A CONFIANÇA PARA A MANUTENÇÃO DE UMA INOVAÇÃO DEMOCRÁTICA: O CASO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DIGITAL DE BELO HORIZONTE

TRUST FOR THE MAINTENANCE OF A DEMOCRATIC INNOVATION: THE PARTICIPATORY BUDGET IN BELO HORIZONTE

LA CONFIANZA PARA EL MANTENIMIENTO DE UNA INNOVACIÓN DEMOCRÁTICA: EL CASO DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO DIGITAL DE BELO HORIZONTE

RESUMO

Dada a crescente importância da internet como método de consulta dos cidadãos por parte da administração pública sobre políticas públicas, o presente artigo apresenta um estudo sobre como se configuram os sentimentos e impressões dos participantes dos fóruns on-line do Orçamento Participativo Digital (OPD) de Belo Horizonte. Trata-se de um caso especialmente profícuo para essa análise, uma vez que houve notável queda do número de participantes entre as edições, de modo que podemos investigar as razões para o desengajamento. Foi realizada uma análise de conteúdo de todas as mensagens dos fóruns *on-line* das edições de 2008 e 2011 (N = 2.370), com o propósito de identificar o sentimento dos cidadãos em relação à iniciativa, à percepção da eficácia da própria participação na produção das decisões, à percepção de ser bem representado. Os resultados indicam que a expressão de sentimentos dos cidadãos nos fóruns *on-line* é fundamental para a avaliação das políticas públicas em discussão e também do próprio instrumento de participação. Ademais, ponderamos os prejuízos resultantes da não consideração das opiniões e sentimentos manifestados pelos cidadãos.

PALAVRAS-CHAVE: Orçamento participativo digital, governança eletrônica, e-participação, consulta *on-line*, deliberação *on-line*.

Samuel Anderson Rocha Barros: samuel.barros77@gmail.com
Pesquisador post-doc do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Democracia Digital – Salvador – BA, Brasil

Rafael Cardoso Sampaio: cardososampaio@gmail.com
Professor da Universidade Federal do Paraná, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política – Curitiba – PR, Brasil

Submetido 18.03.2016. Aprovado 24.07.2017

Avaliado pelo processo de *double blind review.*

DOI: http://dx.doi.org/10.12660/cgpc.v22n72.60133

Esta obra está submetida a uma licença Creative Commons

Abstract

Given the growing importance of the internet as a means for governments to consult citizens about policies, this article presents a study on the feelings and perceptions of participants in the online forums of the Electronic Participatory Budgeting (e-PB) of the city of Belo Horizonte, Brazil. This case is particularly interesting for such analysis, as the number of participants decreased significantly between editions, allowing us to investigate the reasons for this withdrawal. We analyzed the content of all messages posted in the forum in the 2008 and 2011 editions (N = 2370) in order to identify citizens' feelings about the initiative, their perceptions of the effectiveness of their own participation in decision making, their perceptions of being well represented, and the use of storytelling to support arguments. Results indicate that the expression of citizens' feelings in online forums may be fundamental to assess policies and the participation tool itself. In addition, we reflect on the harm from not considering the opinions and feelings expressed by citizens.

Keywords: *e-participatory budgeting, e-governance, e-participation, online consultation, online deliberation.*

Resumen

Dada la creciente importancia de la Internet para la administración pública como método de consulta de los ciudadanos sobre políticas públicas, este artículo presenta un estudio sobre cómo se configuran los sentimientos e impresiones de los participantes de los foros en línea del Presupuesto Participativo Digital de Belo Horizonte. Se trata de un caso especialmente interesante para este análisis debido a la notable caída del número de participantes entre las ediciones, de modo que podemos investigar los motivos de esta baja en la participación. Se realizó un análisis de contenido de todos los mensajes de los foros en línea de las ediciones de 2008 y 2011(N = 2.370) con el fin de identificar el sentimiento de los ciudadanos en relación a la iniciativa, la percepción de la eficacia de su participación en la producción de decisiones y la impresión de ser bien representados. Los resultados indican que la expresión de sentimientos de los ciudadanos en los foros en línea puede ser fundamental para la evaluación de las políticas públicas en discusión y también del propio instrumento de participación. Además, ponderamos los perjuicios resultantes de la no consideración de las opiniones y sentimientos manifestados por los ciudadanos.

Palabras clave: *Presupuesto participativo digital, gobierno electrónico, e-participación, consulta en línea, deliberación en línea.*

INTRODUÇÃO

Este artigo busca estudar o uso da internet para incrementar as oportunidades de participação cidadã em processos de tomada de decisão; notadamente são analisados os fóruns do Orçamento Participativo Digital (OPD) de Belo Horizonte. Criado em 1989 na cidade de Porto Alegre, o orçamento participativo (OP), em sua versão moderna, é um mecanismo que permite aos cidadãos decidirem sobre parte do orçamento público. Como os participantes precisam negociar e deliberar em assembleias presenciais que incluem cidadãos, representantes da sociedade civil e membros do governo local, o OP foi classificado como um tipo de instituição participativa (Smith, 2009) ou mesmo um minipúblico (Fung, 2004). Considerado um exemplo bem-sucedido de governança democrática empoderada e recomendado pelo Banco Mundial e pelo programa Habitat da ONU, o OP abriu seu caminho para ser implementado em várias cidades do País e do mundo (Sintomer, Herzberg, & Allegretti, 2013; Wampler, 2008).

No que tange ao Brasil, OPs começaram a experimentar tecnologias digitais de comunicação desde o início dos anos 2000. Por exemplo, as cidades de Porto Alegre e Ipatinga utilizaram as TICs para receber propostas de 2001 a 2003 (Sampaio, 2016). A este estudo interessa, especificamente, o OPD de Belo Horizonte, modalidade complementar ao OP presencial, criada em 2006. No OPD,

os cidadãos podiam deliberar em fóruns digitais e votar *on-line* nas obras a serem realizadas. Essa iniciativa pode ser considerada notadamente bem-sucedida em sua primeira edição, uma vez que atraiu cerca de 170 mil participantes, o que representava quase 10% da população de eleitores de Belo Horizonte em 2006. Dado o sucesso, o evento se repetiu em 2008, alcançando um sucesso ainda patente em termos de participantes, a saber: cerca de 123 mil. Nesse momento, o OPD era considerado uma inovação democrática e provavelmente o caso mais bem-sucedido de democracia digital no Brasil (Abreu & Pinho, 2014; Best, Ribeiro, Matheus, & Vaz, 2010; Coleman & Sampaio, 2016; Ferreira, 2012; Sampaio, Maia, & Marques, 2010). Não obstante, por uma série de motivos que serão desenvolvidos posteriormente, o cenário mudou perceptivelmente em 2011, quando o número de participantes foi de 23 mil.

Dessa maneira, temos como hipótese principal a ruptura da confiança dos cidadãos na instituição participativa do OPD. Um estudo semelhante já foi realizado por Abreu e Pinho (2014), o qual tratou sobre sentidos e significados da participação democrática nos fóruns digitais do OPD de Belo Horizonte e já apresentou indicativos dessa queda de confiança, que avaliaremos nesta pesquisa. Contudo, diferentemente dessa pesquisa, que foi baseada em uma análise qualitativa, este estudo propõe uma análise de conteúdo que considera o total das mensagens enviadas por cidadãos aos fóruns *on-line* do OPD nas edições de 2008 e 2011 (N = 2.370).

Tendo esse cenário em mente, o objetivo deste estudo é, nomeadamente, verificar se os cidadãos deram demonstrações explícitas da quebra de confiança no processo do OPD por meio de suas mensagens postadas nos fóruns do OPD em 2008 e 2011. Como não é possível aplicar questionários aos participantes, acreditamos que a análise de conteúdo das mensagens pode ser um caminho profícuo. Assim, optamos pela criação de variáveis categóricas que pudessem nos servir como indicadores de satisfação com o processo participativo e seus resultados. Primeiramente, fizemos uma análise dos sentimentos presentes nas discussões, buscando compreender se foram positivos ou negativos e identificar quais foram os sentimentos mais presentes em cada edição. Da mesma maneira, verificamos a percepção dos participantes quanto à efetividade da própria ação política.

Nossa abordagem estabelece um diálogo com o estudo de Cunha, Coelho Pozzebon (2014), que analisou a representação do OPD de Belo Horizonte em textos divulgados pela prefeitura e conteúdos produzidos pelo jornalismo. Assim, o presente trabalho soma esforços para uma compreensão mais completa da percepção social dessa iniciativa ao analisar os sentimentos e disposições dos cidadãos que participaram do OPD, conforme a recomendação dos próprios Cunha et al. (2014) para estudos posteriores.

CONFIANÇA NOS MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO *ON-LINE*

A desconfiança dos cidadãos em relação às instituições políticas é recorrentemente apresentada como um desafio. Os cidadãos teriam perdido a confiança nas instituições políticas e a motivação para participar. Especialmente, o cidadão não partidário e não necessariamente engajado em organizações políticas formais estaria encontrando

dificuldade para participar diretamente, bem como sentindo que não há quem o represente em seu conjunto de interesses difusos (Coleman & Blumler, 2009; Lazer, Neblo, & Esterling, 2012; Smith, 2009).

Diante de tal avaliação, os participacionistas advogam que são necessários mais canais de comunicação e de diálogo entre a esfera civil (cidadãos e organizações da sociedade civil) e a esfera política formal (governos e partidos), de modo a diminuir a lacuna entre essas duas instâncias. Canais de comunicação apropriadamente organizados e conectados com as decisões poderiam gerar mais legitimidade das decisões políticas, mais confiança dos cidadãos na atuação governamental e um sentimento mais forte de representação (Coleman & Blumler, 2009; Tolbert & Mossberg, 2006). Ademais, a experiência e conhecimento dos cidadãos são recursos que podem contribuir para decisões epistemologicamente melhores (Fung, 2004; Smith, 2009; Steiner, 2012).

Por confiança, de acordo a definição de Tolbert e Mossberger (2006), entende-se a confiança baseada em processos (process--based trust), que é enraizada ao longo do histórico de repetidas trocas e interações com o governo. Nesse processo, ao longo do tempo, os indivíduos participam em trocas instrumentais e simbólicas, tendo suas demandas atendidas ou não pelo poder público. A confiança verifica-se na medida em que o cidadão percebe que o governo se importa com os seus anseios e demandas, isto é, trata-se da percepção de que o governo é responsivo.

Nesse contexto, a internet é vista como uma possibilidade de incrementar a participação política cidadã, um modo de reconectar os cidadãos aos seus representantes, a fim de que os primeiros entendam e influenciem o processo de tomada de decisões. A literatura de e-democracia ou democracia digital, portanto, tem buscado mapear práticas e projetos, além de analisar o desenho institucional e a efetividade de iniciativas *on-line* que têm por finalidade fortalecer a democracia por meio da internet (e.g. Åström e Grönlund, 2012; Barros, 2016; Gomes, 2017; Smith, 2009).

Um argumento recorrente nessa literatura é sobre a importância da confiança que os cidadãos têm nos mecanismos de participação ou a expectativa de influência nas decisões. Por exemplo, Coleman e Blumler (2009) afirmam que, quando representantes políticos participam de fóruns *on-line*, estes tendem a ser mais ativos e deliberativos, pois os participantes sentem que suas contribuições serão lidas e, de algum modo, consideradas. No mesmo sentido, Kies (2010) argumenta que os cidadãos ficam especialmente motivados para participar em fóruns organizados pelo governo, por conta da expectativa de influência da discussão na decisão.

De acordo com Margetts (2009), a internet pode promover abertura no processo de criação de políticas públicas, uma vez que a tecnologia permite aos cidadãos participar das tomadas de decisão, e promover transparência por meio da liberação de dados governamentais a cidadãos e organizações cívicas. A adoção das novas tecnologias por parte do poder público, contudo, não ocorre de modo homogêneo entre os poderes e níveis da federação. Um exemplo dessa disparidade foi indicado pela pesquisa de Raupp e Pinho (2012), que mostrou que 60,22% dos

portais das câmaras municipais do estado de Santa Catarina tiveram baixa capacidade de promover participação.

Neste ponto, é importante fazer uma distinção entre influência e empoderamento, sob a pena de restringir a participação ao momento final de decisão da política pública. Como Coleman e Blumler (2009) admitem, o empoderamento pleno não é necessariamente o ponto mais vital de um exercício democrático. Importa, porém, que haja transparência sobre a atividade participativa e que o público possa ser reconhecido, ouvido e respeitado no processo. Ou seja, uma instância de e-participação pode promover diferentes valores democráticos (Macintosh & Whyte, 2008; Smith, 2009). Assim, em algumas ocasiões, o público pode participar mesmo sabendo que a atividade não gerará uma decisão política direta (como é o caso de consultas públicas *on-line*), desde que acredite que ela será importante e capaz de produzir fins desejáveis, que podem, em certos casos, ser simbólicos (Åström & Grönlund, 2012; Coleman & Blumler, 2009).

A influência efetiva na tomada de decisões tem se mostrado uma questão diferencial para os projetos de e-democracia. Gomes (2011) endossa essa posição com o argumento de que os arranjos participativos precisam ser vistos como oportunidades atraentes, isto é, as recompensas precisam justificar os custos (por exemplo, o esforço feito).

A partir da indagação se fóruns *on-line* locais construídos pelo governo podem contribuir para reverter o desengajamento e a falta de confiança, Dunne (2010) chegou a uma conclusão negativa. O autor argumenta que os fóruns não contribuem para combater o desengajamento, porque engajam pessoas que já são provedoras de informação, em vez de engajar novos atores e cidadãos previamente desinteressados. Além dos conhecidos problemas provocados pela exclusão digital, Dunne (2010) argumenta que barreiras políticas e o desenho das ferramentas evitam que os fóruns *on-line* possam promover a integração entre os cidadãos e os governos, além de que os primeiros esperam ter voz ativa nas decisões.

Nesse sentido, o trabalho de Dutil, Howard, Langford e Roy (2008) oferece uma boa hipótese para explicar esse comportamento dos governos. Segundo esse trabalho, as iniciativas *on-line* patrocinadas pelos governos lidam com os cidadãos como meros "consumidores" de serviços, apesar das expectativas de que as pessoas fossem tratadas como "cidadãos" detentores de direitos e liberdades, ou como "clientes" com os quais é estratégico desenvolver uma relação de confiança de longo prazo.

Existem também problemas de confiança nos projetos de participação realizados ou patrocinados por governos por causa de desconfianças anteriores à internet. Coleman e Blumler (2009) argumentam que os cidadãos não confiam nos governos para coletar, guardar e agir sobre seus dados pessoais. Coleman e Sampaio (2016) argumentam que, no caso de iniciativas que acontecem várias vezes, a falta de eficiência em tornar realidade as decisões tomadas no passado afeta, de modo significativo, a confiança que os cidadãos têm no processo ao longo do tempo.

No que tange aos OPDs, ainda há pouca

literatura. Sampaio e Peixoto (2014) fazem uma análise dos principais usos das TICs nos orçamentos participativos eletrônicos, a saber: engajamento, informação, participação, deliberação e monitoramento. Os autores, entretanto, reforçam que as tecnologias não necessariamente resolvem os problemas que já ocorrem nos OPs presenciais, apenas complexificando o processo. Allegretti (2012), por sua vez, evidencia que também houve a perda de confiança em processos presenciais de OP com a introdução das tecnologias digitais por parte dos cidadãos, além de uma redundância dos trabalhos dos gestores públicos, que agora precisam filtrar demandas *on-line* e presenciais. O autor afirma que isso levou a um uso ainda tímido das TICs nos OPs.

O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DIGITAL DE BELO HORIZONTE

O OP foi criado em Porto Alegre (RS) em 1989, quando o Partido dos Trabalhadores (PT) assumiu o governo local com a promessa de mais participação popular nos projetos locais e no orçamento municipal. De maneira bastante sucinta, o OP é um programa no qual o governo (geralmente local) convida os moradores a decidirem sobre parte ou sobre o total dos investimentos da cidade. Então, cabe aos moradores sugerir, debater e indicar obras ou projetos que possam ser realizados com o orçamento proposto (Fung, 2004; Smith, 2009; Wampler, 2008).

Em um movimento de influência sul-norte, o OP ganhou espaço em diversos países europeus e atualmente tem ao menos uma edição em cada um dos continentes. Segundo pesquisa de Sintomer et al. (2013), existem entre 795 e 1.469 OPs ativos no mundo, estando entre 200 e 250 no Brasil. No que tange aos OPs digitais, a prospecção realizada por Sampaio (2016) evidencia que foram 170 programas realizados pelo mundo em 101 localidades. Destes, 37 foram realizados no Brasil.

Todavia, ao mesmo tempo que OPs surgiram em diversos países, ocorreu um processo de consolidação de determinadas experiências brasileiras, com destaque para Porto Alegre e também para a cidade de Belo Horizonte (MG), onde o OP foi implementado em 1993 e, desde então, não foi interrompido. Contudo, durante os anos 2000, houve uma avaliação do governo local de que o OP necessitava de revisões. Os gestores do OP acreditavam ocorrer pouca renovação dos participantes, que eram sempre os mesmos "suspeitos" – ou seja, aquela parcela de cidadãos já politicamente ativa e mobilizada – e que o OP não atingia alguns segmentos da população, a exemplo dos jovens e da classe média (Ferreira, 2012).

Desse modo, o OPD de Belo Horizonte foi criado em 2006 como uma tentativa de mitigar tais problemas. O OPD teve agenda e orçamento completamente distintos da versão presencial, que não foi modificada. Tratou-se, assim, do primeiro OP totalmente *on-line* que efetivamente permitiu aos cidadãos decidirem quais obras deveriam ser executadas pela prefeitura. Na primeira edição, a prefeitura escolheu quatro obras em cada uma das nove regiões administrativas da cidade. Então, os eleitores de Belo Horizonte puderam escolher uma obra por região administrativa para que fosse realizada pela prefeitura. Contando com o fator "novidade" e uma grande campanha de divulgação, o

OPD 2006 foi considerado um grande sucesso, com mais de 170 mil participantes, que realizaram mais de 500 mil votos. Logo, cerca de 10% do número total de eleitores da cidade participaram do OPD 2006, número quase cinco vezes superior ao de participantes do OP presencial naquele mesmo ano.

Dado tamanho sucesso, a prefeitura optou por manter o OPD e realizá-lo bienalmente. Assim, a segunda edição ocorreu em 2008. Por iniciativa própria, a prefeitura decidiu modificar o formato da votação, que passou a ter apenas cinco obras em toda a cidade, sendo apenas uma escolhida e executada. Além da internet, a prefeitura permitiu o voto por meio de um telefone gratuito, tentando mitigar o problema da exclusão digital. Ao fim do processo, novamente o OPD alcançou números impressionantes, com aproximadamente 130 mil participantes *on-line*, o que significou três vezes mais do que o número de participantes no OP presencial de 2008. Todavia, o processo também foi marcado por denúncias de fraude. Uma vez que apenas o título de eleitor era necessário para votar, fraudatórios votaram em nome de outros cidadãos, o que levou a uma denúncia pelo Ministério Público (Ferreira, 2012).

Diante desse cenário, diversas modificações foram realizadas para o OPD de 2011 (não houve edição em 2010), buscando tornar o processo mais seguro e livre de fraudes. Entre as mudanças, apontamos aqui a necessidade de um e-mail e de dois documentos para votar, além do fim do voto por telefone, considerado inseguro. Contudo, a obra vencedora do OPD 2008 não foi realizada. Segundo a prefeitura, ela foi incorporada por uma obra do governo federal, porém não havia sido iniciada até o ano de 2011. Assim, o OPD 2011 foi iniciado dentro de tal contexto de indefinições. Segundo Coleman e Sampaio (2016), também os mecanismos e o volume de divulgação nas mídias massivas foram diminuídos. De toda sorte, o processo tentou voltar a um modelo regionalizado, e o formato de 2006 foi retomado, apresentando 36 obras pré-escolhidas pela prefeitura para votação, sendo quatro para cada região administrativa da cidade. De toda sorte, o resultado foi significativamente inferior ao das edições anteriores. O número de participantes do OPD decresceu para 25 mil, o que significa quase 100 mil participantes a menos que a edição de 2008 e, pela primeira vez, um número menor de participantes *on-line* em comparação com o OP presencial do mesmo ano.

Esse cenário de diminuição drástica do número de participantes do OPD-BH chamou a atenção de Cunha et al. (2014), que resolveram estudar o modo como essa inovação democrática foi representada nos textos oficiais da prefeitura, bem como pela imprensa. As autoras deste estudo coletaram textos referentes às edições de 2006, 2008 e 2011, publicados pelas autoridades municipais na internet e pelos veículos jornalísticos O Estado de S. Paulo, O Estado de Minas, Globo Minas, Voz das Gerais, TV Alterosa e O Tempo. Este estudo chegou à conclusão de que tanto a prefeitura quanto o jornalismo trataram o OPD, prioritariamente, como uma ferramenta de votação, evidenciando os elementos técnicos envolvidos. Tal chave interpretativa teria posicionado em segundo plano a abordagem do OPD como possibilidade de fortalecer os processos deliberativos em torno do orçamento municipal ou mesmo de promover uma reflexão das impli-

cações de uma iniciativa de participação tal como aquela. "Ao escrever sobre o OP Digital como uma votação, eleição ou escolha, imprensa e governo excluem o papel político ativo do cidadão na deliberação, no debate possibilitado pelo uso das TIC", pontuam Cunha et al. (2014, p. 305). Assim, ao apresentar essa inovação democrática pelo que ela tem de trivial – uma votação – em vez de valorizar o potencial de transformação de uma compreensão mais deliberativa do processo de formulação de políticas públicas, o OPD-BH teria acabado por reproduzir o status quo da relação entre cidadãos e os agentes públicos municipais.

METODOLOGIA

Em cada edição do OPD, a prefeitura disponibilizou fóruns de comentários *on-line* para os cidadãos "terem voz", em suma, um lugar onde as pessoas poderiam debater, se engajar e mobilizar outros cidadãos. Como sabemos, a forma como os fóruns digitais são desenhados tem impacto sobre os resultados das conversações *on-line* (Barros, 2013; Kies, 2010), portanto é importante entender a usabilidade da ferramenta, assim como os constrangimentos e/ou incentivos trazidos por ela.

No geral, pode-se afirmar que era uma plataforma bem simples do ponto de vista tecnológico, não demandando qualquer registro ou identificação. Ademais, não havia a opção de postar ou compartilhar material audiovisual, como sons, imagens ou vídeos. Não havia, também, a opção de ranquear ou avaliar as postagens de outros participantes, como acontece em fóruns *on-line* mais recentes, como o Loomio (http://loomio.com) ou o Reedit (http://reedit.com). A primeira é uma plataforma feita especificamente para iniciativas de democracia digital, enquanto o Reedit é um fórum geral de entretenimento bastante utilizado nos Estados Unidos para discussão de todos os tipos de temas.

Além do mais, não havia postagens ou questões iniciais para começar a discussão. O fórum dividia as postagens simplesmente por projeto ou região da cidade. Assim, é possível afirmar que tais fóruns não foram construídos, especificamente, para incentivar a deliberação *on-line*, isto é, eles não apresentaram um design que favorecesse a interação entre os cidadãos, como é geralmente recomendado pela literatura (Deligiaouri, 2013; Dunne, 2010; Kies, 2010; Wright & Street, 2007). Evidentemente, isso não significa que podemos inferir a intencionalidade dos criadores desses fóruns, mas apenas reforçar que o seu desenho não incentivava diálogos.

Também é notável o fato de que funcionários da prefeitura moderaram esses fóruns, eliminando casos de linguagem ofensiva. Os moderadores, então, não agiram para facilitar a conversação nem responderam a questões ou demandas dos cidadãos. Dessa maneira, todas as mensagens foram enviadas exclusivamente por cidadãos (em alguns casos, no nome de organizações da sociedade civil, como associações de bairro). Nenhuma indicação foi dada de que essas mensagens seriam, de fato, lidas ou consideradas.

Os organizadores dos fóruns *on-line* do OPD nunca explicaram como (ou se) tais mensagens seriam utilizadas. O website do OPD não apresentou algo além de uma explicação superficial da oferta do fórum, a saber: "um ambiente para debate e discussão das pro-

postas" (OPD, 2008, 2011). Ainda, nenhuma explicação foi dada quanto à possibilidade de essas mensagens serem consideradas, logo não havia algum tipo de responsabilização pelos gestores públicos. Portanto, tratou-se de fórum *on-line* que ofereceu pouco ou nenhum empoderamento oficial ao cidadão.

O esforço analítico do presente trabalho consistiu em examinar, a partir de critérios especialmente desenhados para esta pesquisa, todas as mensagens postadas nas edições de 2008 e 2011 nos fóruns *on-line* do OPD de Belo Horizonte (N = 2.370). A primeira fase consistiu em coletar e salvar todos os comentários em um formato .txt, mantendo-se a identificação dos autores das mensagens, data da postagem e fórum de origem. Em seguida, os comentários foram codificados de acordo com os critérios construídos a partir da literatura, a saber: 1) sentimentos sobre os temas discutidos e o processo participativo; 2) a percepção da eficiência da própria participação; 3) a percepção de ser bem representado; 4) o emprego de narrativas e histórias pessoais. A fundamentação, definição e operacionalização de cada categoria serão apresentadas adiante.

A primeira análise de cada comentário apenas verificou se havia algum traço de sentimento ou não. Por traço, entendem-se palavras, expressões, marcações textuais (e.g. emoticons) e indicações mais ou menos explícitas de emoções, sensações, reações, disposições ou sentimentos etc. Isso implica reconhecer que raramente os textos eram explícitos nessas indicações ("estou com raiva da prefeitura") e que, portanto, a avaliação se baseou na leitura e interpretação das mensagens pelos codificadores, o que já foi realizado com sucesso pela pesquisa de Graham (2012). Exemplos de cada categoria serão apresentados para ilustrar os resultados.

Em termos de técnica, nós aplicamos a análise de conteúdo (AC). Cada mensagem postada foi considerada uma unidade de análise. Primeiramente, fizemos vários pilotos e testes para gerar nosso livro de código. Antes de codificar cada uma das mensagens do fórum, calculamos a concordância entre os codificadores (Krippendorff's alpha coefficient). Os dois codificadores que trabalharam nesta pesquisa analisaram de modo independente uma amostra aleatória com 200 mensagens dos fóruns de 2008 e de 2011 e alcançaram um coeficiente superior a 0,678 para todas as variáveis, incluindo "sentimentos" e "tipo de sentimentos".

Sentimentos nas discussões

Recentes avanços na teoria deliberativa indicam a importância dos sentimentos e das emoções para a deliberação (Steiner, 2012), a partir do entendimento de que os argumentos lógicos não podem ser completamente separados das emoções. Sobre o ambiente *on-line*, já existem registros na literatura de algumas avaliações que tratam dos sentimentos, porém se reconhece a dificuldade de tal avaliação nesse ambiente. Com isso, geralmente opta-se por análises mais qualitativas ao se tratar de fóruns *on-line* (e.g. Abreu & Pinho, 2014) ou aplicam-se *surveys* (McClain, 2009), sendo o estudo de Graham (2012) uma exceção a tanto.

Por isso, em busca de uma abordagem que fosse detalhada e ao mesmo tempo exequí-

vel, optamos por avaliar o sentimento a partir da busca por sentimentos expressos nas mensagens. Primeiramente, só avaliamos se havia ou não traços de sentimentos (variável *dummy*). Depois, nos casos em que a primeira variável teve resposta "sim", avaliamos se o sentimento era positivo ou negativo. E, finalmente, a partir de uma lista de sentimentos relatados pela literatura como de ocorrência comum nos fóruns *on-line* (Dillard & Backhaus, 2007; Graham, 2012; Hall, 2007; Morrell, 2010; Pizarro, 2000), classificamos o tipo de sentimento mais facilmente identificável em cada mensagem. Entre as mensagens que apresentaram algum tipo de sentimento (1.141), 87% tiveram o tipo de sentimento identificado, o que corresponde a 993 mensagens. Nos resultados, apresentamos uma descrição do percentual de cada um dos sentimentos, seguindo a linha do estudo de Graham (2012).

Percepção de efetividade política

Em primeiro lugar, avaliamos a percepção de melhor ou pior efetividade política. Para os cidadãos participantes de inovações democráticas, o empoderamento, a percepção da própria capacidade de gerar efeitos reais, é vital para o sucesso e para a manutenção da iniciativa, seja esta presencial (Fung, 2004) ou *on-line* (Smith, 2009). A pesquisa de Abreu e Pinho (2014) também apresenta indicativos para tal hipótese no caso específico do OPD.

Entretanto, os pesquisadores reconhecem ser factível que uma boa parte das mensagens não trate da expectativa que os cidadãos tinham de poder influenciar as decisões ou não. Dessa maneira, foi construído um indicador gradativo: 1) aprova a obra; 2) aprova a obra, mas faz sugestão de mudança ou propõe outra obra; 3) não aprova a obra; 4) não cita alguma obra. Enquanto é possível que participantes pudessem se sentir capazes de influenciar a decisão política e não aprovar determinada obra, acreditamos que essa variável é capaz de indicar insatisfação e frustração com as obras pré-aprovadas e com a incapacidade dos cidadãos de alterarem os projetos propostos.

Percepção da qualidade da representação

Avaliamos também a percepção de se sentir mais ou menos bem representado com a realização do OPD. Inovações democráticas como o OP Digital devem buscar melhorar o sentimento de representação dos cidadãos, ou seja, tornar os representantes mais próximos dos representados e aumentar a capacidade de decisão destes (Gomes, 2011; Smith, 2009). Entretanto, reconhecemos a dificuldade de encontrar marcas textuais que apontassem, explicitamente, tal percepção. Na prática, essa categoria foi marcada nos casos em que comentários tratavam sobre uma frustração de acreditar que a prefeitura e seus agentes não se importam com os sentimentos e opiniões da população (no caso, para menos bem representado) e o inverso para mais bem representado (e.g. elogios à prefeitura ou aos benefícios trazidos pelo OPD, afirmações de se sentir mais otimista em relação à política, valorizar o cuidado dos representantes com opiniões dos cidadãos).

Além da própria expressão da sensação de se sentir mais ou menos bem representado, verificamos que havia a necessidade de indicadores mais próximos à realidade dos cidadãos. Por isso, esta pesquisa verificou se os participantes endereçaram o comen-

tário para o poder público local por meio da pergunta: A mensagem é endereçada para a prefeitura? (variável *dummy*). Com isso, espera-se avaliar a expectativa que os cidadãos tinham quanto à possibilidade de o fórum funcionar como um canal de diálogo com as autoridades municipais.

RESULTADOS

Neste tópico, os resultados da análise de conteúdo são apresentados e discutidos. Resultados preliminares desta pesquisa podem ser encontrados em Sampaio e Barros (2015).

Sentimentos nas discussões

A análise de sentimentos nas discussões indicou que 54,6% das mensagens em 2008 e 41,2% em 2011 apresentaram algum traço de sentimento, conforme a Tabela 1. Isso significa que, mesmo com as dificuldades metodológicas de avaliar a expressão de sentimentos em ambientes *on-line*, os fóruns do OPD foram amplamente utilizados para tanto. De acordo a Tabela 2, entre os sentimentos manifestados, houve uma prevalência (62.5%) de sentimentos positivos em 2008 e, invertendo-se o vetor, uma maior (59%) de sentimentos negativos em 2011, conforme a Tabela 2.

Tabela 1. Frequência da ocorrência de sentimentos nos fóruns do OPD-BH em 2008 e 2011

Sentimentos	2008	2011
Sim	670 54.6%	471 41.2%
Não	557 45.4%	672 58.8%
Total	1227 100%	1143 100%

Qui-quadrado de Pearson = 42,544; graus de liberdade = 1; p-valor = ,000

Logo, a quebra da confiança ocorrida no OPD 2011, como esperado, não se evidenciou apenas na queda do número de votantes, mas também no conteúdo das mensagens enviadas aos fóruns.

Tabela 2. Frequência de sentimentos negativos ou positivos nos fóruns do OPD-BH em 2008 e 2011

Sentimentos	2008	2011
Positivos	419	193
	62,5%	41%
Negativos	251	278
	37,5%	59%
Total	670	471

Qui-quadrado de Pearson = 51,701; graus de liberdade = 1; p-valor = ,000

Se os tipos de sentimentos são levados em consideração (ver Tabela 3), é possível verificar que alguns sentimentos ocorreram de maneira similar em ambas as edições, como empatia (13,5% e 16,6%, respectivamente), mas fica claro que sentimentos positivos como satisfação (21,6%) e esperança (23,9%) ocorreram mais frequentemente em 2008, enquanto frustração (34,3%) foi o sentimento mais presente na edição de 2011, o que condiz com os resultados apresentados por Abreu e Pinho (2014).

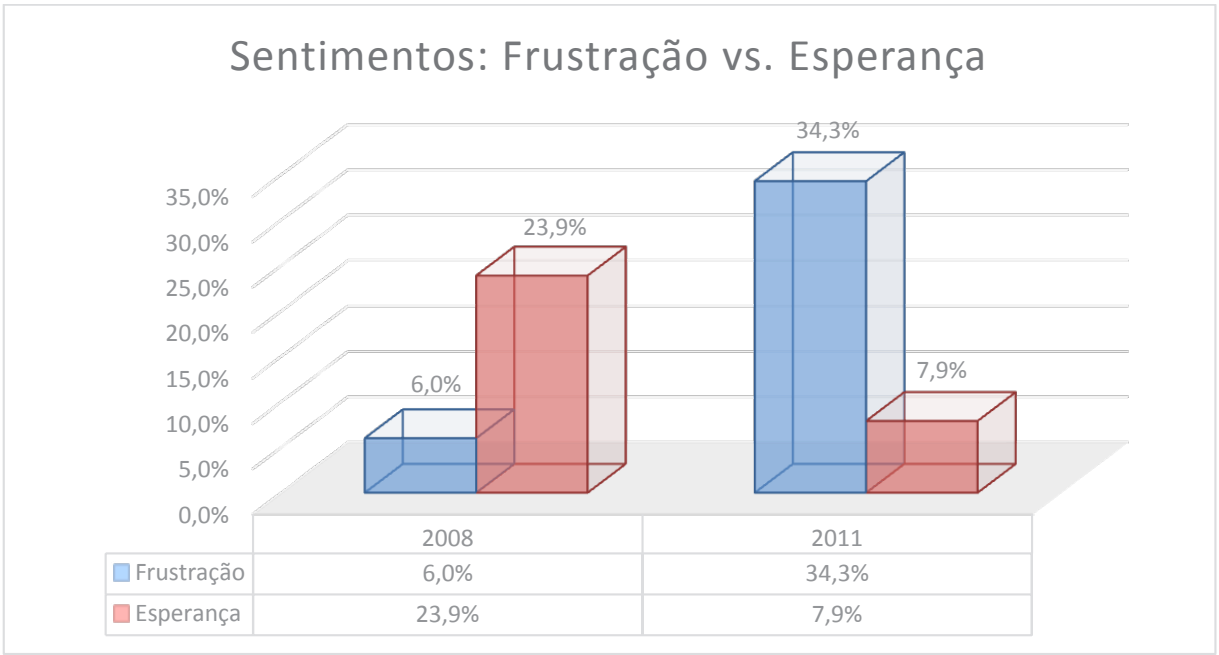
Tabela 3. Tipos de sentimentos encontrados nas mensagens dos fóruns do OPD-BH em 2008 e 2011

Sentimentos	**Ano**	
	2008	**2011**
Empatia	76 13,5%	71 16,6%
Esperança	135 23,9%	34 7,9%
Frustração	34 6%	147 34,3%
Indignação	94 16,6%	97 22,7%
Orgulho	9 1,6%	13 3%
Preocupação	64 11,3%	10 2,3%
Raiva	31 5,5%	7 1,6%
Satisfação	122 21,6%	49 11,4%
Total	565 100,0%	428 100,0%

Qui-quadrado de Pearson = 202,533; graus de liberdade = 7; p-valor = ,000

As mudanças de 2008 para 2011 são ilustradas pela comparação do sentimento de frustração e esperança (Gráfico 1), mas também pelos testes de qui-quadrado. Há uma diferença estatisticamente significante entre as edições do OPD em termos de ocorrência de sentimentos (42,544; graus de liberdade = 1; p-valor = ,000), ocorrência de sentimento positivo ou negativo (Qui-quadrado de Pearson = 51,701; graus de liberdade = 1; p-valor = ,000) e tipos de sentimentos (Qui-quadrado de Pearson = 202,533; graus de liberdade = 7; p-valor = ,000). Esses testes confirmam a hipótese inicial desta pesquisa de que houve uma variação na percepção do OPD-BH entre 2008 e 2011.

Gráfico 1. Comparação entre os sentimentos de frustração e esperança expressos nas mensagens dos fóruns do OPD-BH em 2008 e 2011



Percepção de efetividade política

Há certo consenso na literatura que avalia instâncias de participação de que os participantes precisam sentir que suas contribuições serão consideradas pelos promotores da iniciativa e, idealmente, que terão efeitos e consequências práticas na formulação de políticas públicas (Abreu & Pinho, 2014; Åström & Grönlund, 2012; Coleman & Blumler, 2009; Gomes, 2011). Dessa forma, os pesquisadores buscaram avaliar se as mensagens tinham marcas textuais que indicassem a percepção dos cidadãos da eficácia da própria participação no processo de tomada da decisão, mesmo que os indivíduos não tenham sido questionados a respeito. Reconhecemos, claro, que as mensagens com indicativos de eficácia seriam poucas, uma vez que não havia questionamento ou incentivo para tal expressão no fórum. No comparativo entre os anos, os resultados apresentados na Tabela 4 são díspares.

Tabela 4. Percepção de efetividade nos fóruns do OPD-BH em 2008 e 2011

Percepção de efetividade	2008	2011
Melhor	429 35%	88 7.7%
Pior	46 3.7%	170 14.9%
Não há indicativo	752 61.3%	885 77.4%
Total	1227 100.0%	1143 100.0%

Qui-quadrado de Pearson = 304,311; graus de liberdade = 2; p-valor = ,000

Em 2008, 35% das mensagens apresentaram algum traço ou referência de percepção de efetividade, evidenciando que os participantes se sentiram mais capazes de influenciar a política pública. Entretanto, na edição de 2011, a percepção de efetividade, para melhor ou para pior, caiu significativamente para 22,6% das mensagens. O teste de qui-quadrado demonstra uma diferença significativa entre os anos analisados (Qui-quadrado de Pearson = 304,311; graus de liberdade = 2; p-valor = ,000). Em 2011, a maior parte das mensagens mostrou que a percepção de efetividade foi reduzida. Do total, os pesquisadores encontraram 77 mensagens (6,7%) explicitamente mencionando a perda de confiança no processo por conta da não realização da obra aprovada na edição de 2008, como evidenciam os exemplos abaixo.

> Uma vergonha a gestão tendenciosa da PBH em não realizar obra vencedora do OP 2008 – praça São Vicente e direcionar recursos para Belvedere. As obras propostas no OP 2011 não justificam uma votação – são todas de baixo impacto e necessárias a uma cidade melhor (exceção são as câmeras de videomonitoramento, q requerem investimento maior, se forem para toda cidade). (J. G., 29/11/2011, OPD 2011).

> Incentivei muita gente p/ o projeto da praça São Vicente, e cadê a obra???????????????????????? é só decepção..... como votar de novo???????????????? (m.a., 28/11/2011, OPD, 2011).

Com isso, o indicador que procurou avaliar a aprovação da obra sugerida pelo governo municipal se mostrou pertinente. Conforme apresentado na Tabela 5, os resultados evidenciam que os fóruns do OPD de Belo Horizonte foram usados para discutir e comentar as obras sugeridas pela prefeitura, incluindo propostas alternativas e mudanças. Entretanto, novamente, a tendência se altera entre as duas edições. Em 2008, 70,8% das mensagens aprovaram as obras sugeridas sem restrições ou mudanças, enquanto, em 2011, esse número caiu para 37%.

Tabela 5. Comparação da aprovação das obras entre 2008 e 2011

Aprovação das obras	Ano	
	2008	2011
Aprova a obra	869	424
	70,8%	37,1%
Aprova a obra, mas faz sugestão de mudança ou propõe outra obra	172	275
	14%	24,1%
Não aprova a obra	131	315
	10,7%	27,6%
Não cita alguma obra	55	129
	4,5%	11,3%
Total	1227	1143
	100%	100%

Qui-quadrado de Pearson = 279,931; graus de liberdade = 3; p-valor = ,000

De 2008 para 2011, o número de mensagens que propunham alterações nas obras aumentou de 14% para 24,1% e as mensagens que não aprovavam a obra mudou de 10,7% para 27,6%. Sobre a edição de 2011, é revelador que, se somarmos o número de mensagens que propunham alterações (24,1%) com aquelas que não aprovavam a obra (27,6%), constatamos que 51,7% das mensagens evidenciavam que as pessoas não estavam totalmente satisfeitas com as obras. A diferença entre os anos não foi aleatória (Qui-quadrado de Pearson = 279,931; graus de liberdade = 3; p-valor = ,000).

Todavia, ao analisar cuidadosamente o conteúdo das mensagens, fica notável que os pedidos de mudança são significativamente diferentes entre 2008 e 2011. Enquanto em 2008 os pedidos eram centrados em mudanças ou alterações pontuais nas obras, em 2011, a maioria das mensagens (27,6%) apresentava reclamações sobre a pouca relevância das obras, sobre a necessidade de intervenções maiores ou, ainda, requisições com mudanças estruturais nas obras sugeridas pela prefeitura (24,1%). Conforme os exemplos abaixo, os comentários foram muitas vezes apresentados com um sentimento de revolta.

> Os projetos me desanimaram muito, não representando bem o que realmente aflige o povo belorizontino. Dei uma olhada nos resultados parciais e estou na dúvida para chegar a alguma conclusão: Ou as pessoas estão realmente muito preocupadas com segurança pública, ou a alta especificidade de algumas obras e o desconhecimento de sua utilidade/necessidade nos obrigou a um processo de eliminação das alternativas. (G.S., 21/11/2011, OPD 2011).

> Como é difícil entre projetos tão medíocres! Instalação de câmeras ou requalificação de uma mísera calçada?! Estou

> impressionado. Estas duas opções não deveriam nem ser chamadas de opções... (D.M., 21/11/2011, OPD 2011).

É importante lembrar que, em ambos os anos, as obras a serem colocadas em votação no OPD foram pré-selecionadas pela equipe da prefeitura. Em 2008, eram apenas cinco projetos para a cidade toda, e o OPD elegeu apenas um. Em 2011, as opções e o modo de escolha foram semelhantes a 2006, foram apresentadas quatro opções para cada uma das nove regionais, totalizando 36 opções, sendo aprovada a mais votada de cada regional. Assim, foram aprovados nove projetos.

Percepção de ser bem representado

De maneira similar ao expressado em outras categorias, houve uma notável mudança entre 2008 e 2011. Em 2008, 16% das mensagens postadas por cidadãos apresentavam a percepção de melhor representação, enquanto 10% das mensagens expressavam um sentimento de pior representação. Em 2011, a balança é invertida, e a discrepância aumenta: apenas 6,7% se sentiram mais bem representados, enquanto 16% se sentiram menos bem representados. A diferença é significativa (Qui-quadrado de Pearson = 62,057; graus de liberdade = 2; p-valor = ,000).

A diminuição do número de participantes do OPD-BH 2011 pode estar diretamente relacionada a uma frustração dos cidadãos ao perceberem que não estão sendo bem representados (Abreu & Pinho, 2014; Coleman & Sampaio, 2016). Ao oferecer uma instância de participação, a prefeitura desejava melhorar a percepção da qualidade da representação, porém a não realização do projeto vencedor de 2008 e a falta de confiança no próprio mecanismo de votação podem ter contribuído para um efeito inverso.

Tabela 6. Comparação da percepção da qualidade da representação em 2008 e 2011

Percepção de representação	2008	2011
Mais bem representado	204 16.6%	77 6.7%
Menos bem representado	141 11.5%	191 16.7%
Não há indicativo	882 71.9%	875 76.6%
Total	1227 100.0%	1143 100.0%

Qui-quadrado de Pearson = 62,057; graus de liberdade = 2; p-valor = ,000

Com a constatação de que o número de mensagens com marcas da percepção da representação é relativamente baixo, optou-se, então, por verificar o número de mensagens endereçadas à prefeitura, conforme disposto na Tabela 7. Nas duas edições do OPD-BH em análise, o número de mensagens que se reportou diretamente à prefeitura e/ou seus agentes foi bastante expressivo (45,1% em 2008 e 39,5% em 2011). A diferença entre os anos, entretanto, não foi significativa (Qui-quadrado de Pearson = 7,729; graus de liberdade = 1; p-valor = ,005).

Tabela 7. Ocorrência de mensagens endereçadas à prefeitura nos fóruns do OPD-BH em 2008 e 2011

Direcionado às autoridades locais	2008	2011
Sim	553 45.1%	451 39.5%
Não	674 54.9%	692 60.5%
Total	1227 100%	1143 100%

Qui-quadrado de Pearson = 7,729; graus de liberdade = 1; p-valor = ,005

Considerando resultados de estudos anteriores em relação a mensagens dirigidas a outros cidadãos, na edição de 2008 (Sampaio et al., 2010) e 36% na edição de 2011 (Ferreira, 2012), temos que o endereçamento da mensagem à prefeitura foi maior do que a reciprocidade entre os participantes. Os participantes estavam mais interessados em falar diretamente com os administradores do município do que discutir com os demais cidadãos.

Os cidadãos usaram os fóruns para tirar dúvidas, realizar sugestões e críticas, ou compartilhar histórias e sentimentos. Os participantes demonstraram repetidamente a expectativa de que funcionários da prefeitura respondessem aos comentários, apesar de não haver qualquer promessa nesse sentido, como de fato não aconteceu em nenhum momento.

> Em princípio apoio a obra. Mas gostaria de saber qual seria o impacto ambiental das novas construções na região, pois é sabido que por ali existem reservas naturais da fauna e flora. (B., 18/11/2008, OPD 2008).

> [...] porque excluíram o bairro São Gabriel? A rua José Toledo de Oliveira e a praça existente vivem tendo assaltos e pessoas muito suspeitas abordando os moradores, gostaria em nome dos moradores da rua e do bairro que colocassem uma ou mais câmaras em pontos estratégicos do bairro. Por favor envía-me uma resposta o mais rápido que puder. Obrigado. (L., 23/11/2011, OPD 2011).

