (Lacen) da SES-GO. Contato: helendelima@gmail.com

Andrei Machado Viegas da Trindade

Discente do Curso de Medicina do Centro Universitário de Anápolis (UniEvangélica), bolsista Pibic. Contato: andreimachado.uni@gmail.com

Natália Vieira Dias

Discente do Curso de Medicina do Centro Universitário de Anápolis (UniEvangélica), bolsista Pibic. Contato: nataliadias.uni@gmail.com

Mariana Vilela de Castro

Discente do Curso de Medicina do Centro Universitário de Anápolis (UniEvangélica), bolsista Pibic. Contato: mariana.medicina.unievangelica@gmail.com

Caroline Kwiatkoski dos Santos

Discente do Curso de Medicina do Centro Universitário de Anápolis (UniEvangélica), bolsista Pibic. Contato: carolinekwiatkoski@yahoo.com.br

RSP Revisitada

As mulheres nos altos escalões da administração pública no Brasil

Carmen Barroso*

Texto publicado na RSP, ano 43, 116(3), jul./out.,1988

A situação das mulheres na administração pública brasileira, as discriminações que sofrem e as dificuldades que enfrentam para atingirem os altos escalões da burocracia estatal foram analisadas pela professora Carmen Lucia de Melo Barroso em trabalho apresentado em janeiro de 1987 na Inter-regional Workshop on Career Development of Managerial Women, ocorrida em Bangkok, e que a Revista do Serviço Público republica nesta edição. A luta das mulheres brasileiras pela ocupação de postos de comando na administração pública e as pressões psicológicas a que são submetidas foram corroboradas pelos dados contidos na pesquisa inédita na época sobre o processo de contratação, demissão e desenvolvimento da carreira dos executivos brasileiros, divulgada no dia 2 de dezembro de 1986, em São Paulo, pela agência de empregos Catho – Thomas Case. Pela pesquisa realizada no período, apenas 4% dos executivos brasileiros eram mulheres, sendo que 45% desse total de mulheres estavam concentrados na área de Recursos Humanos. Quase 30 anos depois, é fato que a atuação feminina no mercado de trabalho se ampliou, porém muitos dos desafios apresentados no artigo ainda persistem. No Poder Executivo Federal, de acordo com dados do Boletim Estatístico de Pessoal nº 214, de fevereiro de 2014, o percentual de cargos de Direção e Assessoramento Superior (DAS) dos dois níveis mais altos – DAS 5 e 6 – ocupados por servidoras é de 28% e 19%, respectivamente. Após anos de emancipação feminina e de luta pela igualdade de direitos, a balança de distribuição de cargos, funções e gratificações no serviço público brasileiro ainda pende para o lado masculino.

* Agradecimentos especiais à colaboração de Míriam Brizzocchi, Andreia Brunstein, Tina Amado, Mayra Soares, Maria Helena Coelho, Isolina R. S. Figueiredo, Adriana Gragnani, Leda do Nascimento, Ana Maria S. Teixeira, Tereza Ferraz, Eny M. Maya e Santamaria Silveira.

Até meados do século XX o Estado brasileiro se caracterizava por uma política relativamente não intervencionista na área econômica e com pouco investimento nos serviços sociais. Conseqüentemente, a burocracia estatal era bastante reduzida e permaneceu assim até a década de 1930 quando a crise econômica mundial joga o país na trilha do desenvolvimento industrial através da substituição de importações e o Estado passa a ser um agente ativo, aumentando o seu poder e sua máquina burocrática. Vieira da Cunha (1963, p. 112, 114) descreve esse período: “Enquanto em 1920 havia 6 funcionários públicos para cada mil habitantes, esse número sobe para 12 em 1940... Há um fortalecimento da burocracia civil e militar no país como um todo. Isso reflete a transição de um país predominantemente rural para um país com características urbanas e industriais. É o fim do poder absoluto dos senhores de terra, sustentados por um Estado débil e pequeno. É o crescimento de uma organização política, se não a nível nacional, pelo menos a nível estadual”.

Nas últimas cinco décadas, a máquina do Estado manteve um ritmo constante de crescimento acelerado, inclusive com a criação de muitas empresas estatais, especialmente nas áreas de infra-estrutura e indústria pesada. Ao lado desta participação crescente nas atividades produtivas, o Estado também expandiu e diversificou os tipos de serviço que presta, especialmente nas áreas de seguridade social, educação e saúde. O resultado é que a relação entre as despesas governamentais (nos três níveis — federal, estadual e municipal, incluindo-se as empresas estatais) e o PIB (produto interno bruto) subiu de 12,5% em 1920 para 32,2% em 1969 (BAER et al., 1973).

O sistema público é, pois, um empregador importante no Brasil. Isso ocorre em todas as regiões do país, embora respondendo a diferentes necessidades e, portanto, apresentando características diferentes em cada região. Segundo Vieira da Cunha, a expansão da burocracia estatal no Sul corresponde a uma maior eficiência na participação do Estado em uma economia cada vez mais complexa e desenvolvida, enquanto no Nordeste, onde o nível total de desenvolvimento é muito mais baixo, essa expansão busca acomodar as demandas de uma classe média urbana para quem o setor privado não é capaz de oferecer empregos em número suficiente, acarretando o empreguismo. Além disso, a exigência real dos empregos é tão pequena e os salários tão baixos que, especialmente os funcionários públicos de níveis mais elevados podem facilmente manter dois ou mais empregos ao mesmo tempo (GIFFIN, 1979); uma prática bastante comum, embora ilegal.

Dentro do que já foi chamado de “privatização da ordem pública”, o emprego governamental é “tradicionalmente um meio de pagamento de débitos pessoais e de benefício de dependentes”. Pode-se considerar que as preocupações familiares e interpessoais dominam a natureza das relações dentro das estruturas do emprego público, embora não sejam sua exclusividade (GIFFIN, p. 172).