CONCLUSÃO

Nosso estudo tem diversas limitações, uma vez que é baseado, exclusivamente, nas

mensagens enviadas por cidadãos nos fóruns on-line do OPD; não fizemos, portanto, uma análise representativa da população de Belo Horizonte ou mesmo dos participantes do OPD como um todo. Para uma verificação precisa de tal sentimento, seriam necessárias técnicas de amostragem sofisticadas e outros métodos de coleta de dados, a exemplo de entrevista individual (questionários ou entrevistas em profundidade) ou em grupo (a exemplo de grupos focais).

Dito isso, esta pesquisa realizou uma análise de conteúdo comparativa entre as mensagens enviadas pelos cidadãos nos fóruns on-line das duas edições do OPD. Na edição de 2008, fomos capazes de identificar um ambiente favorável, no qual 62,5% das mensagens apresentaram sentimentos positivos, cidadãos pareciam confiar no instrumento participativo e em seus promotores. Trinta por cento de todas as mensagens expressaram uma percepção de maior efetividade política e 84,8% das mensagens aprovavam as obras apresentadas pela prefeitura.

Entretanto, em 2011, a análise de conteúdo das mensagens indicou um clima desfavorável (59% das mensagens expressaram sentimentos negativos), refletido tanto na expressão de sentimentos diários (e.g. frustração 31,2%, indignação 21,2%) e na percepção de estar menos bem representado (16,7% das mensagens em 2011) quanto em percepções da população da falta de sua eficácia política (esse valor subiu de 3,7%, 2008, para 14,9% em 2011).

Em 2011, participantes expressaram frustração pela falta de opções, pela falta de responsividade da prefeitura e, em especifico, por conta da não realização da obra escolhida em 2008, uma vez que tinha sido englobada em um projeto federal. Um elemento agravante da frustração decorrente da não realização da obra de 2008 pode ter sido uma falha na comunicação institucional. Há indícios de que as razões que explicam a transferência de responsabilidade pela obra não foram eficientemente comunicadas aos cidadãos belorizontinos. Essa justificativa está disponível apenas no site, especificamente na seção de perguntas frequentes, além de ter sido tratado em entrevistas dos gestores a jornais locais. As mensagens dos fóruns on-line evidenciam uma patente perda de confiança dos cidadãos no processo participativo e em seus representantes municipais, confirmando nossa hipótese principal.

Não se pode perder de vista, contudo, que a insatisfação é característica dos processos democráticos de decisão, porém, no caso em análise, percebe-se que boa parte da insatisfação poderia ter sido evitada se os cidadãos tivessem sido ouvidos desde a definição da pauta que seria colocada em votação (Abreu & Pinho, 2014; Coleman & Sampaio, 2016; Cunha et al., 2014; Fung, 2004; Macintosh & Whyte, 2008; Smith, 2009).

Mesmo no ambiente positivo de 2008, quase um quarto das mensagens (24,7%) tratava de pedidos por mudanças nas obras em votação ou mesmo pedidos pela realização de outras obras, número que cresceu drasticamente para mais da metade (51,7%) das mensagens em 2011. Em especial, a pesquisa evidencia que os cidadãos consideraram, no geral, as intervenções propostas pelo OPD 2011 restritas ou insuficientes ou, ainda, que não se tratava de obras realmente urgentes e necessárias para cada uma das regiões de Belo Horizonte. Portanto, cidadãos podem

não ter participado em 2011 por acharem que seu esforço não seria devidamente recompensado, devido às limitações dos projetos, algo que poderia ser sido previsto em fases anteriores do processo.

Nós entendemos que iniciativas de e-participação, que abrem canais para ouvir as vozes dos cidadãos, não podem considerar suas mensagens friamente (ou, pior, ignorá-las). Quando um governo abre um canal oficial de comunicação, cidadãos tendem a esperar interagir com seus representantes e usar esse canal para expressar seus desejos e vontades, mesmo que as regras não deixem isso explícito. Apesar das notáveis limitações dessa plataforma digital, tais mensagens poderiam ser utilizadas como um tipo de consulta pública colaborativa, na qual os cidadãos apontam problemas urbanos e possíveis soluções. Enquanto tais opiniões não são representativas da população da cidade, elas poderiam ser aproveitadas como feedbacks das obras (incluindo sugestões de melhorias) e como um levantamento de outras necessidades das regiões.

Ademais, o sentimento de frustração, a percepção de estar mal representado, de baixa eficácia política, podem indicar que os efeitos negativos são muito maiores que quaisquer outros positivos ao abrir o processo de tomada de decisão aos cidadãos, sem, entretanto, considerá-los. Enquanto o artigo se deteve na análise dos fóruns on-line como forma de avaliação do OPD, fica claro, com a leitura, que a quebra de confiança também se estende, em maior ou menor medida, para o governo municipal. Em diversos casos, como já apontado, as pessoas postaram na plataforma com a expectativa de serem respondidas por representantes da prefeitura, mas, a partir da nossa análise, que considerou todos os comentários enviados, podemos afirmar que nenhuma resposta foi apresentada. Ao investir tempo e expectativa em participar em fóruns on-line, os cidadãos, evidentemente, sentem-se frustrados ao serem ignorados, reforçando a percepção de que o governo é distante e não os está escutando (Abreu & Pinho, 2014; Coleman & Blumler, 2009), o que pode reduzir a confiança no processo político e também em suas instituições (Tolbert & Mossberger, 2006). As autoridades políticas não deveriam subestimar o impacto desses efeitos negativos e como isso poderá conter os efeitos positivos alcançados pelas primeiras edições do OPD de Belo Horizonte.

REFERÊNCIAS

Abreu, J. C. A., & Pinho, J. A. G. (2014). Sentidos e significados da participação democrática através da Internet: Uma análise da experiência do orçamento participativo digital. *RAP-Revista de Administração Pública*, 48(4), 821-846. doi:10.1590/0034-76121707

Allegretti, G. (2012). From skepticism to mutual support: Towards a structural change in the relations between participatory budgeting and the information and communication technologies? In P. Mindus, A. Greppi, & M. Cuono (Eds.), *Legitimacy 2.0: E-democracy and public opinion in the digital age* (pp. 145-181). Frankfurt, Germany: Goethe-University Press.

Åström, J., & Grönlund, Å. (2012). Online consultations in local government: What works, when, and why? In S. Coleman, & P. M. Shane (Eds.), *Connecting democracy: Online consultation and the flow of politi-*

cal communication (pp. 75-96). Cambridge, USA: MIT Press.

Barros, S. (2013). *Deliberação pública online: Esferas conversacionais ao redor de conteúdos de três jornais brasileiros* (Dissertação de mestrado em Comunicação e Cultura Contemporâneas, Universidade Federal da Bahia, Salvador, BA).

Barros, S. (2016). Os desafios das consultas públicas online: Lições do Marco Civil da Internet. *Liinc em Revista*, 12(1), 72-89. doi:10.18617/liinc.v12i1.884

Best, N., Ribeiro, M. M., Matheus, R., & Vaz, J. (2010). Internet e a participação cidadã nas experiências de orçamento participativo digital no brasil. *Cadernos PPG-AU/FAUFBA*, 9, 105-124.

Coleman, S., & Blumler, J. G. (2009). *The Internet and democratic citizenship: Theory, practice and policy (Vol. 1).* Cambridge, USA: Cambridge University Press.

Coleman, S., & Sampaio, R. C. (2016). Sustaining a democratic innovation: A study of three e-participatory budgets in Belo Horizonte. *Information, Communication & Society,* 20(5), 754-769. doi:10.1080/1369118X.2016.1203971

Cunha, M. A., Coelho, T. R., & Pozzebon, M. (2014). Internet e participação: O caso do orçamento participativo digital de Belo Horizonte. *RAE-Revista de Administração de Empresas*, 54(3), 296-308. doi:10.1590/S0034-759020140305

Deligiaouri, A. (2013). Open governance and e-rulemaking: Online deliberation and policy-making in contemporary Greek politics. *Journal of Information Technology & Politics*, 10(1), 104-124. doi:10.1080/19331681.2012.746109

Dillard, J. P., & Backhaus, S. J. (2007). Civic deliberation, emotional response, and political involvement. *The International Journal of Public Participation*, 1(2), 1-18.

Dunne, K. (2010). Can online forums address political disengagement for local government? *Journal of Information Technology & Politics,* 7(4), 300-317. doi:10.1080/19331681.2010.491023

Dutil, P. A., Howard, C., Langford, J., & Roy, J. (2008). Rethinking government-public relationships in a digital world: Customers, clients, or citizens?. *Journal of Information Technology & Politics,* 4(1), 77-90. doi:10.1300/J516v04n01_06

Ferreira, D. E. S. (2012). *Uma análise comparada do impacto dos usos das novas tecnologias digitais na dinâmica participativa e deliberativa dos orçamentos participativos de Belo Horizonte e Recife* (Dissertação de mestrado, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, MG).

Fung, A. (2004). Receitas para esferas públicas: Oito desenhos institucionais e suas conseqüências. In V. S. P. Coelho, & M. Nobre. *Participação e deliberação: Teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo* (pp. 173-209). São Paulo, SP: Editora 34.

Gomes, W. (2011). Participação política online: Questões e hipóteses de trabalho. In R. C. M. Maia, W. Gomes, & F. P. J. A. Marques

(Orgs.), *Internet e participação política no Brasil* (pp. 231-256). Porto Alegre, RS: Sulina.

Gomes, W. (2017). 20 anos de política, Estado e democracia digitais: Uma "cartografia" do campo. In S. P. Silva, R. C. Bragatto, & R. C. Sampaio, (Orgs.) *Democracia digital, comunicação política e redes: Teoria e prática* (pp. 39-76). Rio de Janeiro, RJ: Folio Digital.

Graham, T. (2012). Beyond "political" communicative spaces: Talking politics on the Wife Swap discussion forum. *Journal of Information Technology & Politics,* 9(1), 31-45. doi:10.1080/19331681.2012.635961

Hall, C. (2007). Recognizing the passion in deliberation: Toward a more democratic theory of deliberative democracy. *Hypatia*, 22(4), 81-95.

Kies, R. (2010). *Promises and limits of web--deliberation.* New York, USA: Palgrave Macmillan.

Lazer, D., Neblo, M., & Esterling, K. (2012). The internet and the Madisonian cycle: Possibilities and prospects for consultative representation. In S. Coleman, & P. M. Shane (Eds.), *Connecting democracy: Online consultation and the flow of political communication* (pp. 265-283). Cambridge, USA: The MIT Press.

Macintosh, A., & Whyte, A. (2008). Towards an evaluation framework for eParticipation. Transforming Government: People, *Process and Policy*, 2(1), 16-30. doi:10.1108/17506160810862928

Margetts, H. Z. (2009). The Internet and public policy. *Policy & Internet*, 1(1), 1-21. doi:10.2202/1948-4682.1029

McClain, C. (2009). Debating restrictions on embryonic stem cell research: An experimental study of online deliberation and political emotion. *Politics and the Life Sciences,* 28(2), 48-68.

Morrell, M. E. (2010). *Empathy and democracy: Feeling, thinking, and deliberation.* State College, USA: Pennsylvania State University Press.

Orçamento Participativo Digital. (2008). *Prefeitura Municipal de Belo Horizonte.* Recuperado de http://opdigital.pbh.gov.br/

Orçamento Participativo Digital. (2011). *Prefeitura Municipal de Belo Horizonte.* Recuperado de http://opdigital2011.pbh.gov.br/

Pizarro, D. (2000). Nothing more than feelings? The role of emotions in moral judgment. *Journal for the Theory of Social Behaviour*, 30(4), 355-375. doi:10.1111/1468-5914.00135

Raupp, F. M., & Pinho, J. A. G. (2012). Possibilidades de participação no Legislativo Municipal por meio de portais eletrônicos. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania,* 17(61), 169-192. doi:10.12660/cgpc.v17n61.7177

Sampaio, R. C. (2016). e-Orçamentos participativos como iniciativas de e-solicitação: Uma prospecção dos principais casos e reflexões sobre a e-participação. *RAP-Revista de Administração Pública,,* 50(6), 765-784. doi:10.1590/0034-7612152210

Sampaio, R. C., & Barros, S. A. R. (2015).

Para além da deliberação online: Os fóruns do OP digital como método de avaliação da política pública. In A. Aldé, & J. Marques (Orgs.), *Internet e poder local*. Salvador, BA: EdUFBA, pp. 359-392.

Sampaio, R. C., Maia, R. C. M., & Marques, F. P. J. A. (2010). Participação e deliberação na internet: Um estudo de caso do orçamento participativo digital de Belo Horizonte. *Opinião Pública*, 16(2), 446-477. doi:10.1590/S0104-62762010000200007

Sampaio, R. C., & Peixoto, T. (2014). Electronic participatory budgeting: False dilemmas and true complexities. In N. Dias. (Ed.), *Hope for democracy: 25 years of participatory budgeting worldwide* (pp. 413-426). São Brás de Alportel,Portugal: In Loco Association.

Sintomer, Y., Herzberg, C., & Allegretti, G. (2013). *Learning from the South: Participatory budgeting worldwide – An invitation to global cooperation.* Updated version. Dialog Global, 25.

Smith, G. (2009). *Democratic innovations: Designing institutions for citizen participation.* Cambridge, USA: Cambridge University Press.

Steiner, J. (2012). *The foundations of deliberative democracy: Empirical research and normative implications*. Cambridge, USA: Cambridge University Press.

Tolbert, C. J., & Mossberger, K. (2006). The effects of e-government on trust and confidence in government. *Public Administration Review*, 66(3), 354-369. doi:10.1111/j.1540-6210.2006.00594.x

Wampler, B. (2008). A difusão do orçamento participativo brasileiro: "Boas práticas" devem ser promovidas? *Opinião Pública*, 14(1), 65-95. doi:10.1590/S0104-62762008000100003

Wright, S., & Street, J. (2007). Democracy, deliberation and design: The case of online discussion forums. *New Media Society*, 9(5), 849-869. doi:10.1177/1461444807081230

CONCEITO DE TERRITÓRIO RURAL E POLÍTICAS PÚBLICAS E SUA EVOLUÇÃO HISTÓRICA NOS GOVERNOS FHC E LULA

THE CONCEPT OF RURAL TERRITORY AND PUBLIC POLICIES AND ITS HISTORICAL EVOLUTION IN THE FHC AND LULA ADMINISTRATIONS

CONCEPTO DE TERRITORIO RURAL Y POLÍTICAS PÚBLICAS, Y SU EVOLUCIÓN HISTÓRICA EN LOS GOBIERNOS FHC Y LULA

RESUMO

O presente artigo busca refletir sobre o conceito de território rural como categoria de análise das dinâmicas espaciais e sua dependência e implicação em políticas públicas, objetivando resgatar o histórico do seu aperfeiçoamento nos governos de FHC e Lula. A partir da revisão da literatura, o artigo procura comparar as estratégias de desenvolvimento territorial rural nos dois governos, contribuindo com a discussão a respeito da perspectiva territorial no desenvolvimento regional no Brasil. O resultado permitiu constatar que houve avanços, apensar de existirem enormes desafios a serem superados, entre os quais uma maior participação e qualificação dos atores sociais e uma disposição política para uma gestão democrática por parte dos atores governamentais.

PALAVRAS-CHAVE: Territórios rurais, política pública, participação social, desenvolvimento territorial, agricultura familiar.

César Cândido Brito cesar.brito@ifgoiano.edu.br
Mestre em Administração Pública pela Universidade de Brasília – Brasília – DF, Brasil

Submetido 18.03.2016. Aprovado 24.07.2017

Avaliado pelo processo de *double blind review*.

DOI: http://dx.doi.org/10.12660/cgpc.v22n72.60260

Esta obra está submetida a uma licença Creative Commons

Abstract

The present article aims to reflect on the concept of rural territory as a category of analysis of spatial dynamics, as well as its dependence on and implications for public policies, in order to recover the history of its improvement in the administrations of former Brazilian presidents Fernando Henrique Cardoso (a.k.a. FHC) and Lula. From a review of the literature, the article seeks to compare rural territory development strategies in both administrations, thus contributing to the discussion about the territorial aspects of regional development in Brazil. Our results show that there were advances, despite the enormous challenges still to overcome, among which are a greater participation and qualification of social actors and a political disposition for democratic administration by government actors.

Keywords: *Rural territories, public policy, social participation, territory development, family farming.*

Resumen

El presente artículo busca reflexionar sobre el concepto de territorio rural como categoría de análisis de las dinámicas espaciales y su dependencia e implicaciones en las políticas públicas, con el objetivo de rescatar el historial de su perfeccionamiento en los gobiernos de FHC y Lula. A partir de la revisión de la literatura, en el artículo se comparan las estrategias de desarrollo territorial rural de los dos gobiernos, contribuyendo así con la discusión acerca de la perspectiva territorial en el desarrollo regional en Brasil. El resultado permitió constatar que hubo avances a pesar de existir enormes desafíos por superar, entre ellos, una mayor participación y calificación de los actores sociales y una disposición política de los actores gubernamentales para una gestión democrática.

Palabras clave: *Áreas rurales, políticas públicas, participación social, desarrollo territorial, agricultura familiar.*

INTRODUÇÃO

Este trabalho visa dar uma contribuição, por meio da análise do conceito de território rural, a sua relação com política pública, sobretudo nos governos de Fernando Henrique Cardoso (FHC) e Luiz Inácio Lula da Silva (Lula).

Os problemas enfrentados pelo setor rural no Brasil requerem políticas públicas pertinentes e que viabilizem os pequenos empreendimentos produtivos, contribuam para fixar o agricultor no campo, minimizem os conflitos rurais, diminuam as desigualdades sociais e colaborem para o desenvolvimento regional.

A abordagem territorial ganhou importância na formulação das políticas públicas brasileiras direcionadas aos territórios rurais, sobretudo a partir da década de 90 do século XX, em consequência das políticas liberais, reforma ou reconstrução do Estado e da abertura econômica, processo que o Estado brasileiro implantou como remédio no combate à forte crise fiscal, e das diretrizes descentralizadoras da Constituição Federal (CF) de 1988. Os artigos 204 e 227 da CF/88 deixam claros os sinais da luta pela democratização da gestão pública, ao assegurar a participação da população, por meio de organizações representativas, no processo de formulação e controle das políticas públicas em todos os níveis da gestão administrativa (municipal, estadual e federal).

Os princípios democratizantes passaram, então, a influenciar a postura estatal e fizeram emergir novos modos de condução das políticas territoriais, reforçando a necessidade fundamental da participação da sociedade desde o planejamento até a execução das políticas governamentais, no sentido da democratização da gestão pública.

Entre outros fatores que também contribuíram para a valorização do processo de desenvolvimento territorial, encontra-se o acelerado avanço tecnológico no campo, a globalização da economia, a atuação política dos movimentos ambientalistas que, desde a década de 1970, realizaram diversas experiências locais baseadas na noção de sustentabilidade, e a influência das instituições multilaterais, como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), que passaram a condicionar a concessão de financiamento aos países emergentes à incorporação em seus programas de expansão rural, de pressupostos e estratégias visando à redução da pobreza, ao estímulo às formas de organização coletiva, à conservação dos recursos naturais e à visão mais integrada dos espaços rurais e urbanos por meio da perspectiva territorial (Hespanhol, 2010).

A partir desse contexto, este artigo analisa as contribuições dos governos de FHC e Lula para a consolidação e desenvolvimento dos territórios rurais brasileiro com ênfase na participação social na discussão e implantação de políticas públicas para o segmento rural.

Para tanto, o artigo está organizado em duas seções, além desta introdução e das considerações finais. Na primeira, analisamos algumas interpretações e conceitos de território rural e desenvolvimento territorial. Na segunda, abordamos as políticas públicas para o crescimento territorial rural no Brasil nos governos de FHC e Lula, discutindo os principais momentos e fatores que contribuíram para a expansão e consolidação dos territórios rurais no Brasil.

CONCEITO DE TERRITÓRIO

Os conceitos de território e de desenvolvimento territorial têm sido amplamente utilizados pelos pesquisadores que estudam os processos de desenvolvimento rural no Brasil, principalmente a partir dos anos de 1990 e, em especial, a partir de 2003, com a criação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), ligada ao extinto Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), incorporando ao Estado brasileiro uma dimensão espacial de desenvolvimento rural, contrapondo-se a uma dinâmica de desenvolvimento regional anteriormente adotada.

Haesbaert e Limonad (2007, p. 45) analisam o território com diferentes enfoques, a partir de três vertentes básicas, conforme a dimensão social priorizada:

1. Política (referente às relações espaço-poder em geral) ou jurídico-política (relativa também a todas as relações espaço-poder institucionalizadas): a mais difundida, onde o território é visto como um espaço delimitado e controlado, por meio do qual se exerce um determinado poder, na maioria das vezes – mas não exclusivamente – relacionado ao poder político do Estado.

2. Cultural (muitas vezes culturalista) ou simbólico-cultural: prioriza a dimensão simbólica e mais subjetiva, em que o território é visto, sobretudo, como o produto da apropriação/valorização simbólica de um grupo em relação ao seu espaço vivido.

3. Econômica (muitas vezes economicista): menos difundida, enfatiza a dimensão espacial das relações econômicas, o território como fonte de recursos e/ou incorporado no

embate entre classes sociais e na relação capital-trabalho, como produto da divisão "territorial" do trabalho, por exemplo.

Observa-se, portanto, que território é um conceito amplo e que varia dependendo da perspectiva enfatizada, que, conforme Ortega (2008, p. 51), adquiriu um caráter polissêmico, ou seja, com múltiplos significados e sentidos, significados esses que, posteriormente, Haesbaert (2004b) destacou que dependerão essencialmente da área de interesse em que está sendo estudado o tema:

> Enquanto o geógrafo tende a enfatizar a materialidade do território, em suas múltiplas dimensões [...] a Ciência Política enfatiza sua construção a partir de relações de poder (na maioria das vezes, ligada a concepção de Estado); a Economia, que prefere a noção de espaço à de território, percebe-o muitas vezes como um fator locacional ou como uma das bases da produção (enquanto "força produtiva"); A Antropologia destaca sua dimensão simbólica, principalmente no estudo das sociedades ditas tradicionais [...] a Sociologia o enfoca a partir de sua intervenção nas relações sociais, em sentido amplo, e a Psicologia, finalmente, incorpora-o no debate sobre a construção da subjetividade ou da identidade pessoal, ampliando-o até a escala do indivíduo. (p. 37)

Raffestin (1993) parte, inicialmente, da confrontação dos conceitos de espaço e território. Para ele, espaço e território possuem conceitos distintos, sendo, ainda, o espaço anterior ao território, e está relacionado ao patrimônio natural existente numa região definida; o território se incorporaria à apropriação do espaço pela ação social de diferentes atores. Logo, as relações que se estabelecem no território por um grupo ou indivíduo devem ser compreendidas como relações de poder. Para Raffestin (1993):

> O território não poderia ser nada mais que o produto dos atores sociais. São eles que produzem o território, partindo da realidade inicial dada, que é o espaço. Há, portanto, um "processo" do território, quando se manifestam todas as espécies de relações de poder. (pp. 7-8)

A questão de poder é citada por vários autores, como fator característico de um território formado por diversos atores e disputas políticas, objetivando cooperação positiva.

> O território, enquanto espaço socialmente organizado, configura-se no ambiente político institucional onde mobilizam os atores regionais em prol do seu projeto (ou seus projetos, mesmo que encerrem conflitos de interesses) de desenvolvimento. O principal objetivo é a geração de relações de cooperação positivas e transformadoras do tecido social. (Rocha, Schefler & Couto, 2004, p. 94)

Souza (1995) também comunga com Rocha et al. (2004), quanto a disputas de poder, ao conceituar território:

> O território, [...] é fundamentalmente um espaço definido e delimitado por e a partir de relações de poder. A questão primordial, aqui, não é, na realidade, quais são as características geoecológicas e os recursos naturais de uma certa área, o que se produz ou quem produz em um dado espaço, ou ainda quais as ligações afeti-

> vas e de identidade entre um grupo social e seu espaço. [...] o verdadeiro Leitmotiv é o seguinte: quem domina ou influencia e como domina ou influencia esse espaço? Esse Leitmotiv traz embutida, ao menos de um ponto de vista não interessado em escamotear conflitos e contradições sociais, a seguinte questão inseparável, uma vez que o território é essencialmente um instrumento de exercício de poder: quem domina ou influencia quem nesse espaço, e como? (pp. 78-79)

Para Abramovay (2000), a ideia central é que o território, mais que uma simples base física para as relações entre indivíduos e empresas, possui um tecido social, uma organização complexa feita por laços que vão muito além de seus atributos naturais e dos custos de transportes e de comunicações. Abramovay (2000) ressalta: "Um território representa uma trama de relações com raízes históricas, configurações políticas e identidades que desempenham um papel ainda pouco conhecido no próprio desenvolvimento econômico" (p. 6).

Nessa perspectiva, o território se constrói em função da capacidade dos atores de:

> Estabelecer relações organizadas – mercantis e não mercantis – que favoreçam não só a troca de informações e a conquista conjunta de certos mercados, mas também a pressão coletiva pela existência de bens públicos e de administrações capazes de dinamizar a vida regional. (Abramovay, 2002, p. 122)

O Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (Condraf), atualmente ligado à Secretaria Especial de Agricultura Familiar e Desenvolvimento Agrário da Casa Civil da Presidência da República, que é um órgão colegiado composto por membros do governo e da sociedade civil, com o objetivo de propor diretrizes para a formulação e a implementação de políticas públicas ativas, com atuação no desenvolvimento rural sustentável, na agricultura familiar e reforma agrária, aprovou a Resolução n. 52/2005, a qual considera a concepção de território como:

> Espaço físico, geograficamente definido, não necessariamente contínuo, compreendendo cidades e campos, caracterizados por critérios multidimensionais, tais como o ambiente, a economia, a sociedade, a cultura, a política e as instituições e uma população com grupos sociais relativamente distintos, que se relacionam interna e externamente por meio de processos específicos, onde se pode distinguir um ou mais elementos que indicam identidade e coesão social, cultural e territorial. (Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2005d, p. 85).

Perico (2009) compartilha a concepção normalista do Condraf pela qual a abordagem territorial não pode ser considerada apenas uma etapa do processo de desenvolvimento sustentável no meio rural. Para o autor, os territórios devem proporcionar condições para que os atores sociais possam planejar e desenvolver ações futuras:

> A adoção da abordagem territorial como referência para estratégias de apoio ao desenvolvimento rural se apoia pelo menos em quatro aspectos: a) o rural é mais do que agrícola, mais que um setor econômico, e as áreas rurais são definidas

> por suas características espaciais [...] b) a escala municipal é restrita para o planejamento e a organização dos esforços de promoção do desenvolvimento; c) a escala estadual é bastante ampla para conseguir cuidar da heterogeneidade e das especificidades locais, que devem ser mobilizadas em prol de iniciativas de desenvolvimento [...] d) o território é a unidade que melhor dimensiona os laços de proximidade entre as pessoas, grupos sociais e instituições que podem ser mobilizados e convertidos em eixo central para a definição de iniciativas orientadas ao desenvolvimento. (Perico, 2009, p. 28)

Santos (2000), por sua vez, destaca o sentimento de pertencimento e/ou identidade que as pessoas possuem em relação aos territórios em que vivem. Nas palavras desse autor:

> O território não é apenas o resultado da superposição de um conjunto de sistemas naturais e um conjunto de sistemas de coisas criadas pelo homem. O território é o chão e mais a população, isto é, uma identidade, o fato e o sentimento de pertencer àquilo que nos pertence. O território é a base do trabalho, da residência, das trocas materiais e espirituais e da vida, sobre os quais ele influi. (Santos, 2000, p. 96)

Observa-se que o território possui uma diversidade de conceitos, que incorpora uma contribuição interdisciplinar, aproximando-se da História, na visão de Abrão (2010): "A utilização do território pelo homem cria o espaço, projetado pelo trabalho. Neste sentido, se faz necessário compreender a História, numa relação dialética, envolvendo o tempo curto, o médio, a longa duração" (p. 61); da Geografia, ciência pioneira na utilização do conceito, na qual o conceito de território está relacionado com o espaço; das Ciências Sociais, em que território serve como identificador do habitat, biomas e/ou ecossistemas para os seres vivos; e das Ciência Humanas, em que o território é visto como espaço onde os seres humanos, divididos em grupos sociais, estabelecem contato de relação e interação.

Apesar da pluralidade de conceituações, Fernandes (2013) argumenta que o território deve ser entendido em suas diversas dimensões:

> O conceito de território pode significar também espaços sociais em suas diversas dimensões: culturais, políticas, econômicas, históricas, ou seja, as relações sociais, e em sua complexidade, espacialidade e temporalidade. Inclusive no plano das ideias, da construção de conhecimentos e suas diferentes leituras das realidades, do sentido e do significado, das divergências e convergências, do diálogo e do conflito. Esse é seu sentido relacional, subjetivo, abstrato, representável e indeterminado. Portanto, temos territórios em movimento. (p. 220)

Ainda segundo Fernandes (2013), o território em movimento produz múltiplas territorialidades e territorializações, desterritorializando e reterritorializando relações sociais, resolvendo problemas, manifestando sua conflitualidade. Logo, entende-se que esse território em movimento é necessário para pensar as questões envolvidas no processo de desenvolvimento territorial.

Sendo o território conceito central na implantação de políticas públicas e privadas, seja no campo ou na cidade, promovida pelo governo, instituições transnacionais e movimento sociais, torna-se de fundamental a percepção de seu conceito, haja vista: "O território compreendido pela diferencialidade pode ser utilizado para a compreensão das diversidades e das conflitualidades das disputas territoriais" (Fernandes, 2009, p. 200).

Essa percepção permite entender as relações de poder, conflitos sociais e lutas de classe pelo controle dos espaços, facilitando a busca de soluções para os problemas territoriais no Brasil, por meio de políticas públicas. A análise das políticas públicas para o desenvolvimento territorial no Brasil nos governos de FHC e Lula é exposta na próxima seção.

POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL RURAL NO BRASIL – DE FHC A LULA

As políticas públicas apresentam um importante papel no cenário de ações governamentais de um país. Para Pitaguari e Lima (2005), políticas públicas que compreendem gastos públicos capazes de diminuir os custos de produção e viabilizar o setor produtivo melhoram as condições estruturais de crescimento e desenvolvimento da economia local. Nesse sentido, incrementar políticas públicas torna-se relevante para o desenvolvimento territorial, principalmente objetivando diminuir as desigualdades histórias no setor rural.

Não existe uma única nem melhor definição para política pública. Para Ayres (2004), na concepção da atuação estatal, entende-se política pública como "a lógica da tradução de respostas políticas simétricas às demandas públicas originadas no seio da sociedade civil com base na democratização do poder político institucionalizado" (p. 463). O conceito de Thomas Dye (2005) é sempre citado como aceitável quanto ao que seria uma política pública. De acordo com Dye (2005):

> O que o governo escolhe fazer ou não fazer. Governos fazem muitas coisas. Eles regulam conflitos no interior da sociedade, eles organizam sociedade para enfrentar conflitos com outras sociedades; eles distribuem uma grande variedade de recompensas simbólicas e serviços materiais para membros da sociedade, e eles extraem dinheiro da sociedade, mais frequentemente sob a forma de taxas. Então políticas públicas podem regular comportamentos, organizar burocracias, distribuir benefícios, ou extrair taxas ou todas essas coisas de uma só vez. (p. 1)

A adoção de uma perspectiva para o campo pelas políticas públicas deu-se nos contextos nacional e internacional marcada por significativas mudanças.

No contexto nacional, as transformações ocorridas no campo brasileiro a partir de 1960, com a modernização tecnológica da agricultura, influenciaram decisivamente no que toca à questão agrária. Segundo Graziano (1999), era necessário modernizar o campo e elevar o padrão de vida das populações rurais, de modo que elas pudessem também se constituir em um mercado consumidor para as indústrias emergentes, eliminando o arcaico do meio rural brasileiro

para que este pudesse fornecer a matéria-prima para a indústria nacional que nascia, alimentando a crescente população urbana no Brasil.

A contribuição da Revolução Verde (expressão criada em 1966, em uma conferência em Washington, por William Gown, a "Revolução Verde feita à base de tecnologia, e não do sofrimento do povo"), no Brasil, aconteceu durante a ditadura militar – entre as décadas de 1960 e 1970 – e proporcionou um aumento de produtividade nas propriedades rurais. Contudo, segundo Romeiro (1994):

> O aumento da produção agrícola acompanha necessariamente o processo de crescimento econômico, mas não é condição suficiente para que haja desenvolvimento socioeconômico, entendido este último como um processo que eleva a qualidade de vida da população como um todo. (p. 125)

A moderna agricultura esconde alguns desequilíbrios inevitáveis e indesejáveis, como a concentração fundiária, êxodo rural e superexploração e descartes dos trabalhadores rurais, pois, segundo Silva (1994), "o desenvolvimento capitalista se fez gerando profundas riquezas, concentrando riquezas e concentrando, do outro lado, miséria" (p. 139). Ainda segundo Silva (1999), "a estrutura fundiária da agricultura brasileira evoluiu num sentido concentrador e excludente ao longo dos anos 1970, no sentido de evitar qualquer tipo de acesso à terra aos trabalhadores rurais brasileiros" (p. 117).

Em consequência da modernização agrícola, o espaço agrário brasileiro apresentou profundas mudanças, como o aumento dos latifundiários tradicionais, o desemprego no campo e o êxodo rural. Enquanto alguns comemoraram os altos índices de produtividade e acumulação de lucros (latifundiários), por outro lado, muitos entregaram suas vidas e lutaram bravamente com o objetivo de conquistar um pedaço de terra em um país de extensões continentais.

Nesse caso, "a modernização da agricultura não foge à regra: os seus efeitos perversos ameaçam esvaziar os campos e inchar as cidades, transformando a crise agrária em crise urbana", observa Silva (1999, p. 135).

Chama especial atenção o crescimento da violência na década de 1980, decorrente do aumento da pressão social feita pelos camponeses em sua luta pela terra. Nesse contexto de defesa dos menos afortunados no campo contra o latifúndio e contra a política de modernização do setor rural, a sociedade civil movia-se na direção da abertura política. O processo de democratização em curso no Brasil a partir de meados da década de 1980 permitiu um "intenso movimento de rearticulação e florescimento de novas organizações na sociedade civil" (Santos, 2011, p. 79).

No âmbito da agricultura familiar, destacaram-se as mudanças na forma de atuação da Confederação Nacional dos Trabalhadores Rurais Agricultores e Agricultoras Familiares (Contag), que passou a reivindicar políticas diferenciadas aos pequenos produtores, a criação da Central Única dos Trabalhadores (CUT) em 1983, a constituição do Movimento dos Trabalhadores Rurais sem Terra (MST) em 1984, e a Conferência Nacional do Bispos Brasileiros (CNBB), que colocou a questão da terra no centro da Campanha da Fraternidade de 1980: "Terra de Deus, terra

de irmãos". Um documento sobre a terra foi produzido para subsidiar a discussão nas Comunidades Eclesiais de Base (CEBs), ainda que tendo objetivos ou ênfases distintas, com o propósito de consolidar uma forte articulação nacional de movimentos sociais e organizações de apoio às lutas no campo.

Diante desse cenário de pressão da sociedade civil por meio dos movimentos sociais organizados, surgiram políticas públicas para o campo envolvendo um suposto desenvolvimento mais justo, com a denominação de "aliança do desenvolvimento rural", baseada na intervenção estatal, com o intuito de proteger e promover o capital por meio da:

> Diversificação produtiva, pluriatividade, transformação do pequeno produtor em empresário rural, capacitando-o para contribuir melhor com a acumulação do capital, implementação de políticas de desenvolvimento baseadas em mecanismos de mercado, busca de consensos entre classes sociais, participação popular e substituição de enfoques setoriais por outros territoriais (Gómez, 2006, p. 73).

Assim, as políticas públicas de desenvolvimento territorial rural no Brasil foram estruturadas para contribuir na solução de antigos e novos problemas brasileiros, como a pobreza, a desigualdade regional e o desenvolvimento sustentável (Delgado, Bonnal, & Leite, 2007).

No contexto internacional, um dos marcos dessa mudança de políticas públicas foi o Programa Ligações entre Ações do Desenvolvimento da Economia Rural (Leader), implantado na União Europeia a partir dos anos 1990. Esse programa inovou ao considerar as peculiaridades locais das regiões selecionadas, adotando o enfoque territorial em substituição à perspectiva anterior, que privilegiava a dinâmica setorial (agricultura, indústria, comércio etc.). Conforme Hespanhol (2010):

> A partir da experiência do Programa Leader, as instituições multilaterais, como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), passaram a condicionar a concessão de financiamentos aos países periféricos à incorporação nos seus programas de desenvolvimento rural, de pressupostos e estratégias visando a redução da pobreza, o estímulo às formas de organização coletiva, a conservação dos recursos naturais e a visão mais integrada dos espaços rurais por meio da perspectiva territorial, sem considerar, entretanto, as particularidades que caracterizam esses países. (p. 127)

O debate ganhou força a partir da década de 1990, sob os efeitos das alterações promovidas pelo novo modelo de gestão do Estado, com a descentralização de algumas políticas públicas federais, fazendo com que os governos locais ganhassem novas atribuições. Sua origem está relacionada às pressões exercidas pelas instituições multilaterais, ao reconhecimento por parte do Estado de novas dinâmicas espaciais e à própria necessidade de reavaliação dos instrumentos governamentais até então utilizados na promoção do desenvolvimento rural (Bonnal & Maluf, 2007; Favareto, 2007a).

O território emergiu, assim, como um instrumento para atuação do Estado, pois, segundo Schneider (2003):

> Neste cenário, ganham destaque iniciativas como a descentralização das políticas públicas, a valorização da participação dos atores da sociedade civil, especialmente ONGs e os próprios beneficiários, a redefinição do papel das instituições e cresce a importância das esferas intra-nacionais do poder público, notadamente as prefeituras locais e os atores da sociedade civil. Contudo, para acionar e tornar efetiva a relação do Estado central com estes organismos locais tornou-se necessário forjar uma nova unidade de referência, que passou a ser o território e, consequentemente, as ações de intervenção decorrentes deste deslocamento passaram a se denominar desenvolvimento territorial. (p. 9)

O enfoque do planejamento público das intervenções pró-desenvolvimento rural no Brasil ganha importância decisiva. Segundo Flores e Macêdo (1999), o fundamental nessa nova tendência "é a mudança de prioridade do enfoque produtivista-reducionista para o enfoque da sustentabilidade – um conceito holístico, cuja abrangência envolve os condicionantes ambientais, históricos, sociais, políticos e econômicos, dentre outros" (p. 43).

Aliada à política liberal em curso preconizar políticas públicas para o desenvolvimento do campo com forte viés empresarial, conforme Gómez (2006), a ideia de concentrar as políticas públicas rurais na agricultura familiar está relacionada a uma política – defendida pelo Banco Mundial e assumida pelo Governo brasileiro a partir do primeiro mandato de FHC (1995-1998) – de combate à pobreza rural, porém baseado "na promoção de uma agricultura familiar empresarial integrada no mercado" (p. 63).

Ortega (2007) e Mendonça e Ortega (2005), ao esclarecerem a concepção governista de políticas públicas de desenvolvimento rural de FHC, ressaltam que o governo tinha o objetivo de "enfrentamento da pobreza e a da exclusão social com base em um novo *referencial* de atuação do estado no campo social" (p. 107), em que a atuação do Estado seria fortalecer as capacidades locais para resolverem problemas por meio de iniciativas de desenvolvimento local.

Caberia ao Governo Federal e seus ministérios, tão somente, "criar ambientes legais e institucionais favoráveis que incentivem o surgimento de tais iniciativas" (Franco, 2002 como citado em Ortega & Mendonça, 2007, p. 109). Essas iniciativas seriam a base do desenvolvimento local, em que a participação dos atores na esfera pública seria suficiente para gerar densidade de capital humano e social, elementos condicionais para o desenvolvimento (Ortega & Mendonça, 2007).

Como produto das mobilizações organizadas pelos agricultores familiares, que há muitos anos vinham defendendo uma política agrícola diferenciada aos pequenos produtores, em 1994, depois da Jornada de Luta (atual Grito da Terra), liderada pela Contag, foi criado o Programa de Valorização da Pequena Produção Rural (Provape), que financiava pequenos produtos rurais com recursos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

O Provape seria o embrião da primeira e mais importante política pública, criada dois anos mais tarde, destinada aos agricultores

familiares.

Após reivindicações do setor rural e de sindicalistas, o governo FHC (1995-2002) reformulou o Provape, tanto em termos de concepção como em sua área de abrangência. Essas modificações deram origem, em 1996, ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), cuja institucionalização ocorreu por meio do Decreto Presidencial n. 1.946 (1996). Desse ano em diante, o programa tem se firmado como a principal política pública do Governo Federal para apoiar os agricultores familiares.

O intuito do programa é atender de maneira diferenciada os mini e pequenos produtores rurais que desenvolvem suas atividades mediante emprego direto de sua força de trabalho e de sua família. Tem entre seus objetivos o fortalecimento das atividades desenvolvidas pelo produtor familiar, de modo a integrá-lo à cadeia de agronegócios, proporcionando-lhe aumento de renda e agregando valor ao produto e à propriedade, mediante a modernização do sistema produtivo, valorização do produtor rural e a profissionalização dos produtores familiares. Sua importância está diretamente relacionada com a segurança alimentar do País, bem como em fixar o homem no campo.

Abramovay (2006), destacando a importância das políticas brasileiras de combate à pobreza, afirma que a característica fundamental do Pronaf é que procura interferir na matriz da distribuição de renda por meio da ampliação do alcance ao crédito formal a populações que a ele não tinham acesso.

O financiamento do Pronaf tinha por finalidade prover crédito agrícola e apoio institucional aos pequenos produtores rurais que vinham sendo alijados das políticas públicas até então existentes e encontravam sérias dificuldades de se manter no campo. O Pronaf estaria disponível para aqueles municípios selecionados pelo Conselho Nacional do Pronaf e que tivessem um Plano Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável (PMDRS) aprovado pelo Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural (CMDRS). Ou seja, a existência do CMDRS e de um PMDRS era uma precondição para pleitear o financiamento.

A instituição do Pronaf é um exemplo da forma de atuação das políticas públicas de desenvolvimento rural, que, “através de melhoras nas infraestruturas dos municípios com forte presença do agrário” objetivam “converter o pequeno produtor em pequeno empresário” (Gómez, 2006, p. 69).

Ortega e Cardoso (2002) destacam a linha do Pronaf Infraestrutura como uma importante iniciativa de construção de políticas públicas descentralizadas, baseadas numa abordagem territorial. Para os autores:

> O Pronaf pode e deve ser pensado como eixo fundamental e estratégico para o desenvolvimento local. Entretanto, cabe perscrutar até que ponto o Pronaf Infraestrutura, pensando enquanto uma política de desenvolvimento local, tem efetivamente contribuído para a viabilização de uma concertação de interesse capaz de engendrar um pacto territorial, ou seja, uma capacidade sócio-territorial de articulação de interesses diversos em torno de um projeto viável de desenvolvimento local. (Ortega & Cardoso, 2002, p. 299).

Se, no governo de FHC, havia um claro protagonismo das políticas liberalizantes (descentralização, privatizações, focalização políticas sociais etc.), no governo Lula (2003-2010), a expectativa de mudanças incluía novos rumos para as políticas públicas. Porém, o governo Lula se caracterizava, primeiramente, pelo paradoxo de "compatibilizar as prioridades de combate à pobreza e às desigualdades sociais com o crescente domínio das políticas econômicas liberalizantes" (Orteza & Mendonça, 2007, p. 111).

Segundo Geraldi (2012), dando continuidade a certas lógicas da política anterior, o governo Lula insistiu em relacionar pobreza e mercado para solucionar a inclusão social de grupos tradicionalmente excluídos. Comparando o documento base do governo FHC, "O novo mundo rural", com os documentos de referência da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) do governo Lula, Gómez (2006) reconhece que, inserido nos discursos de valorização do territorial e da importância à participação social defendidos por Lula, as estratégias de implantação das políticas de desenvolvimento convergiam para os pressupostos preconizados pelo governo de FHC. E o autor continua:

> Podemos concluir que há mais continuidades do que rupturas, nas propostas de políticas públicas para o meio rural, nos últimos 10 anos. [...] observamos que o modelo de desenvolvimento em que se baseiam essas propostas não difere, no essencial, das sugestões que o Banco Mundial fez ao governo brasileiro, no início da década de 1990, para modificar a política agrária. (Gómez, 2006, p. 84)

Lula deu prosseguimento às políticas macroeconômicas implantadas pelo governo FHC, mas promoveu ainda rupturas, introduzindo uma perspectiva territorial no âmbito das políticas públicas (Silva, 2012). Além disso, Lula preservou a descentralização política da gestão pública, mas substituiu a visão municipalista pela visão intermunicipalista. Sintetizando, a territorialização passou a ter papel ativo na esfera da ação federal.

No início do governo Lula (2003), ocorreu a criação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), ligada ao MDA, tendo como finalidade articular, promover e apoiar as iniciativas da sociedade civil e dos poderes públicos, em prol do desenvolvimento de regiões onde predominavam agricultores familiares e beneficiários da reforma e do reordenamento agrário.

A SDT constituía os Consórcios Intermunicipais, que, por sua vez, formavam os Colegiados de Desenvolvimento Territorial (Codeter), com a finalidade de preparar o Plano Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS), documento com a realidade social e econômica, e as necessidades prioritárias dos territórios.

O objetivo do MDA, por meio da SDT, seria encontrar uma melhor integração e articulação das políticas públicas dos Governos Federal, Estadual e Municipal e com associações da sociedade civil, em torno do desenvolvimento de territórios onde predominassem agricultores familiares e beneficiários da reforma e do reordenamento agrário, colaborando para a ampliação das capacidades humanas, institucionais e da autogestão dos territórios.

O processo de conformação de territórios rurais passou, então, a se materializar por meio de órgãos colegiados como a Comissão de Instalação das Ações Territoriais (CIAT) e o Codeter, e incentivar e fortalecer os Conselhos Estaduais de Desenvolvimento Rural (CEDR) e os CMDR, com o intuito de encorajar a participação dos atores sociais na elaboração e execução das políticas, de modo a combater a pobreza rural e garantir melhores condições de vida na agricultura.

Partindo dessa "nova" perspectiva conceitual e procurando superar no meio rural as persistentes desigualdades econômicas e sociais, a SDT/MDA definiu como sua missão promover e apoiar iniciativas das institucionalidades representativas dos territórios rurais que objetivem o incremento sustentável dos níveis de qualidade de vida da população rural, mediante três eixos estratégicos (Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2005c, p. 9):

> i. Organização e fortalecimento dos atores sociais;
> ii. Adoção de princípios e práticas da gestão social;
> iii. Promoção da implementação e integração de políticas públicas.

Esses eixos, por sua vez, se materializaram num conjunto de ações e ofertas de apoio aos territórios rurais, como aquelas relacionadas ao fortalecimento dos órgãos colegiados (CIAT, Codeter, CEDR, CMDR), no desenvolvimento humano e na dinamização das economias dos territórios.

Dessa forma, a SDT/MDA consolidou a visão territorial como metodologia de planejamento governamental, traçando os critérios da atuação pública – desde a formulação, com base na identificação das demandas pelos cidadãos, até a avaliação dos resultados das políticas. A expectativa era de que o "olhar" sobre o território facilitasse a ação sobre as desigualdades, superando os entraves ao desenvolvimento (Pamplona, 2011) e, portanto, materializando o tão desejado "Brasil para Todos". Outra importante contribuição do governo Lula foi a criação do Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (Pronat) e do Programa Territórios da Cidadania (PTC). O Pronat é uma política que possui normas elaboradas no nível federal e cujo objetivo é nortear os atores do segmento da agricultura familiar na elaboração de projetos territoriais. O PTC é um dispositivo de articulação descentralizada no nível territorial de programas públicos, com o principal objetivo de concentrar a ação pública e incrementar o desenvolvimento em regiões de baixo desempenho econômico e social.

O Pronat destaca-se por ter critérios que dão importância à agricultura familiar e à afirmação do caráter rural das atividades socioeconômicas. Baseia-se no que afirma Bonnal (2013), "na vontade política de romper com o isolamento socioeconômico dos agricultores familiares, mediante o reconhecimento de seus papéis fundamentais nas dinâmicas territoriais, proporcionando-lhes apoio institucional e financeiro para ampliarem seus desempenhos" (p. 34).

O programa conta com colegiados de âmbito territorial, fóruns constituídos em cada território por instituições da sociedade civil e do poder público, responsáveis pelo planeja-

mento territorial, pela articulação institucional, pela elaboração de propostas e projetos técnicos, acompanhamento e controle social das ações do programa e de outras políticas públicas que concorrem para o desenvolvimento sustentável dos territórios. O objetivo é acelerar processos locais e sub-regionais que ampliem as oportunidades de geração de renda de maneira descentralizada e sustentável, articulados às redes de apoio e cooperação solidária.

O Pronat, também conhecido por "Territórios Rurais de Identidade", começou a operar em 2004, em 65 territórios. Em 2006, abrangia 118 e, atualmente, conta com 239 territórios rurais, compostos por mais de 3,5 mil municípios, atuando para fortalecer as políticas de crédito, o apoio à comercialização e assistência técnica. As estratégias operacionais que visavam implementar as ações estratégicas para fortalecer o desenvolvimento territorial, a partir do Pronat e PTC, constavam no planejamento estratégico da antiga SDT/MDA e também no plano plurianual do Governo Federal.

O governo Lula propôs, ainda, a instalação dos Consórcios Intermunicipais de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (Consads), cujo foco era a cooperação entre o poder público e a sociedade civil na consolidação das iniciativas territoriais, que visasse a redução da pobreza e das desigualdades sociais, a partir da geração de emprego e desenvolvimento local.

> Constituem-se, assim, os Consads em uma associação intermunicipal, com participação da sociedade civil e do poder público, para ações conjuntas de geração de emprego e renda e garantia de segurança alimentar. Trata-se, portanto, de uma modalidade de cooperação entre o poder público e a sociedade civil para discutir, planejar, decidir e implantar ações voltadas para a segurança alimentar e a melhoria das condições de vida das populações envolvidas. (Ortega, 2007, p. 286)

Diante de todas essas iniciativas, observa-se, por parte do governo Lula, uma luta pela diminuição da pobreza e da fome na qual o campo e, em especial, a agricultura familiar desempenhavam uma importante função, e a preocupação no sentido de desenvolver uma maior participação social, não apenas no sentido de democratizar a gestão das políticas públicas e aproximá-las do público-alvo, mas também no sentido de fortalecer a capacidade de auto-organização dos atores, do seu empoderamento no exercício pleno da cidadania e dos seus direitos, participando de maneira decisiva da definição dos rumos do desenvolvimento territorial rural em que vivem.

Outros importantes programas, de menor expressão, porém voltados para o incentivo do campo brasileiro, foram criados no governo Lula, como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) (2003); Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) (2009); Programa de Garantia Preços para a Agricultura Familiar (PGPAF) (2006); Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária (Pronater) (2010); Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel (PNPB) (2004); todos voltados para atender as necessidades de crédito, assistência técnica e extensão rural, seguro agrícola e de renda e apoio à comercialização, entre outros anseios do setor rural brasileiro.

Contudo, apesar dos avanços alcançados nos últimos 30 anos de políticas públicas voltada para o meio rural, sobretudo para o pequeno produtor rural brasileiro, observa-se que o enfoque territorial traz uma séria de desafios a serem superados, como o papel desempenhado pelos representantes da sociedade civil nos conselhos territoriais.

Abramovay (2001) relata que, "segundo informações de técnicos do MDA, parte muito significativa dos Conselhos reúne-se apenas para elaborar o Plano de Trabalho, por convocação da Prefeitura ou da extensão rural" (p. 123). Diante da influência do poder municipal, observa-se uma prefeiturização dos conselhos.

Beduschi e Abramovay (2003) fazem uma crítica quanto à representatividade e descreve que, em muitos conselhos, não há ampla participação de atores sociais: "não há dúvida de que, na maioria dos casos, os conselhos limitam-se às atividades rotineiras de controle, que reproduz os costumes e, sobretudo, poderes locais consolidados" (p. 16-17).

É imprescindível que os representantes da sociedade civil, junto aos CIAT, CMDR, CEDR, Codeter e demais órgãos colegiados constantes na estrutura dos territórios rurais brasileiros, tenham clareza de que retratam o interesse coletivo, e não propostas pessoais ou das próprias entidades que representam, já que pesquisas recentes, como as de Freitas, Freitas e Dias (2010), Delgado e Grisa (2013), Zani e Tenório (2011) e Fornazier (2015), destacam lacunas de representatividade na composição desses órgãos colegiados, levando a vários questionamentos sobre os arranjos e as dinâmicas da participação social dos conselhos, o que abre um leque de opções para pesquisas futuras sobre o comportamento dos atores sociais dentro dos colegiados territoriais brasileiros.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Embora território seja noção oriunda da Geografia e da Geopolítica, sua recente incorporação por outras Ciências Sociais é extremamente útil para a Ciência e, em especial, para os pesquisadores que se dedicam a essa área do conhecimento. Embora o embate político-sociológico entre agricultura familiar e agronegócio domine as discussões sobre o campo nas últimas décadas, o processo de implantação de territórios rurais no Brasil nos governos de FHC (1995-2002) e Lula (2003-2010) foi bastante salutar para o campo.

Do governo de FHC, que foi identificado com os princípios do neoliberalismo e apoiado por uma aliança política com os setores mais conservadores da política nacional, passou-se ao governo Lula, eleito com o apoio e participação de vários partidos e movimentos sociais situados mais à esquerda do espectro político, sem, no entanto, deixar de contemplar ideias e interesses de grupos representantes da burguesia bancária, industrial e agrícola nacional (Mielitz, 2011).

Mudanças bruscas na condução das políticas públicas para os territórios rurais acabaram não acontecendo. Para Mielitz (2011), "rupturas radicais com o modelo do passado [...] acabaram por não acontecer" (p. 239), e a manutenção da estabilidade econômica com um baixo nível de inflação tornou-se

uma meta "sagrada" que subordinava outras questões.

O que se viu no governo Lula foi uma continuação da política de desenvolvimento rural do governo FHC, com uma melhor participação popular e foco no combate à pobreza e à desigualdade social. No governo FHC, focou-se a busca pela eficiência das políticas públicas, incentivando a autonomia das ações locais:

> Ao mesmo tempo, a profunda descentralização de ações da área social permitiu o fortalecimento do nível local para a tomada de decisões – e não apenas da aplicação dos recursos – e formulações de acordo com as necessidades de cada localidade. A descentralização foi uma forma eficiente de gerir o gasto público. A proximidade com o usuário permite, com maior segurança, que as diversas esferas de governo participem da oferta dos serviços, evitando possíveis desequilíbrios entre oferta e procura, causados por desconhecimento das demandas dos usuários. (Tiezzi, 2004, p. 51)

No governo Lula, os programas que surgiram foram diretamente ligados às políticas econômicas e com prioridade de combate à pobreza, como o exemplo do Programa Fome Zero, criando, assim, um paradoxo nas expectativas de mudanças, conforme Ortega e Mendonça (2007): "compatibilizar as prioridades de combate à pobreza e às desigualdades sociais com o crescente domínio das políticas econômicas liberalizantes" (p. 111). Além disso, no governo Lula, a SDT passou a gerenciar o Pronaf, alterando a unidade de referência do município para as iniciativas intermunicipais:

> O município isolado é uma unidade administrativa pouco adequada para gerir a rede de relações necessárias para o desenvolvimento rural. Nesse sentido, por meio de ações intermunicipais, as organizações podem ampliar o raio de relações sociais dos agricultores familiares e dos assentamentos de reformas agrárias. (Schneider, Mattei, & Cazella, 2004, p. 38)

O continuísmo com uma política de descentralização das ações incentivou uma maior participação social nas decisões das políticas públicas. Ainda assim, mesmo tendo um processo de descentralização formalizado em municípios e territórios rurais, observam-se dificuldades estruturais, gerenciais e financeiras para desenvolver e executar políticas públicas setoriais.

Quanto ao processo de participação popular, prescinde de uma maior qualificação dos atores que representam a sociedade civil organizada, como também de uma disposição política para a gestão democrática por parte dos atores governamentais, para que os CIAT, CMDR, CEDR e Codeter possam atender os anseios e desejos da sociedade rural local e desempenhar suas funções com autonomia, liberdade e eficiência, já que boa parte desses conselhos está submissa a poderes locais dominantes, sobretudo em regiões menos desenvolvidas do Brasil.

REFERÊNCIAS

Abramovay, R. (2000). O capital social dos territórios: Repensando o desenvolvimento rural. *Economia Aplicada*, 4(2), 379-397.

Abramovay, R. (2001). Conselhos além dos li-

mites. *Estudos Avançados*, 15(43), 121-140. doi:10.1590/S0103-40142001000300011

Abramovay, R. (2002). Desenvolvimento territorial rural e capital social. In E. Sabourin, & O. Teixeira (Orgs.), *Planejamento do desenvolvimento dos territórios rurais: Conceitos, controvérsias e experiências* (113-128). Brasília, DF: UFPB/Cirad/Embrapa.

Abramovay, R. (16 ago 2006). Combate à pobreza: Chegou a hora da qualidade. *Valor Econômico*,. A12 - A12.

Abrão, J. A. A. (2010). Concepções de espaço geográfico e território. *Sociedade e Território,* 22(1), 46-64.

Ayres, C. A. M. de C. B. (2004). Democratização da administração pública e o caso do paradigma estadocêntrico no Brasil. *Revista Brasileira de Direito Constitucional*, (3), 442-469.

Beduschi, L. C., Filho, & Abramovay, R. (2003). *Desafios para a gestão territorial do desenvolvimento sustentável no Brasil.* XVI Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural, Sober, Juiz de Fora, MG.

Bonnal, P. (2013). Referências e considerações para o estudo e a atuação dos programas de desenvolvimento territorial (Pronat e PTC) na perspectiva da redução da pobreza em territórios rurais. In C. Miranda, & B. Tiburcio (Orgs.), *Políticas de desenvolvimento territorial e enfrentamento da pobreza rural no Brasil* (Vol.19, pp. 33-56). Brasília, DF: IICA.

Bonnal, P., & Maluf, R. S. (2007, Agosto). *Políticas de desenvolvimento territorial e a multifuncionalidade da agricultura familiar no Brasil.* I Colóquio Internacional de Desenvolvimento Territorial Sustentável, Florianópolis, SC.

Decreto n. 1.946, de 28 de junho de 1996. (1996). Cria o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), e dá outras providências. Brasília, DF.

Delgado, N. G., Bonnal, P., & Leite, S. P. (2007). *Desenvolvimento territorial: Articulação de políticas públicas e atores sociais.* Convênio IICA – OPPA/CPDA/UFRRJ, UFRJ, Rio de Janeiro, RJ.

Delgado, N., & Grisa, C. (2013). Institucionalidades, governança e projetos territoriais na política de desenvolvimento rural no Brasil. In S. P. Leite (Org.), *Políticas de desenvolvimento territorial e enfrentamento da pobreza rural no Brasil* (pp. 239-287, vol. 1). Brasília, DF: IICA.

Dye, T. R. (2005). *Understanding public policy* (11. ed.). Upper Saddle River, USA: Prentice-Hall.

Favareto, A. S. (2007a). *A abordagem territorial e as instituições do desenvolvimento rural.* I Encontro da Rede Rural, Niterói, RJ.

Favareto, A. S. (2007b). *Paradigmas do desenvolvimento rural em questão*. São Paulo, SP: Fapesp/Iglu.

Fernandes, B. M. (2009). Sobre a tipologia de territórios. In M. A. Saquet, & E. S. Sposito (Orgs.), *Territórios e territorialidades: Teorias, processos e conflitos* (pp. 197-215). São Paulo, SP: Expressão Popular.

Fernandes, B. M. (2013). Questão agrária: Conflitualidade e desenvolvimento territorial. In J. P. Stédile (Org.), *A questão agrária no Brasil* (Vol. 7, pp. 173-237). São Paulo, SP: Expressão Popular.

Flores, M. X., & Macêdo, M. M. C. (1999). *Novos rumos do desenvolvimento rural.* XXXVII Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural, Foz do Iguaçu, PR.

Fornazier, A. (2015, Dezembro). O papel do município nas políticas públicas de desenvolvimento territorial rural no Brasil. *Revista em Gestão, Inovação e Sustentabilidade*, 1(1), 148-168. doi:10.18472/ReGIS.v2n1.2015.17177

Freitas, A. F., Freitas, A. F., & Dias, M. M. (2010). *Desafios da gestão social dos territórios rurais.* XLVIII Congresso Brasileiro de Sociologia e Economia Rural, Sober, Campo Grande, MS.

Geraldi, J. (2012, Julho/Dezembro). Análise conceitual da política de territórios rurais: O desenvolvimento territorial rural no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas*, 39, 155-185.

Graziano da Silva, F. J. (1999). *Tecnologia e agricultura familiar.* Porto Alegre, RS: Ed. UFRGS.

Gómez, J. R. M. (2006). *Desenvolvimento em (des)construção: Narrativas escalares sobre desenvolvimento territorial rural* (Tese de doutorado, Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente, SP).

Haesbaert, R. (2004a). Des-caminhos e perspectivas do território. In A. D. Ribas, E. S. Sposito, & M. A. Saquet (Orgs), *Território e desenvolvimento: Diferentes abordagens* (pp. 87-120). Francisco Beltrão, PR: Unioeste.

Haesbaert, R. (2004b). *O mito da desterritorialização: Do "fim dos territórios" à multiterritorialidade* (5a ed.). Rio de Janeiro, RJ: Bertrand Brasil.

Haesbaert, R., & Limonad, E. (2007). O território em tempos de globalização. *Revista Eletrônica de Ciências Sociais Aplicadas*, 1(2), 39-52.

Hespanhol, R. A. M. (2010). A adoção da perspectiva territorial nas políticas de desenvolvimento rural no Brasil. Campo-Território: *Revista de Geografia Agrária*, 5(10), 123-147.

Mendonça, N. C., & Ortega, A. C. (2005). *Estratégias de desenvolvimento territorial rural: Governo FHC X governo Lula.* XVIII Congresso de Economia e Sociologia Rural, Sober, Ribeirão Preto, SP.

Mielitz, C. G. A., Netto. (2011). A política agrícola brasileira, sua adequação e sua funcionalidade nos vários momentos do desenvolvimento nacional. In P. Bonnal, & S. P. Leite (Orgs), *Análise comparada de políticas agrícolas: Uma agenda em transformação* (pp. 221-251). Rio de Janeiro, RJ: Cirad/Mauad X.

Ministério do Desenvolvimento Agrário. (2005c). Secretaria de Desenvolvimento Territorial. *Referências para a gestão social de territórios rurais.* Brasília, DF: SDT/MDA.

Ministério do Desenvolvimento Agrário. (2005d). Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável. *Deliberações do*

Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável: Atas e resoluções de 2003/2004. Brasília, DF: Condraf.

Ortega, A. C. (2007, Abril/Junho). Desenvolvimento territorial no Brasil: Limites e potencialidades dos Consads. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, 45(2), 275-300. doi:10.1590/S0103-20032007000200003

Ortega, A. C. (2008). *Territórios deprimidos: Desafios para as políticas de desenvolvimento rural*. Campinas, SP: Editora Alínea; Uberlândia, MG: Edufu.

Ortega, A. C., & Cardoso, A. (2002). Potenciais e limites de uma política de desenvolvimento local: O Pronaf à luz do Leader. *Revista de Economia e Sociologia Rural,* 40(2), 265-304.

Ortega, A. C., & Mendonça, N. C. (2007). Estratégias de desenvolvimento territorial rural no Brasil: Continuidades e rupturas. In A. C. Ortega, & N. Almeida Filho (Orgs.), *Desenvolvimento territorial, segurança alimentar e economia solidária*. Campinas, SP: Alínea.

Pamplona, L. (2011). De baixo para cima: O sentido da construção do planejamento para o desenvolvimento. *RBPO-Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento,* 1(2). Recuperado de http://assecor.org.br/index.php/rbpo/

Pitaguari, S. O., & Lima, J. F. (2005). As ideias keynesianas e o crescimento do produto nas economias locais. *Interações: Revista Internacional de Desenvolvimento Local*, 6(10), 11-20.

Perico, R. E. (2009). *Identidade e territórios.* Brasília, DF: IICA.

Raffestin, C. (1993). *Por uma geografia do poder*. São Paulo, SP: Ática.

Rocha, A. S., Schefler, M. L. M., & Couto, V. A. (2004). Organização social e desenvolvimento territorial: Reflexos sobre a experiência dos CMDRS na região de Irecê – BA. In Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia. *Análise territorial da Bahia rural.* Salvador, BA: SEI.

Romeiro, A. R. (1994). Reforma agrária e distribuição de renda. In J. P. Stédile (Coord.), *A questão agrária hoje* (pp. 105-136). Porto Alegre, RS: UFRGS.

Santos, M. (2000). Por uma outra globalização: *Do pensamento único à consciência universal*. Rio de Janeiro, RJ: Record.

Santos, F. P. (2011) *Coalizões de interesses e a configuração política da agricultura familiar no Brasil.* Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo (FGV-SP). São Paulo (SP).

Schneider, S. (2003). *A abordagem territorial do desenvolvimento rural e suas articulações*. I Fórum Internacional, Desenvolvimento Rural e Democracia, Fortaleza, CE.

Schneider, S., Mattei, L., & Cazella, A. A. (2004). Histórico, caracterização e dinâmica recente do Pronaf – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. In S. Schneider, M. K. Silva, & P. M. E. Marques (Orgs.), *Políticas públicas e participação social no Brasil rural* (pp. 21-50). 1 ed. Porto Alegre, RS.

Silva, F. P. M. (2012). *Desenvolvimento territorial: A experiência do Território do Sisal na Bahia* (Dissertação, Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, MG).

Silva, J. F. D. da. (1994). O desenvolvimento do capitalismo no campo brasileiro e a reforma agrária. In J. P. Stédile (Coord.), *A questão agrária hoje.* Porto Alegre, RS: UFRGS.

Silva, J. F. D. da. (1999). *Tecnologia e agricultura familiar.* Porto Alegre, RS: UFRGS.

Souza, M. J. L. (1995). O território: Sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. In I. E. Castro, P. C. C. Gomes, & R. L. Corrêa (Orgs). *Geografia: Conceitos e temas*, (pp. 77-116). Rio de Janeiro, RJ: Bertrand Brasil.

Tiezzi, S. (2004). A organização da política social do governo Fernando Henrique. *São Paulo em Perspectiva (On-line)*, 18(2), 49-56. doi:10.1590/S0102-88392004000200006

Zani, F. B., & Tenório, F. G. (2011, Setembro). Gestão social do desenvolvimento: A exclusão dos representantes dos empresários? O caso do Programa Territórios da Cidadania Norte-RJ. *Cadernos EBAPE.BR*, 9(3), 780-208. doi:10.1590/S1679-39512011000300006.

MICROCRÉDITO PRODUTIVO NO BRASIL: HISTÓRICO RECENTE E CONDICIONANTES DE DESENVOLVIMENTO

PRODUCTIVE MICROCREDIT IN BRAZIL: RECENT HISTORY AND CONDITIONS OF DEVELOPMENT

MICROCRÉDITO PRODUCTIVO EN BRASIL: HISTORIA RECIENTE Y CONDICIONANTES DE DESARROLLO

RESUMO

O artigo tem o objetivo de analisar os direcionadores para a atuação dos diferentes modelos institucionais do microcrédito produtivo no Brasil. Utiliza-se o modelo "multinível" a fim de investigar a relação entre os interesses e processos de negociação entre os grupos envolvidos no microcrédito. O estudo empírico inclui um banco público, uma Sociedade de Crédito ao Microempreendedor e à Empresa de Pequeno Porte (Scmepp), e uma Oscip de microcrédito. Os resultados mostram que o foco na gestão da implementação da metodologia do microcrédito produtivo orientado é condicionante para atingir bons resultados. Parcerias com órgãos governamentais, bem como a participação das instituições de microcrédito nos processos de políticas públicas, são um grande desafio e potencial para o aprimoramento do setor de microcrédito.

PALAVRAS-CHAVE: Microfinanças, microcrédito produtivo, modelos de atuação, processos de negociação, condicionantes de desenvolvimento.

Lauro Gonzalez lauro.gonzalez@fgv.br
Professor da Fundação Getulio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo – São Paulo – SP, Brasil

Lya Porto lyaporto2@gmail.com
Doutora em Administração Pública e Governo pela Fundação Getulio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo – São Paulo – SP, Brasil

Eduardo Henrique Diniz eduardo.diniz@fgv.br
Professor da Fundação Getulio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo – São Paulo – SP, Brasil

Submetido 25.06.2016. Aprovado 07.08.2017

Avaliado pelo processo de *double blind review.*

DOI: http://dx.doi.org/10.12660/cgpc.v22n72.62637

Esta obra está submetida a uma licença Creative Commons

Abstract

This article aims to analyze the elements determining the action of different institutional models of productive microcredit. We used a multilevel model to investigate the relationship between interests and negotiation processes among groups involved in microcredit. The empirical study was conducted with three units of analysis: a public bank, a company the provides credit for micro entrepreneurs and small businesses (SCMPP), and a civil society organization of public interest (OSCIP) operating in microcredit. Results show that focus on managing the implementation of the Oriented Productive Microcredit methodology is a condition to achieve good results. Partnerships with government agencies, as well as the participation of microfinance institutions in public policy processes, are a major challenge and a major potential to enhancing the microcredit sector.

Keywords: *Microfinance, productive microcredit, negotiation processes, conditions of development.*

Resumen

El artículo tiene como objetivo analizar las directrices para la actuación de los diferentes modelos institucionales del Microcrédito Productivo en Brasil. Se utiliza el modelo "multinivel" para investigar la relación entre los intereses y procesos de negociación entre los grupos involucrados en el microcrédito. El estudio empírico se llevó a cabo utilizando tres unidades de análisis: un banco público, una Sociedad de Crédito al Microemprendedor y a Pequeñas Empresas y una Organización de la Sociedad Civil de Interés Público. Los resultados muestran que el enfoque en la gestión de la implementación de la metodología de Microcrédito Productivo Orientado es un condicionante para lograr buenos resultados. Las alianzas con organismos gubernamentales, así como la participación de las instituciones de microfinanzas en los procesos de políticas públicas son un gran desafío y potencial para el mejoramiento de este campo.

Palabras Clave: *Microfinanzas, Microcrédito Productivo, Modelos de Actuación, Procesos de Negociación, Condicionantes de Desarrollo.*

INTRODUÇÃO

O microcrédito surgiu como uma "promessa" de inclusão social por meio de empréstimos e financiamentos direcionados para atividades geradoras de renda (Morduch, 1999), tais como pequenos comércios e manufaturas nas periferias das regiões urbanas. As últimas décadas se caracterizaram por elevada expansão de ativos financeiros *vis-à-vis* o lado real da economia. Conforme Wolf (2007), a proporção entre ativos financeiros e o PIB mundial era aproximadamente um para um, no início da década de 1980. Já em 2007, para cada dólar de PIB mundial, havia cerca de quatro dólares de ativos financeiros.

No caso brasileiro, estimativas baseadas no *Global Entrepreneurship Monitor* (GEM) (2014) mostram que o País possui 45 milhões de empreendedores, a maioria informais, aptos a participar do mercado de crédito. Desse número, pouco mais de dois milhões são atualmente atendidos, mostrando que, também aqui no Brasil, prevalece uma situação de desigualdade no acesso aos serviços financeiros.

A evolução do microcrédito no Brasil foi fortemente condicionada pela atuação do setor público, com destaque para a atuação do Banco do Nordeste por meio do Programa Crediamigo, maior iniciativa do segmento no País.

O setor privado, apesar de iniciativas relevantes, como a empreendida pela Real Micro-

crédito (Gonzalez, Diniz, & Pozzebon, 2015), tem desempenhado papel menor e predominantemente reativo às iniciativas do setor público. Interessante notar que a relevância da atuação do setor público torna o Brasil uma exceção importante quando comparado a outros países, uma vez que o microcrédito tem sido utilizado e propagado como uma solução "de mercado" para o combate à pobreza (Khavul, 2010). Portanto, a dinâmica da evolução do microcrédito no Brasil é distinta e pouco analisada.

Os trabalhos publicados sobre o tema não analisam aspectos relacionados aos diversos atores envolvidos e que acabaram por condicionar a evolução histórica do microcrédito (Cacciamali, Matos, & Macambira, 2014; Neri & Giovanini, 2005; Zouain & Barone, 2007). Assim, este artigo apresenta uma análise baseada na identificação desses atores, seus interesses, processos de negociação e modelos efetivamente postos em prática. O objetivo principal é analisar os direcionadores para a atuação dos diferentes modelos institucionais do microcrédito produtivo no Brasil.

Para atingir esse objetivo, foram selecionados para a análise três tipos distintos de instituições atuantes no microcrédito: um banco público de desenvolvimento regional – Banco do Nordeste, uma empresa privada – a Empresta Capital, e uma organização sem finalidade de lucro, o Banco Pérola. Essas organizações representam os três formatos legais mais representativos na atuação no microcrédito: Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscips), Sociedade de Crédito ao Microempreendedor e ao Empreendedor de Pequeno Porte (Scmepp) e bancos públicos. As Oscips não têm finalidade de lucro, sendo registradas e reguladas pelo Ministério da Justiça. Já as Scmepp visam lucro e dependem de autorização do Banco Central para o devido funcionamento. Do ponto de vista conceitual, utiliza-se o modelo "multinível", que permite analisar a relação entre resultados e processos de negociação dos grupos sociais relevantes. A análise da dimensão processo será realizada em três níveis de atuação – micro, meso e macro (Helms, 2006).

O artigo está dividido em três seções principais. A primeira traz uma revisão da literatura sobre o tema, incluindo a apresentação dos diferentes modelos institucionais de microcrédito, seus métodos, inovações, e evolução histórica. A segunda é a apresentação do modelo conceitual e da metodologia. Finalmente, na terceira seção, aplica-se o modelo conceitual para a análise dos casos propostos.

REVISÃO DA LITERATURA

O estudo das microfinanças tem gerado importantes contribuições teóricas e empíricas que examinam as razões pelas quais o sistema financeiro tradicional é pouco eficiente no que diz respeito à inclusão dos pobres. Baseado em Lavoie, Pozzebon e Gonzalez (2011), o termo microfinanças pode ser definido como a provisão de serviços financeiros para população de baixa renda, excluída do sistema financeiro tradicional, por meio de uma metodologia diferenciada.

A definição acima permite uma visão abrangente do microcrédito, incluindo diversas modalidades de crédito para consumo. Entretanto, o presente trabalho tem como foco o microcrédito produtivo, destinado exclu-

sivamente ao financiamento de atividades produtivas. Doravante, o emprego do termo microcrédito passa a ser utilizado unicamente para denotar o microcrédito produtivo.

Morduch (1999), Roodman e Morduch (2014) abordam o microcrédito a partir das lentes da teoria da informação assimétrica e dos custos de transação. Tal abordagem salienta os "obstáculos" que impediriam o funcionamento de um modelo típico de mercado perfeito, no qual o capital fluiria naturalmente rumo aos mais pobres em busca de retornos marginais superiores.

Aghion e Morduch (2010) definem três obstáculos que impedem o direcionamento do capital à população de mais baixa renda. O primeiro deles é a falta de informação, ou seja, não há um histórico sobre o comportamento financeiro dos pobres, simplesmente pelo fato de estes estarem excluídos do sistema financeiro tradicional. O segundo obstáculo é a ausência de colaterais ou garantias que poderiam ser utilizadas para mitigar a falta de informação. Obviamente, os pobres não têm ativos tradicionais que possam ser oferecidos como garantia. O terceiro obstáculo é o custo de transação. Por se tratar de serviços financeiros para população de baixa renda, os volumes das operações são baixos, encarecendo os custos associados aos serviços.

O que atualmente se denomina microfinanças surge a partir de soluções e práticas inovadoras que superem os obstáculos dos problemas informacionais e reduzam os custos de transação. Segundo Gonzalez, Piza e Garcia (2009), é possível afirmar que as diversas experiências de microfinanças no mundo tendem a combinar um conjunto de inovações que ganharam grande repercussão, com o *Grameen*, em Bangladesh, e seu programa de microcrédito.

Segundo Morduch (1999), as principais inovações do microcrédito são os empréstimos em grupo e o uso de agentes de crédito. Os primeiros podem ser definidos como arranjos feitos por indivíduos que não dispõem de garantias tradicionalmente demandadas pelo sistema bancário. Essas pessoas formam espontaneamente um grupo cujo objetivo é a obtenção de empréstimos. Cada membro do grupo recebe determinado valor e, simultaneamente, garante os empréstimos dos demais. Portanto, em caso de inadimplência de um dos membros, os demais devem pagar a parcela correspondente, sob pena de não receberem mais créditos. A grande vantagem do empréstimo em grupo é lidar com o problema da assimetria de informação e dos elevados custos de transação.

Há evidências de que os arranjos formais em grupo são capazes de obter e utilizar as informações locais de maneira semelhante aos credores in-formais. Al-Azzam, Carter e Sudipta (2012) fizeram uma revisão sobre os estudos empíricos relacionados aos empréstimos em grupo das instituições de microfinanças e ressaltaram os efeitos positivos desse tipo de arranjo para a redução de inadimplência. Os grupos permitem seleção, monitoramento e controle coletivo, o que proporciona aumento das taxas esperadas de repagamento.

A segunda inovação é a utilização do chamado agente de crédito, que é o profissional responsável pelo levantamento de dados sobre tomadores, principalmente novos empreendedores ou grupos, acompanhamento

e auxílio a clientes, emissão e análise de relatórios técnicos e recuperação de crédito de tomadores inadimplentes. O agente de crédito é o principal responsável pela inserção do microcrédito em uma determinada comunidade e, conforme Quayes (2012), tem papel importante para que o crédito alcance os mais pobres.

No Brasil, a primeira iniciativa de microcrédito ocorreu na década de 1970, e, desde então, essa área foi caracterizada por diferentes quadros institucionais classificados em quatro momentos principais (Monzoni, 2006). O primeiro momento histórico foi marcado pela articulação das instituições de microfinanças nacionais às redes internacionais como o Banco da Mulher – Associação Brasileira para o Desenvolvimento da Mulher e o Sistema Centro de Apoio aos Pequenos Empreendimentos (Ceape). Nesse momento, as organizações de microcrédito nacionais incorporaram bases metodológicas e técnicas dos órgãos internacionais e contribuíram para a formação de agentes de crédito com especialidade no mercado informal.

O segundo momento histórico das microfinanças ocorreu nas décadas de 1980 e 1990, e se caracterizou pela entrada das organizações da sociedade civil. No terceiro momento, no final da década de 1990 e início dos anos 2000, o grande marco foi a entrada e atuação de instituições governamentais, principalmente das esferas estaduais e municipais. Nesse momento foram criados os Bancos do Povo e o Crediamigo, maior programa de microcrédito brasileiro, fundado em 1998 e vinculado ao Banco do Nordeste, oficialmente um banco de desenvolvimento regional (Monzoni, 2006).

No quarto momento, ocorreu a entrada do setor privado a partir da promulgação da Lei n. 10.194/01, que autoriza a instituição de Sociedades de Crédito ao Microempreendedor (SCM), posteriormente transformada em Scmepp. Essas instituições, ao contrário das Oscips, podem obter lucro e têm o objetivo de expandir seu serviço às empresas de pequeno porte e conceder crédito a clientes que não possuem garantias exigidas pelos bancos tradicionais.

Embora Monzoni (2006) descreva apenas os quatro momentos anteriores, a dinâmica do microcrédito permite falar em um quinto momento, atualmente em vigor, que se define por meio do fortalecimento de políticas públicas voltadas para o microcrédito, cujo marco inicial foi a criação do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO) em 2005, coordenado pelo Comitê Interministerial formado pelo Ministério do Trabalho e Emprego, Ministério da Fazenda e Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Em suma, esses cinco momentos históricos permitem compreender a entrada dos diferentes tipos de instituições no segmento do microcrédito – organizações internacionais, da sociedade civil, do setor público e do setor privado. Importante diferenciar que, no terceiro momento, a entrada do Estado ocorreu por meio dos bancos públicos, e, no quinto momento, a entrada do setor público se consolidou a partir das políticas públicas de microcrédito.

Tendo em vista esse quadro histórico, é preciso analisar as diferenças nos ambientes institucionais dos serviços de microcrédito, nos processos de negociação e nos resulta-

dos de cada setor organizacional. Ademais, é necessário identificar as inter-relações entre essas diferentes instituições. Portanto, essa dinâmica organizacional será aprofundada pela análise apresentada nesse artigo.

MODELO CONCEITUAL E MÉTODO

O modelo conceitual adotado neste trabalho é baseado em Pozzebon, Diniz e Jayo (2008), que propõem um modelo "multinível" utilizado por várias pesquisas em microfinanças no Brasil (Cernev, 2010; Diniz, Pozzebon, & Jayo, 2009; Jayo, 2010). Fundamentalmente, o modelo captura a ideia de que o microcrédito e a sua evolução foram e são influenciados por interesses e valores moldados pelas inter-relações entre indivíduos, grupos, organizações e redes.

O modelo "multinível" é baseado na combinação de três vertentes teóricas: estruturação, moldagem social da tecnologia (*Social Shaping Technology*) e contextualismo. É importante ressaltar que, embora o modelo tenha sido desenvolvido para a análise do uso e dos efeitos de tecnologias na sociedade e nas instituições, a tecnologia diz respeito ao objeto de uso ou da materialidade em questão. Nesse sentido, a materialidade analisada na presente pesquisa é o microcrédito. Portanto, o que se refere à tecnologia está sendo transposto para o microcrédito.

A teoria da estruturação é proposta por Anthony Giddens e sugere um entrelaçamento da relação entre estrutura e agência (Pozzebon et al., 2008). Ao transpor essa ideia para o microcrédito, observa-se como a estrutura institucional influencia a ação humana perante o microcrédito e vice-versa. A teoria da moldagem social da tecnologia é fortemente influenciada pelas teorias sociais do construtivismo e atenta para a diversidade de sentidos atribuídos ao objeto de negociação, neste caso, o microcrédito. A abordagem contextualista propõe três dimensões para a análise das transformações nas organizações: contexto, processo e conteúdo.

Importante ressaltar que, no modelo "multinível", as três dimensões acima (contextualismo) são articuladas com a ideia das duas teorias anteriores, que partem do pressuposto da existência de uma mútua influencia entre instituições e agência (teoria da estruturação) a partir dos sentidos atribuídos ao objeto de negociação, o microcrédito (teoria da moldagem social). Com isso, a aplicação do modelo "multinível" ao microcrédito se dará a partir de uma análise sobre a mútua influência entre ações e estruturas institucionais nas dimensões contexto, processo e conteúdo.

Os principais aspectos a serem analisados no fenômeno do microcrédito são os seguintes: (1) dimensão contexto: caracterização dos quadros interpretativos dominantes que determinam a percepção e sentidos atribuídos ao microcrédito para cada um dos grupos envolvidos (banco público, Scmepp, Oscip); (2) dimensão processo: análise dos meios pelos quais os diferentes grupos, a partir de seus interesses e valores, exercem influência sobre a implementação do microcrédito; (3) dimensão conteúdo: conclusões ou considerações sobre as resultantes do microcrédito na prática, com base no que efetivamente se observa na implementação, a partir do processo de negociação e visão dos distintos grupos envolvidos.

Essas dimensões são formadas por meio de quatro conceitos principais: (1) *frames* tecnológicos, (2) grupos sociais relevantes, (3) processo de negociação e (4) tecnologia em prática. Os *frames* tecnológicos são os interesses, suposições ou expectativas formadas pelos indivíduos em relação ao Microcrédito Produtivo (MP). Os grupos sociais relevantes são os indivíduos que tendem a compartilhar os mesmos *frames* tecnológicos. O processo de negociação captura os meios pelos quais os diferentes grupos, a partir de seus interesses e valores, exercem influência sobre a implementação do MP. Por fim, a tecnologia em prática é o resultado da negociação em torno do MP. Uma descrição mais detalhada desses quatro conceitos pode ser encontrada em Lavoie, Pozzebon e Gonzalez (2011).

O método adotado para a pesquisa é o estudo de casos múltiplos (Yin, 2001), com o objetivo de analisar o fenômeno das ações institucionais no campo do microcrédito em três unidades de análise diferentes: Banco do Nordeste do Brasil (banco público), Empresta Capital (Scmepp) e Banco Pérola (Oscip). A escolha dessas unidades pode ser mais bem compreendida à luz do processo histórico do microcrédito no Brasil, anteriormente apresentado, de onde se depreende que emergiram dois tipos institucionais especificamente voltados ao microcrédito: instituições sem fins lucrativos (Oscips) e com fins lucrativos (Scmepp).

Ademais, na evolução do caso, anteriormente descrita, evidencia-se a importância das iniciativas públicas, em particular o papel pioneiro do Banco do Nordeste. Os três tipos de instituição aqui abordados são responsáveis por quase 90% da oferta de microcrédito no Brasil. Portanto, adotou-se o critério de relevância para escolher os tipos institucionais mencionados. Por fim, a escolha dos atores específicos para cada um dos três tipos institucionais baseou-se no destaque de atuação institucional dentro do seu segmento e disponibilidade de colaboração e viabilidade de pesquisa de campo.

De fato, o Banco do Nordeste detém cerca de 80% de microcrédito de sua área de atuação (IPEA, 2010) e oferta o maior programa de microcrédito da América do Sul (BNB, 2017). A Empresta Capital é uma das maiores Scmepps e sempre exerceu papel de destaque e liderança no seu meio, sendo que o dirigente entrevistado e atual presidente da Associação das Scmepps representa um importante interlocutor quando se almeja capturar os interesses das Scmepp. Finalmente, o Banco Pérola também tem recebido destaque significativo entre as Oscips de microcrédito, sobretudo pela busca da inovação, exemplificada na prática pelo foco em negócios recém-iniciados, e geralmente negligenciados pelas demais Oscips, que demandam ao menos um ano de existência dos empreendimentos.

A coleta de dados e informações foi realizada mediante a análise de documentos – relatórios publicados pelas organizações investigadas e entrevistas semiestruturadas com dois dirigentes do Banco do Nordeste, um da Empresta Capital e dois do Banco Pérola.

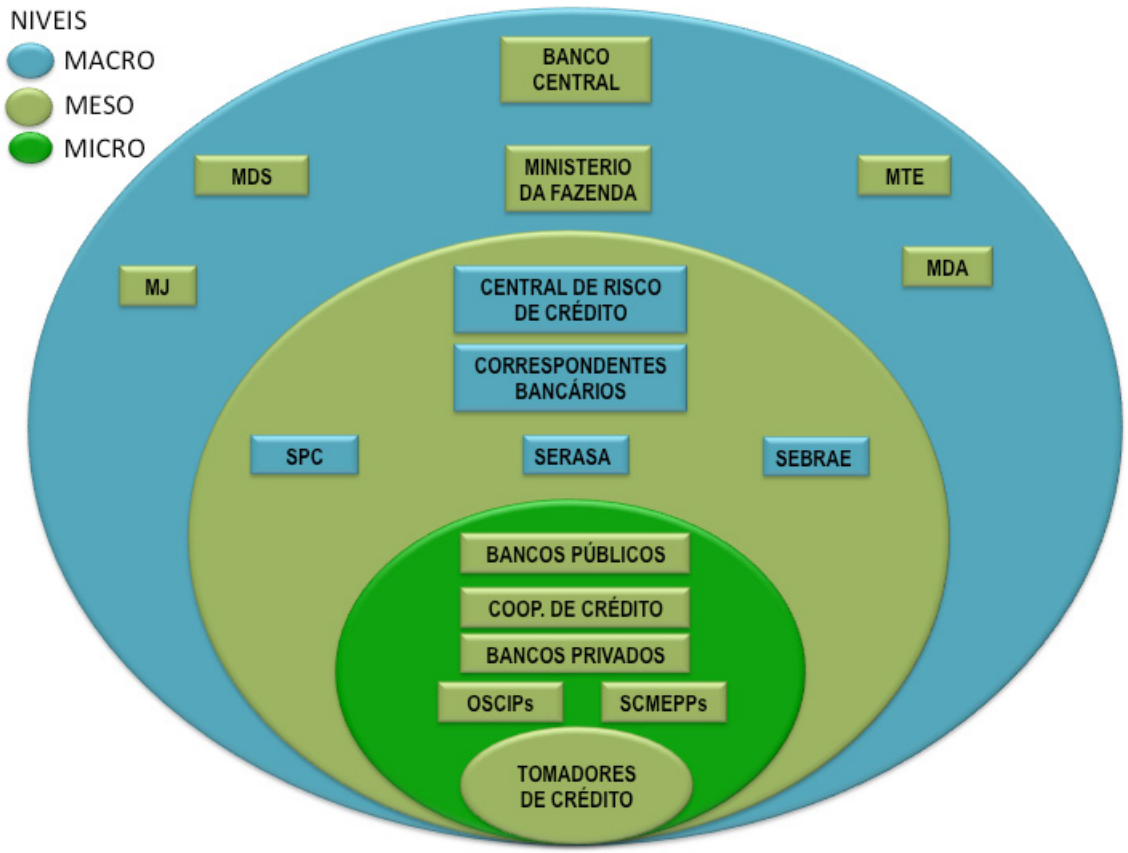
ANÁLISE EMPÍRICA DAS INSTITUIÇÕES DE MICROCRÉDITO

Grupos sociais e instituições envolvidos nos

processos de inclusão financeira.

A consolidação do acesso ao crédito pela população de baixa renda depende da integração dos serviços financeiros em três níveis de atuação: micro, meso e macro (Helms, 2006). De acordo com essa concepção, os tomadores de crédito estão no centro do sistema financeiro, pois suas demandas determinam e influenciam as ações dos grupos e instituições inseridos nos outros níveis.

Figura1. Instituições e grupos envolvidos nos processos de inclusão financeira no Brasil



O nível micro é constituído por instituições que estão em contato direto com os clientes ou usuários. No caso brasileiro, fazem parte desse nível os bancos públicos e comerciais, as cooperativas de crédito, as Scmepps, assim como as Oscips.

O nível meso é formado por instituições ligadas à infraestrutura do sistema financeiro, responsáveis por soluções tecnológicas, logísticas, de risco, entre outras. Sua atuação reduz custos de transação e promove transparência dos serviços. No Brasil, é possível citar o Sebrae, instituição de apoio e provedora de serviços de treinamento, ou ainda a Serasa e a Boa Vista, birôs de crédito responsáveis pelo compartilhamento de informação.

O nível macro é composto essencialmente pela estrutura regulatória, de maneira a afetar os atores dos níveis meso e micro. Assim,

o Banco Central é a instituição-chave, mas, no Brasil, diversos ministérios e outros órgãos governamentais estão envolvidos nas políticas de microcrédito, como ressaltado na figura acima.

Cumpre lembrar que os grupos sociais estão em constante negociação, e as inter-relações ocorrem tanto no mesmo nível como entre diferentes níveis. Todavia, as relações não são simétricas e neutras, e existem diferenças de capacidade de articulação política entre os atores, assimetrias de poder entre eles, e, no caso de instituições governamentais, momentos de abertura e fechamento político.

Banco público – Banco do Nordeste

Dimensão contexto

O Banco do Nordeste foi fundado em 1954 com o objetivo de atuar na concessão de financiamentos para a agricultura, e, na década de 1990, ele voltou-se para o financiamento de micro e pequenos negócios. Em 1998, foi criado o programa Crediamigo, direcionado para a população urbana, e hoje representa o maior ator de MP no País, com uma carteira de praticamente 2,1 milhões de clientes ativos (Banco do Nordeste, 2016). Em 2005, foi criado o Agroamigo, voltado para o MP rural. Na prática, o Agroamigo atende hoje 1,5 milhão de agricultores familiares, quase todos cadastrados no Pronaf (Banco do Nordeste, 2016).