Paralelamente e de forma simultânea a esta política clientelista, passa a existir um sistema universal de promoção e acesso através da avaliação objetiva de méritos para os cargos inferiores, a partir de 1938, quando foi aprovado o Estatuto do Serviço Público. Desde 1918, os funcionários públicos reivindicavam o fim do favoritismo e da insegurança no emprego, mas a lei só foi promulgada quando ganharam reconhecimento político através de sua participação na Revolução de 1932 (VIEIRA DA CUNHA, 1963, p. 64).

Uma vez que a grande maioria da população brasileira permanece marginalizada tanto do sistema educacional quanto das oportunidades de emprego, os empregos da administração pública gozam de uma posição relativamente privilegiada, embora para os indivíduos com educação universitária — especialmente nas regiões mais desenvolvidas do país — o emprego público tenha se tornado uma alternativa pouco desejável, a ser evitada sempre que possível, como mostra Gouveia (1972). Mesmo durante a ditadura militar das décadas de 1960 e 1970, o período em que os analistas falam do surgimento de uma nova tecnocracia, Martins (1974) aponta que engenheiros, economistas, cientistas sociais, profissionais da área de ciências naturais, tendiam a acreditar que cientistas e técnicos perdem sua autonomia crítica e não são capazes de implementar seus projetos e ideais quando passam a trabalhar para o governo.

As mulheres na administração pública

O fim da discriminação sexual no emprego público estava na ordem do dia para as professoras e esposas de funcionários públicos que fundaram o Partido Republicano Feminino, nos idos de 1910. Por volta de 1920 alguns postos públicos importantes foram conquistados pelas mulheres, às vezes através de concursos abertos aos quais podiam se candidatar depois de recorrer à justiça. Bertha Lutz, a mais famosa líder brasileira da campanha pelo voto feminino, foi contratada como bióloga pelo Museu Nacional em 1919. As mulheres brasileiras conquistaram o direito de voto em 1932, depois de uma campanha que reunia mulheres profissionais, trabalhadoras de escritório, funcionárias públicas e enfermeiras, mas não trabalhadoras fabris. Essa vitória teve uma vida curta, pois em 1937 um golpe bania as eleições e excluía as mulheres da diplomacia e outros postos governamentais aos quais tinham sido admitidas recentemente (HAHNER, 1981).

O Censo do serviço público federal, de 1938, entretanto, registrou 8,8% de mulheres. Essa percentagem subiu para 20,6% em 1958 quando foram publicados dados separados para os cargos efetivos (26,4% mulheres) e não efetivos (15,9%) (Vieira da Cunha, 1963). A vantagem relativa das mulheres em relação aos cargos efetivos se deve provavelmente à lei de 1938 que estabelecia que tais postos deviam ser preenchidos através de concursos abertos e testes anônimos.

De fato, a administração pública se tornou cada vez mais uma fonte importante de emprego para as mulheres, como se pode ver na Tabela 1, apesar do fato de que a porcentagem apresentada nessa tabela subestima o peso da administração pública, principalmente porque os professores da rede pública, os trabalhadores da saúde e serviços sociais estão computados na categoria de “atividades sociais”. Levando-se em consideração que uma grande proporção desses trabalhadores são empregados pelo Estado¹, e que desses a maioria são mulheres (ver Tabela 2), é claro que tem uma importância maior para as mulheres do que para os homens, e que essa diferença relativa vem crescendo através dos anos. Isso se deve, provavelmente, a uma conjunção de quatro fatores que se reforçam mutuamente: o fato do Estado prover serviços tradicionalmente desempenhados pelas mulheres dentro das famílias e o reforço ideológico da imagem que marca estas tarefas como “trabalho feminino”; a crescente deterioração dos salários dos servidores públicos, tornando-as cada vez menos desejáveis para os homens, exceto nos casos de postos mais elevados e em algumas empresas estatais; a menor exigência característica dos empregos públicos, tornando-os mais compatíveis com a dupla jornada das mulheres, uma vez que o trabalho doméstico e o cuidado com as crianças não são compartilhados pelos homens em casa; e a atitude menos discriminatória do Estado nas contratações, sendo supostamente ele o guardião da implementação de leis antidiscriminatórias no setor privado.

Tabela 1: Distribuição ocupacional por sexo e ramo de atividade Brasil (1950/1985)

Setor e ramos de atividade	1950		1960		1970		1980		1985 ¹	
	Masc.	Fem.	Masc.	Fem.	Masc.	Fem.	Masc.	Fem.	Masc.	Fem.
Setor primário	65.0	30.2	59.2	30.0	50.6	20.4	35.2	13.6	33.6	18.4
Setor secundário	18.9	15.7	13.1	12.2	19.9	10.3	28.6	15.1	27.0	12.4
Setor terciário	21.1	51.1	27.7	57.8	29.5	69.3	36.2	71.3	39.4	69.1
Comércio	6.9	3.5	7.0	4.2	8.0	6.0	9.3	9.4	11.2	10.4
Transporte e comunicações	4.2	1.1	5.0	1.0	4.7	1.0	5.3	1.2	5.0	0.8
Serviço	5.8	37.2	8.1	37.2	6.3	39.6	9.7	33.6	8.9	32.1
Atividades Sociais ²	1.1	9.7	1.7	10.8	2.3	16.3	2.7	17.9	3.2	17.1
Administração Pública ³	3.2	1.8	3.4	2.0	4.2	2.6	4.3	3.1	4.9	3.3
Outros	1.0	0.9	2.5	2.7	3.9	3.9	4.8	6.2	6.3	5.3
-	14609798	2507564	18673167	4076861	23391777	6165447	31392986	11842726	35462932	17774004

Fonte: Percentagens computadas através dos dados do Censo: Anuário Estatístico do Brasil. 1985. IBGE, p. 132

¹ Fonte: PNAD, 1985. Volume 9. Tomo 1. IBGE, p. 21.

² Inclui os funcionários públicos da rede de educação pública e dos serviços de saúde.

³ Inclui administração federal, estadual e municipal, justiça, defesa nacional e segurança pública.

¹ 75% dos professores e 43% dos trabalhadores da saúde (Censo 1980, Mão-de-obra, p. 33).