No ano de 2012, o Banco do Nordeste passou por uma reestruturação, e os programas Crediamigo e Agroamigo passaram a ter uma única gestão. Segundo o novo superintendente:

> O Crediamigo sempre foi muito forte em resultado, só que eu trouxe outra mensagem. Resultado não é só resultado de operações, de contratação. O resultado, ele é maior. Resultado é evitar perdas operacionais, ele é mais pró-ativo. Ter controle é ter coordenação de processo, e ter processo mais enxuto em geral. (entrevista com superintendente do Banco do Nordeste, novembro de 2013)

Diante da perspectiva do superintendente do Banco do Nordeste, os principais destaques da atuação do banco são o foco na gestão para resultados e a adoção do método do Microcrédito Produtivo Orientado (MPO), em que os agentes de crédito fazem um acompanhamento da gestão dos microempreendedores, tomadores de crédito. No caso do Agroamigo, os agentes têm formação técnica na área agropecuária, o que lhes permite realizar um acompanhamento mais direcionado à realidade das atividades agrícolas. Segundo o coordenador do Banco do Nordeste, em outros países, muitos concessores de crédito rural financiam a colheita, o capital de giro, e não reconhecem a dinâmica dos negócios rurais, sujeitos aos riscos de perda por adversidades, como o clima. A dinâmica da implementação do crédito rural é muito mais complexa e arriscada. Nas palavras do superintendente do Banco do Nordeste:

> Uma coisa é eu comprar cerveja hoje para vender à noite. Pode chover que eu vendo a cerveja. Outra coisa é eu financiar uma operação de dois anos num estado, numa região que a cada 8, 10 anos, nós temos 6 anos na baixa estação. (entrevista com

superintendente do Banco do Nordeste, novembro de 2013)

Diante da complexidade das atividades produtivas, o agente de crédito possui um papel fundamental para a orientação do planejamento financeiro de seus clientes, tanto no meio rural, por meio do Agroamigo, como no meio urbano, por meio do Crediamigo.

O Banco do Nordeste destaca-se pela realização de parcerias com organizações de diferentes níveis de atuação: micro, meso e macro, como abordado a seguir.

Dimensão processo

Os processos de negociação e articulação do Banco do Nordeste com outras instituições se dão em todos os níveis: micro, meso e macro. No nível micro, o banco tem parcerias com duas Oscips: o Instituto Nordeste de Cidadania e o Vivacred. "E trabalhar com Oscip é fundamental, não dá para trabalhar esses dois programas com funcionário do banco, não tem porquê, não dá viabilidade econômica", afirma o superintendente do Banco do Nordeste. Para admitir um funcionário via Banco do Nordeste, é necessária a realização de concurso público, o que torna a contratação de pessoal muito burocrática.

O termo de parceria entre o banco e a Oscip é assinado a cada dois anos, e as responsabilidades de cada ente são claras e definidas. A operação, a metodologia, as estratégias, a política e os manuais são do Banco do Nordeste, e a Oscip é responsável pela operacionalização desses processos por meio do cumprimento de regras e metas. Ainda no nível meso, o Banco do Nordeste tem uma parceria com a Mapfre Seguros, na modalidade de seguro prestamista, atrelada às operações de microcrédito.

No nível macro, o banco possui parcerias com diversos ministérios e com o Banco Central. Uma das estratégias fundamentais do Agroamigo é a parceria estabelecida com o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), pois, segundo o superintendente do Banco do Nordeste, no meio rural, é necessário criar uma cadeia de programas governamentais para reduzir os riscos, que estão relacionados principalmente ao preço, clima e comercialização. O Banco do Nordeste também auxilia seus clientes a acessarem políticas públicas como o Programa Garantia de Preço, AgroMais, Programa de Aquisição de Alimentos, Programa Nacional de Alimentação Escolar e Zoneamento Agrícola da Embrapa.

O Banco do Nordeste também tem parceria com o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). Trata-se de uma cooperação tanto do Crediamigo quanto do Agroamigo com o Programa Bolsa Família (PBF). "Isso é muito bom, porque hoje, no Agroamigo, do total de nossa carteira ativa, dos 800 mil clientes, 60% têm Bolsa Família. Estamos falando de 480 mil [pessoas]." O superintendente do Banco do Nordeste também afirmou que, no caso do Crediamigo, 42% de seus clientes são beneficiários do PBF (entrevista com superintendente do Banco do Nordeste, novembro de 2013). Portanto, mais de um milhão dos clientes do Banco do Nordeste são beneficiários do PBF. Por meio desse convênio, o banco pode acessar a base de dados do PBF para conhecer o perfil do cliente e beneficiário do programa, além de estabelecer uma articulação entre a gerência local do Agroamigo ou Crediamigo e a gerência do

PBF.

No que tange à participação política, há um grupo de discussão no MDA que se reúne mensalmente, e, por meio do diálogo com outros ministérios, instituições e movimentos sociais fazem propostas para regulamentações e políticas públicas. No caso do Crediamigo, há também um grupo similar no âmbito da Casa Civil e do Ministério da Fazenda que tratam do Programa Crescer, e outro grupo no Ministério do Trabalho para discutir o PNMPO. O superintendente do Banco do Nordeste alegou que muitas propostas do banco são acolhidas, transformando-se em regulamentação ou modificações nos programas de governo.

Dimensão conteúdo

Atualmente, considerando a Resolução n. 2.682, o Banco do Nordeste tem uma taxa de inadimplência de 1,2%, Ao analisar o equilíbrio entre demanda e oferta de microcrédito, o entrevistado alegou que a demanda é geralmente mais alta do que a oferta, Mas, com a velocidade de crescimento de oferta do Banco do Nordeste, foi possível atender toda a demanda em alguns municípios menores.

Em 1999, foi proposto ao Banco do Nordeste o desafio do Agroamigo atender agricultores do grupo B, que estavam abaixo da linha da pobreza com um rendimento de até 4 mil reais por ano, e que não tinham acesso ao crédito bancário. O Banco do Nordeste foi o primeiro banco a trabalhar com esse público. Todavia, como não havia acompanhamento adequado, a inadimplência do Banco do Nordeste chegou a 40%, e hoje, mesmo após a pior seca dos últimos 50 anos, a inadimplência está em torno de 2%. Essa mudança ocorreu após a implementação do método do microcrédito orientado.

Os resultados do Banco do Nordeste são fortemente marcados por três questões principais: (i) foco na gestão e nos resultados, (2) aplicação da metodologia de MPO, e (3) forte articulação com os programas de governo, bem como influência no processo decisório das políticas públicas e regulamentações do microcrédito.

Apesar de seus resultados positivos, a atuação do banco está articulada a um contexto maior, que envolve condições estruturais e econômicas do País. Nesse sentido, o superintendente do Banco do Nordeste acredita que o principal desafio é o avanço das tecnologias para a gestão, em geral, e para os meios de pagamento, em específico. Segundo o entrevistado, quando comparado aos outros países da América Latina, o Brasil é aquele que está menos avançado em termos de tecnologia para o microcrédito. Ademais, a dificuldade de acesso à internet em muitas regiões também prejudica esse avanço. E a deficiência na tecnologia impacta os custos operacionais.

No contexto mais amplo, outro desafio para o futuro do microcrédito é a implantação de um controle de sobre-endividamento. No Programa Crescer, por exemplo, existe uma regra que limita a três operações de crédito com subvenções para cada cliente, mas não há um controle para as operações prévias, tampouco um cruzamento de operações de crédito entre diferentes organizações, o que reduz a capacidade de controle de sobre-endividamento dos tomadores de crédito.

Scmepp-Empresta Capital

Dimensão contexto

Diante de negociações fragilizadas com o governo e uma regulamentação muito rígida, as Scmepps dependem muito de inovações próprias para obter bons resultados, como é o caso da Empresta Capital. A criação de um Fundo de Investimento em Direitos Creditórios (FIDC), assim como o foco e especialização em um segmento específico, foi uma inovação particular dessa organização para gerar resultados em seus negócios.

No contexto geral, o diretor da Empresta Capital afirma que o modelo jurídico de Scmepp ainda não é um bom negócio. Isso se deve à impossibilidade de captação de recursos de acordo com a regulamentação do Banco Central. Além disso, a regulamentação das Scmepps é muito rígida e, de acordo com o entrevistado, esse é um dos principais fatores que explicam a diminuição do número dessas organizações no País. "E a gente vê que o modelo é tão travado que dificulta muita coisa. Então, mata um pouco o que é ser o microcrédito, o que é ser uma empresa de microcrédito" (entrevista com o diretor da Empresta Capital, 23 de agosto de 2013).

Segundo o diretor da Empresta Capital, a empresa só é um bom negócio devido à criação de um modelo de fundo de captação de recursos. Antes, a Empresta tinha crédito, mas caía no mesmo segmento das chamadas *factorings*. Esse fundo é aberto e é o único fundo de microcrédito no Brasil, mas não tem nenhuma regulação específica sendo um modelo de FIDC como todos os outros. "A gente é um *case* nesse segmento. Quando você fala no FIDC pequeno, o nosso é 15 vezes menor" (entrevista com diretor da Empresta Capital, 23 de agosto de 2013). O diretor da Empresta Capital relatou que a estrutura da SCM é baseada no equilíbrio da equação de volume, segurança e simplicidade. Volume de clientes, segurança de retorno dos empréstimos, e acesso simples e fácil ao cliente. Outro fator determinante para a Empresta ser um bom negócio é sua estratégia de trabalho voltada para a especialização e o foco em segmentos específicos. De acordo com o diretor da Empresta Capital, a raiz das pessoas na comunidade é fundamental para garantir a confiabilidade, pois, quando as pessoas têm família e história na comunidade, cria-se uma questão moral entre as pessoas do local. Nesse sentido, a Empresta Capital analisou a raiz das pessoas em seus locais de moradia e selecionou focar seu trabalho em comunidades específicas.

O entrevistado acredita que as principais características do microcrédito, quando comparado ao crédito tradicional, são a especificidade da linguagem e a informalidade do segmento. Para tanto, o conhecimento da linguagem do cliente viabiliza o contato e o acesso ao segmento do microcrédito, que é muito diferente do ambiente formal de um banco tradicional.

Atualmente, o principal desafio das Scmepps é a captação de recursos. Mas, de acordo com o diretor da Empresta Capital, o potencial de mercado do microcrédito é muito vasto, "cliente não é problema, potencial de mercado não é problema". E não há competidores, pois os bancos e financeiras, que seriam os competidores mais fortes, não têm tentáculos para chegar ao público de microcrédito. "É muito difícil, não é interessante para eles, assim como não é interessante

para mim dar um crédito para a Vale do Rio Doce. É a mesma coisa" (entrevista com diretor da Empresta Capital, 23 de agosto de 2013).

Dimensão processo

A atuação das Scmepps depende, em grande medida, das normas e regulamentos definidos pelo Banco Central, que, por sua vez, envolve processos de consulta e negociação dentro do próprio segmento. O entrevistado acredita que o mercado das Scmepps começou em 2008 com a alteração e flexibilização no acesso ao crédito pelo Banco Central. Essa mudança foi uma proposta que surgiu na mediação entre o Banco Central e a Associação Brasileira das Sociedades de Crédito ao Microempreendedor (ABSCM), contando com a participação da Empresta Capital. Nessa negociação, muitas propostas foram feitas, e algumas delas foram acatadas pelo Banco Central.

A Empresta Capital busca iniciar parcerias no nível meso, como a parceria com a Fundação Getulio Vargas, que oferece oportunidades para empreendedores realizarem cursos de pós-graduação. Além disso, a SCMEPP também está tentando uma parceira com o Sebrae para oferecer cursos de formalização.

No que tange à representação das Scmepps, a ABSCM é a principal representante do segmento, mas, segundo o entrevistado, essas associações têm pouca participação no processo decisório e na formulação de políticas públicas de microcrédito, apesar de ser uma reivindicação delas.

O diretor da Empresta Capital acredita que o governo ainda é pouco aberto à participação e conhece pouco do setor de microcrédito, e afirma que: "O governo poderia ser mais ativo e chegar na ponta, E perguntar para os atores mesmo o que é real, o que não é. Basicamente, eu diria que o governo não conhece o microcrédito no Brasil. Ele é uma coisa muito mais populista, eleitoreira".

Dimensão conteúdo

Atualmente, a Empresta Capital tem cerca de cinco mil clientes ativos, o *ticket* médio é de R$ 3.700,00 e 35% da carteira é voltada para gerar lastro para o fundo anteriormente mencionado. A perda efetiva nas operações de crédito gira em torno de 5%. Os principais resultados da Empresta Capital devem-se à sua inovação em criar um fundo de investimentos para o microcrédito, o que reduz custos de transação e custos tributários, e a atenção contínua dada à administração de risco. Além disso, o processo de negociação com o Banco Central impacta diretamente os resultados, na medida em que os custos regulatórios, relacionados ao atendimento às exigências do Banco Central, são elevados.

A flexibilização da regulamentação de acesso ao crédito pelas Scmepps, em 2008, surgiu a partir da proposta e negociação da ABSCM com o Banco Central. Portanto, a associação e negociação entre as Scmepps, por meio da ABSCM e o Banco Central, é fundamental para criar um ambiente adequado de atuação nesse mercado. Todavia, o representante da Empresta Capital afirma que ainda é necessário haver mais flexibilização nas regulamentações e mais participação e proximidade com outros órgãos governamentais.

Oscip – Banco Pérola

Dimensão contexto

O Banco Pérola, criado em 2010, surgiu por meio da experiência da fundadora do banco como aluna e coordenadora do Projeto Pérola, iniciativa de inclusão digital da cidade de Sorocaba. A ideia de criar o Banco Pérola surgiu por meio de uma das iniciativas do Projeto Pérola – a "Escola de Talentos", que tinha como objetivo ensinar jovens empreendedores de baixa renda a fazer um plano de negócio. Com a experiência desse projeto, a coordenadora criou o Banco Pérola, que tem o objetivo de conceder microcrédito aos empreendedores da comunidade Ana Paula e Altério, mais conhecido como Habiteto.

A forma jurídica do Banco Pérola é Oscip Creditícia, e seu principal produto é o MPO. "E a gente segue à risca o Microcrédito Produtivo e Orientado", afirma a fundadora do banco. O banco faz visitas, atendimentos e consultoria, e seu principal diferencial é auxiliar os empreendedores a construírem seus planos de negócios e investirem em negócios que ainda estão começando, *startups*. Além disso, se o empreendedor ainda não se sente seguro para iniciar seu negócio, o banco promove um intercâmbio de experiência com outro negócio que já está em andamento. Segundo a entrevistada, 48% dos negócios apoiados pelo banco começam a partir do plano de negócios, e 70% dos negócios apoiados começam com menos de seis meses.

Durante entrevista com a coordenadora e o analista jurídico do Banco Pérola, os entrevistados afirmaram que há casos em que o empreendedor solicita apenas o serviço de consultoria do banco e não solicita crédito. Ademais, há casos em que o empreendedor já está preparado para ter crédito de bancos tradicionais, mas prefere continuar no Banco Pérola devido ao acompanhamento e consultoria que ele oferece. Segundo a fundadora do banco, a essência de seu trabalho é o acompanhamento e o relacionamento com os empreendedores. De acordo com suas palavras: "O dinheiro acaba fazendo parte, é a cereja do bolo, mas não é o principal".

> Esse caráter de consultoria, o orientado, é o mais forte do nosso processo. [...] Então, eles costumam ver as pessoas da equipe como consultores, o crédito ele faz parte, mas na "Escola de Talentos", que foi a ideia inicial, ainda é muito presente dentro do nosso processo. É fundamental, porque isso mantém inadimplência baixa, isso mantém índice de sucesso alto. (entrevista com diretora do Banco Pérola, 23 de setembro de 2013)

Neste momento, os principais desafios do banco estão relacionados à implementação de um fundo nos moldes da Empresta Capital e a transformação institucional de Oscip, sem finalidade de lucro, para um modelo de Scmepp, com finalidade de lucro. Um dos desafios é manter qualidade e estrutura para atender um maior número de pessoas.

Dimensão processo

O órgão responsável pelo acompanhamento e fiscalização das Oscips Creditícias é o Ministério da Justiça. No entanto, os entrevistados do Banco Pérola afirmaram que nunca tiveram contato com o Ministério. Diante do objetivo de se transformar em uma empresa

uma Scmepp, o Pérola entrou em contato com o Banco Central, que deu assistência *in loco* durante uma semana. Após essa aproximação, os entrevistados afirmaram ter aprendido muito, apesar de terem tomado a decisão de não se tornar Scmepp nesse momento, pois o Banco Central aconselhou-os a esperar, devido às transformações que estão ocorrendo nesse setor. De acordo com a fundadora do Banco Pérola:

> Hoje a gente está com um sistema que gera os relatórios que uma Scmepp deveria gerar. A gente está com um processo dossier todo de acordo com o que o Banco Central exige. Então toda a nossa gestão está baseada no Banco Central, apesar de a gente não ser regulamentado. [...] Então, o lado bom de tudo isso é que profissionalizou muito nosso trabalho, esse intercâmbio que a gente fez com eles. (entrevista com a diretora do Banco Pérola, 23 de setembro de 2013)

De acordo com a diretora do Pérola, existem algumas vantagens em tornar-se Scmepp, como o repasse de verba de bancos tradicionais que ocorre com mais facilidade ou, ainda, uma melhor comunicação com bancos tradicionais. Todavia, permanece o desafio de captação de depósitos do público. "Então, uma [Scmepp] resolve a questão operacional, de relacionamento com os bancos. A outra [Oscip] resolve a questão social, mas nenhuma resolve a outra parte do negócio, que é ter um fluxo recorrente de recurso" (entrevista com diretora do Banco Pérola, setembro de 2013).

Com o objetivo de superar o desafio da captação de recursos, o Banco Pérola vai implantar um FIDC, que será viabilizado por conta das parceiras da Oscip com bancos e investidores, e trará mais captação de recursos.

No que diz respeito às inter-relações do Banco Pérola, no nível micro, há parcerias com bancos privados e com a instituição financeira Sorocred, com a qual contraiu empréstimos. Ainda no nível micro, há parcerias com o Banco Bradesco e a Caixa Econômica. O Pérola tem um limite de crédito aprovado na Caixa Econômica e no Banco Bradesco, mas esse limite não é utilizado, por ser caro e muito burocrático. Portanto, o contato do Banco Pérola com essas duas instituições é voltado para a troca de aprendizagem e de metodologia de trabalho.

No nível meso, que se refere ao auxílio de instituições de apoio e assistência, o Banco Pérola contou com o apoio do Sebrae Nacional, mas apenas para a construção de seu plano de negócios, no início de sua atuação. Segundo a entrevistada, "até hoje a gente usa muitas informações boas de negócios que eles ajudaram a gente a construir".

No nível macro, os entrevistados do Banco Pérola afirmaram que o governo é pouco atuante e está muito focado nos interesses particulares. Os representantes do Banco Pérola não participam de conselhos ou outras instituições representativas do governo, mas participam das assembleias da ABCRED, e acham que sua atuação poderia ser mais efetiva. Já o Banco Central é visto como uma instituição diferenciada no setor público, conforme pode ser observado no seguinte depoimento:

> Eu tinha uma visão antes, e uma visão depois, do Banco Central. Antes, eu colocava

> no mesmo pacote, do poder público. Mas depois que eu conheci eu vi que tem muita gente boa lá. Muita gente que quer fazer efetivamente. (entrevista com diretora do Banco Pérola, 23 de setembro de 2013)

De acordo com os entrevistados do Banco Pérola, a regulamentação estabelecida pelo Banco Central é muito positiva, pois ela oferece ferramentas de trabalho mais profissionais e mais transparência, proporcionando segurança e proteção às instituições, e maior confiança aos investidores.

Dimensão conteúdo

No primeiro ano de atuação do Banco Pérola, foram atendidos 28 empreendedores, e atualmente o banco tem cerca de 130 clientes ativos na carteira, mas existe um total de 400 clientes que mantém vínculo com o banco para fins de consultoria e assistência. Desde o início de sua atuação, o banco já atendeu 600 empreendimentos.

O crédito médio de seus clientes é de cerca de três mil reais por ano. Hoje a Oscip tem 412 mil reais de recursos disponíveis, não necessariamente em crédito ativo, pois parte é usada para investimento em equipe, tecnologia, metodologia e gestão. A taxa média de inadimplência do Banco Pérola é de 2,1, calculada com base na Resolução n. 2.682 do Banco Central.

A Oscip analisada está crescendo gradualmente em seu mercado de atuação, e há uma preocupação em conciliar crescimento e qualidade do serviço. O grande número de empreendedores que utilizam o serviço de consultoria da Oscip revela a qualidade de assessoria prestada, assim como o baixo nível de inadimplência também é uma consequência da proximidade e orientação ao crédito para os empreendedores. Os resultados obtidos devem-se, em grande medida, ao seguimento rígido da metodologia do MPO e ao esforço no aperfeiçoamento de sua gestão, que teve um grande avanço a partir da aproximação com o Banco Central.

Análise comparativa entre as três instituições
As três organizações analisadas apresentam sucesso em seus resultados no que diz respeito à baixa taxa de inadimplência e crescimento no número de clientes. Porém, esses resultados devem-se a contextos e estratégias diferentes.

No nível da gestão, dimensão contexto, todas as organizações investem na metodologia do MPO, sobretudo no acompanhamento e consultoria ao cliente e ao crédito em grupo. Das três organizações, aquela que tem maior destaque na consultoria dos negócios de seus clientes é o Banco Pérola, sendo também a única que investe em negócios recém iniciados. O Banco do Nordeste adota como estratégia de gestão a desburocratização e o foco em resultados. O principal destaque da gestão da Scmepp Empresta Capital é a criação de um FIDC específico para o microcrédito e o foco em clientes de uma única região. Já o Banco Pérola tem investido no modelo de gestão sugerido pelo Banco Central, que segue as diretrizes de uma Scmepp.

Diante dos obstáculos ao microcrédito ressaltados por Aghion e Morduch (2010), o Banco Pérola tem um maior conhecimento sobre os negócios e o comportamento de seus clientes, mitigando o problema da assimetria de informação. Entretanto, para o Banco Perola

e Oscips em geral, é fundamental ganhar escala, sob pena de incorrer em custos de transação insustentáveis (Morduch, 1999). Ademais, os modelos jurídicos impostos pela legislação brasileira não autorizam Oscips e Scmepps a captarem depósitos, o que enfraquece sua posição competitiva perante os bancos públicos, reforçando a presença do governo no microcrédito, como descrito por Monzoni (2006). Isso ajuda a explicar a preponderância do Banco do Nordeste no microcrédito. O FIDC (Fundo de Investimento em Direitos Creditórios) criado pela Empresta Capital, devido à finalidade especificamente voltada para o microcrédito, representa um inovação capaz de reduzir os custos de transação associados à captação de recursos, além de utilizar um mecanismo de mercado, a estruturação de fundos, que pode ter efeitos positivos para a imagem da Scmepp. Trata-se de uma combinação de inovações, como sugerido por Gonzalez et al. (2009). Na dimensão processo, conforme ressaltado, aquele que tem maior poder de influência política e articulações com órgãos governamentais é o banco público. Olsen (2013), em estudo comparado entre as microfinanças no Brasil e no México, ressalta a diferença entre ação coletiva e influência coletiva, sendo a última justamente aquela pouco alcançada pelas Oscips e Scmpepps no Brasil, que não lograram obter o tipo de regulação desejado. O exemplo mais óbvio é o fato de ser vedado a essas organizações capturar depósitos do público em geral.

Portanto, Empresta Capital e Banco Pérola têm baixo poder de influência política e articulação com políticas públicas (nível macro), apesar de contarem com organizações representativas de seus respectivos segmentos, como a ABSCM e ABCRED (nível meso). No caso do Pérola e das Oscips, sua articulação governamental é ainda mais fragilizada, pois não há nenhum contato ou assessoria por parte do Ministério da Justiça, órgão regulador das Oscips. Interessante que a gestão do Banco Pérola foi aprimorada a partir do contato com o Banco Central, órgão regulador das Scmepps, e não das Oscips.

No nível meso, as condições também são menos favoráveis para a Oscip. Enquanto o Banco do Nordeste é favorecido pelas parcerias com ONGs locais, que podem facilitar o maior contato com as comunidades, a Scmepp tem maior facilidade de realizar transações com parceiros e bancos privados. Como forma de compensação, o Banco Pérola busca valer-se da maior proximidade por meio dos agentes de crédito, o que tende a gerar menor inadimplência esperada (Quayes, 2012).

Em suma, a avaliação das dimensões contexto, processo e conteúdo do Banco do Nordeste, da Empresta Capital e do Banco Pérola demonstram que os resultados positivos das diferentes instituições devem-se a premissas diferentes. No caso do Banco do Nordeste, há uma associação entre estratégias internas de gestão, ambiente jurídico favorável e forte poder de influência política, no nível macro do sistema de microcrédito. Já a Empresta Capital e o Banco Pérola atuam em um ambiente jurídico desfavorável e têm pouco poder de influência política, assim como poucas parcerias com órgãos governamentais. Portanto, essas organizações devem seus resultados às suas estratégias de gestão, não obstante os desafios para alavancar o crescimento.

Quadro 1. Resumo da análise

	Dimensão contexto	Dimensão processo	Dimensão conteúdo
Banco do Nordeste	1. Gestão voltada para resultados e desburocratização do banco; 2. Investimento na aplicação da metodologia do MPO; 3.Acesso a recursos de governo.	1. Parcerias com Oscips para operacionalização da oferta do microcrédito; 2. Articulação e parceria com políticas públicas para implementação do Crediamigo e Agroamigo; 3. Forte poder político nos processos decisórios de diversos órgãos governamentais.	1. Baixa taxa de inadimplência; 2. Crescimento do número de clientes; 3. Eficiência do serviço deve-se às estratégias de gestão e parcerias com o governo.
Empresta Capital	1. Inovação por meio da criação de um FIDC específico para o microcrédito; 2. Investimento na aplicação da metodologia do MPO; 3. Foco e especialização em um segmento/público específico; 3. Regulamentação muito rígida para a atuação das Scmepps; 4. Dificuldade de captação de recursos.	1. As negociações com o governo são fragilizadas, apesar de já terem ocorrido mudanças na regulamentação do BC para as Scmepps, devido à pressão política da ABSCM; 2. Falta de articulação com o governo para as políticas públicas no segmento das Scmepps.	1. Baixa taxa de inadimplência; 2. Crescimento do número de clientes; 3. Eficiência do serviço deve-se às estratégias internas de gestão e ao FIDC; 4. A rigidez da regulamentação e falta de articulação das Scmepps com as políticas públicas prejudica seus resultados.
Banco Pérola	1.Atuação relevante em consultoria, que muitos clientes utilizam exclusivamente, ou sem recorrer ao microcrédito; 2. Inovação pela atuação em startups; 3. Apesar de ser uma Oscip, implementa todos os procedimentos de gestão exigidos pela regulamentação de Scmepp.	1. A Oscip nunca teve contato com o Ministério da Justiça, órgão fiscalizador das Oscips de microcrédito, mas teve muito contato com o Banco Central, ao planejar transformar-se em Scmepp; 2. Possui parceria com o Banco Bradesco, Caixa Econômica e a Sorocred; 3. Participa de reuniões da ABCRED; 4. Não participa das decisões governamentais da área e não tem parcerias com políticas públicas.	1. Baixa taxa de inadimplência; 2. Crescimento do número de clientes; 3. Melhora das estratégias de gestão após a aproximação com o Banco Central.

CONCLUSÃO

O estudo dos modelos institucionais de microcrédito – banco público, Scmepp e Oscip – revelou que os resultados de sucesso dependem da combinação de estratégias internas e variáveis externas. As estratégias internas dizem respeito à gestão da organização, capacidade de inovação e foco na aplicação da metodologia do MPO. As estratégias externas dizem respeito ao fortalecimento das associações de representação como a ABSCM e ABCRED, e negociações com órgãos governamentais.

O banco público é aquele com maiores vantagens organizacionais, pois conta com condições favoráveis para a captação de recursos, forte articulação com políticas públicas e forte poder de influência no processo decisório do governo e das regulamentações do microcrédito. Suas vantagens nos processos de negociação são determinantes para os resultados na oferta de microcrédito.

Já as Scmepps e Oscips apresentam grandes dificuldades de atuação devido ao modelo jurídico e regulatório de suas instituições. Esses modelos as impedem de captar recursos junto ao público e tendem a comprometer a captação de recursos no mercado. Além disso, ambas as organizações possuem baixo poder de influência e articulação com os órgãos governamentais para tornar suas regulamentações jurídicas mais favoráveis à atuação no segmento do microcrédito. Portanto, seus resultados positivos devem-se às estratégias internas de gestão, e seus desafios são marcados pelas restrições normativas de expansão para a oferta de crédito.

O Banco Central merece destaque na sua capacidade de assessorar as instituições de microcrédito. Mesmo a Oscip Banco Pérola, que é supervisionada pelo Ministério da Justiça, revelou grande avanço na sua gestão quando teve a oportunidade de se aproximar do Banco Central. No entanto, com exceção do Banco do Nordeste, a participação no processo decisório das políticas públicas de microcrédito com os ministérios é bastante frágil e quase inexistente nos casos da Scmepp e da Oscip.

A análise mostra que as condicionantes para o futuro do microcrédito indicam dificuldades para atuação de organizações que não sejam públicas, caso não haja alteração no ambiente regulatório das Oscips e Scmepps. Nesse contexto, o papel da ABCRED e da ABSCM pode ser funcional para mediar as relações com órgãos governamentais e pautar reformas institucionais que favoreçam a ação das Scemepps e das Oscips.

REFERÊNCIAS

Aghion, B. A., & Morduch, J. (2010). *The economics of microfinance*. Massachusetts, EUA: The MIT Press.

Al-Azzam, A. R. M., Carter, H., & Sudipta, S. (2012). Repayment performance in group lending: Evidence from Jordan. *Journal of Development Economics,* (972), 404-414. doi:10.1016/j.jdeveco.2011.06.006

Banco do Nordeste. (2016). *Resultados.* Recuperado de https://www.bnb.gov.br/resultados

Cacciamali, M. C., Matos, F., & Macambira, J. (2014). O setor de microfinanças e as

políticas de microcrédito no Brasil. In F. de Matos, J. Macambira, & M. C. Cacciamali (Orgs.), *A atividade e a política de microcrédito no Brasil: Visões sobre sua evolução e futuros desafios* (pp. 17-34). Fortaleza, CE: IDT/USP.

Cernev, A. (2010). *Mobile banking no Brasil: Eventos críticos, trajetória e cenários esperados* (Tese de doutorado em Administração de Empresas, FGV, São Paulo, SP).

Diniz, E. H., Pozzebon, M., & Jayo, M. (2009). The role of ICT in helping parallel paths to converge: Microcredit and correspondent banking in Brazil. *Journal of Global Information Technology Management*, 12, 80-103.

Gonzalez, L., Piza, C., & Garcia, D. (2009). Sinergia entre microsseguro e microcrédito e o crescimento dos mercados no Brasil. *Revista Brasileira de Risco e Seguro*, 5(10), 45-84.

Gonzalez, L., Diniz, E., & Pozzebon, M. (2015). The value of proximity finance: How the traditional banking system can contribute to microfinance. *Innovations*, 10(1-2), 125-137. doi:10.1162/inov_a_00233

Global Entrepreneurship Monitor (2014). *Global Report.* Recuperado de https://www.sebrae.com.br/Sebrae/Portal%20Sebrae/Estudos%20e%20Pesquisas/gem%202014_relat%C3%B3rio%20executivo.pdf

Helms, B. (2006). *Access for all: Building inclusive financial systems*. Washington, USA: World Bank. World Bank.

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (2010). *O BNB Como Banco de Desenvolvimento e Banco de Crédito Agrícola: Desempenho, Mudanças, Desafios.* Recuperado de: http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/169

Jayo, M. (2010). *Correspondentes bancários como canal de distribuição de serviços financeiros: Taxonomia, histórico, limites e potencialidades dos modelos de gestão de redes* (Tese de doutorado em Administração de Empresas, FGV, São Paulo, SP).

Khavul, S. (2010). Microfinance: Creating opportunities for the poor? *Academy of Management Perspectives*, 24(3), 58-72.

Lavoie, F., Pozzebon, M., & Gonzalez, L. (2011). Challenges for inclusive finance expansion: The case of CrediAmigo, a Brazilian MFI. *Management International*, 15(3), 57-69. doi:10.7202/1005433ar

Monzoni, M. P., Neto. (2006). *Impacto em renda do microcrédito: Uma investigação empírica sobre geração de renda do crédito popular solidário (São Paulo Confia), no município de São Paulo* (Tese de doutorado em Administração Pública e Governo, FGV, São Paulo, SP).

Morduch, J. (1999, December). The microfinance promise. J*ournal of Economic Literature*, 37(4), 1569-1614.

Neri, M. C., & Giovanini, F. D. S. (2005). Negócios nanicos, garantias e acesso a crédito. *Revista de Economia Contemporânea*, 9(3), 643-669.

Olsen, T. (2013). *Rethinking collective action: The case of microfinance in Brazil and Mexico*. Working paper prepared for the Sié Rese-

arch Seminar Series Joseph Korbel School of International Studies, University of Denver, USA.

Pozzebon, M., Diniz, E., & Jayo, M. (2008). Adapting the structurationist view of technology for studies at the community/societal levels. In Dwevedi, Y. Lal, B. Williams, M.D. Schneberger, S.L. Wade, M.R (Eds.), *Handbook of research on contemporary theoretical models in information systems* (pp. 18-33). Hershey/London, UK: Information Science Reference.

Quayes, S. (2012). Depth of outreach and financial sustainability of microfinance institutions. *Journal of Applied Economics*, 44(26), 3421-3433. doi:10.1080/00036846.2011.577016

Roodman, D., & Morduch, J. (2014). The impact of microcredit on the poor in Bangladesh: Revisiting the evidence. *Journal of Development Studies*, 50(4), 583-604. doi:10.1080/00220388.2013.858122

Wolf, M (2007). *Unfettered finance is fast reshaping the global economy*. Financial Times. Recuperado de https://www.ft.com/content/518482b4-1dc5-11dc-89f7-000b5df10621

Yin, R. K. (2001). *Estudo de caso: Planejamento e métodos*. Porto Alegre, RS: Bookman.

Zouain, D. M., & Barone, F. M. (2007). Excertos sobre política pública de acesso ao crédito como ferramenta de combate à pobreza e inclusão social: O microcrédito na era FHC. *RAP-Revista de Administração Pública*, 41(2), 369-380. doi:10.1590/S0034-76122007000200010

ANÁLISE DO PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DE REFORMAS EM ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS: OS CASOS DO POUPATEMPO E DO DETRAN-SP

IAN ANALYSIS OF THE IMPLEMENTATION PROCESS OF ORGANIZATIONAL REFORMS IN PUBLIC ORGANIZATIONS: THE CASES OF POUPATEMPO AND DETRAN-SP

ANÁLISIS DEL PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN DE REFORMAS EN ORGANIZACIONES PÚBLICAS: LOS CASOS DEL POUPATEMPO Y DEL DETRAN-SP

RESUMO

Este artigo tem como objetivo compreender o processo de implementação de reformas organizacionais no setor público, enfocando dois casos emblemáticos do governo do Estado de São Paulo: a estruturação do Poupatempo e a reforma do Detran.SP. Para tanto, baseando-se na literatura sobre implementação de políticas públicas, procura identificar as variáveis e determinantes que incidem sobre os processos de implementação de reformas organizacionais. Assim, foram analisados os objetivos, valores e princípios que as orientam, bem como elas são levadas a cabo a partir de diversas variáveis, como os atores, seu papel, perfil e atuação As categorias utilizadas para a análise permitiram identificar as variáveis que condicionam essas reformas, identificando questões comuns aos dois estudos e os elementos importantes para o seu sucesso.

PALAVRAS-CHAVE: Reformas organizacionais, organizações públicas, implementação, gestão de organizações públicas, gerencialismo.

Dênis Alves Rodrigues denrogp@gmail.com
Doutorando em Administração de Empresas pela Faculdade FGV-EASP – São Paulo – SP, Brasil

Gabriela Spanghero Lotta gabriela.lotta@gmail.com
Professora da Universidade Federal do ABC, Centro de Engenharia, Modelagem e Ciências Sociais Aplicadas – São Bernardo do Campo – SP, Brasil

Submetido 08.08.2016. Aprovado 18.04.2017

Avaliado pelo processo de *double blind review*.

DOI: http://dx.doi.org/10.12660/cgpc.v22n72.63589

Esta obra está submetida a uma licença Creative Commons

ABSTRACT

This article aims to understand the implementation process of organizational reforms in the public sector, focusing on two emblematic cases in the government of the State of São Paulo: the structuring of Poupatempo and the reform of Detran.SP. Based on the literature about policy implementation, it seeks to identify the variables and determinants that affect the implementation processes of organizational reforms. Thus, the goals, values and principles that guide them were analyzed, as well as the way they are carried out from several variables such as actors, their role, profile and performance. The categories used for the analysis allowed to identify the variables that determine these reforms, identifying issues common to both studies and the elements important to their success.

KEYWORDS: *Organizational reforms, public organizations, implementation, management of public organizations, managerialism.*

RESUMEN

Este artículo tiene como objetivo comprender el proceso de implementación de reformas organizativas en el sector público, centrándose en dos casos emblemáticos del gobierno del estado de São Paulo: la estructuración del Poupatempo (Proyecto que ofrece servicios de utilidad pública) y la reforma del Detran.SP (Departamento Estatal de Tránsito). Para ello, con base en la literatura sobre implementación de políticas públicas, busca identificar las variables y los factores determinantes que inciden sobre los procesos de implementación de reformas organizativas. Se analizaron los objetivos, valores y principios que las guían, y cómo se llevan a cabo a partir de una serie de variables tales como actores, papel, perfil y actuación. Las categorías utilizadas para el análisis permitieron identificar las variables que condicionan dichas reformas y reconocer cuestiones comunes a los dos estudios y los elementos importantes para su éxito.

PALABRAS CLAVE: *Reformas organizativas, organizaciones públicas, implementación, gestión de organizaciones públicas, gerencialismo.*

INTRODUÇÃO

As pesquisas sobre implementação de políticas públicas vêm ganhando cada vez mais espaço nos últimos anos. Superada uma fase inicial, que remonta ainda aos anos 1970 e 1980, quando as análises eram apenas focadas na dicotomia entre os modelos *top-down* e *bottom-up*, pode-se dizer que, mais recentemente, entrou na agenda de estudos um conjunto de novas temáticas, como as relações estabelecidas no processo de implementação, consequências dos valores e ativismo dos burocratas (Abers & Tatagiba, 2014; Crantschaninov, 2014), implementação por atores não estatais (Tantivess & Walt, 2008), entre outros temas que ganharam centralidade na nova agenda de estudos de implementação.

As ideias dessa nova agenda sugerem algumas premissas básicas para a literatura. A primeira delas considera que a implementação não é uma atividade puramente administrativa, ou seja, ela não depende de aspectos puramente hierárquicos com estrita separação entre quem formula e desenha (*top*) e quem executa (*down*) (Barret, 2004; Howlett, Ramesh, & Perl, 2013).

Uma segunda premissa é de que o entendimento da implementação pressupõe superar a separação entre as fases das políticas públicas. Embora, em termos didáticos e analíticos, a observação das políticas a partir das fases do ciclo de políticas seja bastante eficaz, para o avanço das pesquisas sobre implementação é preciso refutar a ideia de que ela diz respeito apenas a executar o que foi decidido na fase de formulação. Instaura-se, assim, um modelo no qual a formulação e implementação constituem processos contínuos que pressupõem constantes tomadas de

decisões, em que, inclusive, há barganhas e negociações, sujeitas a valores e interesses dos atores envolvidos ao longo do processo (Lotta, 2012; Winter, 2010).

Outro elemento fundamental dos novos estudos de implementação diz respeito à centralidade analítica dada aos burocratas, os quais desempenham um papel que vai muito além das atribuições de um servidor público. Nos governos contemporâneos, a função desses atores é mais relevante, sendo eles muitas vezes os responsáveis pelo estabelecimento e gerenciamento das ações necessárias à concretização de determinada política pública (Cavalcante & Lotta, 2015; Howlett et al., 2013).

Nessas novas perspectivas, incorpora-se, às análises sobre implementação, o olhar para os múltiplos atores e agências envolvidas com interesses e participações distintas, mas que impactam a cadeia de processos decisórios. Isso fica ainda mais explícito em contextos federativos, como é o caso brasileiro, em que o envolvimento de diversos atores também passa por sua dinâmica, de acordo com os distintos arranjos setoriais relativos ao poder para executar as políticas e definir regras para a sua execução (Arretche, 2012).

A ideia central é de que diversas variáveis interferem nesse processo, e muitas decisões precisam ser tomadas. A compreensão dessas variáveis e decisões torna-se condição para a constantemente identificada distância entre o planejamento da política pública e sua concretização; "[...] essa distância diz respeito a contingências da implementação, explicadas, em grande parte, pelas decisões tomadas por uma cadeia de implementadores no contexto político, institucional e econômico em que operam" (Lotta, 2012, p. 191). Por outro lado, um conjunto de alterações na administração pública em contexto nacional e internacional também tem suscitado novas agendas de estudos. A reforma administrativa no setor público, baseada no modelo do New Public Management (NPM), gerou um conjunto de alterações nas estruturas e funcionamento de diversos Estados nas últimas décadas (Kuipers et al., 2014; Osborne & Gaebler, 1998; Pollitt & Bouckaert, 2011).

Há, no entanto, uma lacuna analítica na compreensão dos processos de reforma administrativa em organizações públicas sob a perspectiva da implementação de uma política. Enquanto alguns estudos observam o NPM sob a ótica de suas ideias e formulações (Osborne & Gaebler, 1998; Pollitt & Bouckaert, 2011), outros o analisam sob a ótica dos resultados (Bianco, Souza, & Reis, 2014; Rodrigues & Jayo, 2015, 2016). Entretanto, poucas são as análises sobre o processo de implementação das reformas.

Este artigo busca contribuir para o preenchimento dessa lacuna, procurando associar a literatura de análise de implementação de políticas às reflexões mais gerais sobre processos de reforma gerencial. Do mesmo modo, a presente análise também se preocupa com a compreensão das variáveis e decisões que são tomadas ao longo dessa fase, por diversos atores nela envolvidos, e que impactam os resultados das reformas.

O objetivo é, portanto, analisar o processo de reforma das organizações públicas, incorporando, de modo transversal, à análise, elementos da literatura de implementação, especialmente a observação das decisões

tomadas, do papel dos burocratas, dos valores envolvidos, das relações estabelecidas, para compreender como esses elementos impactam ou orientam o resultado geral da reforma. Com foco nesse escopo, o presente artigo pretende contribuir tanto para a literatura de implementação de políticas como para o debate sobre as reformas nas organizações públicas.

Em termos metodológicos, o presente trabalho se baseará em uma análise comparativa de estudos de casos sobre reformas de organizações públicas ocorridas no Estado de São Paulo (Poupatempo e Detran), as quais tiveram como principal foco de trabalho a melhoria do atendimento ao cidadão. No caso do Detran, procedeu-se à revisão de processos e reestruturação da organização (Rodrigues & Jayo, 2016), e, no caso do Poupatempo, criou-se uma nova estrutura que organiza, redesenha e reúne as atividades de outras organizações (Prado & Chasin, 2011). Todas essas reformas foram revistas procurando compreender as variáveis independentes mais importantes que influenciam o processo.

Em termos de estrutura, para atingir o objetivo desta pesquisa, além da presente introdução e das considerações finais, o artigo divide-se em três seções. Na primeira, é apresentada uma revisão da literatura, considerando tanto os estudos de implementação como as discussões sobre reformas no setor público. A segunda seção expõe a metodologia de análise comparativa utilizada neste artigo, e a terceira dedica-se às análises dos casos à luz da literatura. Por fim, é feito o encerramento com as considerações finais.

REFORMAS DE ORGANIZAÇÕES COMO INSTRUMENTOS DA AÇÃO PÚBLICA

A necessidade de estudar as organizações públicas e suas reformas surge da sua importância em transformar em realidade as políticas aprovadas pelos governos (Bryner, 2010). No entanto, vale lembrar que essas organizações não se limitam a isso, uma vez que constituem atores relevantes no processo de implementações das políticas, tomando decisões que influenciam sobremaneira sua efetividade e chances de sucesso.

Além disso, a preocupação com as reformas das organizações públicas tem sido um elemento importante dentro das pesquisas sobre administração pública desde a invenção das teorias da administração moderna (Toonen, 2010). No entanto, a agenda de reformas gerenciais dos últimos anos, promovidas pelo NPM, reforçaram ainda mais a importância do olhar para o processo das reformas.

Clarificando um pouco mais o termo reforma, elas “[...] são mudanças deliberadas nas estruturas e nos processos das organizações do setor público com o objetivo de levá-las (em algum sentido) a funcionar melhor” (Pollitt & Bouckaert, 2011, p. 2).

Considera-se, no entanto, que o olhar e análise dos processos de reformas em organizações públicas devem ter como base a compreensão dos instrumentos e motivações que lhes são aplicados, expondo seus objetivos e orientações. Ou seja, reformas não são técnicas gerenciais desprovidas de conteúdos teóricos, valores e motivações, e, sim, uma forma de concretização dos chamados instrumentos de ação pública.

Por instrumentação da ação pública, entende-se o conjunto dos problemas colocados pela escolha e uso dos instrumentos (técnicas, meios de operar e dispositivos) que permitem materializar e operacionalizar a ação governamental (Lascoumes & Galès, 2012). Isso significa que os instrumentos escolhidos, necessariamente, são permeados de interesses e valores pelos técnicos ou políticos que os adotam.

Em relação a esse debate, Howlett et al. (2013) dizem que os estudos de cientistas políticos sobre

> [...] implementação e instrumentos políticos [...] tendem a revelar uma variedade mais ampla de fatores que influenciam as escolhas de instrumentos e em geral são, por natureza, mais empíricos. Para aqueles que estão em busca de parcimônia teórica, no entanto, esses estudos talvez não sejam tão elegantes quanto os gerados pelos economistas, mas ajudam a lidar com a complexidade do uso efetivo de instrumentos políticos e a desenvolver em termos indutivos uma teoria plausível da escolha de instrumentos na implementação política. (p. 191)

Os processos de reformas podem ser gradualistas e são caracterizados por procedimentos experimentais, consensuais e gradativos (Toonen, 2010), o que explica o fato de as reformas das organizações públicas ocorrerem de modo incremental, mesmo que não haja uma grande ação abrangente por parte do Estado.

Em relação às futuras análises sobre reformas de organizações públicas, Kuipers et al. (2014) reforçam a importância de as pesquisas serem efetuadas sob as seguintes lentes:

1) Contexto: referente aos ambientes interno e externo da organização, como mudanças no ambiente político, na própria institucionalização da organização ou interesses e relações entre os atores diretamente envolvidos no processo de reforma (internos e externos).

2) Conteúdo: refere-se ao conteúdo da reforma em si, tais como estratégias da organização (como exemplo, tem-se a utilização ou não de serviços terceirizados), estrutura, procedimentos adotados, sistemas utilizados (por exemplo, o modelo de gestão pública adotado).

3) Processo: intervenções e processos envolvidos na implantação da mudança, resistências às mudanças, inclusive analisar se ela é radical ou emergente. Também se inclui neste tópico o modelo de implementação da reforma que é utilizado (*bottom-up* ou *top-down*), pois ele influencia o seu processo de desenvolvimento.

4) Resultados: diz respeito às atitudes, comportamentos, experiências e produtos relativos às reformas, ou seja, que são frutos delas. Os resultados (outcomes) podem ser explicitados no início do processo de reforma. Isso ocorre mais facilmente quando o processo é bem-planejado, o que também favorece a identificação dos resultados, por ser possível o batimento (conferência) com o planejado. Ou então, os resultados esperados da reforma podem ser gradativamente propostos, durante o seu processo e quando as mudanças são mais incrementais.

CC BY

Um último ponto reforçado pelos autores é a importância de compreender a liderança e seu papel no processo de reforma, cujo tema terá uma atenção especial em subitem posterior, até pelo aumento de sua atenção acadêmica.

Após essas considerações, será efetuado um levantamento bibliográfico um pouco mais detalhado dos temas que influenciam as reformas, colaborando com a análise que será realizada de maneira comparativa entre os casos escolhidos.

Modelo de gestão pública e o caso brasileiro

Tem-se como pressuposto que os valores relativos à gestão pública influenciam as reformas das organizações públicas. Nesse sentido, por exemplo, as orientações oriundas do mercado privado e das escolas de negócios, conhecidas como NPM (Osborne & Gaebler, 1998), tiveram impacto nas organizações públicas e geraram conflitos pelas diferenças de cultura, formas de procedimentos e resultados esperados (Barret, 2004, como citado em Wilson, 1992). Essa perspectiva gerencialista não tinha se tornado apenas um *locus* empírico para pesquisa, mas, sim, transformou-se implicitamente no modelo para estudar reforma e a administração pública de modo comparativo (Toonen, 2010, como citado em Chandler, 2000). Portanto, aqui se destaca um conjunto de valores trazidos pela adoção do instrumento, que não é nulo em termos de interesses e de resultados esperados.

O modelo proposto por Osborne e Gaebler (1998) procura romper com práticas do modelo weberiano de gestão (burocrático). Tal fato evidencia-se, por exemplo, quando citam um caso relevante, onde o importante é a "[...] orientação da organização para a sua missão, não por normas" (p. 118).

Essa proposta também trouxe orientações para o Brasil, onde ficou conhecida como modelo gerencialista, e uma de suas materializações é o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE, 1995). Esse plano faz referência aos modelos burocrático e gerencial, esse último como a nova proposta para o Estado brasileiro.

Entre as orientações do PDRAE, reforçam-se as ações exclusivas do Estado e os serviços que não lhe são exclusivos e que, portanto, também poderiam ser realizados por organizações não governamentais (ONGs) (como as Organizações Sociais [OSs]) e por empresas, além das atividades pertencentes ao mundo empresarial. Evidencia-se aqui uma vontande de diminuir as atribuições exclusivas do Estado, repassando-as para outras entidades (como as ONGs ou OSs).

Por outro lado, ainda sobre o caso brasileiro, Vaz (2006) diz que três forças direcionaram as reformas no serviço público, a partir da redemocratização da década de 1980:

- a necessidade de racionalização do uso de recursos crescentemente escassos;
- a demanda por um novo patamar de qualidade dos serviços; e
- a pressão da sociedade por participação, transparência e controle social sobre as ações dos agentes públicos.

Essas orientações de gestão pública não se constituem de um modelo único ideal e

aplicado no mundo, afirmativa corroborada pelo trabalho de Pollitt e Bouckaert (2011), que categorizaram, apesar de identificarem tantos outros modelos descritos na literatura, três tipos: NPM, *New Public Governance* (NPG) e *Neo-Weberian State* (NWS).

O caso brasileiro aproxima-se do NWS ou Estado neoweberiano, pois, de acordo com os autores, essa proposta é "[...] uma tentativa para modernizar a burocracia tradicional tornando-a mais profissional, eficiente e amigável ao cidadão" (Pollitt & Bouckaert, 2011, p. 19).

Os burocratas e a reforma de organizações públicas

Um elemento central para compreender a implementação das reformas diz respeito à atuação da burocracia nos processos decisórios. Analisando diferentes estratos da burocracia, a literatura tem evidenciado cada vez mais o impacto de suas decisões nos resultados das políticas. Com relação à burocracia de alto escalão, Loureiro Olivieri e Martes (2010) apontam que "[...] os burocratas têm participado ativamente dos processos decisórios nas democracias contemporâneas" (p. 73), de modo que se pode concluir que elas se configuram um ator com importante papel nos processos de reformas de organizações públicas.

Já com relação às burocracias de médio escalão, trabalhos recentes demonstraram como elas têm sido cada vez mais profissionalizadas, em termos técnicos, e como vêm ganhando mais espaço nos processos decisórios, exercendo influência em diferentes setores (Cavalcante & Lotta, 2015). Sua atuação vai na direção de construir relações e estabelecer processos de trocas de informações entre os demais estratos da burocracia, o que lhes dá uma posição estratégica na tomada de decisão.

Já com relação à burocracia de nível de rua, a literatura a define como trabalhadores de linha de frente que possuem muitas responsabilidades centrais dos órgãos públicos, da determinação da elegebildiade de programa, ou acesso a ele, até alocação de recursos (Hupe & Hill, 2007; Meyers & Vorsanger, 2010). Como a literatura tem demonstrado, esses atores exercem ampla discricionariedade e atuam em constante interação com sistemas políticos, organizacionais, profissionais e comunitários que influenciam seu comportamento e o processo de implementação (Lotta, 2012).

Também tem-se que a burocracia não é isenta, desprovida de valores e interesses, mas, sim, age voltada a diferentes interesses e valores (Crantschaninov, 2014; Evans, 2011; Hupe, Hill, & Buffat, 2015). Os atores envolvidos na implementação realizam um processo de adaptação em que conectam o que devem fazer com o que gostariam que fosse feito e aquilo que de fato pode ser feito (Brodkin, 1997; Lima & D'Ascenzi, 2013). Ao mesmo tempo que os recursos, a estrutura e a dinâmica dos espaços de atuação afetam o que é possível realizar (Lima & D'Ascenzi, 2013), há uma conformação constante entre esses fatores e a percepção e interpretação que constroem sobre seu trabalho (Maynard-Moody & Musheno, 2003).

Assim, é possível supor que as burocracias impactem diretamente os processos de reformas organizacionais, especialmente no que diz respeito à entrega dos novos servi-

ços (burocracia de nível de rua) e à implementação de restruturações (especialmente no alto e médio escalões), desde que seus interesses ou posicionamentos sejam considerados, sendo, portanto, uma importante análise do processo de reforma.

Em uma visão um pouco mais ampla sobre a burocracia e seus impactos nas organizações, Denhardt (2012), de maneira alinhada com o humanismo organizacional, ressalta que:

> [...] estudos científicos sobre o comportamento do trabalhador e a organização informal levaram à conclusão de que estilos mais abertos e participativos de administração resultaram não só em trabalhadores mais satisfeitos, mas também em trabalhadores mais produtivos. (p. 130)

Assim, organizando e resumindo o debate sobre a influência da burocracia nos processos de reforma das organizações públicas, identificou-se que existem diferentes estratos da burocracia, com responsabilidades distintas, baseadas nos diferentes enquadramentos hierárquicos que ocupam nas organizações, e que podem influenciar fortemente os processos de reforma organizacional.

Especificamente para o Brasil, tem-se que "[...] a burocracia não apenas participa do processo decisório, mas é um dos seus atores mais importantes" (Loureiro et al., 2010, p. 74), sendo fundamentada a afirmativa em questões históricas e situações que perpetuam, como o insulamento burocrático ou corporativismo. Todavia, seu poder também deriva da "[...] decisão estratégica do Poder Executivo de tentar obter, por meio dos burocratas que ocupam cargos de confiança, alguma garantia de que sua direção e controle sobre a máquina estarão assegurados" (Loureiro et al., 2010, p. 104). Assim, essa relação entre político e burocrata possui diversos interesses e realidades que precisam ser considerados na implementação de reformas de organizações públicas.

Apoio político às reformas organizacionais

Outro elemento apontado pela literatura como condição para a concretização de reformas diz respeito à capacidade política para enfrentar os desafios de uma reforma e, assim, utilizar instrumentos de gestão para a reorganização governamental (Howlett et al., 2013, p. 194). A análise do apoio político às reformas organizacionais urge da necessidade de muitos recursos para sua viabilização, tais como aportes humanos, financeiros, tecnológicos, entre outros, e, para além disso, atores importantes nesse processo podem ser contra a reestruturação. Ou, ainda, se for o caso de alterações na legislação, pode ser necessário o assentimento do Poder Legislativo. Assim, a falta de apoio político pode impedir que os objetivos sejam alcançados (Bryner, 2010).

Esse alinhamento é importante e está conectado com os trabalhos sobre politização da administração, onde um dos conceitos daria conta não apenas da atividade de funcionário público, mas também de sua carreira, que depende mais de normas políticas (Rouban, 2010), o que sugere a importância do alinhamento entre burocracia e política para a efetividade da ação nas reformas públicas.

Não se pretende debater, nesta pesquisa, os valores que estão relacionados à autonomia

que a burocracia precisa ter em maior ou menor grau, e essa relação com a área política (eleitos e partidos), mas, sim, reforçar que essa conexão existe e influencia reformas organizacionais, até pelo fato de países diferentes entenderem como um bom gestor profissional pessoas com diferentes qualidades ou perfis (Rouban, 2010), o que impacta a sua maneira de recrutá-los.

A análise das implementações de reestruturações precisa se ater a um importante *trade-off*, que é a autonomia dada aos órgãos públicos para efetivarem suas ações e os controles externos e políticos que os cercam e que têm o potencial de direcionar as suas ações (Knott & Hammond, 2010, p. 198).

Liderança na administração pública

Esse aspecto levantado por Kuipers et al. (2014) aparentemente possui muita importância para as reformas, e um dos motivos que o alinha ao modelo de gestão neoweberiano é devido ao apontamento de Tummers e Kruyen (2015), que entendem que os líderes e os funcionários criativos podem ser benéficos para a gestão pública, pois são capazes de vislumbrar novas formas de trabalhar em conjunto com o cidadão.

Dessa forma, pode-se auferir melhorias significativas em termos de gestão com foco no cidadão, apropriando-se desse tipo de visão, em que se procura melhorar o relacionamento com o cidadão, por exemplo, criando novos canais de comunicação e prestação de serviços públicos.

Ainda, pode-se diferenciar a liderança política, a qual cabe a atores políticos responsáveis por uma dada reforma ou projeto, da liderança administrativa, que também é importante para os processos de reforma (Kuipers et al., 2014); além disso, a própria liderança pode ser um fator-chave no processo de mudança (Kuipers et al., 2014).

É importante efetuar uma distinção entre a liderança política, que é mais forte no processo de tomada de decisão sobre a política pública, e a liderança administrativa, ou técnica, que tem mais efeito no conteúdo durante a fase de implementação (Askim, Christensen, Fimreite, & Laegreid, 2009).

Assim, os líderes políticos precisam se esforçar mais para que determinada solução seja aceita e escolhida, embora seja relevante seu apoio durante o processo de implementação. Por outro lado, o apoio da liderança administrativa é fundamental quando do processo de concretização da solução escolhida, enfrentando os entraves burocráticos ou técnicos que aparecerão.

Os estudos de implementação têm demonstrado que a atuação de líderes envolve principalmente duas capacidades: a de mobilizar esforços em torno de determinados projetos (e seus valores) e a de mobilizar redes e relações de pessoas e organizações para viabilização das ideias. Para compreensão de como as mudanças são viabilizadas e aceitas pelo corpo burocrático, portanto, torna-se central compreender o papel das lideranças – sejam elas formalmente reconhecidas como tal ou legitimadas por sua autoridade prática (Abers & Keck, 2013).

ASPECTOS METODOLÓGICOS DESTA PESQUISA

Esta pesquisa propõe-se a efetuar uma aná-

CC BY

lise comparativa de duas reformas siginificativas e com relativo sucesso que ocorreram no Estado de São Paulo. São elas:

a) Poupatempo: este modelo diferenciado de prestação de serviço foi implantado em 1997, quando foi desenvolvido um programa (Poupatempo) que pretendia privilegiar o atendimento ao cidadão, criando "ilhas de excelência" onde diversos serviços de vários órgãos estaduais (principalmente) e federais – tais como emissão de Carteira Nacional de Habilitação (CNH), documentos de veículos, Registro Geral (RG), Procon (atendimento e apoio em relações de consumo), Carteira de Trabalho, entre outros – seriam realizados em um mesmo local. Ali também seriam compartilhados serviços de infraestrutura, de Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC) e de terceirizados, como aqueles de orientações para o atendimento, organização das filas e tempo de atendimento (Annenberg, 2002; Painelli, 2008; Prado & Chasin, 2011; Teciano, 2014). Pretendia-se, portanto, uma padronização dos serviços de atendimento. O programa iniciou-se com sete unidades, quatro privilegiando a capital, uma na Região Metropolitana (São Bernardo do Campo), uma unidade em Campinas e outra em São José dos Campos (Annenberg, 2002; Teciano, 2014). Doze anos depois, em 2009, o Poupatempo já possuía 11 postos fixos e mais sete unidades móveis (Gonçalves & Viégas, 2009).

b) Detran.SP: este processo de reestruturação iniciou-se em 2011, quando o Governo do Estado de São Paulo resolveu transferir o Detran.SP da Secretaria de Segurança Pública para a Secretaria de Gestão Pública (e posteriormente para a Secretaria de Planejamento). Mudava-se, portanto, o foco do órgão, que passou a se preocupar mais em melhorar seu atendimento, desburocratizando-o, disponibilizando serviços eletrônicos (via *web*), entre outras alterações estruturais, como o seu organograma, e regionalizando (descentralizando) suas atividades. Além disso, as ferramentas de TIC também passaram a ser utilizadas mais intensamente (Rodrigues, 2015; Rodrigues & Jayo, 2015, 2016). Ademais, já se fazia presente, de maneira mais completa em termos de serviços, em 336 Circunscrições Regionais de Trânsito – Ciretrans (municípios) (Rodrigues, 2015).

Esse trabalho comparativo utilizou estudos de casos publicados (obras acadêmicas) que tratam do assunto em comento, sendo o principal objetivo encontrar os pontos importantes, conforme revisão de literatura, para levar adiante os processos de reformas em análise. Como categorias de análise, foram consideradas as definidas por Kuipers et al. (2014) (contexto, conteúdo, processo, resultados e liderança), bem como focos da área de implementação de políticas públicas, tais como o papel da burocracia, modelo de implementação (*top-down* ou *bottom-up*) e apoio político ao projeto. Os resultados dos dois tipos de análises supramencionados foram postos de maneira conectada ou matricial, até para facilitar o entendimento integrado dos temas, além de suas correlações.

Para proporcionar maior validade acadêmica a este trabalho, considerando as críticas e dificuldades em utilizar algumas metodologias de pesquisas qualitativas em estudos que analisam situações sociais ou organizacionais (Abib, Hoppen, & Hayashi, 2013; Pozzebon, Rodriguez, & Petrini, 2014), foi desenvolvido um modelo de levantamento de informações sobre os casos de estudos

de modo imparcial. Para tanto, foi utilizada a ferramenta de pesquisa do Google acadêmico, a qual mostra os artigos mais citados, incluindo citações não acadêmicas. Foi efetuada uma busca pelas palavras "Poupatempo" e "Detran.SP", sendo analisadas as duas primeiras páginas de retornos (maior quantidade de citações de acordo com a ferramenta utilizada) sobre cada tema. É importante frisar que foram excluídos os retornos (artigos ou trabalhos) que não apresentavam o foco a que se pretende este trabalho ou aqueles que tratavam de organização diversa.

Além disso, três meses após a primeira pesquisa via ferramenta do Google acadêmico, foi realizada nova investigação e, com isso, incluídos mais trabalhos acadêmicos sobre os dois casos em estudo. Esse procedimento aumenta a validade dos trabalhos analisados, por garantir maior base de informações para análise, e, portanto, qualifica melhor a parte empírica e metodológica deste trabalho.

Para o caso do Poupatempo, foram encontrados sete trabalhos e, para o caso do Detran.SP, três, conforme o Quadro 1, a seguir.

Quadro 1. Trabalhos acadêmicos encontrados

Poupatempo	Detran.SP
Annenberg, 2002	Rodrigues, 2015
Tokairim & Lopes, 2003	Rodrigues & Jayo, 2015
Painelli, 2008	Rodrigues & Jayo, 2016
Gonçalves & Viégas, 2009	
Prado & Chasin, 2011	
Gutierrez, 2012	
Teciano, 2014	

Este trabalho comparado verificará, portanto, quais as variáveis independentes mais importantes apontadas pelas pesquisas para o sucesso das reformas das organizações, considerando as duas reformas organizacionais em estudo, com base nos artigos e trabalhos acadêmicos selecionados.

Inicialmente, para garantir que os trabalhos encontrados contribuam para o atingimento do objetivo desta pesquisa, foram verificados quais os assuntos e em qual profundidade cada trabalho acadêmico analisa as respectivas reformas, considerando alguns critérios: alto, se o tema (área) é abordado de maneira significativa, permitindo uma boa análise de seu conceito; médio, se o cita e explana de maneira mediana; e baixo, se o cita de modo superficial ou nem o cita (Quadro 2).

Quadro 2. Análise dos trabalhos identificados

Artigo	Assunto	Foco do trabalho	Contexto	Conteúdo	Processo	Resultados	Liderança
Annenberg, 2002	Poupatempo	Apresentar o Poupatempo, descrever os serviços e apresentar os resultados.	baixo	médio	médio	alto	baixo
Tokairim & Lopes, 2003	Poupatempo	Apresentar o Poupatempo, focar a importância de desenvolver serviços eletrônicos.	baixo	baixo	médio	médio	baixo
Painelli, 2008	Poupatempo	Modelo de gestão pública e implementação.	médio	alto	médio	alto	baixo
Gonçalves & Viégas, 2009	Poupatempo	Momento e descrição do programa Poupatempo.	médio	médio	baixo	baixo	baixo
Prado & Chasin, 2011	Poupatempo	Analisar o tipo de política pública do Poupatempo, verificando os obstáculos para sua implementação.	alto	alto	alto	alto	médio
Teciano, 2014	Poupatempo	Analisar o Poupatempo sob a ótica de inovação em serviços públicos	alto	alto	médio	alto	alto
Rodrigues, 2015	Detran.SP	Analisar o processo de implementação da reforma do Detran.SP e suas diretrizes.	alto	alto	alto	alto	médio
Rodrigues & Jayo, 2015	Detran.SP	Analisar o processo de implementação da reforma do Detran.SP e suas diretrizes.	alto	alto	alto	alto	médio
Rodrigues & Jayo, 2016	Detran.SP	Analisar o processo de implementação da reforma do Detran.SP e suas diretrizes.	alto	alto	alto	alto	médio

O Quadro 2 permite verificar que, considerando a revisão de literatura anterior, é possível fazer um estudo comparado entre os dois processos de reformas e que, embora distintos, ocorreram no mesmo Estado e permitem analisá-los pelas categorias propostas. O uso conjunto dessas ferramentas metodológicas visa garantir maior rigor científico a este trabalho.

ANÁLISE COMPARATIVA – DEBATE SOBRE OS ACHADOS

A partir da leitura dos artigos, tornou-se possível comparar os dois casos, que são relevantes e conhecidos pelo seus relativos sucessos (Annenberg, 2002; Painelli, 2008; Prado & Chasin, 2011; Rodrigues, 2015; Rodrigues & Jayo, 2015, 2016; Teciano, 2014). Frise-se que, como o caso do Poupatempo existe há mais tempo, desde 1997 (Prado & Chasin, 2011; Teciano, 2014), isso facilita a análise, até por existirem mais trabalhos acadêmicos sobre ele. Por outro lado, tem-se o caso do Detran.SP, que, embora mais recente, pois se iniciou em 2011 (Rodrigues, 2015; Rodrigues & Jayo, 2015, 2016), já dispõe de informações que permitirão entender as variáveis indepedentes mais importantes nesse processo.

Contexto

Os estudos de casos demonstram que os contextos para sua implementação são elementos importantes para criarem (ou não) uma predisposição para a reforma. Em ambas as situações, havia um contexto crítico dentro das organizações públicas: no caso do Poupatempo, a necessidade de as organizações passarem a prestar parte de seus serviços dentro desse novo programa, da maneira mais padronizada e com a maior qualidade possível; e, no caso do Detran.SP, a mudança do órgão da Secretaria de Segurança Pública para a Secretaria de Gestão Pública implicava profunda alteração em seu corpo burocrático, uma vez que os policiais que ali trabalhavam (que eram muitos e prestavam serviços em todos os municípios do Estado) precisariam retornar para a Secretaria de Segurança Pública. Houve, também, significativa mudança em seu organograma, criando regionais para auxiliar a melhora da prestação dos serviços e padronização, mudando o foco de ação.

Além disso, a sociedade cobrava uma melhor prestação de serviços públicos, e a ideia de um único local para concentrá-los (Poupatempo) já era um modelo implantado internacionalmente, que apresentava relativo sucesso.

Essa análise de contexto evidencia a urgência da realização de reformas para a adaptação da área de atendimento, o que criava um ambiente externo (demais atores envolvidos, como governo e cidadãos) positivo, apoiando a reestruturação.

Nas duas situações, o governador em exercício apoiou os projetos, o que foi muito importante, pois ambos envolviam mudanças de cultura em fortes e antigas burocracias, como as da área de segurança pública. Isso colaborou para o entendimento do sucesso das reformas em estudo, pela necessidade de fazer alterações estruturais em ambos os casos, e, quando necessário, foram realizadas mudanças de diretores de departamentos que eram contrários ao projeto (Prado & Chasin, 2011).

A clareza sobre a inevitabilidade de reforma é explicitada, nos casos em estudo, mais fortemente pela necessidade de melhoria da qualidade do atendimento, o que emerge dentro de um contexto de tentativa de quebras de alguns paradigmas burocráticos, procurando tornar o Estado mais eficiente por meio de uma estrutura inovadora para a área e para os modelos brasileiros, aproximando-se do modelo gerencialista. Especificamente para esses casos, o maior foco era a melhoria do atendimento do cidadão e envolvia emissão de documentos (RG, CNH, Carteira de Trabalho, entre outros), embora, no caso do Poupatempo, existam outros tipos de serviços, como o fornecido pelo Procon-SP (Prado & Chasin, 2011; Teciano, 2014).

Os dois projetos também foram desenhados dentro do Poder Executivo, que foi responsável por sua agenda e formulação. No entanto, no caso da reforma do Detran-SP, foi necessário apoio do Poder Legislativo para muitas das alterações que ocorreram, principalmente quanto a sua nova forma jurídica (autarquia) e para a criação de carreiras específicas (burocracia, inclusive de nível de rua). Todavia, essas alterações aconteceram em meio à reforma.

Conteúdo

O modelo de gestão pública que estava por trás dessas mudanças é o gerencialista, que, como dito anteriormente, procura tornar o Estado mais eficiente, rompendo com alguns dos paradigmas burocráticos e procurando resolver algumas de suas disfunções (extremo controle procedimental, por exemplo). Além disso, sua preocupação em melhorar a prestação de serviços públicos e racionalizar os processos reforça essa proposição.

As estratégias utilizadas tinham semelhanças, inclusive na escolha do dirigente público que levaria o projeto adiante, mas recebiam, também, apoio político para fazer as mudanças necessárias e alterar os modelos vigentes.

Nos dois casos, foram necessários investimentos em recursos humanos e financeiros, ou seja, embora se tenha obtido economias de maneira direta e indireta após o projeto, eles precisaram de investimento em termos de pessoal, financeiro e de infraestrutura para a sua implementação (Painelli, 2008; Prado & Chasin, 2011; Rodrigues, 2015; Rodrigues & Jayo, 2015, 2016). Essa análise mostra que há uma contradição com as propostas gerencialistas, entre as quais muitas davam conta da necessidade de diminuição dos gastos públicos, mas, para atingir os objetivos das reformas, foi necessário aumento de investimento financeiro.

Ainda, ambos os projetos utilizaram serviços contratados de terceiros (terceirização) para executarem parte das atividades, principalmente no tocante a atendimento e orientação do cidadão (Annenberg, 2002; Painelli, 2008; Prado & Chasin, 2011; Rodrigues, 2015; Rodrigues & Jayo, 2015, 2016; Teciano, 2014), criando, assim, um novo paradigma de atendimento. Embora tenha ficado claro que o Detran.SP se espelhou no modelo do Poupatempo para desenhar seus locais de atendimento (fluxos de procedimentos mais eficientes, disposição de mesas, controle de senhas etc., tudo visando garantir um melhor atendimento ao cidadão), a sua reforma não se limitou à revisão de local e forma de aten-

dimento, uma vez que questões sobre organograma e criação de carreiras específicas também foram tratadas.

O Detran.SP passou por um processo de desconcentração e regionalização, e também por uma modificação da sua configuração original (organograma e estrutura física de atendimento), gerando uma situação complexa devido ao fato de ter que adaptar todas as suas unidades (336 ciretrans/municípios) ao novo padrão de atendimento (Rodrigues, 2015). Já no caso do Poupatempo, logo no início, foram criadas sete unidades novas (Annenberg, 2002; Teciano, 2014).

Percebe-se que, nesse ponto, as estratégias foram diferentes, conforme a necessidade assim o exigia. Por ser um ente novo, o Poupatempo não se viu obrigado a se estruturar e atender todo o Estado em pouco tempo, tornando-se algumas "ilhas de excelência". Entretanto, o Detran.SP, embora tenha se utilizado de modelos pilotos, para depois expandir, em muito menos tempo, já havia conseguido reestruturar boa parte de suas unidades de atendimento, com reforma total nas 55 mais importantes, pois representavam a maioria dos atendimentos (serviços prestados) no Estado (Rodrigues, 2015).

Portanto, constata-se que os dois casos possuíam um forte apelo para a melhoria do atendimento ao cidadão, focado a revisão de processos e criação de uma infraestrutura que desse suporte a esses objetivos principais de suas reformas.

Processo

Nos dois casos, foram necessários diálogos entre, pelo menos, duas áreas e algumas burocracias existentes para que as mudanças propostas fossem implementadas. Além disso, os obstáculos que apareceram foram gradualmente removidos por meio de apoio político e administrativo para o seu sucesso.

Foi necessário, em ambos os casos, que os funcionários participantes do projeto passassem por treinamento, bem como a realização de processos seletivos para que fossem escolhidos funcionários para trabalhar no Poupatempo ou atuar em cargos diretivos do Detran.SP. Isso porque a preocupação era que eles estivessem alinhados com a nova cultura, sendo necessário o conhecimento técnico, mas também era muito importante a visão de foco no cidadão, procurando resolver seus problemas (Annenberg, 2002; Painelli, 2008; Prado & Chasin, 2011; Rodrigues, 2015; Rodrigues & Jayo, 2015, 2016). Houve, nessa perspectiva, uma consideração sobre a importância de influenciar os valores dos atores burocráticos de modo a ganhar adesão e coerência com as propostas em curso.

Optou-se, ainda, por criar formas de atendimento não presenciais, como pela internet e telefone. Nesse aspecto, enquanto o Poupatempo realizava o agendamento de seus serviços pelo seu sítio eletrônico, o Detran.SP criava a possibilidade de que alguns de seus serviços fossem realizados de maneira eletrônica, também pelo seu sítio eletrônico. A motivação da adoção dos canais não presenciais (instrumentos) estava fortemente ancorada em princípios da própria reforma administrativa (facilitar o acesso do cidadão aos serviços do órgão público).

Esses processos também apresentaram outros pontos em comum, como a forma

como ocorreram, incremental ou emergente, conforme definido por Kuipers et al. (2014). Em ambos, a decisão sobre a reforma em si ocorreu no topo (modelo *top-down*) da administração pública estadual, o que acabou por viabilizar a mobilização dos recursos necessários. Pode-se atribuir isso à necessidade de desenvolverem amplos processos de negociações e de convencimento, inclusive no trato com atores contrários às mudanças. Reforçando essa escolha, tem-se a necessidade de ultrapassar as barreiras burocráticas e as dos burocratas, especificamente as resistências às alterações, que podem emergir por conta de interesses que estariam sendo sufocados no processo de mudança. Além disso, esse modelo emergente ou incremental permitiu monitoramento do processo e retorno à sociedade para ter certeza dos passos seguintes, e se a direção escolhida seria correta e agregaria valor social. Essa constatação ficou mais evidente em Rodrigues (2015), em seu estudo sobre a reforma do Detran.SP.

Um último ponto importante foi a decisão sobre o perfil das pessoas que trabalhariam no atendimento ou no seu acompanhamento (*street-level bureaucracy*), pois, nessa etapa, a burocracia precisaria ter pouca discricionariedade e realizar os serviços com isonomia, sem previlégios ou dificuldades para cada cidadão. Trata-se de uma fase diferente do processo de reestruturação, em que a burocracia, do alto escalão da organização em questão, precisa de um espaço maior de discricionariedade para concretizar os objetivos da reforma, considerando as várias barreiras que se apresentam e os momentos de tomada de decisões.

Resultados dos processos de reforma

Os resultados observados em ambos os casos foram positivos na direção das reformas. Foram criadas novas formas de atendimento, com ampla aceitação da população, e, também, adequações das estruturas das referidas organizações públicas, questões que foram definidas no início da reforma, embora ela tenha se dado de modo incremental e com outros objetivos aparecendo durante o processo. Os resultados de ambos foram mensurados e são demonstrados por diferentes pesquisas, comprovando-se melhorias concretas promovidas pelas duas reformas estudadas e pela aceitação popular (Rodrigues, 2015; Teciano, 2014).

Assim, conseguiram atingir o objetivo proposto, criando um local com prestação de serviços públicos de qualidade, utilizando-se de recurso de TIC para atingir seus objetivos, como infraestrutura, no desenvolvimento de serviços eletrônicos, ou criando modelos de atendimentos reconhecidos pelo cidadão e uma estrutura administrativa mais eficiente e alinhada de modo a dar suporte para essas atividades.

Houve claramente uma mudança de atitude, em que os formatos antigos de prestação de serviços públicos, que demonstravam uma preocupação muito baixa com a sua qualidade, deram lugar a um comprometimento muito grande com o atendimento ao cidadão e a disponibilização de maneiras mais ágeis de fazer essa prestação de serviço (Annenberg, 2002; Painelli, 2008; Prado & Chasin, 2011; Rodrigues, 2015; Rodrigues & Jayo, 2015, 2016; Teciano, 2014).

É possível compreender, portanto, que as decisões foram tomadas procurando trans-

parecer os interesses quanto ao rumo das reformas das organizações em estudo.

Liderança

Embora os textos não tenham se aprofundado diretamente nesse assunto, percebe-se a liderança como necessária nos processos de reformas estudados, tanto a técnica quanto a política.

Pelo lado político, foi importante que o governador do Estado, considerando que as reformas nasceram dentro do próprio Poder Executivo, estivesse alinhado com o projeto e fosse um patrocinador, até pelas críticas ao projeto que chegaram pelos atores que eventualmente não estavam de acordo com as mudanças ou mesmo muito alinhados com a reforma, como o caso dos médicos credenciados para exames relativos à obtenção e renovação da CNH no caso do Poupatempo (Prado & Chasin, 2011) ou o caso dos despachantes na reforma do Detran.SP (Rodrigues, 2015). Além disso, foi importante o apoio junto ao Poder Legislativo.

Principalmente no caso do Detran.SP, percebe-se que a desburocratização fez com que o cidadão precisasse menos de atravessadores (por exemplo, dos despachantes), que se aproveitavam das dificuldades da prestação dos serviços públicos para terem um nicho de trabalho (Rodrigues & Jayo, 2015, 2016).

Pelo lado técnico, foi importante que houvesse uma liderança capaz de traçar de maneira mais clara os objetivos da reforma, contribuindo para a orientação dos burocratas envolvidos e não desanimando nem mudando de rota com as dificuldades que apareceram no processo, pensando de maneira criativa como ultrapassá-las e se apoiando no líder político, quando fosse o caso.

Assim, a criatividade dos líderes foi perceptível para ultrapassar as barreiras que apareceram, como as burocracias contrárias às reformas, necessidade de revisão de fluxos de processos, padronização de atendimento, nesse último caso fosse pelos diferentes serviços prestados ou pela sua dispersão geográfica (Prado & Chasin, 2011; Rodrigues, 2015; Teciano, 2014).

Outro ponto que merece destaque foi a escolha de funcionários que estivessem alinhados com a orientação do projeto, inclusive a do líder que levou os projetos adiante. Isso demonstra a importância, já evidenciada pela literatura, dos valores dos burocratas envolvidos no resultado da implementação. Para o caso de reformas organizacionais, o alinhamento de valores torna-se uma condição para que as mudanças possam ser viabilizadas.

Quadro analítico

Procurando deixar mais claras as principais variáveis independentes que emergiram da análise comparativa, foi montado o Quadro 3, a seguir, que faz uma relação entre a lente utilizada para fazer a análise dos casos em estudo (colunas: “categoria de análise” e “descrição”) e a análise matricial com os focos da área de implementação de políticas públicas, tais como o papel da burocracia e o modelo de implementação (*top-down* ou *bottom-up*). Dessa forma, tem-se a coluna “variáveis” (independentes) que vão direcionar as respectivas categorias. Além disso, para reforçar a validação das

variáveis encontradas, foram inseridas as referências que as debatem, na coluna "referências". Essa é uma das contribuições mais significativas deste trabalho, por delimitar as variáveis independentes que atuam nos processos de reformas organizacionais e emergiram do campo como fundamentais para o sucesso de uma reforma de organização pública.

Quadro 3. Categorias utilizadas e variáveis encontradas

Categoria de análise	Descrição	Variáveis	Referências
Contexto	Caracteriza os ambientes interno e externo da organização	Fatores organizacionais; Fatores sociais; Fatores políticos; Burocracia	Kuipers et al. (2014); Knott & Hammond (2010); Osborne & Gaebler (1998); Pollitt & Bouckaert (2011); Bryner (2010); Lotta (2012); Prado & Chasin (2011); Crantschaninov (2014); Meyers & Vorsanger (2010); Howlett et al. (2013); Loureiro et al. (2010).
Conteúdo	Elementos que constituem a reforma	Modelo de gestão pública; Apoio político; Investimentos financeiros; Investimento em infraestrutura; Investimentos em recursos humanos; Terceirização; Revisão de processos; Regionalização; Melhoria de atendimento ao cidadão; Utilização de recursos de TIC	Kuipers et al. (2014); Bryner (2010) Osborne & Gaebler (1998); Pollitt & Bouckaert (2011); Howlett et al. (2013); PDRAE (1995); Vaz (2006); Denhardt (2012); Prado & Chasin (2011); Rodrigues & Jayo (2015); Rodrigues & Jayo (2016).

Processo	Intervenções e processos envolvidos na implantação da reforma	Interesses da burocracia e sua discricionariedade; Processo seletivo interno; Desenvolvimento de serviços eletrônicos; Implementação de modo incremental (emergente); Monitoramento do processo; Tomada de decisão	Annenberg (2002); Lotta (2012); Loureiro et al. (2010); Meyers & Vorsanger (2010); Kuipers et al. (2014); Crantschaninov (2014); Kuipers et al. (2014); Rodrigues (2015); Rodrigues & Jayo (2015); Rodrigues & Jayo (2016).
Resultados	Atitudes, comportamentos e experiências relativos às reformas	Melhora da prestação de serviços; Desenvolvimento de serviços *on-line*; Criação de múltiplos canais de atendimento	Vaz (2006); Prado & Chasin (2011); Gutierrez (2012); Kuipers et al. (2014); Rodrigues & Jayo (2015).
Liderança	Papel das lideranças política e administrativa (técnica) na reforma	Liderança política; Liderança técnica	Askim et al. (2009); Kuipers et al. (2014); Tummers & Kruyen (2015).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os dois casos analisados mostram que o foco de ações, em termos de reformas de organizações públicas no Brasil, e especificamente as do Estado de São Paulo, voltou-se a setores que melhorassem o atendimento direto ao cidadão, envolvendo controle e fiscalização delas por meio de documentação (RG, CNH, entre outros). Vale ressaltar que as reformas realizadas não se propunham à melhoria de políticas sociais – em que a discricionariedade dos burocratas de nível de rua é alta – mas, sim, a serviços mais padronizados – que requerem menor discricionariedade. Com relação a isso, uma evidência interessante diz respeito às alterações relacionadas ao RG que envolviam a segurança pública. A opção, nesse caso, foi por melhorar a parte de atendimento quanto à entrega dos documentos de RG e dos serviços do Detran.SP, e investir na burocracia da área de segurança, a quem cabiam ambos os serviços, mas não fortalecer a segurança em si. Para tanto, o governo entendeu por bem, nos dois casos, criar uma

nova organização (Poupatempo) ou mudar radicalmente a existente, passando para outra secretaria a responsabilidade pelo seu desenvolvimento (Detran.SP). Como consequência, nos dois casos, houve diminuição da participação ou poder da burocracia da segurança nos processos.

Também foi possível identificar que as mudanças nasceram no formato *top-down*, ou seja, foram planejadas, e foi tomada a decisão geral, no nível político (governador e secretários), mas a implementação, embora acompanhada por eles, coube aos burocratas de médio e baixo escalões. Isso não significa que não foi necessária a tomada de decisões importantes durante o processo de implementação, muito pelo contrário, percebe-se que houve pontos em que a correção de rumos e decisões quanto ao andamento dos projetos foi imperiosa e realizada com apoio do nível político do governo (governador e secretários) durante a implementação.

As análises também demonstraram que, para atingir os objetivos da reforma, foi necessária alta discricionariedade dos burocratas de médio e alto escalões no momento da implementação, em que há a definição dos objetivos mais específicos, tomadas de decisões e escolha de vários instrumentos para que se atingissem os resultados esperados. Essa discricionariedade, todavia, esteve amparada em um forte apoio político e num discurso técnico baseado em instrumentos gerenciais já amplamente disseminados, inclusive pelas estratégias de capacitação e de seleção. Numa perspectiva analítica, houve um cuidado para gerar coerência entre os valores que embasavam as reformas e os valores dos burocratas no uso de sua discricionariedade (Evans, 2011; Hupe et al., 2015). Vale mencionar, todavia, que o resultado da implementação das reformas pode-se tornar uma diminuição, *a posteriori*, da discricionariedade dos burocratas de médio escalão e, principalmente, de nível de rua, na medida em que em certos casos, como foram esses analisados, há uma ampla padronização e controle da qualidade de atendimento, como resultado da própria reforma organizacional. Essa baixa discricionariedade, por sua vez, está amparada na ideia de atendimento isonômico e despersonalizado.

Os dois casos estudados estão alinhados com a reforma gerencialista, ou seja, com o modelo neoweberiano, com aperfeiçoamento de serviços já existentes, procurando atender melhor a população, o que por si só já é muito importante e demandou muito trabalho para a sua efetivação, com várias barreiras que precisaram ser superadas. Esses valores, por sua vez, refletem-se diretamente na escolha dos instrumentos adotados e na forma de implementação realizada.

Portanto, este trabalho contribui para ajudar a preencher a lacuna na literatura sobre implementação de reformas em organizações públicas, efetuando o cruzamento dos dois temas (implementação e reformas em organizações públicas), chegando a importantes apontamentos sobre as decisões tomadas, escolha de instrumentos, burocracia, conteúdo das reformas, modelos de gestão pública, ações empenhadas, papel das lideranças, entre outros.

De outro lado, ficou evidente que a questão do federalismo pouco influenciou, pois, muito embora a área de trânsito (Detran.SP) tenha uma forte regulamentação federal, as refor-

mas ocorreram no âmbito do Poder Executivo no nível estadual, adequando-se às suas necessidades, principalmente por realizar investimentos próprios. Por sua vez, as mudanças efetuadas não dependeram de mudanças em regras federais (regulamentações ou leis), ou mesmo de seu apoio, para serem executadas.

Por fim, depreende-se que o objetivo do artigo foi levantar as principais variáveis dos processos de reforma de organizações públicas, conseguindo fazer esse levantamento a partir de dois casos de sucesso que foram estudados e com base em um modelo desenvolvido a partir da revisão de literatura. Ao longo do artigo, demonstra-se como essas variáveis tiveram impactos no processo de reforma, tornando-se, portanto, determinantes para as mudanças organizacionais em andamento.

Este trabalho contribui com a teoria ao fortalecer um modelo de análise de reformas de organizações públicas, feito de modo matricial com os temas de implementação de políticas públicas. Pelo lado da prática, este artigo mostra quais são os principais pontos a serem observados para levarem adiante processos de reformas de organizações públicas.

Vale ressaltar, no entanto, os limites das análises, especialmente considerando-se que foram estudados casos circunscritos ao Estado de São Paulo. Ao mesmo tempo que isso é um limitante, há aqui uma oportunidade futura de pesquisas que considerem os paradigmas propostos, analisando reformas de outros estados, contribuindo para entender melhor esse processo de reforma em organizações públicas em nível nacional, que pode ou não se assemelhar ao levantado nesta pesquisa.

REFERÊNCIAS

Abers, R. N., & Keck, M. (2013). *Practical authority: Agency and institutional change in Brazilian water politics.* New York, EUA: Oxford University Press.

Abers, R. N., & Tatagiba, L. (2014). *Institutional activism: Mobilizing for women's health from inside the Brazilian bureaucracy*. 38º Encontro Anual da Anpocs. Caxambu, MG.

Abib, G., Hoppen, N., & Hayashi, P., Júnior. (2013). Observação participante em estudos de administração da informação no Brasil. *RAE-Revista de Administração de Empresas*, 53(6), 604-616. doi:10.1590/S0034-759020130608

Annenberg, D. (2002, October 8-11). *Diretrizes e estratégias para a implantação e manutenção de um padrão de qualidade na prestação de serviços públicos: A experiência paulista do Poupatempo.* VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal.

Arretche, M. T. S. (2012). *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*. Rio de Janeiro, RJ: Editora FGV; Editora Fio Cruz.

Askim, J., Christensen, T., Fimreite, A. L., & Laegreid, P. (2009). How to carry out joined-up government reforms: Lessons from the 2001-2006 Norwegian welfare reform. *International Journal of Public Administration,* 32(12), 1006-1025. doi:10.1080/01900690903223888

Barret, B. M. (2004). Implementation studies: Time for a revival? Personal reflection on 20 years of implementation studies. *Public Administration*, 82(2) 249-262. doi:10.1111/j.0033-3298.2004.00393.x

Bianco, M. F., Souza, E. M., & Reis, A. M. S. (2014). A nova gestão pública: Um estudo do pró-gestão focado em dois projetos prioritários no Estado do Espírito Santo. *Revista Gestão & Planejamento*, 15(1), 118-143.

Brodkin, E. Z. (1997). Inside the welfare contract: Discretion and accountability in state welfare administration. *Social Service Review*, 71(1), 1-33.

Bryner, G. C. (2010). Organizações públicas e políticas públicas. In B. G. Peters, & J. Pierre. (Orgs.), *Administração pública: Coletânea* (pp. 315-334). São Paulo, SP: Editora Unesp; Brasília, DF: Enap.

Cavalcante, P., & Lotta, G. (2015). *Burocracia de médio escalão: Perfil, trajetória e atuação*. Brasília, DF: Enap.

Chandler, J. A. (2000). (ed.) *Comparative Public Administration.* London, Reino Unido: Routledge.

Crantschaninov, T. I. (2014). *Boundaries between street-level bureaucracy and civil society: Interface places in participatory budgeting in Brazil.* 5th Colloquium LAEMOS, Havana, Cuba.

Denhardt, R. B. (2012). *Teorias da administração pública*. São Paulo, SP: Cengage Learning.

Evans, T. (2011). Professionals, managers and discretion: Critiquing street-level bureaucracy. *British Journal of Social Work*, 41, 368-386.

Gonçalves, J. R. D., & Viégas, R. F. (2009). *O programa Poupatempo e a política pública no Estado de São Paulo.* Pesquisa em Debate, edição especial, 2-11.

Gutierrez. L. S. de C. (2012). Ciência, tecnologia e inovação em serviços públicos: O caso Poupatempo. *Revista Temas de Administração Pública*, edição especial, 4(7), 1-9.

Howlett, M., Ramesh, M., & Perl, A. (2013). *Política pública: Seu ciclo e subsistemas: Uma abordagem integradora.* Rio de Janeiro, RJ: Elsevier.

Hupe, P., & Hill, M. (2007). Street-level bureaucracy and public accountability. *Public Administration*, 85(2), 279-299. doi:10.1111/j.1467-9299.2007.00650.x

Hupe, P., Hill, M., & Buffat, A. (2015). *Understanding street-level bureaucracy.* Published to Policy Press. Bristol. UK.

Knott, J. H., & Hammond, H. (2010). Teoria formal e administração pública. In B. G. Peters, & J. Pierre (Orgs.), *Administração pública: Coletânea* (pp. 187-205). São Paulo, SP: Editora Unesp; Brasília, DF: Enap.

Kuipers, B. S., Higgs, M., Kickert, W., Tummers, L., Grandia, J., & Voet, J. Van D. (2014). The management of change in public organizations: A literature review. *Public Administration*, 92(1), 1-20. doi:10.1111/padm.12040

Lascoumes, P., & Galès, P. Le. (2012). A ação

pública abordada pelos seus instrumentos. *Revista Pós Ciências Sociais*., 9(18), 19-44.

Lima, L., & D'Ascenzi, L. (2013). Implementação de políticas públicas: Perspectivas analíticas. *Revista de Sociologia e Política*, 21(48), 101-110. doi:10.1590/S0104-44782013000400006

Lotta, G. (2012). O papel das burocracias do nível da rua na implementação de políticas públicas: Entre o controle e a discricionariedade. In C. A. Faria, (Org.), *Implementação de políticas públicas: Teoria e prática*. (pp. 20-49). Belo Horizonte, MG: Editora PUCMINAS.