Tabela 2: Empregados na Previdência Social, nos serviços de saúde e educação, por sexo – Brasil (1980)

Serviços sociais públicos	Homens	Mulheres	(%) Mulheres
Previdência social	50287	67808	57.4
Serviços médicos	126825	244986	65.9
Professores públicos	192873	1047907	84.5

Fonte: Dados do Censo. FIBGE. Censo Demográfico – Mão-de-obra. Tabela 1.7. p. 33.

A Tabela 3 mostra que os homens e as mulheres ocupam posições muito diferenciadas na administração pública. Os batalhões de professores e trabalhadores em saúde não estão incluídos nesta tabela, onde fica claro que as mulheres estão praticamente excluídas do serviço militar e da polícia, o setor onde estão empregados a maioria dos homens. Também entre os servidores públicos, a participação das mulheres varia bastante, indo de quase zero na construção e na indústria para 38,5% nas áreas técnicas e científicas. Por sua vez, tal percentagem esconde uma imensa variação dentro desta categoria, onde as mulheres são predominantemente assistentes sociais, bibliotecárias etc., enquanto os homens são engenheiros, contadores e outros profissionais do gênero. Nem mesmo nos “serviços”, numa categoria muito mal remunerada, deixa de haver segregação: as mulheres estão nos serviços de limpeza enquanto os homens são porteiros. Apenas entre os trabalhadores de escritório parece haver menor segregação, pois a outra categoria com altas percentagens de mulheres (cargos públicos efetivos, diretores, consultores e gerentes) é bastante heterogênea, estando as mulheres concentradas nos cargos de gerência média e inferior de certas seções.

Isso pode ser visto na Tabela 4. Essa tabela inclui, além dos cargos públicos eletivos, diretores e gerentes já incluídos na Tabela 3, os diretores e gerentes das companhias estatais e os serviços sociais públicos, não classificados pelo Censo como “administração pública”. Enquanto as mulheres são uma pequena minoria nas empresas estatais nas áreas da indústria, agricultura, comércio e transporte, são a presença predominante nos serviços sociais. Embora as percentagens nos cargos públicos eletivos que aparecem nessa tabela chegue a 11,3%, a maioria dessas mulheres são provavelmente prefeitas de cidades pequenas ou vereadoras nas câmaras municipais. Como se pode ver pela Tabela 5, as mulheres estão praticamente ausentes dos postos mais elevados, em função de sua participação limitada na política partidária, como apontou Costa (1985).

As diferenças de renda por sexo, de algumas ocupações selecionadas, mostra uma realidade dramática. Enquanto o salário-mínimo no Brasil é absurdamente baixo (US\$ 53.37 dólares por mês pela taxa de câmbio de 16 de fevereiro de 1987), 50% das mulheres que entram nos setores considerados economicamente ativos

recebem menos que esse mínimo legal e 50% dos homens recebem menos do que US\$ 74.72 dólares. Muitas destas são trabalhadoras rurais, mas mesmo as professoras da escola primária ganham menos que o mínimo quando trabalham em pequenos municípios. O Brasil conquistou o vergonhoso destaque de ser o país com a mais desigual distribuição de renda no mundo, e um indicador desta realidade pode ser visto na Tabela 6, onde se vê a imensa variação do salário médio de algumas ocupações. O que é mais gritante nesta tabela é que os diferenciais entre homens e mulheres são enormes em todos os grupos ocupacionais, exceto nas áreas de defesa nacional e segurança pública, onde o número de mulheres é muito reduzido e elas se encontram em ocupações técnicas. Essas diferenças refletem menos um desrespeito à lei de “salário igual para trabalho igual”, e mais as dificuldades encontradas pelas mulheres em relação às oportunidades de carreira. De qualquer forma, para se dizer pouco, é um escândalo que choca mesmo um observador acostumado a analisar a discriminação a que estão sujeitas as mulheres.

Tabela 3: Empregados na Administração Pública, por ocupação e sexo – Brasil (1980)

Ocupação	Homens	Mulheres	(%) Mulheres
Cargos eletivos, diretores e gerentes ¹	55655	20464	27.5
Trabalhadores de escritório ²	322401	183610	36.3
Agentes fiscais	39690	5850	12.8
Áreas científicas, técnicas e artísticas ³	116129	72131	38.5
Juízes, promotores públicos	15520	51,41	24.9
Construção e indústria	125413	1924	1.5
Transporte e comunicação	89623	4851	5.1
Serviços ⁴	111298	54074	32.7
Defesa nacional e segurança pública	486680	5185	1.1
Outros ⁵	165775	32330	16.3
Total	1353517	388767	21.4

Fonte: Dados do Censo. FIBGE. Censo Demográfico – Mão-de-obra. Tabela 1.11. pp. 67-98.

¹ Inclui ministros, governadores, prefeitos, legislativo e diplomatas.

² Exclui agentes fiscais.

³ Exclui Juízes e promotores públicos.

⁴ Inclui funcionários de limpeza, porteiros etc.

⁵ Inclui comércio, agricultura e outros.

Tabela 4: Diretores e gerentes dos serviços públicos, segundo sexo e setor de atividade – Brasil (1980)

Setor de atividade	Homens	Mulheres	(%) Mulheres
Ministros, governadores, prefeitos, legislativo e diplomatas	11067	1405	11.3
Indústria e agricultura	2667	269	9.2
Comércio, transporte e serviços	833	134	13.9
Serviços sociais	12093	27993	69.8
Administração pública	42788	19059	30.8
Outras atividades	943	145	13.3
Total:	70381	49035	41.1

Fonte: Dados do Censo. FIBGE. Censo Demográfico – Mão-de-obra. Tabela 1.11. pp. 67-98.

Tabela 5: Distribuição de cargos governamentais mais elevados, por sexo Brasil (1975/1986)

Cargo	1975			1986		
	Homens	Mulheres	% Mulheres	Homens	Mulheres	% Mulheres
Ministros	21	0	0.0	22	0	0.0
Justiça Federal	68	0	0.0	87	0	0.0
Senadores	63	0	0.0	69 ^a	0 ^a	0.0
Câmara Federal	363	1	0.3	461 ^a	26 ^a	5.3
Embaixadas	72	1	1.4	88	0	0.0
Diretores de Ministérios ^{1 (a)}	178	7	5.8	345	32	8.5
Governadores	21	0	0.0	23	1	4.2
Secretários de Estado	221	8	2.6	358	20	5.3

Fonte: 1975. Costa (1985) 1986. Autoridades brasileiras, Brasília. Empresa Brasileira de Notícias.