Loureiro, M. R., Olivieri, C., & Martes, A. C. B. (2010). Burocratas, partidos e grupos de interesse: O debate sobre política e burocracia no Brasil. In M. R. Loureiro, F. L. Abrucio, & R. S. Pacheco (Orgs.), *Burocracia e política no Brasil* (pp. 73-108). Rio de Janeiro, RJ: FGV Editora.

Maynard-Moody, S., & Musheno, M. (2003). *Cops, teachers, counselors: Stories from the front lines of public service.* Ann Arbor, USA: University of Michigan Press.

Meyers, M. K., & Vorsanger, S. (2010). Burocratas de nível de rua e a implementação de políticas públicas. In B. G. Peters, & J. Pierre (Orgs.), *Administração pública: Coletânea* (pp. 242-270). São Paulo, SP: Editora UNESP; Brasília, DF: Enap.

Osborne, D., & Gaebler, T. (1998). *Reinventando o governo: Como o espírito empreendedor está transformando o setor público* (10ª ed.). Brasília, DF: MH Comunicação.

Painelli, S. (2008). *Poupatempo: Um programa de atendimento ao cidadão* (Dissertação de mestrado, Pontifícia Universidade Católica – PUC, São Paulo).

Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. (1995). Recuperado de http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/planodiretor/planodiretor.pdf

Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2011). *Public management reform: A comparative analysis – New public management, governance, and the neo-weberian state* (3rd ed.). Oxford, USA: Oxford University.

Pozzebon, M., Rodriguez, C., & Petrini, M. (2014). Dialogical principles for qualitative inquiry: A nonfoundational path. International *Journal of Qualitative Methods*, 13(1), 293-317. doi:10.1177/160940691401300114

Prado, M. M., & Chasin, A. C. da M. (2011). How innovative was the Poupatempo experience in Brazil? Institutional bypass as a new form of institutional change. *Brazilian Political Science Review*, 5(1), 11-34.

Rodrigues, D. A. (2015). *A nova agenda da gestão pública brasileira: Estudo de caso do Detran-SP* (Dissertação de mestrado, Universidade de São Paulo).

Rodrigues, D. A., & Jayo, M. (2015). *Modernização administrativa em contexto subnacional: Estudo de caso do Detran-SP.* XVIII Seminários em Administração (Semead). São Paulo, SP.

Rodrigues, D. A., & Jayo, M. (2016). Modernização administrativa em contexto subnacional: Estudo de caso do Detran-SP. *Cadernos*

Gestão Pública e Cidadania, 21(68), 61-83. doi:10.12660/cgpc.v21n68.56904

Rouban, L. (2010). Politização da administração pública. In B. G. Peters, & J. Pierre (Orgs.), *Administração pública: Coletânea* (pp. 335-353). São Paulo, SP: Editora UNESP; Brasília, DF: Enap.

Tantivess, S., & Walt, G. (2008). The role of state and non-state actors in the policy process: The contribution of policy networks to the scale-up of antiretroviral therapy in Thailand. *Health Policy and Planning*, 23(5), 328-338. doi:10.1093/heapol/czn023

Teciano, L. C. G. (2014). *Inovação em serviços públicos: O caso Poupatempo* (Dissertação de mestrado, Universidade Federal de São Carlos, São Paulo).

Tokairim, V., & Lopes, A. C. (2003, Outubro 28-31). *E-poupatempo: Ampliando os limites da prestação de serviços públicos.* Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Ciudad del Panamá, Panamá.

Toonen, T. A. J. (2010). Reforma administrativa: Analítica. In B. G. Peters, & J. Pierre (Orgs.), *Administração pública: Coletânea* (pp. 473-490). São Paulo, SP: Editora UNESP; Brasília, DF: Enap.

Tummers, L., & Kruyen, P. (2015). *The influence of leadership on creativity: A systematic review of experimental studies*. Paper for the IRSPM Conference, Birmingham, UK.

Vaz, J. C. (2006). A delicada disputa pelas cabeças na evolução do serviço público no Brasil pós-redemocratização. *Cadernos Enap*, 1, 37-44.

Wilson, D. (1992). *A strategy of change: Concepts and controversies in the management of change.* London, UK: Routledge.

Winter, S. C. (2010). Perspectiva de implementação: Status e reconsideração. In B. G. Peters, & J. Pierre (Orgs.), *Administração pública: Coletânea* (pp. 209-228). São Paulo, SP: Editora UNESP; Brasília, DF: Enap.

CONSELHO TUTELAR E "ESCOLHAS TRÁGICAS": RELATOS DE CONSELHEIROS EM MONTES CLAROS/MG

GUARDIANSHIP COUNCIL AND "TRAGIC CHOICES": ACCOUNTS OF COUNCILORS IN MONTES CLAROS, MG

CONSEJO DE TUTELA Y DECISIONES TRÁGICAS: RELATOS DE CONSEJEROS DE MONTES CLAROS, MG

RESUMO

O foco que nos interessa no presente artigo é o tratamento da infância e da juventude por meio do mecanismo de Conselhos Tutelares. O Conselho Tutelar (CT) se configura como uma das mais importantes ferramentas institucionais para a efetivação do sistema de garantias dos direitos da criança e do adolescente. O objetivo geral é analisar, segundo a percepção dos Conselheiros Tutelares de Montes Claros/MG, como se dá a atuação do órgão no município. Para a realização do presente trabalho, propôs-se uma pesquisa de natureza qualitativa, pois busca-se obter compreensão dos significados a partir dos atores envolvidos. Foram entrevistados cinco dos oito Conselheiros Tutelares Municipais da cidade de Montes Claros. Observou-se que, no caso analisado, a notória falta de condições leva a situações de "escolhas trágicas": para cada criança em situação "prioritária" atendida rapidamente, alguma criança em situação não prioritária continua a ser submetida a situações de risco, cujos efeitos são imprevisíveis em longo prazo. A definição subjetiva dos casos prioritários mostra-se como um efeito de um sistema que, de certa forma, imputa ao Conselheiro o paradoxo de, na posição de agente público, sentir-se hábil a intervir em determinadas situações e sentir-se incapaz de atender a outros casos de extrema vulnerabilidade. De certo modo, essa situação cria uma percepção no Conselheiro de que cabe a ele a decisão de "qual vida salvar".

PALAVRAS-CHAVE: Conselho Tutelar, proteção social, Estatuto da Criança e do Adolescente, efetividade do serviço público, efetividade da norma.

Francielle Vieira Borges Ferreira franborgesferreira@hotmail.com
Graduada em Administração pela Universidade Estadual de Montes Claros – Montes Claros – MG, Brasil

Felipe Fróes Couto felipe.couto@unimontes.br
Professor da Universidade Estadual de Montes Claros – Montes Claros – MG, Brasil

Submetido 18.08.2016. Aprovado 26.07.2017

Avaliado pelo processo de *double blind review*.

DOI: http://dx.doi.org/10.12660/cgpc.v22n72.63831

Esta obra está submetida a uma licença Creative Commons

Abstract

In this article, we focus on how children and youths are treated by Guardianship Councils. The Guardianship Council (CT) is one of the most important institutional tools for implementing the system of guarantees of children's and adolescents' rights. Our general goal is to analyze, according to the perception of guardianship councilors in Montes Claros, in the Brazilian state of Minas Gerais, how the agency operates in this municipality. To that end, we conducted a qualitative study to understand the meanings perceived by the actors involved. We interviewed five of the eight councilors in the city of Montes Claros. We found that, in the case under analysis, a notorious lack of conditions leads to situations of "tragic choices": for every child in a "priority" situation who is quickly helped, some other children in non-priority situations remain subjected to risk, the effects of which are unpredictable in the long run. Priority cases are subjectively defined because of a system that imposes on the counselor the paradox to, as a government agent, feel able to intervene with some situations, and unable to help in other cases of extreme vulnerability. To some extent, this situation creates in the councilor the perception that it is up to him to decide "which life to save".

Keywords: *Guardianship Council, social protection, Child and Adolescent Statute, effectiveness of public service, effectiveness of the law.*

Resumen

El enfoque que nos interesa en este artículo es el tratamiento de los niños y jóvenes a través del mecanismo de consejos tutelares. El Consejo de Tutela (CT) es considerado una de las herramientas institucionales más importantes para la efectividad del sistema de garantías de los derechos de la niñez y de la adolescencia. El objetivo general es analizar, de acuerdo con la percepción de los consejeros tutelares de Montes Claros, MG, cómo es la actuación del organismo en el municipio. Para llevar a cabo este trabajo, se propuso una investigación cualitativa, ya que se trata de obtener una comprensión de los significados a partir de los actores involucrados. Se entrevistó a 5 de los 8 consejeros tutelares de la Ciudad de Montes Claros, MG, y se observó que, en el caso analizado, la notoria falta de condiciones conduce a situaciones de "decisiones trágicas": por cada niño en situación "prioritaria" atendido rápidamente, hay un niño en situación "no prioritaria" que sigue siendo objeto de situaciones de riesgo, cuyos efectos son imprevisibles a largo plazo. La definición subjetiva de los casos prioritarios se muestra como el efecto de un sistema que, de cierto modo, imputa al consejero la paradoja de, como agente público, sentirse capaz de intervenir en determinadas situaciones y sentirse incapaz de atender otros casos de extrema vulnerabilidad. De cierta forma, esa situaciólein crea en el consejero la percepción de que a él le compete la decisión de "cuál vida salvar."

Palabras clave: *Consejo de Tutela, Protección Social, Estatuto de la Niñez y Adolescencia, Efectividad del Servicio Público, Efectividad de la Norma.*

INTRODUÇÃO

A maioria dos documentos escritos sobre a prevalência da pobreza, da fome e da má nutrição no Brasil aponta para a manutenção histórica, no País, de um alto grau de desigualdade estrutural, que se expressa na concentração da riqueza, da terra e da renda, fortemente ligada a seu passado colonial e a uma longa sequência de governos autoritários no século XX (Valente; Franceschini, & Burity, 2007). As disparidades sociais são perceptíveis em múltiplos níveis, e suas consequências desmembram-se em várias enfermidades que estão estampadas na sociedade. O foco que nos interessa, no presente artigo, é o tratamento da infância e da juventude por meio do mecanismo de Conselhos Tutelares (CTs). A temática se desdobra a partir da relação entre as iniquidades sociais e a fase infantojuvenil.

Trata-se de um tema relevante por abordar questão do desenvolvimento do ser humano, cujo alto grau de complexidade demanda análises multidimensionais, mas, especialmente, das redes de socialização (família e escola), que surgem como espaços fundamentais no processo de desenvolvimento da criança e do adolescente. Rejeitam-se quais-

quer escusas de atuação do Estado nas situações de pobreza e desigualdade social e considera-se, para os fins aqui propostos, que estruturas políticas e sistemas econômicos com políticas de inclusão precárias aumentam a vulnerabilidade dos países à violência (Perez & Passone, 2010). Em outras palavras, a desigualdade e exclusão sociais, o desemprego, regime político e ineficácia das instituições governamentais e de segurança pública podem ser alguns dos fatores que, do ponto de vista macroestrutural, favorecem o surgimento da violência.

O CT configura-se como uma das mais importantes ferramentas institucionais para a efetivação do sistema de garantias dos direitos da criança e do adolescente. Sua importância após a promulgação da Lei nº 8.069/1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente, ou ECA) já foi discutida na literatura especializada no assunto (Minayo, 2001; Parré, 2005; Pereira, 1992; Petrini, 2003; Seda, 1993). Entretanto, percebe-se que poucos estudos na área de Administração foram realizados em relação às suas condições de operação – uma busca no portal de periódicos *Spell.org* indica a produção de apenas um artigo que trata do tema (Jesus, Evangelista, Fernandes, & Dantas, 2016) –, seja em função das dificuldades de análise de um órgão com demandas tão contingenciais, seja pelo menor interesse da Administração e pelo maior interesse do campo do Serviço Social pela temática (Paganini, 2011).

A cidade de Montes Claros é, segundo dados do IBGE, uma cidade de médio porte, com uma população de 394 mil habitantes, com o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de 0,770 em 2010, e com aproximadamente 51 mil matrículas no ensino fundamental e 18 mil matrículas no ensino médio no ano de 2012. Trata-se de uma cidade do interior do Norte de Minas Gerais, região historicamente caracterizada pelas secas e pelas acentuadas desigualdades sociais e econômicas (Couto, Ckagnazaroff, Evangelista, & Silva, 2016).

O presente artigo foi motivado também pela vivência dos autores em relação às práticas no CT no segundo semestre de 2015. Dada a constatação, por parte dos pesquisadores, de conhecer com maior profundidade as práticas dos Conselheiros no cotidiano organizacional, elaborou-se a seguinte pergunta de pesquisa: Como é percebida a atuação do CT de Montes Claros na defesa dos direitos da criança e do adolescente? O objetivo geral é analisar, segundo a percepção dos Conselheiros Tutelares de Montes Claros, como se dá a atuação do órgão no município. Para tal, serão apresentados alguns delineamentos teóricos relacionados à infância entre a família e a escola; o sistema de garantias dos direitos da criança e do adolescente; o papel social do CT; os métodos do presente artigo e, logo em seguida, os resultados e as suas respectivas análises. Por fim, serão apresentadas as considerações finais e referências deste artigo.

A INFÂNCIA ENTRE FAMÍLIA E ESCOLA E O PAPEL DO ESTADO PROTETOR

Algumas considerações sobre a defesa da criança e do adolescente

É previsão normativa da Constituição da República Federativa do Brasil (1988) que as crianças e adolescentes são prioridade. Para o Estado brasileiro, é fundamental que a fase infantojuvenil seja protegida no pro-

cesso de constituição de crescimento saudável – e a principal instituição à qual é reputada a responsabilidade por essa tarefa, segundo Ferrari e Kaloustian (2005), é a família. Nesse sentido, os autores enaltecem o significativo papel da família, uma vez que ela se apresenta como espaço indispensável para a garantia da sobrevivência e da proteção integral dos filhos e demais membros, independentemente do arranjo familiar ou da forma como vem se estruturando. É a família que propicia os aportes afetivos e, sobretudo, materiais necessários ao desenvolvimento e bem-estar dos seus componentes. Desempenha um papel decisivo na educação formal e informal; é em seu espaço que são absorvidos os valores éticos e morais, e onde se aprofundam os laços de solidariedade.

A negação dos direitos básicos da criança e do adolescente inicia-se, geralmente, no primeiro agente provedor do indivíduo, que é a família (Sarti, 2011). O ambiente familiar é de suma importância para qualquer ser humano, é onde o homem e a mulher desenvolvem importante etapa da sua vida – e concepções diversas surgem a partir desse ambiente. Uma família constituída sem uma base afetiva, permeada por conflitos diversos, possui deficiências e sofre com carência de apoio. Para Volling e Elins (1998), figuras parentais exercem grande influência na construção dos vínculos afetivos, da autoestima, autoconceito, e, também, constroem relações que são transferidas para outros contextos e momentos de interação social.

O artigo 19 do ECA prescreve a garantia e o direito de todo adolescente a ser criado e educado num ambiente familiar e comunitário de proteção. À medida que a família encontra dificuldades para cumprir satisfatoriamente suas tarefas básicas de socialização e de amparo/serviços aos seus membros, criam-se situações de vulnerabilidade (Petrini, 2003). O ambiente familiar pode sofrer diversas interferências que comprometem o desenvolvimento satisfatório e ajustado na fase infantojuvenil. Essas interferências atingem as condições básicas asseguradas por normas diretivas, que, quando corrompidas, são tidas como violação de direito (Minayo, 2001).

Considera-se que um ambiente familiar comprometido afeta seriamente não só os vínculos parentais como também o processo de desenvolvimento emocional, social e físico, o que pode ser aprofundado e perenizado com a manutenção da desestruturação familiar. A família é o primeiro contato de um indivíduo, seja ela parental ou não (Dessen & Braz, 2005). De acordo com Groeninga (2010), “seja qual for a idade, dentre as relações sociais, é nas famílias que a dependência e vulnerabilidade se mostram maiores” (p. 9). Dessa forma, considera-se primordial que, na ausência de um ambiente familiar adequado, o Estado crie mecanismos de ajuste e intervenção para a manutenção de um ambiente familiar saudável, e, na ausência deste, supra o afeto e a assistência ao indivíduo em fase de desenvolvimento.

Alberton (2005) ainda elucida sobre a continuidade das interferências negativas dizendo que “famílias negligenciadas pelo Estado reproduzem o fenômeno social negligenciando sua prole” (p. 85). O Estado deve ter, portanto, a responsabilidade subsidiária de cuidado com as crianças e os adolescentes, sendo a responsabilidade maior dos pais imbuídos

do pátrio poder, devendo proteger e cuidar dos filhos.

Entretanto, não é só a família que se impõe como instituição primária básica na vida de qualquer ser humano; o ambiente educacional também possui papel essencial: a escola e a família compartilham funções sociais, políticas e educacionais, na medida em que contribuem para e influenciam a formação do cidadão (Rego, 2003).

A escola surge como outro ambiente de imensurável relevância na vida de um indivíduo. O ambiente escolar possui importância não só na formação acadêmica, mas também desenvolvimentista e humanística. Não obstante a escola ser considerada alicerce fundamental nas primeiras fases da vida; tem-se que a instituição de ensino é considerada o segundo ambiente de maior valia para o indivíduo, atrás apenas do familiar (Cavalcante, 2008; Rego, 2003). A escola emerge, portanto, como uma instituição fundamental para o indivíduo e sua constituição.

Segundo Vygotsky (1991), a aprendizagem tem um papel substancial para o desenvolvimento do saber, do conhecimento. Todo e qualquer processo de aprendizagem envolve aquele que aprende, aquele que ensina e a relação entre esses indivíduos. Essa conexão entre desenvolvimento e aprendizagem dá-se por meio da zona de desenvolvimento proximal (distância entre os níveis de desenvolvimento potencial e nível de desenvolvimento real), um "espaço dinâmico" entre os problemas que uma criança pode resolver sozinha (nível de desenvolvimento real) e os que deverá resolver com a ajuda de outro sujeito mais capaz no momento, para, em seguida, chegar a dominá-los por si mesma (desenvolvimento potencial).

> Na escola, os conteúdos curriculares asseguram a instrução e apreensão de conhecimentos, havendo uma preocupação central com o processo ensino aprendizagem. Já na família, os objetivos, conteúdos e métodos se diferenciam, fomentando o processo de socialização, a proteção, as condições básicas de sobrevivência e o desenvolvimento de seus membros no plano social, cognitivo e afetivo. (Dessen & Braz, 2005, p. 22)

Na instituição de ensino, também é possível desenvolver o processo de socialização, que é importante para a constituição do ser humano e afirmação de sua identidade. Ressaltando a relevância desse espaço, Müller (2006) destaca que a socialização é o processo no qual cognitivamente a criança se torna adulto social.

Muito se discute sobre o alcance do papel da instituição escolar; o que se sabe é que ele vai além de apenas um meio de transmissão de conhecimento predeterminado e específico. A relação da criança e do adolescente com o professor é mais profunda do que a interação profissional, há transferência de valores e afeições. Os lecionadores possuem sua atuação complexa; precisam estabelecer vínculos com a criança e com o adolescente.

> Se a escola se propõe a formar cidadãos críticos, propositivos, democráticos, participativos, ela deve criar condições para a vivência desses princípios desde a infância. Todos os segmentos da escola, todas as pessoas envolvidas na construção das

> condições favoráveis para o ensino e a aprendizagem são educadoras. (Freire, 1996, p. 97)

A escola, por meio do processo pedagógico, visa garantir o desenvolvimento das potencialidades do indivíduo que a permeia. Becker (1993) afirma que, na transferência, constituir uma identificação simbólica é uma forma de desenvolver ao adolescente sua posição discursiva. A escola, nesse sentido, deve ser um ambiente saudável para que o sujeito possa desenvolver a plenitude de suas potencialidades:

> Assim, educação diz respeito a processos dinâmicos que visam à modificação do sujeito ao qual eles se aplicam, sujeito esse que traz em si o germe dessa própria modificação, sob a forma de potencialidades. Vista desse ângulo, a educação pressupõe como objeto e sujeito do processo o próprio educando, aquele que promove e se beneficia do processo educacional. [...] É interessante abordar-se o assunto pelo lado da semântica, ou seja, dos significados que a palavra traz, porque vemos que, em primeira instância, não está implicado no conceito, um outro sujeito - o educador - mas sim a pressuposição de um processo íntimo que se desenrola no próprio sujeito: educar-se. (Carvalho, 1998, p. 257-258)

A falta de condições ideais no ambiente escolar se constitui como violência estrutural; uma das suas formas de apresentação é a situação de risco concernente ao não direito à escolarização adequada, o que compromete o desenvolvimento infantojuvenil no ambiente educacional e os vínculos socioafetivos ali constituídos.

A violência estrutural, aponta Minayo (1990), é “aquela que nasce no próprio sistema social, criando as desigualdades e suas consequências, como a fome, o desemprego, e todos os problemas sociais com que convive a classe trabalhadora” (p. 290). Diz Wanderley (2001), sobre o tema:

> Incluem-se aí outros fatores como o precário acesso aos serviços públicos e, especialmente, ausência de poder. As desigualdades existentes e especialmente a privação de poder de ação e representação e, nesse sentido, exclusão social têm que ser pensadas a partir da questão da democracia. [...] a exclusão social, como já temos afirmado, é um fenômeno multidimensional que superpõe uma multiplicidade de trajetórias de desvinculação. (p. 23)

Souza, Teixeira e Silva (2003) buscaram compreender a aplicação das prerrogativas estabelecidas pelo ECA acerca do direito à escolarização. Para isso, acompanharam o trabalho de um CT e verificaram que a maioria dos encaminhamentos poderia ser tratada na própria escola, e constataram a ausência de ações conjuntas voltadas para o enfrentamento das causas educacionais que denunciam o desrespeito a direitos fundamentais.

A escola não deve agir isoladamente, mas, sim, estabelecer relações com outras instituições ou famílias a partir das dificuldades encontradas. Dessen e Braz (2005) afirmam que, para superar os desafios encontrados nas escolas, faz-se necessário promover a colaboração entre escola e família. As relações familiares e educacionais são interdependentes, ambas devem possuir fortes e

saudáveis vínculos. Essa relação deve estar de acordo com as necessidades das crianças e dos adolescentes ali inseridos. Afinal, afirmam Ferrari e Kaloustian (2005), por detrás da criança excluída da escola, nas favelas, no trabalho precoce urbano e rural e em situação de risco, está a família desassistida ou inatingida pela política oficial.

O ambiente escolar e o familiar necessitam de esforço conjunto e elementos adequados a fim de efetivarem seu papel na fase infantojuvenil; a partir deles, há a criação e determinação de concepções fundamentais do ser. Quando há ruídos que dificultam a efetivação concreta dos seus objetivos, há consequências negativas diversas para todos ali envolvidos, principalmente para o indivíduo jovem que vê seus direitos de condições básicas de desenvolvimento prejudicadas, e, geralmente, esse efeito negativo costuma ser reproduzido em suas ações.

O empenho a fim de melhorar a situação da violência familiar e escolar deve emanar da sociedade em sua totalidade – a família, o Estado e a comunidade. Essas esferas devem criar vínculos concretos, pois o indivíduo, ao passar por cada um desses ambientes, levará consigo seus valores. Logo, uma interferência negativa em qualquer uma das esferas se reflete nas demais. Deve-se investir ao máximo, portanto, a fim de torná-las as mais salubres possíveis.

O CT como órgão protetor da criança e do adolescente

A fim de cumprir seu papel como responsável pelo bem-estar da criança e do adolescente, o governo procura, por meio de mecanismos políticos, efetivar suas ações. Atender às necessidades e bem-estar da população está indissoluvelmente ligado aos discursos político e moral e, especialmente, na prática corrente dos governos (Pereira, 1992). Não há serviços sociais sem a delimitação daquelas necessidades a serem satisfeitas. E, ao mesmo tempo, a relação entre as necessidades e os direitos sociais está no núcleo de muitos problemas e discussões que se produzem na atualidade.

A relevância do CT dá-se a partir do seu objetivo, que, conforme Seda (1993), é zelar pelo cumprimento dos direitos da infância e da adolescência no espaço social existente entre o cidadão e o juiz. Isso quer dizer, em outras palavras, que o CT é escolhido pela comunidade para executar medidas constitucionais e legais na área da infância e adolescência. Edson Seda aponta, em seu livro *Construir o passado* (1993), que a principal atividade do CT deve ser o atendimento a reclamações e denúncias da população referentes ao não atendimento ou atendimento irregular a crianças e adolescentes. As criações de novas políticas públicas para esse atendimento e eventuais alterações de políticas existentes são de responsabilidade do Conselho Municipal da Infância e da Adolescência. Ou seja, o CT é um órgão necessário para que seja garantido o cumprimento dos direitos previstos por lei (art. 131 do ECA) para crianças e adolescentes, intervindo em situações de risco ou vulnerabilidade.

Quando o órgão recebe uma denúncia de violação de direitos, há uma série de mecanismos que podem ser usados pelo Conselho, que tem poderes para aplicar uma série de medidas administrativas para garantir a proteção da criança. As medidas podem en-

volver desde a orientação, o apoio e acompanhamento temporário à família ou a outra instituição – medidas realizadas pelo próprio conselheiro – até ações de suspensão do pátrio poder, de acordo com a gravidade do risco existente, e inserção da criança e/ou do adolescente em outra família.

Essas medidas administrativas são conhecidas como medidas socioeducativas – são atividades impostas aos adolescentes, quando considerados autores de atos infracionais, sem perder de vista o seu sentido pedagógico, pois têm como objetivo maior a reestruturação desse adolescente para atingir sua reintegração social (Liberati, 2015). As medidas socioeducativas representam a necessidade urgente no sentido de restaurar a situação de direito quando o adolescente se encontra em prática de infrações (Francischini & Campos, 2005).

O CT, segundo Parré (2005), tem o desafio de desenvolver ações preventivas e educativas, mesmo não sendo um programa de atendimento ou uma entidade de assistência. Suas ações devem se dar em rede, envolvendo o tripé de responsabilidade (família, escola, Estado), que garante a efetivação dos direitos das crianças e dos adolescentes. Nesse sentido, o CT deve ser entendido como órgão de ação comunitária de última instância, e não de responsabilidade totalitária com demandas além do previsto – o que mitiga a sua capacidade de atendimento ao público, pois as soluções que oferece são limitadas.

> Nem sempre o Conselho Tutelar consegue manter sob controle as situações relativas ao direito da criança e do adolescente, já que são inúmeros os problemas que envolvem tais sujeitos, como o trabalho infantil, miséria, desigualdade social, evasão escolar, dentre outros. (Paganini, 2011, p. 9)

A ação isolada do CT, quando desprovida de políticas efetivas de apoio e de parcerias com entidades sociais articuladoras de um sistema de promoção de bem-estar social e garantia de direitos, pode ser um ponto crítico que explique a ineficiência do órgão. Por essa razão, ações que visem a potencialização da atuação do Conselho envolvem, primeiramente, melhorar as redes sociais que envolvem a infância, desde as primeiras etapas. Para tal, faz-se fundamental que não apenas as ações dos CTs sejam efetivas, mas que os agentes sociais (família, escola, governo) se envolvam em parcerias concretas a fim de criar meios ajustados às necessidades dos infantes em situação de risco.

PERCURSO METODOLÓGICO

Para a realização do presente trabalho, propôs-se uma pesquisa de natureza qualitativa, pois busca-se obter a compreensão dos significados dos eventos a partir dos atores relevantes envolvidos, sem a necessidade de apoiar-se em informações estatísticas. Em um primeiro momento, fez-se uso da pesquisa bibliográfica para a formação de um suporte teórico que atribuísse fundamento às análises aqui propostas. Também foi feito uso da pesquisa documental para a obtenção de informações operacionais sobre o órgão estudado. Como técnica de coleta de dados, foram realizadas cinco entrevistas semiestruturadas, que possuem as vantagens da flexibilidade na aplicação, da facilidade de adaptação de protocolo, e da viabilização da comprovação e esclarecimento de respostas (Gil, 2008).

Para a análise das informações coletadas, convencionou-se a utilização da análise de conteúdo como instrumento de decodificação e interpretação, por ser um conjunto de análises das comunicações que visa obter, por meio de procedimentos sistemáticos e objetivos, o conteúdo das mensagens, levando em consideração não apenas as falas dos respondentes, mas também os conhecimentos relativos às condições de produção e recepção das mensagens (Bardin, 2004).

A fim de lograr informações consistentes e importantes concernentes ao tema aqui tratado, convencionou-se escolher o grupo de Conselheiros Tutelares de Montes Claros. Foram entrevistados cinco dos oito Conselheiros Tutelares Municipais da cidade de Montes Claros. Os Conselheiros, vale ressaltar, são profissionais experientes e graduados em ensino superior, obtiveram classificação numérica de C1 a C5. O perfil dos respondentes pode ser analisado na Quadro 1, abaixo:

Quadro 1. Perfil dos entrevistados

Entrevistada C1	Mulher, 39 anos, católica, ensino superior completo, renda mensal de meio salário mínimo
Entrevistada C2	Mulher, 41 anos, católica, ensino superior completo, renda mensal de um salário mínimo e meio
Entrevistada C3	Mulher, 54 anos, evangélica, ensino superior completo, renda mensal de meio salário mínimo
Entrevistado C4	Homem, 29 anos, católico, ensino superior completo, renda mensal de um salário mínimo e meio
Entrevistado C5	Homem, 38 anos, católico, pós-graduação em curso, renda mensal de um salário mínimo e meio

Com relação ao guião de entrevista, foram abordados 15 tópicos junto aos Conselheiros Tutelares. No geral, as entrevistas duraram de 40 minutos até 2,5 horas. Tais procedimentos visaram escolher contribuições de conteúdo que fossem valiosas, expansivas e fomentadoras de reflexões importantes acerca do tema.

As entrevistas foram realizadas no ambiente de trabalho dos entrevistados, em momentos agendados com eles e sem intervenção externa ao longo do processo de coleta de dados. Em todos os momentos de entrevista, foi estimulado que os respondentes se sentissem à vontade para tratar de todos os temas, inclusive extrapolando o conteúdo das perguntas, se assim desejassem. As respostas foram sistematizadas em uma narrativa conforme elaborado a seguir e tratam principalmente do conteúdo referente às limitações do CT em face da legislação de proteção à criança e ao adolescente. No próximo tópico, trataremos dessas questões.

A VOZ DO CONSELHEIRO: SOBRE O TRABALHO NO CT

O CT, como órgão de fins filantrópicos, possui a função de proteger os direitos infantojuvenis, possui configuração ideológica (Seda, 1993). Essa também é a percepção

dos entrevistados, que identificam o papel do órgão de maneira similar, sendo tal assertiva impressa em suas percepções. Perguntada sobre o significado do seu papel, a Entrevistada C2 disse o seguinte "Para mim, ser uma Conselheira significa doar seu tempo, amar, ser paciente, saber ouvir, saber se colocar no lugar do outro, conhecer o histórico do outro". Imbuída da compreensão do seu papel, a Entrevistada C3 respondeu: "Significa uma responsabilidade enorme porque você vai tratar de direitos violados de criança e adolescente". Os demais Entrevistados, C1, C4 e C5, deixam claro que é um papel de missionário, e que se sentem como protetores de direitos. Assim, transmitem em suas falas a identificação com sua função e o reconhecimento da sua significativa importância.

Toda a concepção do sistema de garantia de direito emana do ECA, conforme dito por Costa (1993), logo o CT possui sua base nesse documento normativo. Assim, procurou-se saber o ponto de vista dos Conselheiros com relação a ele. Para melhor compreensão sobre o sentido do ECA e do cumprimento do papel do órgão, os entrevistados foram questionados sobre o que essa norma representa para eles. A Entrevistada C1 respondeu: "No meu ponto de vista é a bíblia de quem trabalha com a criança e do adolescente, ajuda muito. É o carro-chefe. É por meio do Estatuto que se fazem possíveis os direitos da criança e do adolescente". A Entrevistada C2 foi além em sua resposta, citando o Código de Menores:

> Com certeza ajuda, o Estatuto veio abolir o Código de Menores, onde tinha a criança e adolescente como caso de polícia. A questão social era tratada como caso de polícia. Então o Estatuto veio trazer que a criança e adolescente estão em situação de desenvolvimento e precisam ser cuidados, ser amados, ter os seus direitos primordiais garantidos.

A visão dessa Conselheira a respeito do Estatuto é respaldada pela linha conceptiva de Perez e Passone (2010), que afirmam que a promulgação do ECA em 13 de julho de 1990 substituiu o antigo Código de Menores de 1979, e instaurou novas referências políticas, jurídicas e sociais. Segundo os autores, o antigo código tinha simbolicamente a criança e adolescente como sujeitos menores de direitos, mas lidava com eles em situação de delinquência, sem quaisquer dispositivos que garantissem o caráter pedagógico do tratamento após a infração. Foi observado pelos entrevistados, nesse sentido, que houve, em algum nível, avanço legislativo na temática.

Porém, apesar da sua significativa importância, também foram apontados pelos entrevistados diversos empecilhos no texto legal que devem ser enfrentados diariamente pelos Conselheiros e que dizem respeito, principalmente, à falta de efetividade do Estatuto Legal:

> Apesar de o estatuto ter completado 25 anos, ainda há muito o que avançar, ainda é uma lei que necessita de muita interpretação, necessita do poder público realmente cumprir o seu papel para que essa efetivação realmente aconteça nas premissas da proteção integral. (Entrevistada C2)

O Entrevistado C5 complementa, sobre o Estatuto, que "ele não alcançou 50% do que está previsto nele". Os demais Entrevistados, C1, C3, e C4, convergem suas opiniões

afirmando que o Estatuto é muito bonito no papel, mas não tem total efetividade e que ainda falta muito para alcançá-la. Conforme os entrevistados, as dificuldades para a efetivação da norma são diversas, e residem tanto na interpretação da lei quanto na dificuldade de escopo de atuação do próprio CT, que é confundido, muitas vezes, com a última instância de resolução de problemas referentes a infração de menores. Isso tem provocado distanciamento entre sociedade e o órgão, bem como desvios da real finalidade da norma:

> O ECA, a Lei 9.069/90, ela ajuda. O que atrapalha é a interpretação de cada pessoa, a sucessiva quantidade de interpretação que dificulta, cada um interpreta de um jeito pensando por suas necessidades. É uma fragilidade do Estatuto, não há disseminação social. São direitos muito bem esclarecidos, porém os deveres necessitam de uma reflexão. (Entrevistado C4)

> Tem tanta coisa que fico até meio perdida na hora de falar [...] A população não entende: o Conselho averigua a situação, se há violação ou não. Quando você atende, você percebe se existe violação ou não existe. Qual é o papel do Conselho? Aplicar medida protetiva, que é encaminhar para a rede e, geralmente, como a gente percebe, a rede socioassistencial do município não funciona. Tem casos simples que encaminhamos que não são atendidos e, quando são atendidos, já se tornaram graves. (Entrevistada C1)

Uma das grandes dificuldades operacionais relatadas pelos entrevistados diz respeito à falta de estrutura para atendimento das mais variadas demandas, que possuem naturezas distintas e efeitos variados. A grande complexidade dos casos individuais requer maior esforço e meios adequados para que haja ações que garantam a efetividade do ECA. A falta de respaldo político para a priorização da atividade, bem como a falta de apoio, principalmente por parte das prefeituras – que são as responsáveis pelo serviço –, se torna um problema sério, que reduz o potencial de atuação do órgão, que acaba sendo, muitas vezes, incapaz de agir:

> Quando a demanda chega, em termos de Conselho Tutelar, a gente avalia o que está sendo colocado mais em risco, a vida da criança e do adolescente. Isso, para mim, é a prioridade. Mas, se for olhar no geral, todos são casos importantes e urgentes. Infelizmente a gente não consegue atender tudo ao mesmo tempo, falta pessoal efetivo, estrutura. (Entrevistado C4)

> Tem uma coisa que sempre reclamei, crianças e adolescentes muitas vezes são vítimas novamente na delegacia por falta de espaço adequado. Às vezes temos vontade de dar um tratamento mais humanizado, porém não depende só de nós. Depende de vontade política, estrutura. (Entrevistado C5)

Buscando atender ao maior número possível de casos com os recursos que são providos, os entrevistados indicaram uma prática comum de "filtros" ou "escolhas trágicas" relacionadas aos casos que chegam para a apreciação. Assim, ao escolher demandas prioritárias, outras são "excluídas", colocadas em espera, às vezes por anos. A visão da Entrevistada C1 é similar à do Entrevistado C4, que diz que "no Conselho Tutelar, todos (casos) são, mas tem uns que são mais

urgentes, e os mais urgentes são aqueles que têm questão de abuso sexual ou ameaça de morte, que são os mais graves que chegam aqui". Os demais Entrevistados, C2, C3 e C5, pontuam outras situações que são prioritárias, como os casos de abandono, de maus-tratos, e de média prioridade, casos de infrequência e de evasão escolar.

Com essa prática, as famílias comumente se deparam com a carência de apoio. Os filtros de atendimento são criados pela experiência e pelo julgamento de cada Conselheiro, possuindo algumas diferenças de um para outro – o que evidencia que tais filtros são constituídos também de teor subjetivo – como também é subjetiva a importância atribuída aos casos singulares, ainda que em desrespeito ao dever de atendimento universal do órgão.

O que fica patente é que os Conselheiros reconhecem a importância de todas as situações, porém compreendem que não é possível atender a todos com adequada celeridade e efetividade. Há ocorrência de situações similares analisados na literatura (Paganini, 2011) em que é comum haver situações de restrição de atendimento do CT, que nem sempre consegue manter sob controle as situações relativas ao direito da criança e do adolescente, já que são inúmeros os problemas que envolvem tais sujeitos.

> Cada caso é um caso. E infelizmente somos humanos, depende muito como estamos no dia a dia, cada caso depende da situação do dia, tem dia que a demanda é muito grande e acaba não tendo a devida atenção, por falta de estrutura, vem também da recepção como cada um entende, então depende de vários fatores que irão interferir. (Entrevistada C3)

Entre as dificuldades relatadas, indagou-se aos entrevistados se eles julgam efetiva a atuação do CT na proteção de direitos da criança e do adolescente. A resposta unânime dos entrevistados foi no sentido de que ainda há um grande caminho a percorrer, mas que há muitos casos de sucesso que elucidam a relevância da atuação do Conselho. O sucesso do CT está nas pequenas vitórias, coletadas no dia a dia, conforme se observa:

> Atingir o sucesso do Conselho Tutelar é quando a gente consegue tirar uma criança da situação de risco e que ela tem seus direitos garantidos e, posteriormente, a gente vê ela na fase adulta bem encaminhada na vida profissional, na vida, na família. Então o sucesso do Conselho Tutelar é quando uma criança tem sucesso. (Entrevistada C2)

> É muito gratificante quando a gente vai atendendo um caso, por exemplo, você pega um caso 8h00 da manhã, fica o dia todo tentando resolver, e você consegue tirar a família em situação de risco. Isso é, em relação aos casos, não deveria haver violação contra a criança e adolescente. Porque, se tem Conselho, é porque tem muita criança sendo vítima de violência. O sucesso seria a gente trabalhar apenas com a prevenção e não atender casos absurdos de violência concreta. Porque, quando você trabalha com prevenção, você procura que não aconteça a violação. (Entrevistado C5)

Analisando a fala dos entrevistados, é possível perceber que há uma grande distância

que separa a realidade do ideal. Os entrevistados foram unânimes sobre a enorme valia que o Conselho possui, bem como a validade do ECA, porém também pontuam diversos empecilhos que interferem e retardam a completa efetivação da norma e, consequentemente, promovem complicações na atuação do órgão. A partir das análises expostas, é possível compreender que as limitações não são inerentes apenas ao órgão, mas abrangem toda a rede socioassistencial. As diversas barreiras promovem o agravo das situações que não são tratadas de maneira adequada. Os entrevistados ainda deixam claro que há uma demanda significativamente desproporcional em relação à capacidade do órgão, o que contribui para a morosidade não só do Conselho mas também de outras organizações governamentais.

O QUE OS CONSELHEIROS CONSEGUIRAM NOS DIZER?

A partir dos relatos sobre o cotidiano no CT, foi possível identificar dois pontos centrais nas dificuldades relatadas pelos entrevistados: o primeiro diz respeito à dificuldade de efetivação do ECA, que ainda passa por uma fase de hermenêutica de consolidação; e o segundo diz respeito às dificuldades estruturais no sentido de definição de papéis sobre a proteção dos direitos desses sujeitos em situação de risco.

Além disso, foram demonstradas evidências da falta de estruturas firmes para o combate às situações de risco e violência estrutural em Montes Claros, visto que as práticas do órgão indicam que os Conselheiros orientam sua atuação de maneira livre, fora de um padrão que atenda a parâmetros legais, agindo conforme o seu próprio senso de ação.

As iniquidades sociais e econômicas são problemas que requerem esforço conjunto dos agentes sociais: não só do CT mas também do Judiciário, dos demais órgãos do Executivo, das escolas e da família. A ação do CT poderia ser muito mais abrangente e eficaz se fosse em função de uma rede de ação social em prol da criança e do adolescente – o que se constitui como um verdadeiro desafio para a sociedade. Conforme afirmado pelos entrevistados, a função do CT não é intervir na infância e na juventude, mas, sim, fiscalizar as instâncias de socialização da criança e do adolescente – notoriamente a família e a escola, para que essas próprias instâncias possam corrigir situações de risco.

A notória falta de condições leva a situações de "escolhas trágicas": para cada criança em situação "prioritária" atendida rapidamente, alguma criança em situação não prioritária continua a ser submetida a situações de risco, cujos efeitos são imprevisíveis em longo prazo. A definição subjetiva dos casos prioritários mostra-se como um efeito de um sistema que, de certa forma, imputa ao Conselheiro o paradoxo de, na posição de agente público, se sentir hábil a intervir em determinadas situações e se sentir incapaz de atender a outros casos de extrema vulnerabilidade. De certa maneira, essa situação cria uma percepção no Conselheiro de que cabe a ele a decisão de "qual vida salvar". Essa questão de priorização dos casos, bem como as limitações operacionais desses agentes, é necessária em estudos aplicados e pesquisas de campo a fim de melhorar a atuação social do Estado em re-

lação à criança e ao adolescente, que, por definição legal, apresentam condição de vulnerabilidade.

Este estudo não tem a pretensão de esgotar a discussão sobre a temática no contexto em que está inserida, apenas a problematiza e a introduz em um dado contexto. Possui, sim, como finalidade instigar reflexões e interesse pelo tema abordado. O caráter qualitativo da pesquisa não autoriza a universalização dos resultados, mas fornece riqueza de detalhes para um maior entendimento sobre o assunto a partir de múltiplos olhares. Portanto, sugere-se a realização de pesquisas futuras em caráter exploratório e com análises de casos reais, para que sejam fortalecidas as bases da criação de possíveis mecanismos que proporcionem maior efetividade na proteção dos direitos infanto-juvenis.

REFERÊNCIAS

Alberton, M. S. (2005). *Violação da infância: Crimes abomináveis: Humilham, machucam, torturam e matam!* Porto Alegre, RS: Editora AGE Ltda.

Bardin, L. (2004). *Análise de conteúdo* (3a ed.). Lisboa, Portugal: Edições 70.

Becker, F. (1993). *Da ação à operação: O caminho da aprendizagem em J. Piaget e P. Freire*. Porto Alegre, RS: Palmarinca: Educação & Realidade: EST Edições.

Carvalho, R. M. L. L. (1998). A violência na educação formal. *Psicologia Escolar e Educacional*, 2(3), 257-264. doi:10.1590/S1413-85571998000300005

Cavalcante, R. S. C. (1998). Colaboração entre pais e escola: Educação abrangente. *Psicologia escolar e Educacional*, 2(2), 153-160.

Constituição da República Federativa do Brasil. (1988). Brasília, DF.

Costa, A. C. G. da. (1993). *É possível mudar: A criança, o adolescente e a família na política social do município.* São Paulo, SP: Malheiros Editores.

Couto, F. F., Ckagnazaroff, I. B., Evangelista, B. M. P., & Silva, C. V. (2016). No dizer das vozes locais: Revisitando a experiência de Montes Claros/MG com incentivos fiscais federais nos anos 1960-1980. *Desenvolvimento em Questão*, 14(35), 60-102. doi:10.21527/2237-6453.2016.35.60-102

Dessen, M. A., & Braz, M. P. (2005). As relações maritais e sua influência nas relações parentais: Implicações para o desenvolvimento da criança. In M. A. Dessen & A. L. Costa Junior (Orgs.), *A ciência do desenvolvimento humano: Tendências atuais e perspectivas futuras,* (pp. 132-151). Porto Alegre, RS: Artmed Editora S.A.

Ferrari, M., & Kaloustian, S. M. (2005). *Família brasileira, a base de tudo.*

Francischini, R., & Campos, H. R. (2005). Adolescente em conflito com a lei e medidas socioeducativas: Limites e (im) possibilidades. *Psico*, 36(3), 267-273.

Freire, P. (1996). *Pedagogia da autonomia: Saberes necessários à prática docente.* São Paulo, SP: Paz e Terra.

Gil, A. C. (2008). *Métodos e técnicas de pesquisa social.* 6a ed. São Paulo: Atlas (pp. 49-59).

Groeninga, G. C. (2010). Vulnerabilidade. *Boletim IBDFAM*, 10(62), 9-12.

Jesus, A. C. S., Evangelista, D. O., Fernandes, N. I. D. S., & Dantas, T. R. S. (2016). Conselho Tutelar e CMDCA: Aspectos que retratam as suas condições de funcionamento nos municípios de Parelhas e Jardim do Seridó/RN. *Revista Interface*, 13(1), 133-148.

Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990. (1990). Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília, DF.

Liberati, W. D. (2015). *Comentários ao Estatuto da Criança e do Adolescente.* 12 ed. Imprenta: São Paulo, Malheiros.

Minayo, M. C. D. S. (1990). A violência na adolescência: Um problema de saúde pública. *Cadernos de Saúde Pública*, 6(3), 278-292. doi:10.1590/S0102-311X1990000300005

Minayo, M. C. D. S. (2001). Violência contra crianças e adolescentes: Questão social, questão de saúde. *Revista Brasileira de Saúde Materno Infantil*., 1(2), 91-102. doi:10.1590/S1519-38292001000200002

Müller, F. (2006). Infâncias nas vozes das crianças: Culturas infantis, trabalho e resistência. *Educação & Sociedade*, 27(95), 553-573. doi:10.1590/S0101-73302006000200012

Paganini, J. (2011). Os direitos fundamentais de crianças e adolescentes: Uma análise da atuação do Conselho Tutelar no Brasil. *Amicus Curiae*, 7(7), 1-13.

Parré, R. R. (2005). *Relação escola-Conselho Tutelar: Uma visão de suas ações e políticas* (Dissertação de mestrado em Educação, Universidade Estadual de Londrina, Londrina, PR).

Pereira, T. D. S. (1992). A convenção e o Estatuto: Um ideal comum de proteção ao ser humano em vias de desenvolvimento. In T. D. S. Pereira (Coord.), *Estatuto da criança e do adolescente: Lei 8.069/90: "estudos sócio-jurídicos"* (pp. 67-115). Imprenta: Rio de Janeiro, Renovar.

Perez, J. R. R., & Passone, E. F. (2010). Políticas sociais de atendimento às crianças e aos adolescentes no Brasil. *Cadernos de Pesquisa*, 40(140), 649-673. doi:10.1590/S0100-15742010000200017

Petrini, J. C. (2003). *Pós-modernidade e família: Um itinerário de compreensão.* Bauru, SP: Editora da Universidade do Sagrado Coração.

Rego, T. C. (2003). *Memórias de escola: Cultura escolar e constituição de singularidades.* Petrópolis, RJ: Editora Vozes.

Sarti, C. A. (2011). *A família como espelho: Um estudo sobre a moral dos pobres*. 7 ed. São Paulo, SP: Cortez Editora.

Seda, E. de M. (1993). *Construir o passado, ou como mudar hábitos, usos e costumes, tendo como instrumento o Estatuto da Criança e do Adolescente.* São Paulo, SP: Malheiros.

Souza, M. P. R. de, Teixeira, D. C. da S., & Silva, M. C. Y. G. da. (2003). Conselho Tutelar: Um novo instrumento social contra o fracasso escolar? *Psicologia em Estudo*, 8(2), 71-82. doi:10.1590/S1413-73722003000200008.

Valente, F. L. S., Franceschini, T., & Burity, V. (2007). Instrumentos e mecanismos não judiciais de exigibilidade do direito humano à alimentação adequada no Brasil. In: Piovesan, F., & Conti, I. L. (2007). *Direito humano à alimentação adequada*. (pp. 149-174). Rio de Janeiro, RJ: Lumen Juris.

Volling, B. L., & Elins, J. L. (1998). Family relationships and children's emotional adjustment as correlates of maternal and paternal differential treatment: A replication with toddler and preschool siblings. *Child Development*, 69(6), 1640-1656.

Vygotsky, L. S. (1991). *A formação social da mente: O desenvolvimento dos processos psicológicos superiores*. 4 ed. São Paulo, SP: Martins Fontes.

Wanderley, M. B. (1999). Refletindo sobre a noção de exclusão. In B. Sawaia (Org.), *As artimanhas da exclusão: Análise psicossocial e ética da desigualdade social* (16-26). Petrópolis, RJ: Editora Vozes.

ORÇAMENTO IMPOSITIVO: A EXPERIÊNCIA DA SAÚDE

IMPOSING BUDGETING: THE HEALTH CARE EXPERIENCE

PRESUPUESTO IMPOSITIVO: LA EXPERIENCIA DE LA SALUD

Resumo

O cenário do financiamento público foi alterado em 2015, quando se tornou obrigatória a execução do montante financeiro aportado por emendas parlamentares individuais. Assim, é razoável antever que a destinação dessas emendas precisará ser gerenciada, buscando alinhamento com as políticas públicas. O contexto da saúde foi selecionado para este trabalho exploratório, dado o potencial impacto dessa alteração no campo sanitário. Analisou-se em que medida as emendas parlamentares ao Sistema Único de Saúde (SUS), entre 2012 e 2015, estavam alinhadas à agenda do sistema e como isso aponta para os alinhamentos entre o Executivo e o Legislativo. Foram realizadas análises quantitativas e qualitativas, procurando responder a se as emendas impositivas contribuem para o fortalecimento do financiamento da política de saúde e para o alcance da sua pauta prioritária.

Palavras-chave: Gestão pública, Sistema Único de Saúde, financiamento público, orçamento impositivo, emendas parlamentares.

Mariana Helcias Côrtes Gonzaga Sagastume marianahelcias@gmail.com
Mestre em Nutrição Humana pela Universidade de Brasília – Brasília – DF, Brasil

Rodrigo Lino de Brito rodrigo.lino.brito@gmail.com
Mestre em Saúde Pública pela Fundação Oswaldo Cruz, Centro de Pesquisas Aggeu Magalhães – Recife – PE, Brasil

Rodrigo Morais Lima Delgado rodelgado80@gmail.com
Especialista em Gestão Pública pela Escola Nacional de Administração Pública – Brasília – DF, Brasil

Bruno Pinto de Moraes brunomoraesbsb@gmail.com
Graduado em Ciências Econômicas pela Universidade de Brasília – Brasília – DF, Brasil

Submetido 02.09.2016. Aprovado 24.07.2017

Avaliado pelo processo de *double blind review*.

DOI: http://dx.doi.org/10.12660/cgpc.v22n72.64009

Esta obra está submetida a uma licença Creative Commons

Abstract

The scenario of public funding changed in 2015, when expenditure amendments to the budget bill by individual congress members had their execution made mandatory. Thus, it is reasonable to expect that the allocation of these amendments will need to be managed, with a view to aligning them with public policies. In this exploratory article, we selected the context of health care because of the potential impact of this change on this field. We analyzed to what extent congress members' expenditure amendments to the Unified Health Care System (SUS) between 2012 and 2015 were in line with the system's agenda and how this indicates alignments between the executive and legislative branches. Quantitative and qualitative analyses were conducted to determine whether mandatory amendments contribute to strengthen the funding of health care policy and to achieve the goals of its agenda.

Keywords: *Public management, Unified Health Care System (SUS), public funding, imposing budgeting, congress members' expenditure amendments.*

Resumen

El escenario del financiamiento público se modificó en 2015, cuando se hizo obligatoria la ejecución del monto financiero aportado por enmiendas parlamentarias individuales. Así, es razonable antever que la destinación de estas enmiendas necesitará gestionarse, buscando alineación con las políticas públicas. El contexto de la salud fue seleccionado para este trabajo exploratorio debido al potencial impacto de esa alteración en el campo sanitario. Se analizó en qué medida las enmiendas parlamentarias al Sistema Unico de Salud – SUS, entre 2012 y 2015, estaban alineadas a la agenda del sistema y cómo eso apunta hacia las alineaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo. Se realizaron análisis cuantitativos y cualitativos con el propósito de responder si las enmiendas impositivas contribuyen al fortalecimiento del financiamiento de la Política de Salud y al logro de su pauta prioritaria.

Palabras clave: *Administración Pública, sistema único de salud, financiamiento público, presupuesto impositivo, enmiendas parlamentarias.*

INTRODUÇÃO

O debate sobre o financiamento de políticas públicas em saúde não pode ser distanciado de um debate jurídico. Isso porque a Constituição Federal (CF) de 1988 estabeleceu como competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios cuidar da saúde e assistência pública (Constituição da República Federativa do Brasil, 1988). O financiamento do Sistema Único de Saúde (SUS) está largamente regulamentado na CF e em normativos legais e infralegais.

De maneira controversa, a resposta à antiga reivindicação por fontes estáveis para as despesas em saúde se formalizou pela Emenda Constitucional (EC) n. 29 (2000), que procurou regulamentar o parágrafo 3º do artigo 198 da CF – o qual determina que, por meio de lei complementar (LC), seriam definidos percentuais mínimos de aplicação em saúde (ou em ações e serviços públicos em saúde – ASPS) para todos os entes. O escopo dos gastos em ASPS foi estabelecido pela LC n. 141 (2012), enquanto, pelo texto da referida Emenda n. 29, também houve previsão de um cenário de transição para o financiamento em saúde (Rosa, 2016).

Com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), de 2014 (Lei n. 12.919, 2013), outra inovação quanto à execução dos gastos em saúde foi implementada a partir do chamado orçamento impositivo, o qual obriga a execução orçamentária e financeira de emendas parlamentares individuais, sendo no mínimo a metade desse total em emendas parlamentares individuais destinada a ações e serviços públicos de saúde (Greggianin & Silva, 2015a, 2015b).

Assim, no período recente, houve alteração

na conjuntura federativa a partir de mudanças dos regulamentos do financiamento da política de saúde, principalmente em relação à correlação entre os Poderes Executivo e Legislativo (Greggianin & Silva, 2015b; Tollini et al., 2013).

Esta análise busca compreender a situação atual do orçamento impositivo, considerando seu potencial impacto e o contexto de normatização já existente no âmbito do SUS, além de apreciar em que medida as propostas de emendas impositivas estão coordenadas com a agenda da política nacional de saúde e quais seriam os possíveis alinhamentos a serem realizados.

O orçamento público brasileiro no campo da saúde

A política de saúde brasileira visa a descentralização e é dependente da pactuação de decisões entre os entes federativos no âmbito da Comissão Intergestores Tripartite (CIT) para o funcionamento da política de saúde (Palotti & Machado, 2014). É possível identificar o aperfeiçoamento do gasto em saúde com a evolução do marco normativo do SUS desde a CF/1988 até dias mais recentes, com a Portaria GM/MS n. 204 (2007) – quando o repasse financeiro do nível federal aos demais entes foi organizado em cinco blocos de financiamento (com a incorporação, em 2009, do sexto) (Viana, Brito & Santos, 2014).

Em relação ao pacto federativo vigente, é importante acrescentar detalhes para contextualizar a situação atual. Apesar de ter havido incremento real de 114% no volume total de recursos públicos destinados ao setor saúde com a EC n. 29/2000, a participação do Governo Federal nesse total foi reduzida, caindo de uma média de 60% no exercício 2000 para 45% em 2010 (Viana et al., 2014).

Em que pese a grande descentralização de recursos, a União se mantém como o principal *agenda settler* na saúde – já que é o nível central que propõe as deliberações em mais de 90% das vezes na CIT (Palotti & Machado, 2014). Esse último dado, somado ao fato de que quase metade das pactuações na CIT dizem respeito a recursos financeiros, destaca a relevância desse tema nas relações federativas.

A partir da EC n. 29/2000, o gasto em saúde estava diretamente atrelado a um indicador de crescimento econômico dinâmico (o Produto Interno Bruto – PIB). Deve-se lembrar, também, do cenário de transição previsto entre a EC n. 29/2000 e a EC n. 86 (2015): até o exercício de 2004, os recursos mínimos aplicados nas ações e serviços públicos de saúde seriam equivalentes, no caso da União, ao montante empenhado em ASPS no exercício financeiro de 1999, acrescido de, no mínimo, cinco por cento para o exercício financeiro 2000; e ao valor apurado no ano anterior, corrigido pela variação nominal do PIB, para os exercícios de 2001 a 2004.

Com a aprovação da LC n. 141/2012, foi regulamentada a matéria, de modo a assegurar que se manteve o investimento mínimo previsto para os entes subnacionais e estabeleceu-se ainda que, em caso de variação negativa do PIB, o valor de investimento não poderia ser reduzido no ano seguinte, em termos nominais.

Além da incorporação do orçamento parlamentar impositivo (limitado a 1,2% da Receita Corrente Líquida – RCL), pela EC n.

86/2015, a nova base constitucional para a aplicação mínima em ASPS a partir de 2016 (primeiro exercício subsequente ao da vigência da EC n. 86) será a RCL da União, sendo esse piso de 13,2% para 2016, de 13,7% para 2017, de 14,1% para 2018, de 14,5% para 2019 e de 15% a partir de 2020 (Greggianin & Silva, 2015b; Rosa, 2016).

Em análises preliminares, Funcia (2015) avalia que ganhos para o financiamento do SUS somente deverão ser obtidos a partir de 2018, com a elevação gradual do percentual da RCL até o limite de 15%. Contudo, até lá, a combinação das novas regras deverá agravar o quadro de subfinanciamento do SUS para os entes, provavelmente, até 2017.

Possivelmente, tal situação poderá ser sobrecarregada pela possibilidade de os recursos serem dissipados, caso as emendas impositivas sigam uma lógica personalista para as bases eleitorais dos parlamentares. Entretanto, cria-se, na mesma medida, a oportunidade de que mecanismos de coordenação e articulação sejam utilizados para a alocação de recursos, em especial em atividades que não costumam ser priorizadas (Rennó & Pereira, 2013).

Para além das inovações anteriormente citadas (foco principal deste trabalho), observa-se a necessidade, ainda premente, de um equilíbrio, atrelado à (re)definição sobre competências, responsabilidades e integração entre os diferentes atores que compõem o universo da saúde. A governança a ser discutida também pode ser compreendida como uma estrutura definida de responsabilização e de incentivos que sancionam ou premiam o desempenho (Viana et al., 2014).

Também se devem incorporar, a esse debate, as características peculiares da lei orçamentária no Brasil. Essa lei tem natureza temporária (de um exercício financeiro) e é de aplicação não direta ou imediata, tendo em vista que sua execução financeira depende da arrecadação efetiva para viabilizar as receitas, além de fatores externos no que diz respeito às despesas (Conti, 2013; Piscitelli, 2006).

O cumprimento, portanto, da lei orçamentária deve restar entre dois extremos: não se trata de um ordenamento jurídico rígido e que disponha de completa exigência em fazer; mas não pode, de maneira alguma, ser considerado um normativo meramente formal e inócuo para o planejamento e gestão governamentais (Silva, 2013; Tollini et al., 2013). Esse caráter autorizativo, associado ao controle sobre a liberação dos recursos do orçamento brasileiro, oferece bastante independência ao Poder Executivo na definição das transferências voluntárias (Piscitelli, 2006; Rennó & Pereira, 2013).

Não se deve olvidar que as leis aprovadas pelo Parlamento devem refletir a vontade popular, de maneira que a fiel aplicação do orçamento também indica respeito à democracia, à independência e à autonomia dos poderes, e ao planejamento e à gestão eficientes da administração pública (Conti, 2013; Silva, 2013).

Vale acrescentar pequenas notas teóricas a respeito do processo de monitoramento e avaliação das políticas públicas de saúde, o qual ocorre por meio de peças formais de planejamento (como a LDO), bem como de instrumentos específicos do SUS. Em 2011,

o Ministério da Saúde (MS) se empenhou para formalizar um planejamento estratégico (PE) que compatibilizasse esses instrumentos. Como resultado, foram formulados 16 objetivos estratégicos (OE) que, como norteadores institucionais, passaram a fundamentar a visão de futuro do MS para a gestão de 2012 a 2015 (MS, 2015). Esses 16 OE foram utilizados como referência para a construção da resposta ao nosso segundo objetivo específico do estudo, como se verá. No Brasil, a atenção básica (AB) é desenvolvida como a rede ordenadora dos serviços, o contato preferencial dos usuários, a principal porta de entrada e o centro de comunicação com toda a rede de atenção à saúde. Dentro desse cenário, a AB foi selecionada como o escopo deste trabalho, sendo o OE 1 do MS – específico da AB – utilizado como referência para as análises apresentadas posteriormente.

Objetivos

À luz do contexto brevemente apresentado, procurou-se analisar se as emendas parlamentares ao orçamento da política de atenção à saúde constantes do orçamento geral da União para a AB contribuem para o fortalecimento do financiamento da política de saúde, em especial para o alcance dos objetivos e metas definidos no âmbito dessa política.

Como objetivos específicos, procurou-se:

• avaliar a relevância do montante de recursos de emendas parlamentares individuais ao orçamento federal da Saúde;
• identificar quais os objetivos e metas definidos como prioritários pelos gestores federais da política de AB para o período de 2012 a 2015;
• levantar e organizar as emendas parlamentares individuais ao orçamento da política de AB aportadas ao orçamento geral da União, para o período de 2012 a 2015, e avaliá-las de acordo com o seu alinhamento com os objetivos e metas da política de saúde do mesmo período;
• explorar possíveis estratégias para que as emendas parlamentares individuais possam contribuir com fortalecimento da política de saúde, de acordo com os objetivos e metas definidos pelo SUS.

METODOLOGIA

Tendo em vista o volume de recursos e de propostas viabilizadas no âmbito do SUS (seja por via de emendas parlamentares, seja pela programação própria do Ministério), foi preciso fazer recortes no universo a ser pesquisado, visando alcançar resultados mais robustos.

A atenção à saúde está estruturada de maneira hierarquizada, em níveis crescentes de complexidade. Assim, os serviços de saúde são classificados entre os níveis de atenção primário (ou AB), secundário e terciário (ou média e alta complexidade), conforme o grau de complexidade tecnológica requerida. Os serviços de atenção à saúde que não estão contemplados pela AB e que dependem de algum nível de especialidade são chamados de atenção especializada (AE).

Ainda, o atual modelo do sistema de saúde agrega os principais serviços de saúde diretos aos cidadãos na atenção à saúde. Os demais serviços referem-se à Saúde Indígena – por demais específica para estas análises –, à Ciência, Tecnologia e Insumos

Estratégicos (com vistas ao desenvolvimento científico e tecnológico em saúde) e à Vigilância em Saúde (que atua por meio das ações de Vigilância Epidemiológica, incluídos os programas nacionais de combate à dengue, à malária e outras doenças transmitidas por vetores; o Programa Nacional de Imunização, a prevenção e controle de doenças imunopreveníveis, como o sarampo, o controle de zoonoses; e a vigilância de doenças emergentes).

Neste estudo, optou-se por contemplar as emendas parlamentares destinadas à AB da Secretaria de Atenção à Saúde (SAS) e indicadas entre os exercícios 2012 e 2015 (período também relativo ao último Plano Plurianual – PPA). Deve-se registrar que as informações de emendas para a AE foram acessadas; todavia, tendo em vista o escopo deste trabalho, não se considerou pertinente sua análise neste momento.

A pesquisa utilizou a ferramenta SIGA Brasil, disponibilizada no sítio eletrônico do Senado Federal, no Portal do Orçamento, para acesso às informações orçamentárias e financeiras. Utilizaram-se os Universos *LOA Elaboração Parecer Emenda* para busca dos dados, anualizados, referentes à dotação em lei orçamentária por emendas parlamentares. Para a pesquisa sobre a execução orçamentária, foi preciso buscar o Universo *LOA Despesa Execução* de cada exercício.

A busca foi restrita para as informações sobre as emendas destinadas à Unidade Orçamentária (UO) do Fundo Nacional de Saúde (FNS) (UO 36901). Na sequência, os mesmos dados foram limitados para as emendas destinadas apenas às políticas de atenção à saúde. Finalmente, a pesquisa foi mais uma vez limitada para as ações orçamentárias destinadas à AB na atenção à saúde.

Aqui, cabe dar destaque a algumas especificidades e limites do estudo. No âmbito da AB, foram incluídas as ações orçamentárias tradicionalmente consideradas como AB e também a implantação de Academias da Saúde (que, atualmente, é viabilizada apenas por recursos de emendas parlamentares, mas não está no escopo de ASPS pela Lei n. 141).

Da mesma forma, foi incluída a Saúde Bucal – embora essa última possibilite tanto o atendimento primário em Saúde Bucal quanto a construção de estruturas da AE. Não se considerou viável separar e excluir o volume de recursos destinados para a saúde bucal da AE, visto que essa diferença somente poderia ser identificada quando da formalização de uma proposta – detalhamento que não caberia dentro da metodologia deste trabalho.

Também foi incluída no rol da AB a Ação de Manutenção de Unidades de Saúde (Ação n. 4525), que igualmente possibilita a manutenção de unidades básicas e de unidades especializadas em saúde, com a aquisição de suprimentos básicos e genéricos. Essa opção exigiu tratamentos específicos para dar conta das suas especificidades, pormenorizados à frente.

Para o detalhamento do orçamento executado na AB, foi utilizada como fonte de informações a ferramenta própria do MS para o cadastro de propostas. O Sistema de Cadastro de Propostas do Fundo Nacional de Saú-

de (SISPROFNS), disponível no *link* http://proposta.saude.gov.br/loginEntidade.jsf, é a porta de entrada para todos os tipos de propostas de financiamento do SUS. Pela ferramenta *Consulta Propostas MS*, foram selecionadas todas as propostas cadastradas a partir da indicação de emendas parlamentares nos exercícios de 2012 a 2015 (total de 46.584 propostas).

Importante destacar que uma emenda parlamentar indicada pode gerar mais de uma proposta, enquanto uma proposta cadastrada no SISPROFNS pode ser financiada por mais de uma emenda. Essa relação irregular tem apresentado desafios à gestão das emendas pelo MS. Abaixo, é apresentado o cenário global para o período analisado em relação às propostas cadastradas dentro do SISPROFNS.

Figura 1. Número de propostas cadastradas no SISPROFNS entre os exercícios 2012 e 2015.



Fonte: SISPROFNS (2016).

Paralelamente à análise quantitativa já descrita, foi realizada análise qualitativa, procurando complementar as informações por meio da análise do conteúdo (latente, para além dos conteúdos expressos ou explícitos) em entrevistas com gestores-chave do Ministério, buscando identificar o encadeamento de ideias, de propostas e de estratégias de implementação da política de atenção à saúde (Brito, 2007).

As entrevistas – que foram gravadas e transcritas – foram realizadas com base em um roteiro predefinido, com gestores nacionais do SUS a respeito da percepção desses atores sobre a contribuição das emendas parlamentares para a política de saúde, bem como as estratégias e mecanismos para aprimoramento da relação entre os Poderes Executivo e Legislativo. Todos os entrevistados consentiram e autorizaram a gravação das entrevistas por meio do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE). Foram selecionados quatro atores-chave no MS, que atuam diretamente com o objeto de estudo:

• Gestor da Secretaria Executiva do MS durante a última gestão, tendo desempenhado uma das principais lideranças dentro do MS na gestão das emendas parlamentares antes e imediatamente após as mudanças legislativas com a LDO/2014 e a EC/86;
• Gestor da Subsecretaria de Planejamento e Orçamento (SPO) do MS;
• Gestor do Fundo Nacional de Saúde (FNS);
• Gestor do Departamento de Atenção Básica (DAB).

Após a transcrição das entrevistas, as falas ou segmentos das entrevistas considerados relevantes para o escopo definido, foram destacados e relacionados com os objetivos específicos deste estudo, em categorias e subcategorias específicas detalhadas no Quadro 1, a seguir, pela técnica de classificação denominada condensação de significados – na qual se toma uma frase ou segmento do texto como uma unidade de registro com significação para a categoria e subcategoria analítica (essa última também chamada de tema-chave) em questão (Kvale, 1996). As categorias e subcategorias foram estabelecidas a partir dos conteúdos das entrevistas.

Quadro 1. Categorias e subcategorias analíticas (ou temas-chave) utilizados na Matriz de Condensação de dados.

Categorias	***Subcategorias/Temas-chave***
Organização administrativa	Estrutura do Ministério da Saúde
	Aderência das emendas às políticas do SUS
	Regulação das emendas impositivas no SUS
Atores	Emendas parlamentares e controle social
	Relação entre o Executivo e o Legislativo
	Avanços necessários (para o Ministério ou para o SUS)
Financiamento	Impacto financeiro da EC n. 86/2015
	Relevância das emendas no contexto atual
	Modelo de financiamento e predominância de recursos de investimentos no SUS

Fonte: Portaria GM/MS n. 268 (2016).

A condensação de significados objetiva organizar e sumarizar conteúdos para a apresentação de ideias-síntese quanto ao problema de pesquisa. A técnica permite uma abreviação dos significados encontrados no conteúdo dos registros, em formato condensado, porém sem perder a sua essência, o que possibilita transformar longos trechos de texto em notas mais curtas (Kvale, 1996).

A partir da categorização acima, cada unidade de registro foi novamente sintetizada em temas centrais, por cada categoria analítica definida. Finalmente, na terceira etapa da análise, foi realizada a interpretação dos significados, apresentados em uma matriz – cujo modelo segue no Quadro 2, abaixo.

Quadro 2. Matriz de condensação e intepretação de significados

Fonte de dados: Documento/Texto Relato/Entrevista	
Objetivo específico/Categoria analítica relacionados:	
Unidades de registro	**Temas centrais**
Trechos do material de pesquisa [*fala, registro de campo, documento*]	Análises do pesquisador sobre o trecho em questão [*num esforço de síntese de conteúdo*]
Descrições essenciais para responder aos objetivos da pesquisa	
Interpretação realizada pelo pesquisador acerca das questões suscitadas no trecho analisado	

Fonte: Adaptado de Brito (2007).

Assim, posteriormente ao trabalho de sumarizar ou sintetizar longos trechos de entrevistas no formato de categorias e subcategorias, foi realizado o movimento no sentido inverso pela técnica da interpretação, buscando ampliar os conteúdos resumidos em análises contextualizadas e que refletissem a integralidade das mensagens qualificadas das entrevistas e as interfaces entre ideias, conteúdos e análises. A interpretação de significados busca o sentido mais amplo das ideias e temas suscitados, devido a sua ligação com conhecimentos previamente adquiridos.

Análise dos dados e discussão dos achados

Análises quantitativas

Considerando o escopo apresentado até aqui – vale resgatar, as emendas impositivas ao orçamento federal para ações da AB em saúde entre os exercícios 2012 e 2015 –, entende-se como relevante apresentar a conjuntura relativa aos montantes e valores a que se referem tais ações orçamentárias.

Assim, para construção da Tabela 1, foram

pesquisados no SIGA Brasil os valores de emendas empenhados e pagos, apenas pela unidade orçamentária do FNS e por meio das Unidades de Gestão Responsável (UGR) relativas a emendas para o FNS: Emendas Individuais – 25900, buscando contemplar o primeiro objetivo específico do estudo.

Tabela 1. Dotação e execução orçamentária em emendas parlamentares para a Atenção Básica (AB) entre os exercícios 2012 e 2015

Atenção Básica (AB)			
Exercício	**Dotação**	**Empenhado**	**Pago**
	(A)	**(B)**	**(C)**
		B/A%	**C/A%**
2012	R$ 2.788.195.999,00	R$ 544.392.967,46	R$ 136.314.937,39
		19,52%	4,89%
2013	R$ 2.357.449.327,00	R$ 502.001.401,07	R$ 94.239.575,33
		21,29%	4,00%
2014	R$ 2.573.261.749,00	R$ 1.638.873.785,15	R$ 0,00
		63,69%	0,00%
2015	R$ 2.551.967.324,00	R$ 362.532.009,28	R$ 0,00
		14,21%	0,00%
Total AB	***R$ 10.270.874.399,00***	***R$ 3.046.800.162,96***	***R$ 230.554.512,72***
		29,66%	***2,24%***

Fonte: SIGA Brasil (2016).

A título de contextualização, de 2012 a 2015, o MS teve R$ 45.149.133.041,00 em dotação de emendas individuais, sendo empenhados 11,6% desse total e pago menos de 1%. Desse universo, a atenção à saúde (SAS) respondeu por R$ 29.782.262.665,00 de dotação no período, tendo sido empenhados 17,5% do total da SAS e pago 1% do mesmo volume.

Observa-se que, de fato, os grandes valores a que se referem as emendas parlamentares, dentro do MS, são fortemente destinados à SAS – a assistência em saúde é, historicamente, a área responsável pelas atividades que efetivamente oferecem serviços e atendimentos aos usuários, o que se reflete no seu alto orçamento.

No âmbito da SAS, a própria AB também é responsável por grande parte dos valores transferidos. De 2012 a 2015, o percentual de empenhos da AB em relação aos empenhos do MS se ampliou de 46% para 80%. O mesmo avanço se repete nos percentuais empenhados pela AB em comparação à SAS, no período.

Uma observação interessante é que o percentual de recursos efetivamente pagos em emendas se reduziu fortemente ao longo do período estudado, chegando a zero em 2014 e 2015. É de se registrar a recente situação de constrição financeira (a partir de

2014 e, mais fortemente, em 2015), situação que tem reduzido os limites financeiros disponibilizados para pagamentos pelo órgão (Ocké-Reis & Funcia, 2016), o que pode explicar o não pagamento de emendas entre 2014 e 2015.

A partir da mesma busca realizada anteriormente, também no SIGA Brasil, na Tabela 2 constam os detalhes, apenas para a AB, dos valores executados em emendas individuais, por ação orçamentária.

Tabela 2. Perfil de execução das emendas individuais à AB, no período de 2012 a 2015

Ação (Código/Descrição)							
Exercício		***Total por exercício***	4525 – Apoio à Manutenção de Unidades de Saúde	8581 – Estruturação da AB	8730 – Saúde Bucal	20YL – Implantação de Academias da Saúde	4324 – Saúde de Populações Ribeirinhas
2012	***Empenhado***	**R$ 530.903.247,46**	R$ 40.685.745,67	R$ 489.217.501,79	R$ 1.000.000,00	R$ 0,00	R$ 0,00
	Pago	**R$ 136.314.937,39**	R$ 9.555.920,47	R$ 126.759.016,92	R$ 0,00	R$ 0,00	R$ 0,00
2013	***Empenhado***	**R$ 502.001.401,07**	R$ 9.799.982,71	R$ 465.265.654,36	R$ 195.764,00	R$ 26.740.000,00	R$ 0,00
	Pago	**R$ 94.239.575,33**	R$ 0,00	R$ 94.203.575,33	R$ 0,00	R$ 36.000,00	R$ 0,00
2014	***Empenhado***	**R$ 1.638.873.785,15**	R$ 222.486.111,52	R$ 1.393.979.175,49	R$ 8.308.516,49	R$ 7.400.000,00	R$ 6.699.981,65
	Pago	**R$ 0,00**	R$ 0,00	R$ 0,00	R$ 0,00	R$ 0,00	R$ 0,00
2015	***Empenhado***	**R$ 362.532.009,28**	R$ 122.282.523,90	R$ 238.789.485,38	R$ 0,00	R$ 1.460.000,00	R$ 0,00
	Pago	**R$ 0,00**	R$ 0,00	R$ 0,00	R$ 0,00	R$ 0,00	R$ 0,00
Total empenhado por ação			***R$ 395.254.363,80***	***R$ 2.587.251.817,02***	***R$ 9.504.280,49***	***R$ 35.600.000,00***	***R$ 6.699.981,65***
Total pago por ação			***R$ 9.555.920,47***	***R$ 220.962.592,25***	***R$ 0,00***	***R$ 36.000,00***	***R$ 0,00***

Fonte: SIGA Brasil (2016).

Os dados quantitativos indicam pouca diferença entre o executado no exercício 2012 e o executado em 2013, tanto em relação às ações orçamentárias financiadas quanto em relação a valores empenhados e pagos – apesar de leve redução nos valores empenhados e pagos em 2013.

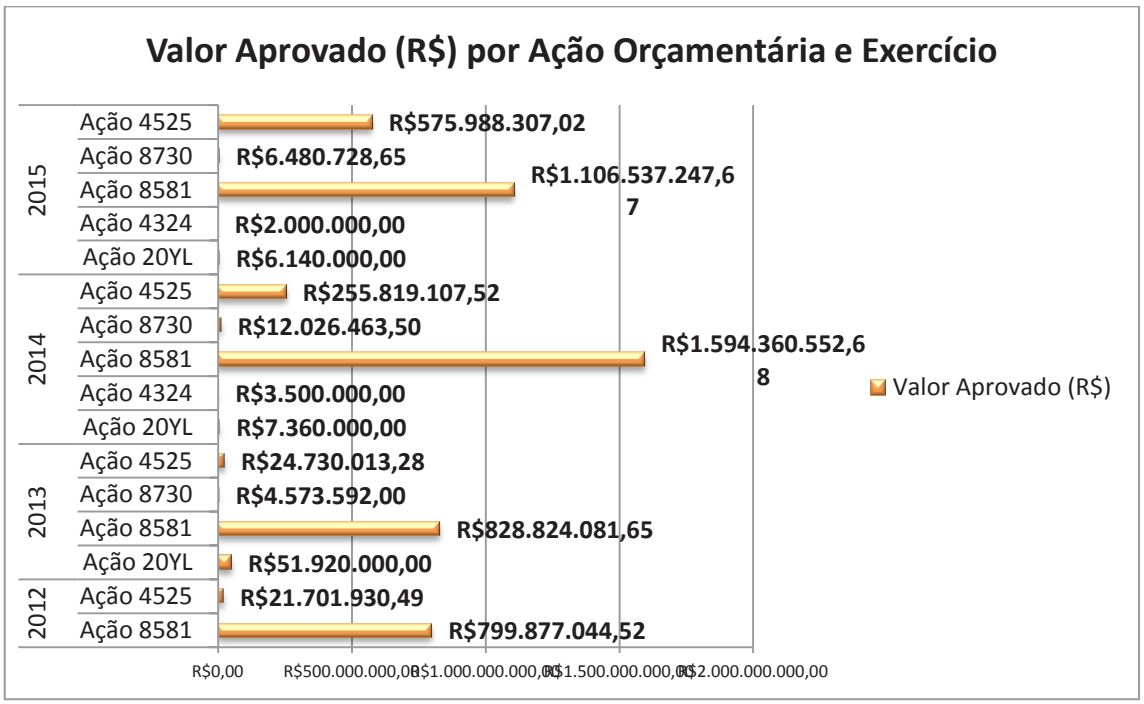
Entretanto, para o ano 2014, em que pese terem sido aportados e empenhados recursos de montante considerável para a AB, o mesmo não se observa para os valores pagos – ratificando o que já foi afirmado anteriormente.

O exercício 2015 apresenta valores bastante reduzidos em relação aos demais exercícios, tanto para o empenho quanto para o pagamento. Considerando que os valores em dotação para a AB em emendas entre

2014 e 2015 foram semelhantes, fora o fato de que o MS passou a cumprir determinação legal (e, posteriormente, constitucional) de empenhar ao menos 50% das emendas individuais, é de se averiguar, em estudos complementares a este, os motivos que ensejaram essa baixa execução orçamentária em emendas no exercício 2015 (Ocké-Reis & Funcia, 2016).

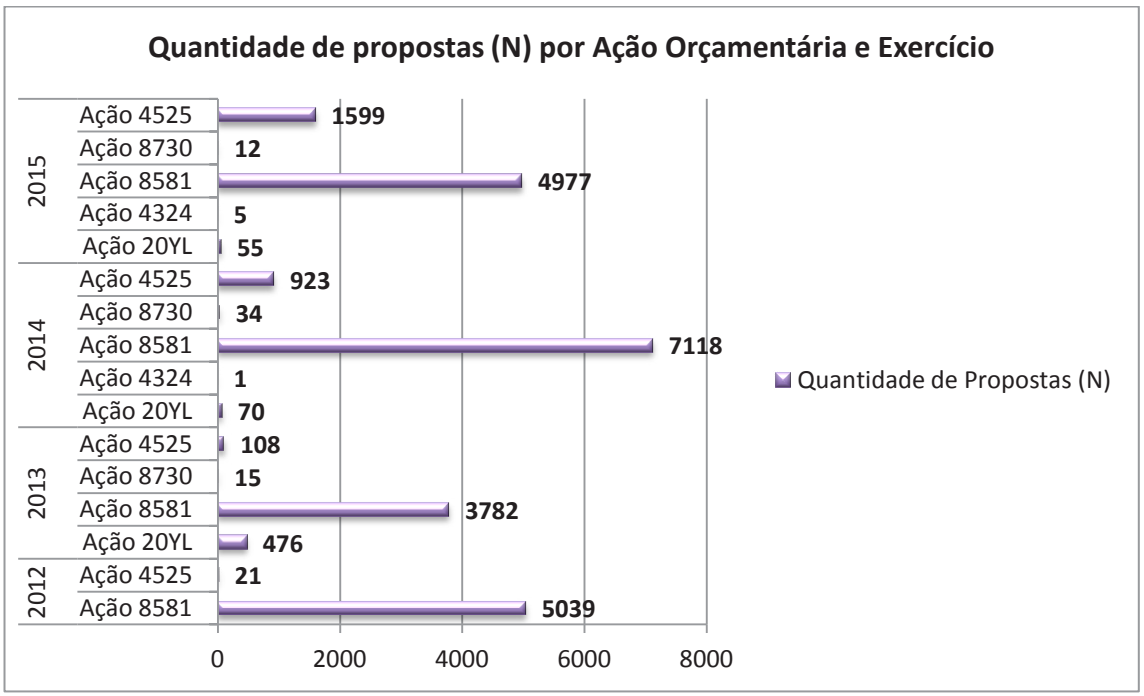
Descendo o nível de análise para as propostas formalizadas a partir das emendas indicadas pelos parlamentares, no âmbito do SISPROFNS, foram cadastradas, apenas para as ações orçamentárias específicas da AB entre 2012 e 2015, 24.235 propostas, detalhadas quanto aos valores aprovados e número de propostas a seguir. Para os fins deste trabalho, considera-se valor aprovado o valor final da proposta, após seu cadastro, análise e aprovação quanto ao mérito e quanto aos quesitos econômicos e financeiros.

Figura 2. Valores aprovados em emendas individuais, por ação orçamentária e exercício



Fonte: SISPROFNS (2016).

Figura 3. Quantidades de propostas (N) aprovadas como emendas individuais, por ação orçamentária e exercício



Fonte: SISPROFNS (2016).

As ações orçamentárias da AB que têm sido financiadas no período estudado se referem a objetos específicos registrados no SISPROFNS (como implantação de Academias da Saúde e Saúde de Populações Ribeirinhas), com exceção da Ação n. 8581 (Estruturação da AB) e da Ação n. 4525 (Apoio à Manutenção de Unidades de Saúde) – que são ações orçamentárias com finalidade mais ampla. As análises das figuras acima possibilitam, mais à frente, respostas ao terceiro objetivo específico do trabalho, visto que os objetos das propostas cadastradas podem estar ou não alinhados ao planejamento estratégico do MS.

A Ação de Estruturação da AB (Ação n. 8581) refere-se a construções, ampliações ou reformas de Unidades Básicas de Saúde (UBS), bem como aquisição de equipamentos para o mesmo tipo de unidade. Deve-se registrar que, no planejamento estratégico do MS (2015) para os exercícios 2012 a 2015, no âmbito do seu primeiro OE ("Garantir acesso da população a serviços de qualidade, com equidade e em tempo adequado ao atendimento das necessidades de saúde, aprimorando a política de atenção básica e a atenção especializada"), constam como estratégias tanto o programa Requalifica UBS – que visa ampliar a oferta e a qualificação de estruturas de UBS – quanto a ampliação da rede assistencial, via aumento no número de equipes de agentes comunitários de saúde (ACS), de maneira que não se observa discordância entre o que o Ministério tem apontado como agenda para a rede da AB e as propostas efetivamente aprovadas para a AB, com base nos objetos cadastrados e nos objetivos aportados ao PE do MS.

Já a Ação de Manutenção (Ação n. 4525), no âmbito do SISPROFNS, pode financiar dois tipos de objetos: (1) a aquisição de produtos médicos de uso único por entidades privadas sem fins lucrativos que atuam de forma complementar ao SUS ou por entes federados; e (2) o reforço temporário de dotação, em custeio, de ações orçamentárias obrigatórias. São considerados produtos médicos de uso único, de acordo com o item 13.4 do Anexo I da Resolução da Diretoria Colegiada (RDC) n. 185, de 22 de outubro de 2001, da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), qualquer produto médico destinado a ser usado na prevenção, diagnóstico, terapia, reabilitação ou anticoncepção, de uso único, segundo especificado pelo fabricante.

Para o segundo tipo de objeto, financiado apenas a partir de 2015, foi possível aos parlamentares adicionarem recursos ao SUS para aplicação no incremento do Teto de Média e Alta Complexidade (MAC) e do Piso de Atenção Básica (PAB), conforme regramento anual pelas Portarias GM/MS n. 600 (2015) e n. 268 (2016). É por essa via que se poderia apoiar em custeio, por exemplo, a rede da assistência à saúde por meio das equipes de ACS.

Análises qualitativas

De maneira a complementar ou detalhar os achados quantitativos, as análises qualitativas no âmbito da categoria *Organização Administrativa* demonstram que o MS já havia desenvolvido alguma estratégia (inicialmente de maneira mais simples e menos organizada) para garantir a aderência das propostas de emendas às prioridades do SUS, considerando que as atuais prioridades para o SUS constam do PE do MS. De acordo com as informações sistematizadas a partir das entrevistas em campo, esse esforço continua sendo realizado, agora no sentido de não apenas estarem alinhadas a parâmetros em geral, mas também em atender cada vez mais aos detalhes e às especificidades locais. Mas, da mesma forma, há a percepção de que, apesar dos avanços que já houve, ainda há muito espaço para se trabalhar. Tal visão veio com maior força pelo ponto de vista do gestor do FNS.

Assim, o orçamento impositivo mostrou, de maneira mais perceptível, a necessidade de pactuação (visto que são prioridades para todo o sistema) e de aperfeiçoamento das prioridades, notadamente diante da menor discricionariedade (no sentido de que ao Executivo compete atingir as metas apresentadas pelas instâncias de discussão e deliberação do SUS) do Executivo na execução de emendas parlamentares. Isso demanda para o Executivo melhor planejamento, com mais antecedência, além de avanços na qualificação das suas políticas. Os gestores da SE, da SPO e do FNS convergiram para o mesmo sentido nesse ponto.

No contexto de melhorias já alcançadas, e de modo ideal, as instâncias de pactuação do SUS foram apontadas como fóruns que deverão servir como base para identificar as necessidades locais em saúde, em especial para os gestores da SE e do FNS. A partir disso, e preservando as competências de cada Poder quanto ao orçamento público e quanto à execução de políticas públicas, as emendas impositivas podem ser mais bem qualificadas. Para Arretche (2004), a institucionalização desses espaços de negociação dá aos estados e municípios a oportunidade

de participarem da formulação da política de saúde, e reduzem a autoridade centralizada unilateralmente no MS. Tal ponto de vista será novamente valorizado pelas falas dos entrevistados, ainda na categoria *Organização Administrativa.*

A respeito dessa relação mais próxima entre as propostas de emendas e as prioridades do SUS – visando aprofundar as análises para dar conta do terceiro objetivo específico –, foi dada evidência à experiência (considerada exitosa) da AB com o Programa Requalifica UBS – que busca fortalecer a AB por meio da reestruturação física das UBS. Tanto a adesão ao programa quanto o registro do andamento das obras são realizados pelo Sistema de Monitoramento de Obras (Sismob). Houve ênfase na forma de seleção – com base em critérios epidemiológicos e de saúde previamente estabelecidos – e de contemplação das propostas para reorganização das estruturas físicas e de equipamentos nas UBS. O gestor da AB reiterou esse aspecto.

Os entrevistados também trouxeram à tona que a qualificação das propostas de emendas (o que significa seguir o direcionamento apresentado pelo PE construído) perpassa por diversas etapas prévias à formalização das propostas em si – na verdade, se reconhece a necessidade de avanços internos ao MS e ao próprio Executivo, na forma de adaptações de estrutura administrativa, de equipes de trabalho, de sistemas de informação e de estratégias ou técnicas para a transferência de recursos, principalmente pelo olhar dos gestores do FNS e da SE. Tal exposição está de acordo com o que foi vivenciado dentro do Requalifica UBS pela AB, pois a organização interna do MS – a partir, principalmente, do Sismob – viabilizou a ampliação e melhor estruturação do programa.

Um apontamento importante das entrevistas foi o papel de instrumentos próprios do MS – dos quais o órgão já se utiliza para se comunicar com o Parlamento e com outros atores do SUS –, em especial a *Cartilha para Apresentação de Propostas ao Ministério da Saúde* (disponível em http://www.fns2.saude.gov.br/documentos/cartilha.pdf) e o Cardápio. O primeiro se trata de uma publicação anual, objetivando informar os parlamentares e os proponentes sobre o funcionamento dos programas e ações federais em saúde, além de apresentar as prioridades elencadas pelo MS para o atendimento local da população e como empregar os recursos disponíveis para a rede pública de saúde. O segundo é a consolidação, no formato de um sistema interno de informações, para organizar, de maneira sistematizada, o que é ofertado pela *Cartilha*. Dessa maneira, o MS oferece as políticas e programas descritos na *Cartilha* (documento físico para distribuição que apresenta os principais objetos para os quais se podem cadastrar propostas) pelo SISPROFNS (sistema de informações para atores externos ao MS) e organizado a partir da estrutura do Cardápio, o qual é elaborado e consultado apenas internamente. Tanto a *Cartilha* quanto o Cardápio foram reconhecidos como tendo um relevante papel de informação, comunicação e articulação, mas com limitações – principalmente porque ainda são estratégias de alguma maneira restritas, que não foram adequadamente pactuadas previamente. Os gestores da SE e do FNS reforçaram esse ponto.

Nas versões de 2012 a 2015 da *Cartilha*, há referência às UBS, em todos os seus componentes – reforma, ampliação ou construção de unidades e aquisição de equipamentos. De um ano para o outro, há algumas variações, como os possíveis entes beneficiários (ora os Fundos Municipais, do Distrito Federal e dos estados, além de entidades filantrópicas, ora apenas um ou outro), bem como o tipo de recursos disponibilizados (se de emenda ou de programação própria). As mesmas informações descritas na *Cartilha* para o exercício 2016 se apresentam no Cardápio – por ser um sistema de informações dinâmico, mas que não tem registro físico, não se viabilizou buscar a apresentação do Cardápio em exercícios anteriores.

O registro acima está condizente também com as prioridades apontadas para a AB dentro do PE do MS para o período – reiterado em algumas falas (dos gestores da SE, da SPO e do FNS) que apontam a manutenção e qualificação dos serviços ofertados pela AB como um dos cernes do SUS, tema que será novamente apresentado neste trabalho, à frente. Ainda, a estrutura organizacional do Executivo federal no SUS – principalmente com sua liberdade normativa e de regulamentação do próprio sistema e seu poder financeiro vinculado às transferências intergovernamentais – é apontada como uma das estratégias usadas pelo MS para atingir seus objetivos institucionais (Arretche, 2004).

Outros temas caros para as políticas sociais foram apresentados nas falas, ainda no contexto da categoria analítica *Organização Administrativa*, como a maior legitimidade das prioridades em saúde quando vêm apontadas pelas instâncias de pactuação do SUS e a necessidade de melhor comando por parte do próprio MS sobre a pauta relativa às emendas parlamentares e as prioridades do SUS – visando avanços também no sentido do controle social, da gestão de riscos, da melhoria dos processos internos e da transparência das informações. Um dos principais focos do Ministério para dar conta do desafio das emendas impositivas deve ser a melhoria de processos de trabalho, tendo em vista que não houve – e, possivelmente, não haverá – incorporação de novas fontes de recursos (administrativos e humanos, principalmente quando se considera que ao menos 50% das emendas impositivas são destinadas a ASPS).