¹ O crescimento no período se deve à criação de novos postos e à consideração de certos postos em 1986 e não em 1975.

² 21 não foram incluídos pois seus nomes são neutros.

^a O número se refere a 1987.

Em relação aos diferenciais de renda média entre os profissionais do sexo masculino e feminino nos níveis de gerência, a administração pública não está em melhor posição do que o setor privado. A vantagem absoluta que tanto homens como mulheres têm neste campo, quando comparado com o setor privado, se deve ao fato de que aí se inclui uma alta proporção de microempresas onde as responsabilidades de gerenciamento são mínimas.

Tabela 6: Renda média (em múltiplos de salários mínimos) de grupos ocupacionais selecionados – Brasil (1980)

Ramo de atividade	Número total de trabalhadores		Porcentagem dos que contribuem para a Previdência Social	
	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres
Setor primário	11913894	3276499	8.6	1.8
Setor secundário	9875116	2208862	71.0	70.3
Setor terciário	13973922	12288643	68.7	50.1
Comércio	3959635	1888028	61.1	88.2
Transporte e comunicação	1766730	149279	78.8	90.9
Serviços	3142549	8711610	84.8	19.7
Atividades sociais (1)	1118888	3032370	85.7	84.8
Administração Pública (2)	1784379	892387	82.7	92.3
Outros	2232071	948002	76.8	79.8
Total:	38462932	17774004	49.1	43.7

Fonte: Dados do Censo. FIBGE. Censo Demográfico – Mão-de-obra. Tabela 1.9. pp. 47-57

A lei e a realidade

A Constituição brasileira de 1934 estabeleceu a igualdade salarial entre homens e mulheres, mas quando se estabeleceu o primeiro salário-mínimo em 1940, autorizou-se um salário mais baixo para as mulheres (Verucci e Marino, 1985). A Constituição de 1967, produto do golpe militar, trazia, entretanto, um princípio importante de igualdade nas contratações, reforçado pela Lei 5.473 de 1968, que estabelece a ilegalidade de qualquer ato ou norma que, direta ou indiretamente, seja discriminatório em relação às mulheres na seleção de emprego, tanto nas empresas públicas ou estatais, ou no serviço público, em qualquer nível. Na prática, os efeitos desta e de outras leis deixam muito a desejar, devido à combinação de vários fatores: não há suficiente conhecimento público sobre os direitos legais das mulheres; os sindicatos e os fiscais do governo não dão grande prioridade ao problema da discriminação sexual: a população em geral, e as mulheres em especial, evitam recorrer à justiça, um procedimento em geral caro e moroso; na maioria das vezes, a discriminação assume formas sutis que são dificilmente documentáveis.

Um indicador do baixo nível de consciência que prevalece entre os setores que definem as políticas públicas no país, foi a resposta dada pelo Brasil, em 1979, ao questionário das Nações Unidas, sobre a implementação do Plano de Ação Mundial para a Década da Mulher. Em relação à existência ou não de estratégias globais e mecanismos de ação, afirmou-se simplesmente que não eram necessários uma vez que o status das mulheres na sociedade brasileira estava progredindo “naturalmente”.

Essa noção de “evolução natural” e a complacência com uma situação extremamente desigual em todos os campos têm sido questionadas por um movimento de mulheres em expansão. Esse movimento policlassista teve, na última década, bastante sucesso em trazer a desigualdade de gênero à discussão pública, aos meios de comunicação e aos fóruns políticos, e em criar um novo clima que impulsionou os governos pós-autoritários, eleitos a partir de 1982, a criar os “Conselhos dos Direitos da Mulher”. Mulheres ativas nos movimentos sociais foram indicadas para estes órgãos estatais, a nível nacional, estadual e municipal, que têm o papel de assessoramento do executivo e implementação de ações que promovam a igualdade para as mulheres.

Esses Conselhos têm apoiado, com bastante sucesso, as reivindicações do movimento de mulheres nas áreas de creche e violência. O número de creches para os filhos de funcionárias da administração pública, embora ainda esteja longe de responder à imensa demanda, tem crescido sistematicamente, como resultado de mobilizações e pressão organizada. Esse serviço é agora considerado um direito das mulheres e das crianças e uma obrigação do Estado (FUSSESP, 1986). Um decreto² recente do presidente da República estabelece que cada repartição federal deve fazer um plano de Atendimento Pré-escolar para os filhos de seus empregados. Embora os critérios de seleção dos beneficiários fiquem em aberto, é em geral dirigido às funcionárias de renda mais baixa, uma vez que as outras funcionárias podem recorrer a berçários e escolas privadas.

Às vésperas da abertura do processo constituinte, desenvolveu-se entre as mulheres um debate nacional sobre os princípios que almejavam consolidar na nova Carta. Em relação às leis trabalhistas e de previdência social, havia um consenso sobre a questão da igualdade no acesso ao emprego e promoções, mas permaneciam algumas controvérsias quanto à redução da idade para aposentadoria para as mulheres, benefícios previdenciários para as donas-de-casa, extensão da licença maternidade e paternidade. Por trás dos itens específicos há um princípio básico em discussão: deve a lei ignorar as desigualdades sociais passadas e as atuais ou deve buscar compensar as perdas acumuladas que vão erodindo as oportunidades das mulheres? Parece que a visão predominante vai em direção à abolição de qualquer tratamento diferenciado, considerado um protecionismo às avessas que acaba tendo efeito contrário. Coerente com esta visão, um dos principais alvos atualmente são as leis da previdência social que não estendem ao esposo da trabalhadora os mesmos benefícios que usufruem as esposas dos segurados. Isso é ainda mais válido para os funcionários públicos, uma vez que sua grande maioria é vinculada ao sistema de previdência social, como se vê pela Tabela 7.

² 10 de outubro, 1986.

Tabela 7: Percentagem de trabalhadores vinculados ao sistema de Previdência Social segundo o sexo e ramo de atividade – Brasil (1985)

Ramo de atividade	Número total de trabalhadores		Percentagem dos que contribuem para a Previdência Social	
	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres
Setor primário	11913894	3276499	8.6	1.8
Setor secundário	9875116	2208862	71.0	70.3
Setor terciário	13973922	12288643	68.7	50.1
Comércio	3959635	1888028	61.1	88.2
Transporte e comunicação	1766730	149279	78.8	90.9
Serviços	3142549	8711610	84.8	19.7
Atividades sociais (1)	1118888	3032370	85.7	84.8
Administração Pública (2)	1784379	892387	82.7	92.3
Outros	2232071	948002	76.8	79.8
Total:	38462932	17774004	49.1	43.7

Fonte: Percentagens computadas dos dados do PNAD: PNAD 1985. Volume 9. Tomo 1. p. 21.

(1) Inclui funcionários públicos vinculados à educação pública e serviços de saúde.

(2) Inclui administração federal, estadual e municipal, justiça, defesa nacional e previdência social.

O potencial e os limites das mudanças atuais se refletiram nas eleições de novembro de 1986, quando o número de mulheres na Câmara Federal subiu de 8 para 26. Esse crescimento sem precedentes representa, entretanto, apenas 5,3% do número de cadeiras. A crise econômica atual impõe outras restrições sérias a futuras vitórias. Imerso em uma imensa dívida, o país, seguindo as orientações do FMI, se afunda em uma profunda recessão no início dos anos 80. A recuperação no biênio 1985-86 não foi suficiente para restabelecer os níveis anteriores da atividade econômica nem foi direcionada para corrigir as distorções estruturais. Atualmente, o serviço da dívida e as altas taxas de inflação, juntamente com os desequilíbrios estruturais, colocam uma ameaça à estabilidade institucional e às melhorias prometidas aos setores menos privilegiados.

Um estudo de caso

São raras no Brasil as pesquisas de campo sobre as mulheres na administração pública. Uma exceção interessante foi o trabalho feito por Santos, em 1978, entrevistando 63 profissionais do sexo feminino, empregadas em quatro empresas estatais. Essas mulheres ocupavam postos bastante privilegiados pois estas empresas (duas do setor de energia, uma de mineração e uma de comunicações) se

enquadram no “setor moderno” da economia e pagam salários bem acima do que é usual nos outros setores do serviço público.

As percentagens de mulheres nos quadros profissionais dessas empresas eram de 4,4%, 6,8%, 6,8% e 16,3%. Mesmo nesta última empresa, a segregação ocupacional significava que menos de 5% dos engenheiros, contadores, economistas e geólogos eram mulheres. Nos postos de gerência, a percentagem de mulheres é ainda menor, indo de 0,96% a 8,1% (Santos, 1982).

A origem familiar das mulheres entrevistadas aponta que uma grande proporção delas vêm de famílias privilegiadas: 54% de famílias de classe alta e média alta: seus pais são grandes proprietários rurais, homens de negócio ou profissionais bem-sucedidos. Apenas 10% vinham de camadas mais baixas dos trabalhadores urbanos e rurais. Há uma interessante mobilidade entre gerações que pode ser observada na relação entre a situação destas mulheres e a de suas avós (apenas 55% delas havia trabalhado como assalariadas) e de suas mães (apenas 23% delas havia participado da força de trabalho e apenas 10% tinha graduação universitária).

A classe social de origem tem um peso fundamental uma vez que os amigos e parentes acabam jogando um papel crucial no acesso a empregos para muitas destas mulheres. Embora as empresas estatais supostamente partilhem de valores universais e critérios impessoais no preenchimento de suas vagas, não ocorrera assim para pelo menos 47% das mulheres entrevistadas que, para terem acesso ao emprego, tiveram que acionar sua rede informal de relações. Os concursos abertos e mesmo os métodos mais formais parecem se limitar a funções administrativas e burocráticas.

Alguns depoimentos ilustram os métodos utilizados:

“Quando estava na Universidade, me candidatei para estágio aqui: não fui nem mesmo entrevistada. O homem que estava fazendo o recrutamento me disse: ‘Você precisa compreender; mulheres não são aceitas aqui’. Quando me formei, um professor que era um grande amigo meu, e que trabalhava nesta empresa, me perguntou o que pretendia fazer. Respondi-lhe que ia fazer pós-graduação porque as mulheres aqui não têm qualquer chance. Ao que ele disse: ‘Bobagem; me traga o seu curriculum vitae que eu vou dar uma olhada’ ”.

“Eu me formei em engenharia de comunicações. Passei vários anos fazendo trabalho burocrático. Meus professores trabalhavam aqui e me diziam que a lei permitiria me candidatar mas que eu seria considerada inadequada para o cargo. Minhas colegas mulheres já haviam tentado sem sucesso. Mais tarde, a oportunidade de emprego me foi aberta através de meu marido que conhecia alguém aqui.”

“Levei muito tempo para conseguir este emprego. Fui a primeira engenheira aqui. Um amigo meu que trabalhava aqui me marcou um encontro com seu

patrão. Este — chefe de operações — disse-me que, definitivamente, este não era um emprego para uma mulher, mas que me apresentaria ao chefe de projetos e planejamento. Esse outro chefe me entrevistou duas vezes. Na segunda vez, ele me disse: ‘Minha esposa me deu permissão para contratar uma mulher. Além disso, consultei também seus futuros colegas e eles não fizeram objeção’”.

É impressionante a quantidade de casos onde a discriminação aberta ou sutil em relação às mulheres se relaciona implícita ou explicitamente à tentativa de controlar a sexualidade das mulheres ou proteger valores familiares tradicionais. Parece que muitos homens consideram a presença de mulheres entre os colegas de trabalho uma ameaça especial às famílias estabelecidas e ao ego masculino. Ao contrário da aceitação de sua presença em postos subordinados — onde as mulheres são vistas como facilmente disponíveis e prontamente descartáveis — a sua presença em uma situação de igualdade, parece introduzir uma perigosa tonalidade sexual ao ambiente de trabalho supostamente neutro, onde o sexo apenas se insinua desempenhando o papel de uma amenidade adicional.

De qualquer forma, a maioria destas mulheres entrevistadas usaram métodos individualistas para superar estas barreiras. Apenas entre as geólogas houve uma ação organizada coletiva quando uma mulher foi impedida de participar de um exame de seleção em 1975. Os protestos públicos chegaram até o Senado e, depois de uma longa batalha, essa discriminação ilegal foi banida.

Os avanços na carreira

Santos (1982) aponta duas barreiras principais para os avanços na carreira para as mulheres. Primeiro, a maioria das mulheres por ela entrevistada ocupavam funções de apoio administrativo, muito poucas tinham funções técnicas em atividades finais. As geólogas trabalhavam em laboratórios, as engenheiras em treinamento técnico e daí para frente. Parcialmente, isso se deve ao fato de que as empresas estatais sofrem de um tipo de “inchaço” onde uma boa parte do seu pessoal — tanto homens como mulheres — trabalham em projetos não essenciais, e parcialmente à discriminação em relação às mulheres, justificada por argumentos de que para as mulheres é impraticável viajar, acampar, ser respeitada pelos operários e outros argumentos do gênero. Como diz uma das entrevistadas: “Eles estão sempre preocupados comigo: ‘Não mandaremos você viajar pois seu marido não iria gostar’”.

Em segundo lugar as mulheres raramente ascendem aos postos de gerência. Santos (1982) classificou os cargos de gerência em quatro níveis. No primeiro nível (presidentes e diretores) não encontrou nenhuma mulher; no segundo (superintendentes de departamento e diretores de serviços), encontrou uma; no terceiro (chefes de divisões) havia 8 mulheres e no quarto, 6. E aí, novamente, as relações informais desempenham um papel muito importante. Como disse uma

das entrevistadas: “Os homens se ajustam melhor a alguns tipos de esquemas que, infelizmente, ainda funcionam. O sr. fulano almoça todos os dias com o sr. beltrano, e quando um sobe, puxa o outro”.

É interessante notar que o casamento também funciona como um multiplicador de relações sociais, o que implica que as mulheres casadas ocupam postos mais elevados, mesmo tendo menor tempo de empresa. Entre as 8 mulheres que estavam no terceiro nível, 5 eram casadas com funcionários que estavam em postos mais altos na mesma empresa ou em empresa do mesmo tipo³. Santos acredita que isso não se deve ao nepotismo, mas ao fato de que, através de seus maridos, conseguem ter acesso a uma rede informal de relações onde a sua competência fica visível, e podem adotar o estilo de comportamento e comunicação que faz parte da cultura masculina.

O casamento, entretanto, pode ser uma faca de dois gumes. Uma das entrevistadas relata: “A prioridade é dada aos homens; e no meu caso é ainda pior pois o meu marido trabalha na mesma empresa. Eles brincam que eu não preciso ser promovida porque meu marido já está nos escalões superiores. Eu respondo a essa brincadeira dizendo que eu não preciso trabalhar 8 horas por dia porque ele trabalha por mim”. E se espera, de fato, que as mulheres aceitem esses critérios. Uma outra entrevistada conta como o seu chefe tentou fazê-la compreender porque estava promovendo o seu colega do sexo masculino, ao invés dela: “Porque a esposa dele não trabalha e o seu marido tem um bom salário”.

A moral sexual é, novamente, um outro fator que entrava a ascensão profissional das mulheres. Há um testemunho que não deixa dúvidas a respeito: “Se eu a promovesse — disse o meu supervisor — eu teria que viajar com você, e sei que minha esposa não gostaria da idéia”.

Os obstáculos que dificultam o acesso das mulheres aos cargos de gerência são internalizados por elas próprias que, sabendo que suas chances são pequenas, rebaixam suas expectativas e vêem as funções gerenciais como duras, desumanas, competitivas demais, incompatíveis com a natureza feminina. A divisão sexual do trabalho na família se reproduz na empresa, onde as mulheres acham mais fácil se colocar em uma função sendo dirigidas por um homem. Várias mulheres declararam que preferiam ser assistentes do que controlar pessoal ou serem chefes. Algumas mulheres que rompem com esse padrão se sentem bastante desconfortáveis: “Eu nunca temia discordar, expressar minha opinião. Sempre fui uma líder na escola e na empresa. Nunca temi responsabilidades. Nem mesmo brigar. Mas o preço é muito alto. Sinto-me sozinha e diferente; e isso é muito desagradável. Às vezes preferiria ser como é uma mulher comum no contexto de nossa sociedade”.

³ Das 63 mulheres entrevistadas, 31 eram casadas. Destas, 13 tinham a mesma profissão do marido; em 11 casos o marido trabalhava na mesma empresa; e em 7 trabalhavam em empresas do mesmo tipo.

Esse conflito que é percebido, entre seu papel tradicional e sua identidade como mulheres, raramente encontra uma solução adequada, principalmente porque as condições objetivas em casa não mudaram muito. O trabalho doméstico continua uma responsabilidade feminina, que não é compartilhada pelos maridos, mesmo quando seu salário é mais alto do que o dele. Muitas delas contam com o apoio de outras mulheres: enfermeiras, empregadas, cozinheiras (facilmente pagas com uma pequena fração de seus altos salários) ou de parentes: mas em uma situação de crise são elas que precisam deixar o emprego para tomar conta dos filhos.

Ao mesmo tempo, a fim de serem respeitadas como profissionais, sentem necessidade de construir uma barreira entre os dois mundos: “Sempre tive o maior cuidado de evitar que as pessoas invadissem minha privacidade, que percebessem meus problemas fora do serviço. Porque se ficassem sabendo, os usariam para me castrar... Se você disser a alguém que não conseguiu dormir porque seu filho teve febre e você não trabalha bem naquele dia, vão dizer que a culpa é desses problemas de mulher”.

As crianças são, em realidade, uma ameaça a essa tênue fronteira entre os dois mundos. E algumas mulheres consideram que elas deveriam ser mantidas à distância deste mundo de forma a não atrapalhar a imagem de uma profissional altamente dedicada: “Quando tiver filho, vou colocá-lo na creche. A empresa devia ter serviço de creche. Mas não no mesmo prédio. (Seria horrível. No final do dia, ia parecer uma fábrica.) Bem, pode até ser que fosse aqui. A gente entraria com as crianças por uma portinha nos fundos”.

Pode ser que hoje, quase dez anos mais tarde, a influência das idéias feministas tenham mudado um pouco a percepção destas mulheres, mas já em 1978, duas delas ainda diziam orgulhosamente: “Converso com meus colegas de igual para igual: de homem para homem” e “O melhor cumprimento que recebi do meu supervisor foi que ele me considerava como um homem”.

E como estas mulheres jamais serão homens, a sua aceitação sem questionamentos da organização doméstica existente e as políticas da empresa que ignoram os compromissos familiares de seus funcionários se combinam para criar junto a elas uma ambivalência psicológica que mina constantemente seus esforços profissionais.

Referências

- BAER, Werner, KERSTENETZKY, Issac & VILLELA, Anibal. 1973. As modificações no papel do Estado na economia brasileira. *Pesquisa e Planejamento Econômico* 3(4): 883-912.
- COSTA, Albertina G.O. 1985. *Política governamental e a mulher*. Editora Nobel, Conselho Estadual da Condição Feminina, São Paulo.
- FUSSESP. 1986. *Relatório do Programa Centro de Convivência Infantil*. Fundo Social de Solidariedade do Estado de São Paulo.
- GIFFIN, Karen. 1979. *Opportunities and Ideologies: Women in High Status Professions in Bahia, Brazil*. PhD Dissertation. University of Toronto.
- GOUVEIA, Aparecida J. 1972. *O emprego público e o diploma de Curso Superior*. Fundação Carlos Chagas, São Paulo.
- HAHNER, June. 1981. *A mulher brasileira e suas lutas sociais e políticas: 1850-1937*. Ed. Brasiliense, São Paulo.
- MARTINS, Carlos Estevam. 1974. *Tecnocracia e Capitalismo — a política dos técnicos no Brasil*. Brasiliense, São Paulo.
- SANTOS, Selene S.C.H. 1982. *A mulher de formação universitária em algumas empresas estatais in Bruschini, C. e Rosemberg, F. (ed.) Trabalhadoras do Brasil*. Editora Brasiliense. São Paulo.
- VERUCCI, Floriza & MARINO, Ediva. 1985. *Os direitos da mulher*. Editora Nobel. Conselho Estadual da Condição Feminina, São Paulo.
- VIEIRA DA CUNHA, Mario W. 1963. *O sistema administrativo brasileiro 1930-1950*. Centro Brasileiro de Pesquisas Educacionais. Rio de Janeiro.

Carmen Lúcia de Melo Barroso

Doutora em Psicologia Social pela Universidade de Colúmbia (Nova Iorque), pesquisadora visitante da Universidade de Cornell (Nova Iorque) e professora do Macalester College (Minnesota), nos Estados Unidos. Na década de 80, período em que o texto foi escrito, a autora atuava como pesquisadora da Fundação Carlos Chagas, era Professora da PUC de São Paulo e do Departamento de Ciências Sociais da USP, além de ser conselheira do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher e presidente da Comissão Nacional de Saúde Reprodutiva do Ministério da Saúde. Em 1989, Carmen Barroso foi convidada para dirigir o Departamento de Políticas de População e Saúde Reprodutiva da Fundação MacArthur em Chicago, onde permaneceu até 2003. Desde então ela é Diretora do Hemisfério Ocidental da International Planned Parenthood Federation (IPPF), residindo em Nova York. Sob sua direção, a IPPF passou a atuar em todos os países das Américas e em grande parte dos países do Caribe, promovendo os direitos sexuais e os direitos reprodutivos. Atualmente, a autora tem atuação destacada no Independent Expert Review Group (IERG) criado pelo Secretário Geral da ONU, Ban Ki-moon, em 2011, para monitorar a Estratégia Global de Saúde da Mulher e da Criança, cujos relatórios anuais são apresentados por ocasião da Assembleia Geral da ONU. Ela também faz parte do Independent Expert Advisory Group on Data Revolution for Sustainable Development (IEAG), sendo nomeada em 2014. Por sua dedicação ao tema, Carmen Barroso tem recebido destacados reconhecimentos públicos, tendo sido recentemente nomeada uma das 21 mulheres líderes do século XXI, pela Women's eNews.

RSP

Normas para os colaboradores

A Revista do Serviço Público (RSP) é editada pela Enap. Publica trabalhos inéditos, no Brasil, de autores nacionais e estrangeiros, sobre Estado e Sociedade, Políticas Públicas e Gestão Pública.

Em março de 2014, a RSP passou a utilizar o Sistema Eletrônico de Editoração de Revistas (SEER ou OJS). Portanto, as submissões de artigos devem ser feitas exclusivamente pelo sítio da Revista e seguir as instruções lá disponíveis:

<http://seer.enap.gov.br/index.php/RSP>

Condições para submissão

O trabalho submetido deve ser original e inédito, e não deve estar em avaliação para publicação por outra revista; caso contrário, deve-se justificar em campo específico no sítio da Revista - Comentários ao Editor.

Declaração de direito autoral

A RSP adota a licença Creative Commons (CC) do tipo Atribuição – Uso Não-Comercial (BY-NC). Essa licença permite que outros remixem, adaptem e criem obra licenciada, sendo proibido o uso com fins comerciais. As novas obras devem fazer referência ao autor nos créditos e não podem ser usadas com fins comerciais, porém não precisam ser licenciadas sob os mesmos termos dessa licença.

Política de privacidade

Os nomes e endereços informados nesta revista serão usados exclusivamente para os serviços prestados por esta publicação, não sendo disponibilizados para outras finalidades.

ENAP – Escola Nacional de Administração Pública
Diretoria de Comunicação e Pesquisa
SAIS Área-2A Brasília, DF – CEP 70610-900
Tel: (61) 2020 3327
E-mail: editora@enap.gov.br

GUIA DE POLÍTICAS PÚBLICAS: GERENCIANDO PROCESSOS

A publicação apresenta ferramentas, características e competências ligadas ao gerenciamento de políticas públicas. A partir de experiências vivenciadas em diversos países, também contempla reflexões sobre como lidar com as dificuldades inerentes aos processos e às novas questões, como a integralidade dessas políticas.

O livro é destinado a gestores e servidores públicos. Também é de grande utilidade para a comunidade acadêmica, estudantes e atores sociais que participam do gerenciamento de políticas governamentais.



PESQUISA SOBRE BUROCRATAS DE MÉDIO ESCALÃO DO GOVERNO FEDERAL: RESULTADOS DO SURVEY

O Caderno apresenta parte da pesquisa sobre servidores públicos que atuam como burocratas de médio escalão, no âmbito do Governo Federal. Também fornece dados sobre problemas enfrentados, atividades cotidianas e relações interpessoais e interorganizacionais. A pesquisa é desenvolvida pela Enap, em parceria com a Universidade Federal do ABC (UFABC) e pesquisadores associados da Fundação João Pinheiro (FJP), Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e Universidade de Brasília (UnB).



SISTEMA DE ESCOLAS DE GOVERNO DA UNIÃO: PERFIL, IDENTIDADE E DESAFIOS PARA INSTITUCIONALIZAÇÃO

O Caderno apresenta os resultados da pesquisa sobre Escolas de Governo, realizada pela Enap, com o objetivo de delinear perfis e oferecer suporte a programas de integração e fortalecimento dessas instituições. A publicação descreve a sequência dos estudos realizados e apresenta dados inéditos e inovadores. Fornece, ainda, subsídios para apoiar os processos decisórios necessários à maior articulação entre as Escolas de Governo, com vista à consolidação de um sistema de oferta formativa condizente com os desafios postos à Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal, instituída pelo Decreto nº 5707/2006.



Para conhecer ou adquirir as Publicações Enap, visite o site
www.enap.gov.br

CARTÃO DE AQUISIÇÃO DE PUBLICAÇÕES

Para adquirir nossos periódicos, envie-nos este cartão preenchido através de fax ou correio juntamente com o comprovante de pagamento ou nota de empenho.

Nome/Instituição: _____

CPF/CNPJ: _____

Endereço: _____

Cidade: _____ UF: _____ CEP: _____

Telefone: _____ Fax: _____

E-mail: _____

Revista do Serviço Público

Periodicidade: trimestral

Assinatura anual: R\$ 40,00

- Ano 65 – 2014
- Número avulso: R\$ 12,00 Edição no
- Exemplar avulso anterior a 1997: R\$ 8,00

Cadernos Enap

- 8 9 10 11 12 13 14 15 16 17
- 18 19 20 21 22 23 24 25 26 27
- 28 29 30 31 32 33* 34 35 36 37
- 38 39 40

Preço unitário: R\$ 10,00

(*)Caderno 33 (2 volumes): R\$ 20,00

Outros

Formas de pagamento

Os interessados em adquirir as publicações Enap poderão dirigir-se diretamente à sede da Escola em Brasília ou solicitá-las por fax ou pelos Correios, informando os títulos das publicações e endereço completo para entrega.

O pagamento pode ser realizado por meio de uma das formas a seguir:

1. Nas agências do Banco do Brasil:

- Compareça ao caixa e solicite o depósito do valor das publicações na Conta Única do Tesouro Nacional, Agência 1607-1 Conta 170.500-8, informe seu CPF ou o CNPJ de sua instituição e o código identificador 11470211401288187.
- Posteriormente, encaminhe o comprovante de depósito juntamente com o Cartão de Aquisição para a Enap.

2. No sítio do Banco do Brasil (www.bb.com.br), por meio de transferência entre contas correntes (para clientes do Banco do Brasil):

- Acesse sua conta.
- Na guia “Transferências”, clique em “para Conta Única do Tesouro”.
- Digite o valor total das publicações solicitadas.
- No campo “UG Gestão finalidade”, digite o código identificador: 11470211401288187.
- No campo CPF/CNPJ, digite o seu CPF ou o CNPJ de sua instituição.
- Em seguida, prossiga com a transação normalmente, como se fosse uma transferência comum entre contas correntes.
- Imprima o comprovante e encaminhe-o para a Enap juntamente com o Cartão de Aquisição.

3. Nos terminais de autoatendimento do Banco do Brasil (para clientes do Banco do Brasil):

- Na tela principal, selecione a opção “Transferência”.
- Na próxima tela, selecione a opção “Conta corrente para Conta Única do Tesouro”.
- Em seguida, digite o valor total das publicações solicitadas e teclé Ok.
- Na próxima tela, digite no campo Identificador 1 o código 1147021140128818-7 e no campo Identificador 2 o seu CPF ou o CNPJ de sua instituição.
- Prossiga normalmente com a transação, como uma transferência comum.
- Encaminhe posteriormente o comprovante de transferência juntamente com o Cartão de Aquisição para a Enap.

4. Enviar nota de empenho (com original anexado) em nome de: Enap Escola Nacional de Administração Pública – CNPJ: 00.627.612/0001-09, UG: 114702, Gestão: 11401

5. Enviar por fax ou pelos Correios, a Guia de Recolhimento da União (GRU Simples) paga no Banco do Brasil com o valor das publicações. Acesse o link “Como adquirir” na página da ENAP para mais informações.

Enap

Escola Nacional de Administração Pública

Diretoria de Comunicação e Pesquisa

SAIS – Área 2-A – 70610-900 – Brasília, DF

Tel: (61) 2020 3096 / 2020 3092 / 2020 3186 / 2020 3072 – Fax: (61) 2020 3178

CNPJ: 00 627 612/0001-09

www.enap.gov.br – publicacoes@enap.gov.br