Na categoria *Atores*, os gestores da SE e do FNS fazem uma relação interessante entre os avanços necessários ao Ministério e os papéis de cada ator envolvido no processo – principalmente no sentido de uma comunicação melhor e mais rápida, de maneira mais interativa, com o Poder Legislativo e com a população, mas tendo o gestor federal do SUS o papel de protagonista na condução do debate. A melhor comunicação é vista como estratégica para maior alinhamento dos objetos das propostas cadastradas por indicação de emendas e as metas e prioridades do SUS.

Para os mesmos gestores acima citados, novas estratégias de comunicação e pactuação têm que reconhecer as competências de cada ator, dando maior liberdade de atuação a cada um no âmbito de seu próprio papel (Tollini et al., 2013), procurando atender melhor à realidade da população beneficiada. Foi apontada a relevância do trabalho das assessorias parlamentares, enquanto atores que realizam a interface entre Legislativo e

Executivo, contribuindo para melhor articulação entre esses dois Poderes.

O Legislativo, por seu turno, tem avançado nas suas próprias competências, em especial por apresentar propostas cada vez mais adequadas aos parâmetros do SUS e às necessidades reais do sistema – o que dá mais oportunidade de voz aos municípios pequenos ou pouco representados.

De maneira unânime, o tema do *Financiamento* trouxe o reconhecimento de que a situação fiscal de hoje enseja mudanças também no perfil dos investimentos em saúde, privilegiando cada vez mais a manutenção do sistema em detrimento do tradicional investimento em grandes obras. Esse ponto significa apostar cada vez mais em financiar o custeio do sistema com recursos de emendas, o que contribuiria fortemente para sua sustentabilidade no longo prazo (Greggianin & Silva, 2015a), em especial em períodos de crise. Esse ponto reflete o progresso do próprio SUS, já que hoje o debate trazido nas falas é a respeito de o maior desafio da saúde não ser mais o simples acesso aos serviços – como foi marcadamente nos anos anteriores –, mas, cada vez mais, a melhor qualidade do serviço ofertado. Fundamentadas nessa percepção, outras inovações nas possibilidades de investimento com recursos de emendas no SUS foram empreendidas.

Experiência recente e apontada de maneira uníssona como um sucesso para o alinhamento de metas e prioridades do sistema com as propostas cadastradas foi a priorização pelo MS, a partir da construção conjunta com os gestores locais, dada a três itens de financiamento para fazer frente às principais exigências financeiras desses gestores, a saber:

1. Apoio para manutenção de políticas e serviços já ofertados pelos municípios – seja com recursos de custeio ou de capital – até mesmo pela depreciação do tempo e uso. Seriam exemplos: o apoio ao custeio mensal do PAB ou do MAC; a renovação de frotas de unidades móveis do Serviço Ambulatorial Móvel de Urgência (SAMU) ou a substituição de parques tecnológicos defasados;
2. Conclusão de investimentos em curso (obras já em andamento) ou obras concluídas, mas que demandam equipamentos para operarem ou iniciarem seu funcionamento;
3. Novos investimentos em vazios assistenciais – nesses casos, para viabilizar a oferta de serviços inexistentes.

Essas inovações vieram em momento propício, no olhar dos entrevistados, diante das dificuldades financeiras de estados e municípios, e vêm ao encontro das necessidades tanto dos entes federados quanto de entidades privadas que atuam complementarmente ao SUS. Todas as opções acima citadas foram formuladas mais recentemente, a partir da identificação de demandas (reprimidas) pelas próprias áreas técnicas do MS, juntamente com os gestores locais do SUS. São atividades que, dentro do contexto orçamentário e financeiro atual, estariam prejudicadas caso estivessem previstas apenas dentro do orçamento de programação própria do MS.

Nesse contexto de priorização, a possibilidade de fortalecer o custeio do PAB e do MAC com recursos de emenda (conforme citado a respeito da Ação Orçamentária n. 4525

e no subitem acima) não apenas foi bem-recebida como também foi a concretização do trabalho de articulação e pactuação realizado em anos anteriores. A possibilidade de renovar a frota do SAMU com recursos de emenda foi apontada pelos entrevistados como outra conquista, visto que o próprio MS teve dificuldade em atender toda a demanda mapeada para 2016.

No que se refere à AB, a alternativa de financiamento do custeio – mesmo que de maneira temporária, visto que são recursos de emendas parlamentares, portanto podendo ou não ser destinados aos mesmos objetos ou beneficiários a cada exercício – do PAB foi elogiada pelos gestores da SPO, da SE e do FNS durante as entrevistas, o que aponta no sentido de que é um item financiado que está coordenado entre os diferentes atores. Entre os motivos para grande adesão pelos gestores municipais de saúde, está a flexibilidade no uso dos recursos – que poderá ser aplicado em qualquer atividade contemplada no âmbito do PAB, da mesma forma que os recursos de programação própria do MS. Essa via de financiamento dos serviços já ofertados, aparentemente, aumentará com o passar dos anos.

É pertinente apontar que os temas foram setorizados em categorias como parte do método de análise qualitativa. Contudo, as três categorias analíticas se reforçam e se complementam em vários pontos dos discursos, de tal forma que esse ordenamento por prioridades para o SUS, o qual qualifica os recursos investidos no sistema, também é enunciado como uma estratégia relevante de comunicação e pactuação entre os atores e para atrair maior aderência das indicações parlamentares. As propostas mais bem encadeadas têm melhores chances de concluírem seu ciclo (de cadastro de proposta, análise, aprovação e de transferência de recursos) com maior celeridade e de serem mais bem implementadas – trazendo maiores benefícios à população.

Há, de maneira minoritária dentro das falas colhidas, a percepção de que os investimentos por emendas não têm critérios de alocação, o que faria com que os investimentos não atendessem às necessidades locais. Por não haver critérios de alocação, os municípios que receberiam emendas parlamentares seriam apenas aqueles da base eleitoral dos parlamentares. Assim, o orçamento impositivo consolidaria essas propostas dissipadoras que são mal direcionadas por emendas. A única solução possível para reverter esse cenário seria o investimento maior em estudos e pesquisa na saúde – para entender, localmente, quais as dificuldades dos gestores. Essa fala, embora minoritária nas entrevistas (pois foi apresentada apenas pelo gestor da AB), é compatível com um cenário encontrado na rotina de trabalho dentro do MS.

Essa última visão encontraria respaldo em uma hipótese – não comprovada – avaliada por Sodré e Alves (2010), de que as distorções decorrentes de negociações com recursos públicos comporiam o lado mais danoso das emendas parlamentares. Estudando duas hipóteses alternativas, os mesmos autores declaram posicionamentos mais moderados, apontando a importância do instrumento (emenda parlamentar), tanto pela participação do Congresso no planejamento federal quanto pela necessidade de maior descentralização de recursos para possibilitar realmente a execução local das políticas públicas.

Também residualmente nas entrevistas (indicado apenas pelo gestor da AB) foi encontrado o relato de que o pragmatismo político e a individualidade prevalecem na indicação das emendas parlamentares, e não os critérios técnicos de necessidade ou os critérios epidemiológicos. Outra distorção residiria no fato de haver pouco (ou quase nenhum) conhecimento acerca do SUS por parte do Legislativo, sendo as emendas parlamentares ao orçamento da saúde uma representação equivocada de via de execução de política pública.

Esse aspecto da indicação de emendas parlamentares reproduz um senso comum, em que as emendas privilegiariam apenas suas bases, e seriam fontes para ineficiência, clientelismo e corrupção, já que manteriam velhas práticas e hábitos. Não obstante, há indicação de resultados positivos das emendas na redução de desigualdades regionais no Brasil. Os impactos benéficos advêm da legitimidade e legalidade no cumprimento das tarefas legislativas dos parlamentares – cujos eleitores demandam respostas locais aos seus problemas. As emendas, na verdade, injetam recursos públicos em locais que não os receberiam de outra forma, ampliando a circulação de moeda pelo País e estimulando o desenvolvimento. Adicionalmente, são elementos poderosos de governabilidade, num regime presidencialista de coalizão (Rennó & Pereira, 2013).

Fazendo outra correspondência entre as categorias analíticas, pelos relatos das entrevistas, os gestores da SPO, da SE e do FNS avaliam que a legitimidade dos parlamentares eleitos – os quais formalizam a relação com o Poder Executivo – impõe um viés político aos recursos de emenda. Mas é determinante que o SUS reconheça que qualquer proposta – a partir de recursos de emendas ou de programação – é financiada com recursos públicos, estando sujeita aos mesmos critérios de análise e de necessidade das políticas públicas de saúde. Da natureza pública dos recursos de emendas parlamentares, decorre a necessidade de que todos os atores pactuem as prioridades em saúde (o Executivo, o Legislativo, as assessorias parlamentares e as instâncias de pactuação do SUS).

Como parte do orçamento da União, caso o Ministério logre êxito no alinhamento entre as prioridades apontadas pelos gestores locais e as propostas de emendas parlamentares, as emendas se conformam como um impulso fundamental para manter os serviços de saúde. Não feito esse nivelamento, elas são um gatilho para um custeio fora do planejamento da rede assistencial – pois seriam aportados recursos para novas obras e construções que precisarão, futuramente, do apoio do nível federal para sua manutenção (Greggianin & Silva, 2015a).

Foi trazida à tona a tentativa do MS de resolver essa falta de entendimento entre o Poder Executivo e o Legislativo, quando o Ministério assume um custo de transação ao favorecer essa maior articulação entre os Poderes, reconhecendo os benefícios potenciais caso essa intenção seja atingida. Inclusive, houve destaque pelo gestor da SE para o fato de que, com o orçamento impositivo, o Legislativo passa a compartilhar com o Executivo das soluções em saúde, o que direciona à maior aproximação entre os dois Poderes. Essa proximidade resta mais nítida a partir do orçamento impositivo e se refere

a uma relação mais estreita entre todos os envolvidos no processamento de recursos para o SUS.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As inovações trazidas pelo orçamento (em parte) impositivo, juntamente com suas implicações para o planejamento em saúde, foram os principais fundamentos para o esforço de organização deste trabalho. Conforme se buscou mostrar ao longo do texto, o SUS tem um acúmulo de aperfeiçoamentos no planejamento e na gestão das suas políticas, os quais devem ser considerados – sejam como experiências bem-sucedidas ou não.

A exigência de realização das emendas individuais, a partir do exercício 2014, teve como motivação reduzir a discricionariedade do Poder Executivo Federal na execução das emendas parlamentares, bem como reduzir um excesso de autonomia da administração federal na implementação de políticas públicas, garantindo ao Legislativo alguma certeza quanto à execução dos recursos conforme sua indicação – principal demanda parlamentar (Greggianin & Silva, 2015a, 2015b; Piscitelli, 2006; Silva, 2013).

Pelos dados da saúde (isoladamente, é a pasta que aporta ao menos metade de todas as indicações parlamentares), a mudança desejada foi atendida apenas parcialmente com essas alterações, haja vista que os valores efetivamente pagos entre 2014 e 2015 são nulos. O único argumento apontado para o não pagamento dos valores de emendas impositivas foi o baixo limite financeiro disponibilizado nos exercícios. Tendo em vista que não foi objeto deste trabalho investigar as análises orçamentárias em termos de valores inscritos em restos a pagar ou de valores efetivamente pagos, um dos encaminhamentos sugeridos é que novos estudos sejam realizados no sentido de aprofundar tais análises.

A contribuição mais robusta e mais desafiadora desta tarefa refere-se às análises qualitativas, que trouxeram aportes poderosos para o debate. Considerando o método selecionado, as categorias trazidas pelas falas das entrevistas – e que não haviam sido previamente elaboradas, mas foram claramente encontradas na leitura do material colhido – dão uma boa indicação dos principais temas da gestão pública envolvidos com as mudanças normativas do orçamento.

Assim que, no quesito *Organização Administrativa*, foi dado destaque ao esforço institucional empreendido para que o MS se adequasse à realidade das emendas impositivas, inclusive diante do volume de recursos que elas aportam anualmente. Esse esforço organizacional deu-se a partir de aprimoramentos já em construção antes da mudança legislativa (como os sistemas de informação próprios do MS e a busca por dar aderência entre as propostas de emendas e as prioridades do sistema), mas também aponta para novos direcionamentos e estratégias – os quais conversam e convergem com as outras categorias analíticas do estudo: *Atores e Financiamento.*

É de se registrar que as melhorias a serem realizadas no âmbito organizacional, além de terem sido identificadas ao longo do estudo, também foram apontadas pelos entrevistados. Foram citados avanços nos sistemas de informação (evoluindo para mais transparên-

cia e controle social sobre as prioridades do SUS), na parametrização das políticas de saúde (para que indiquem mais claramente suas contribuições para a saúde e como podem ser financiadas), na forma de comunicação e no planejamento em saúde.

Foi importante observar que, quanto ao item *Atores*, os gestores entrevistados reconhecem a pactuação e complementariedade entre os diferentes representantes no SUS, ressaltando que compete ao gestor federal liderar e dar direcionamento às políticas em saúde. A percepção de que o Poder Legislativo passa a compartilhar com o Executivo parte da responsabilidade na identificação de soluções em saúde é bastante pertinente no contexto atual do País – que está revendo seus gastos e despesas do setor público.

O grande desafio apontado na questão do *Financiamento* reside justamente na manutenção e sustentabilidade de um sistema que se pretende universal, único, integral e equitativo. A necessidade de grande ampliação na oferta dos serviços de saúde está sendo gradativamente substituída por uma demanda mais qualificada – a qual requer, adicionalmente à melhoria na qualidade, maior estabilidade na sua oferta. Possibilitar que a política de saúde recorra aos recursos de emendas parlamentares, especialmente em épocas de escassez de recursos, tem se mostrado uma saída significativa e viável – e, sendo esse o caminho, se coordenada com os diferentes atores, se mostra também uma saída mais efetiva.

Para além das citadas acima, e aproveitando o ensejo de que o MS está investindo na reorganização de sistemas e bases de dados, outras recomendações deste estudo vão na linha de que os sistemas do Ministério se ampliem para formas mais interativas de visualização do Cardápio, favorecendo a interface entre políticas de saúde e seus componentes – o que pode ampliar a compreensão sobre as prioridades do sistema de saúde. Essas modificações visam ampliar as possibilidades de acompanhamento mais específico das políticas e programas (em componentes, subcomponentes e serviços específicos) em toda a cadeia de processamento, inclusive buscando contextualizar a oferta dos serviços nos territórios e regiões de saúde *versus* os investimentos financeiros já aportados – aspectos que não puderam ser explorados neste momento.

Por fim, também deve ser realçado o papel dos atores mais próximos do Parlamento brasileiro: os parlamentares e a assessoria parlamentar que atua junto ao Ministério. Suas competências precípuas devem ser aperfeiçoadas, de modo que possam desempenhar melhor seu trabalho de representar os interesses do sistema de saúde.

REFERÊNCIAS

Arretche, M. (2004). Federalismo e políticas sociais no Brasil: Problemas de coordenação e autonomia. *São Paulo em Perspectiva*, 18(2), 17-26. Recuperado de http://www.fflch.usp.br/dcp/assets/docs/Marta/ArretcheSPP2004.pdf

Brito, R. L. de. (2007). *Análise da política de descentralização das ações de vigilância sanitária no Brasil: Do debate sobre o repasse de recursos ao compromisso com a responsabilidade sanitária* (Dissertação de mestrado em Ciências, Centro de Pesquisas Aggeu Magalhães, Fundação Oswaldo

Cruz, Recife, PE).

Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. (1988). Brasília, DF.

Conti, J. M. (2013, Maio 7). Orçamento impositivo é avanço para administração. *Revista Consultor Jurídico (on-line)*. Colunista Contas à Vista. Recuperado de http://www.conjur.com.br/2013-mai-07/contas-vista-orcamento-impositivo-avanco-administracao

Emenda Constitucional n. 29, de 13 de setembro de 2000. (2000). Altera os arts. 34, 35, 156, 160, 167 e 198 da Constituição Federal e acrescenta artigo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para assegurar os recursos mínimos para o financiamento das ações e serviços públicos de saúde. Brasília, DF. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc29.htm

Emenda Constitucional n. 86, de 17 de março de 2015. (2015). Altera os artigos 165, 166 e 198 da Constituição Federal, para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária que especifica. Brasília, DF. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc86.htm

Funcia, F. (2015). Implicações da Emenda Constitucional n. 86/2015 para o processo de financiamento do Sistema Único de Saúde. Conselho Nacional dos Secretários de Saúde. *Revista CONSENSUS (on-line).* CONASS, Edição 17. Recuperado de http://www.conass.org.br/consensus/implicacoes-da-emenda-constitucional-n-862015-para-o-processo-de-financiamento-sistema-unico-de-saude/

Greggianin, E., & Silva, J. de R. P. da. (2015a). *O orçamento impositivo das emendas individuais: Disposições da Emenda Constitucional n. 86, de 2015, e da LDO 2015.* Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal (on-line). Orçamento em Discussão 16. Recuperado de http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/509462

Greggianin, E., & Silva, J. de R. P. da. (2015b). *O regime do orçamento impositivo das emendas individuais: Disposições da Emenda Constitucional n. 86, de 2015, e da LDO 2015.* Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal e Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados (on-line). Estudo Técnico Conjunto 1. Recuperado de http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/509462

Kvale, S. (1996). *Interviews: An introduction to qualitative research interviewing.* Thousand Oaks, California, USA: Sage Publications.

Lei n. 12.919, de 24 de dezembro de 2013. (2013). Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2014 e dá outras providências. Brasília, DF. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12919.htm

Lei Complementar n. 141, de 13 de janeiro de 2012. (2012). Regulamenta o § 3º do artigo 198 da Constituição Federal para dispor sobre os valores mínimos a serem aplicados anualmente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios em ações e serviços públicos de saúde; estabelece os critérios de rateio dos recursos de transferências para

a saúde e as normas de fiscalização, avaliação e controle das despesas com saúde nas 3 (três) esferas de governo; revoga dispositivos das Leis n. 8.080, de 19 de setembro de 1990, e n. 8.689, de 27 de julho de 1993; e dá outras providências. Brasília, DF. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp141.htm

Ministério da Saúde. (2015). *Planejamento estratégico do Ministério da Saúde: 2011 – 2015: Resultados e perspectivas* (5. ed.). Brasília, DF: Editora do Ministério da Saúde. Recuperado de http://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/planejamento_estrategico_ministerio_saude_resultados.pdf

Ocké-Reis, C. O., & Funcia F. R. (2016). O esgotamento do modelo de financiamento do SUS. Conselho Nacional dos Secretários de Saúde. *Revista Consensus (on-line)*, Edição 17. Recuperado de http://www.conass.org.br/consensus/o-esgotamento-modelo-de-financiamento-sus/

Palotti, P. L. de M., & Machado, J. A. (2014). Coordenação federativa e a "armadilha da decisão conjunta": As comissões de articulação intergovernamental das políticas sociais no Brasil. Dados – *Revista de Ciências Sociais (on-line)*, 57(2), 399-441. doi:10.1590/0011-5258201413

Piscitelli, R. B. (2006, Setembro). *Orçamento autorizativo x Orçamento impositivo. Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados (on-line)*. Estudo. Recuperado de http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/1636

Portaria GM/MS n. 204, de 29 de janeiro de 2007. (2007). Regulamenta o financiamento e a transferência dos recursos federais para as ações e os serviços de saúde, na forma de blocos de financiamento, com o respectivo monitoramento e controle. Brasília, DF. Recuperado de http://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2007/prt0204_29_01_2007.html

Portaria GM/MS n. 268, de 25 de fevereiro de 2016. (2016). Regulamenta a aplicação das emendas parlamentares que adicionarem recursos à Rede SUS no exercício de 2016, para aplicação no incremento do Teto de Média e Alta Complexidade e do Piso de Atenção Básica, com base no disposto no art. 38, § 6º, da Lei n. 13.242, de 30 de dezembro de 2015. Brasília, DF. Recuperado de http://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2016/prt0268_25_02_2016.html

Portaria GM/MS n. 600, de 10 de junho de 2015. (2015). Regulamenta a aplicação das emendas parlamentares que adicionarem recursos à Rede SUS no exercício de 2015, para incremento do Teto de Média e Alta Complexidade e do Piso de Atenção Básica, com base no disposto no art. 36, § 6º, da Lei n. 13.080, de 2 de janeiro de 2015, e dá outras providências. Brasília, DF. Recuperado de http://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2015/prt0600_10_06_2015.html

Rennó, L. R. J., & Pereira, C. E. F. F. (2013). *Gastos públicos, emendas orçamentárias do Legislativo e inclusão dissipativa nos municípios brasileiros: 1998 a 2010*. Universidade de Brasília (UNB). Recuperado de http://www.camara.gov.br/internet/agencia/pdf/EmendasOr%C3%A7amentoEfeitoPositivo.pdf

Rosa, T. (2016). Desafios do SUS: O que

esperar para os próximos anos de gestão? Conselho Nacional dos Secretários de Saúde. *Revista CONSENSUS (on-line)*, Edição 17. Recuperado de http://www.conass.org.br/consensus/desafios-sus-o-que-esperar-para-os-proximos-anos-de-gestao/

Silva, J. de R. P. da. (2013). *Orçamento impositivo: A execução obrigatória da despesa aperfeiçoaria a gestão pública?* Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal (on-line). Orçamento Público em Discussão, 1. Recuperado de http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/496344

Sodré, A. C. de A., & Alves, M. F. C. (2010, Maio/Junho). Relação entre emendas parlamentares e corrupção municipal no Brasil: Estudo dos relatórios do programa de fiscalização da Controladoria-Geral da União. *Revista de Administração Contemporânea*, 14(3), 414-433.

Tollini, H. M., Helena, E. Z. S., Greggianin, E., Tavares, J. F. C., Moura, M. R. de, & Gontijo, V. (2013). *PEC n. 565/2006 – Orçamento impositivo*. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados (on-line). Nota Técnica CONOF-CD, 10. Recuperado de http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/estudos/2013/nt10.pdf

Viana, L. B. F., Brito, R. L. de & Santos, F. P. (2014, Outubro). Financiamento e governança em saúde: Um ensaio a partir do cotidiano. *Revista Divulgação em Saúde para Debate (on-line)*, 52, 177-189. Recuperado de http://cebes.org.br/publicacao/revista-divulgacao-em-saude-para-debate-no52-redes-de-atencao-a-saude-construindo-o-cuidado-integral/

O PROGRAMA FARMÁCIA POPULAR: ALCANCE E LIMITES COMO ALTERNATIVA DE ACESSO A MEDICAMENTOS ESSENCIAIS

THE POPULAR PHARMACY PROGRAM: SCOPE AND LIMITATIONS AS AN ACCESS ALTERNATIVE TO ESSENTIAL MEDICINES

EL PROGRAMA FARMACIA POPULAR: ALCANCE Y LÍMITES COMO ALTERNATIVA DE ACCESO A MEDICAMENTOS ESENCIALES

RESUMO

Tendo como premissa que o Estado brasileiro reconhece o direito à saúde como uma das garantias de cidadania, o presente artigo analisa o Programa Farmácia Popular do Brasil, implantado em 2004, como política pública de acesso a medicamentos. Avaliou-se o programa com base em pesquisa documental, bibliográfica e entrevistas com atores-chave, para identificar seus alcances e limites. Ao objetivar a distribuição de medicamentos essenciais para o tratamento de doenças crônicas não transmissíveis, o programa apresentou algumas vantagens na eficiência logística, garantindo a disponibilidade de medicamentos, facilidade de acesso às farmácias conveniadas, mas denotou que os usuários do sistema público de saúde, que deveriam estar utilizando a assistência farmacêutica pública convencional, que distribui gratuitamente remédios à população, necessitavam de outra forma de atendimento, por causa das deficiências nessa assistência pública. Embora o programa tenha sido considerado importante como alternativa, foram sugeridas melhorias operacionais e estratégicas para que este se torne mais efetivo no acesso aos remédios pela população brasileira.

PALAVRAS-CHAVE: Programa Farmácia Popular, política pública, política social, acesso a medicamentos, gestão pública.

Silvia Rebouças Pereira de Almeida silvia_almeida7@hotmail.com
Professora da Universidade Presbiteriana Mackenzie, Faculdade de Computação e Informática – São Paulo – SP, Brasil

Maura Pardini Bicudo Véras mauraveras9@gmail.com
Professora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais – São Paulo – SP, Brasil

Submetido 03.11.2016. Aprovado 24.07.2017

Avaliado pelo processo de *double blind review.*

DOI: http://dx.doi.org/10.12660/cgpc.v22n72.64639

Esta obra está submetida a uma licença Creative Commons

Abstract

Based on the premise that the Brazilian state recognizes the right to health care as a citizenship guarantee, the present article analyses the Brazilian Popular Pharmacy Program, implemented in 2004, as a public policy for access to medicines. The program was analyzed by means of documentary and bibliographic research, as well as interviews conducted with program stakeholders, in order to identify its scope and limitations. Aiming at the distribution of essential medicines for the treatment of non-communicable chronic diseases, the program showed advantages regarding its efficient logistics, which ensures medicine availability and easy access to contracted private pharmacies. However, we found that public healthcare system users, who should be using conventional public pharmaceutical assistance, which distributes free medicines to the population, needed another form of assistance, due to the deficiencies of that service. Although the program was considered important as an alternative, operational and strategic improvements are suggested to make it more effective in providing access to medicines for the Brazilian population.

Keywords: *Popular Pharmacy Program, public policy, social policy, access to medicines, public management.*

Resumen

Con la premisa de que el Estado brasileño reconoce el derecho a la salud como una de las garantías de la ciudadanía, este artículo analiza el Programa Farmacia Popular de Brasil, establecido en 2004 como una política pública de acceso a medicamentos. Se evaluó el Programa, con base en investigación documental, bibliográfica y entrevistas con actores clave, para identificar sus alcances y límites. Al analizar la distribución de medicamentos esenciales para el tratamiento de enfermedades crónicas no transmisibles, el Programa presentó algunas ventajas en la eficiencia logística, lo que garantiza la disponibilidad de medicamentos y la facilidad de acceso a las farmacias conveniadas, pero denotó que los usuarios del sistema público de salud, que deberían utilizar la asistencia farmacéutica pública convencional que distribuye gratuitamente remedios a la población, necesitaban otra forma de atención debido a las deficiencias de dicha asistencia. Aunque el Programa se consideró importante como alternativa, se sugirieron mejoras operacionales y estratégicas para que sea más efectivo en lo que se refiere al acceso de la población brasileña a los medicamentos.

Palabras-clave: *Programa Farmacia Popular, políticas públicas, política social, acceso a medicamentos, gestión pública.*

INTRODUÇÃO

A Constituição Federal Brasileira de 1988 afirma que é dever do Estado a garantia do direito universal à saúde, e o uso de medicamentos é um instrumento necessário para promover a saúde coletiva. Entretanto, as políticas públicas voltadas a melhorar o acesso aos medicamentos no Brasil ainda necessitam ser aperfeiçoadas, para alcance mais efetivo, e requerem lentes mais finas em sua avaliação. Em sociedades marcadas por intensa desigualdade social como a nossa, avaliar uma política social reveste-se de grande significado. Se no período presentemente analisado já se notavam problemas nos programas voltados ao acesso a medicamentos, o quadro brasileiro se agravou a partir de maio de 2016, quando, no contexto da crise econômica e política, vimos assistindo a um verdadeiro desmonte das políticas sociais, a pretexto de contenção dos gastos públicos. Em especial, foram congeladas por 20 anos as despesas com saúde e educação, o que, sem dúvida, acentuará as deficiências já conhecidas do débito social brasileiro.

Já em 2001, a Organização Mundial da Saúde afirmava que pelo menos um terço da população mundial não tinha acesso adequado a medicamentos essenciais (World Health Organization, 2001) e, de acordo com estudo desenvolvido pela Gazeta Mercantil (2000), essa proporção pode chegar a 40% da população brasileira, devido a preços elevados,

sendo a única alternativa o fornecimento gratuito pelo Sistema Único de Saúde (SUS). Apenas as famílias com maior poder aquisitivo têm condições de obtê-los, dados os descontos concedidos pelas farmácias, planos privados de saúde e de assistência farmacêutica, programas de fidelização de clientes dos laboratórios farmacêuticos e, ainda, a alternativa dos medicamentos genéricos, mais baratos que os de referência.

Desde 1988, o conceito de saúde foi estabelecido como direito universal, ampliado e vinculado às políticas sociais e econômicas, como dever constitucional de todos os níveis governamentais. A assistência passou a ser concebida de modo integral, ou seja, preventiva e curativa. A Lei n. 8.080/90 consolidou as orientações constitucionais do SUS e a Lei n. 8.142/90 tratou do envolvimento da sociedade nas questões da saúde, criando conferências e conselhos em cada nível de governo. Enfim, o direito à saúde foi positivado como um direito social, abrangendo a assistência farmacêutica. Pela Lei Orgânica da Saúde, as assistências terapêuticas e farmacêuticas devem ser garantidas integralmente aos cidadãos brasileiros, exigindo, pois, políticas, serviços de saúde e assistência farmacêutica em escala coletiva. No SUS, a gestão do sistema é realizada pelas três esferas de governo, municipal, estadual e federal, compartilhando responsabilidades e financiamento. Os serviços de saúde são principalmente administrados pelos municípios, sob a gestão dos estados e da União.

Pela Constituição Brasileira de 1988, com a criação do SUS, a assistência farmacêutica passou a ser responsabilidade do setor público, como alternativa de acesso a medicamentos de modo complementar ao atendimento de saúde feito pelas unidades básicas do SUS (Ministério da Saúde, 2013). O SUS é um sistema de políticas públicas de saúde que movimenta uma rede de organizações, programas e estratégias, visando a garantia da saúde, e, desde a sua criação, em 1988, representa o principal canal de acesso público da população brasileira aos medicamentos.

No que tange ao mercado global de medicamentos, seu valor é estimado em mais de 600 bilhões de dólares anuais, e os custos com medicamentos em países não desenvolvidos alcançam 50% do total gasto com saúde (World Health Organization, 2006). De acordo com essa mesma fonte, no período de 1985 a 1999, o valor mundial de produção de medicamentos cresceu quatro vezes mais rapidamente que o produto interno bruto global, dominado por um pequeno grupo de grandes multinacionais, e dois terços dessa produção estão concentrados em cinco países: Estados Unidos, Japão, Alemanha, França e Reino Unido (World Health Organization, 2004).

O acesso aos medicamentos esbarra em questão estrutural da indústria farmacêutica, pois a estratégia competitiva do setor baseia-se na diferenciação de produtos e, principalmente, na publicidade para conquistar a imagem de melhor qualidade na percepção da classe médica. Nos últimos anos, o volume de recursos em publicidade representa em torno de 30% dos preços dos medicamentos, enquanto os gastos em Pesquisa & Desenvolvimento (P&D) representam cerca de 12 a 15% do preço final (Picarelli & Aranha, 2001).

O setor farmacêutico apresenta crescente

concentração de indústrias de grande porte, em sua maioria multinacionais, que têm o monopólio de mercado para medicamentos de referência por 20 anos, garantido pelo regime de patentes. Isso lhes proporciona maior poder na determinação dos preços, geralmente elevados e, portanto, impraticáveis para a população. Esse cenário de alta complexidade deve ser especialmente considerado por países que possuem sistemas universais de saúde, como é o caso do Brasil, que inclui a garantia de acesso a medicamentos como parte da sua política de saúde (Amorim & Perillo, 2008). A regulamentação dos medicamentos genéricos no Brasil, implementada em 1999, foi uma tentativa de facilitar o acesso da população a eles, por apresentarem preços em geral em torno de 40% mais baratos que os remédios de referência, permitindo melhor aproveitamento da verba pública.

Dois pontos a destacar: 1) a necessidade de revisão da carga tributária para a produção dos medicamentos, que são bens essenciais; de acordo com o Sindicato da Indústria de Produtos Farmacêuticos no Estado de São Paulo (Sindusfarma, 2014), em 2014, esse imposto girava em torno de 33% sobre o preço, e a diminuição dos tributos o reduziria; e 2) a perversa tendência de governos liberais não assumirem prioridade nas políticas de saúde e reduzirem seus gastos com medicamentos, devido aos escassos recursos disponíveis para o setor, embora as necessidades com a saúde sejam crescentes ao longo dos anos (World Health Organization, 2001). Em 2006, a despesa da União com medicamentos foi de R$ 4,3 bilhões, ou 10,6% do gasto federal em saúde. De acordo com o Ministério da Saúde (2015), esse gasto vem sendo triplicado, somando R$ 12,9 bilhões em 2014, representando em torno de 14,0% dos R$ 92,2 bilhões destinados ao custeio de todo o SUS. Em 2015, estimou-se a compra de remédios em R$ 14,3 bilhões do Governo Federal (Caderno de Economia & Negócios, 2015, p. H5).

A política pública de medicamentos e assistência farmacêutica, estabelecendo critérios de inclusão e exclusão de remédios, teve um período de transição durante os anos de 2000 a 2004, com diversos atos administrativos, e, posteriormente, adequou-se aos compromissos sociais do Governo Lula, declarados na direção do atendimento às camadas menos privilegiadas.

Embora reconhecendo a complexidade envolvida no acesso aos medicamentos, o presente estudo limitou seu objetivo principal em realizar uma análise crítica do alcance e limites da política pública do Programa Farmácia Popular, proposta em 13 de abril de 2004 pelo Governo Federal, com a Lei n. 10.858, no primeiro mandato do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Restringiu-se essa análise a um levantamento de dados junto aos atores-chave na cidade de São Paulo.

A avaliação de uma política social envolve muitas facetas, sem que se consiga desenvolvê-las todas nos limites deste trabalho. Mas importa resgatar que devem ser vistas em sua forma contraditória, pois são políticas de Estado, e, se visam atender grupos integrantes das esferas de poder de diferentes frações do capital, em especial, o financeiro, industrial e comercial, também devem observar as pressões das camadas populares, dos trabalhadores e outras forças sociais (Faleiros, 2009). Nesse contexto, as contradições

CC BY

inerentes ao sistema capitalista permeiam o desenvolvimento das políticas públicas de saúde, em geral, e, em particular, as de acesso a medicamentos. O Programa Farmácia Popular, se considerado uma política social de saúde do Estado, pode constituir estratégia de redistribuição de renda, fazendo referência ao princípio da universalidade com equidade (Boschetti, Behring, Santos, & Mioto, 2010). A política social, identificada como uma política de ação, é uma espécie de política pública, e inclui todas as políticas que requerem a participação ativa do Estado, sob o controle da sociedade, no planejamento e execução de procedimentos e metas voltados para a satisfação de necessidades sociais. Assim, tem perfil, funções e objetivos próprios e produz impactos no contexto em que atua. Assim, o Programa Farmácia Popular pode ser identificado como uma política de ação, produzindo impactos no contexto em que atua, exercendo influência no acesso efetivo à saúde, pelo tratamento medicamentoso (Pereira, 2008).

Ao ampliar o acesso aos medicamentos para determinadas doenças, com prioridade às crônicas não transmissíveis, ele proporciona maior adesão aos tratamentos prescritos e oferece maior bem-estar aos cidadãos, objetivos de políticas sociais. Busca-se, pois, avaliar o programa como alternativa de acesso aos medicamentos pela população e em sua importância aos participantes. Por meio de 17 entrevistas com os atores-chave, identificaram-se oportunidades de melhorias estratégicas e operacionais para que possa se tornar mais efetivo nos seus fins precípuos e mais atrativo aos diversos participantes, incluindo indústrias farmacêuticas, fornecedoras no programa, e farmácias particulares credenciadas.

Comentando brevemente informações metodológicas, baseado em pesquisa de doutorado sobre alcances e limites do programa, o estudo combinou procedimentos de compilação documental e fontes secundárias, estatísticas em saúde e ampla pesquisa bibliográfica sobre o setor farmacêutico, políticas sociais e programas de governo para o acesso aos medicamentos, com foco no Programa Farmácia Popular. Em segunda etapa, foram realizadas, para uma pesquisa qualitativa, 17 entrevistas em profundidade, junto aos principais segmentos do setor participantes do programa, no âmbito tanto empresarial quanto público do setor farmacêutico, abordando posições de liderança nesses segmentos. Embora a sua abrangência seja nacional, foi selecionada a cidade de São Paulo no levantamento dos atores-chave do programa, sendo esta a maior cidade do País, com importante estrutura na área de saúde e de fácil acesso na coleta de informações.

Assim, foram realizadas as seguintes entrevistas:

- três redes de farmácias particulares credenciadas, priorizando os funcionários com posições de liderança, responsáveis pela gestão, regulamentação e operacionalização do programa;
- representantes de duas indústrias farmacêuticas multinacionais fabricantes de medicamentos de referência, consultadas as gerências responsáveis por assuntos relacionados ao governo, incluindo o Programa Farmácia Popular. Uma dessas empresas colaborou na fase de coleta de campo como facilitadora, informando os responsáveis pelo Programa Farmácia Popular no Minis-

tério da Saúde, em Brasília;
- o gerente de *Marketing* de uma indústria farmacêutica multinacional, fabricante de medicamentos genéricos, com participação importante no programa;
- entrevista junto ao órgão do Estado responsável pela gestão do programa, o Ministério da Saúde, em Brasília, feita presencialmente com o coordenador-geral de gestão (CGG) do programa, e as informações estatísticas foram obtidas no site do Ministério da Saúde. Foi também consultada a coordenadora do programa nos anos de 2006 e 2007, quando este teve uma mudança estratégica: a integração do Governo Federal com as farmácias particulares;
- três especialistas das áreas de Economia, Administração e Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), com estudos desenvolvidos em saúde pública e medicina social;
- três entidades de classe no segmento farmacêutico, como o Sindusfarma, sendo consultado o seu presidente executivo, a Associação Brasileira de Rede de Farmácias e Drogarias (Abrafarma), também com seu presidente executivo, e a Associação Brasileira das Indústrias de Medicamentos Genéricos, a Pró Genéricos, sendo consultado o gerente técnico administrativo;
- três entrevistas na Secretaria Municipal de Saúde de São Paulo para a obtenção de informações sobre a assistência farmacêutica prestada nas unidades do SUS: foram entrevistados o Secretário-Geral da Secretaria Municipal da Saúde; a coordenadora da Área Técnica de Assistência Farmacêutica e o diretor da Divisão Técnica de Suprimentos;
- alguns conselheiros de Saúde e usuários do programa também contribuíram com informações sobre a satisfação dos pacientes usuários do SUS e do Programa Farmácia Popular.

Buscando revelar alcance e limites do Programa Farmácia Popular, a presente análise crítica se estrutura nos seguintes aspectos: exposição dos objetivos e organização institucional do programa, suas alterações e desenvolvimento ao longo de diferentes conjunturas, e seu desempenho como política pública, evidenciado pelos volumes de recursos públicos a ele destinados, pela lista de fármacos selecionada e pelo envolvimento da rede de estabelecimentos conveniados.

ANÁLISE DO PROGRAMA FARMÁCIA POPULAR

Objetivos e organização institucional

O programa tem como objetivo ampliar o acesso aos medicamentos essenciais, com prioridade aos tratamentos de doenças crônicas não transmissíveis, como diabetes, hipertensão, asma, colesterol, mal de Parkinson e osteoporose. Pretende estender a aquisição dos medicamentos e insumos essenciais a baixo custo, com descontos especiais de até 90% nos preços, ou gratuitamente, ampliando o acesso a mais lugares e pessoas, ao aproveitar a dinâmica de toda a cadeia farmacêutica, incluindo no sistema as indústrias farmacêuticas, distribuidores, farmácias e pacientes, seus usuários. Em conexão com a implantação do SUS, considerado o principal canal de acesso público a medicamentos, o Programa Farmácia Popular contribuiria para um alívio nas despesas familiares, especialmente às classes populares, que, mesmo usuárias do sistema privado de saúde, apresentam dificuldades para adquirir medicamentos no mercado regular.

Outro objetivo do programa é qualificar a assistência farmacêutica, oferecendo, além dos medicamentos, o atendimento pelos farmacêuticos nas farmácias conveniadas.

Inicialmente, o programa contou com uma rede própria de Farmácias Populares implementadas pelo Governo Federal, sob a gestão da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz); a partir de 2004, estendeu-se para as Farmácias Populares em parceria com os estados e municípios. De acordo com a Federação Brasileira da Indústria Farmacêutica (Febrafarma, 2008), o programa, na concepção original, era uma ação direta do Governo Federal na escolha, produção, distribuição e venda subsidiada de medicamentos. A escolha inicial de tais fármacos foi feita com prioridade aos tratamentos de diabetes e hipertensão. Os laboratórios estatais produziriam os remédios e os distribuiriam às farmácias próprias do Governo Federal e em parceria com os estados e municípios. A proposta de fornecimento de medicamentos a baixo custo pelo Laboratório Farmacêutico do Estado de Pernambuco (Lafepe), desde 2001, serviu de modelo para essa nova iniciativa federal (Santos-Pinto, Costa, & Osorio-de-Castro, 2011).

Diferindo do modelo adotado pelo SUS na distribuição gratuita de todos os remédios prescritos, o programa adotou um novo instrumento de ação na política de medicamentos, que é o copagamento, em que o paciente recebe o remédio pretendido com um subsídio governamental, mas também paga a diferença no preço. E, quanto à questão crítica do SUS, em que estoques localizados em postos e hospitais específicos são de acesso limitado, ou nas grandes cidades, onde pontos de distribuição são, muitas vezes, localizados em regiões distantes, implicando custo extra de transporte, houve a vantagem do programa pela maior capilaridade geográfica no atendimento das Farmácias Populares.

Contudo, no final de 2006, o governo lançou nova modalidade para a distribuição de medicamentos, com a possibilidade de credenciamento da rede privada de farmácias no Programa "Aqui Tem Farmácia Popular". As mudanças se devem a um conjunto de fatores, nos quais a rede pública, com farmácias próprias do governo e em parceria com estados e municípios, mostrou-se limitada para um crescimento mais expressivo pelas regiões do País devido, principalmente, aos custos elevados de implantação e manutenção. Uma vantagem importante foi a mudança estrutural do novo modelo de distribuição, com a integração das farmácias privadas, pois, na rede pública, o programa opera com custos fixos e operacionais muito altos, além do subsídio aos medicamentos implícitos nos preços, enquanto, na nova forma de integração com as farmácias particulares, esses custos desaparecem, uma vez que toda a transação é absorvida pela operação regular, utilizando as instalações, pessoal, tecnologia, gestão de estoques e logística empresarial. Nesse novo molde, os medicamentos do Programa Farmácia Popular são apenas alguns daqueles adicionais entre os normalmente ali comercializados. A gestão logística eficiente das farmácias particulares confere outra vantagem a essa forma de distribuição de medicamentos à população, pois garante sua disponibilidade na quantidade e momento necessários para adesão aos tratamentos prescritos.

Alterações e desenvolvimento

O governo lançou, em 14 de fevereiro de 2011, o Programa "Saúde não Tem Preço", estabelecendo gratuidade nos tratamentos considerados prioritários, como diabetes e hipertensão e, a partir de junho de 2012, para o tratamento de asma. Nesse programa, as farmácias passam a ser ressarcidas pelo Ministério da Saúde no valor integral dos medicamentos, de acordo com o valor de referência estabelecido pelo Governo Federal (Febrafarma, 2008).

Segundo o coordenador do programa no Ministério da Saúde (2013), a meta federal era alcançar 600 farmácias do governo no País, que distribuíssem 113 itens, mediante processo de licitação nas compras de medicamentos; nas farmácias particulares credenciadas ao "Aqui tem Farmácia Popular", são distribuídos 24 itens, definidos pelo Ministério da Saúde, ficando a critério dessas farmácias a escolha dos fornecedores. A indústria farmacêutica pública atende apenas à demanda de medicamentos adquiridos diretamente pelo governo, mediante licitação de compras, e esse fornecimento não se estende às redes privadas.

De acordo com a Fiocruz (2014), gestora das farmácias do governo e em parceria com os estados e municípios, em São Paulo, capital, a proporção das receitas oriundas do sistema de saúde particular soma aproximadamente 59,7% do total, enquanto os 40,3% restantes são provenientes do SUS e de entidades filantrópicas, como a Santa Casa de Misericórdia. Mesmo que esses dados representem apenas uma amostra das receitas encaminhadas nas farmácias do governo, já que são compiladas manualmente por funcionários, processo sujeito a falhas, essa porcentagem representa uma distorção na proposta inicial do programa, e os elevados percentuais das receitas procedentes do SUS sinalizam deficiências na assistência farmacêutica ali praticada, as quais comprometem a disponibilidade aos pacientes, que acabam buscando as Farmácias Populares como cobertura a tais falhas, mesmo que tenham que pagar uma parcela do seu preço, no sistema de copagamento.

Um estudo realizado pela Controladoria-Geral da União (CGU), no período de agosto de 2004 a julho de 2006, em municípios de até 500 mil habitantes, afirmava que a assistência farmacêutica prestada pelo SUS vinha apresentando problemas graves e recorrentes de ineficiência logística, com falhas nos controles, fraudes e desvios de recursos, acabando por comprometer a disponibilidade de medicamentos aos potenciais beneficiários (Vieira, 2008). Tal pesquisa veio demonstrar que o principal entrave à provisão pública de medicamentos nas unidades básicas do SUS estava na sua má gestão, em termos de falhas em planejamento e controle na distribuição dos fármacos, mais do que na escassez dos recursos públicos a esse modelo de acesso.

Desempenho da política pública

A presente análise crítica foca como aspectos fundamentais: os valores públicos transferidos ao programa, o número de entidades conveniadas e a adequação da lista de remédios selecionada para operar.

Houve um aumento significativo do gasto público ao longo dos anos, em valores transferidos do Ministério da Saúde às farmácias particulares credenciadas ao "Aqui Tem Farmácia Popular", passando de R$ 34,7

milhões em 2006, início da iniciativa, para um patamar de R$ 2,4 bilhões em 2014. A evolução da verba pública destinada ao programa está apresentada na Tabela 1, e os gastos públicos com as farmácias do governo, na Tabela 2.

Tabela 1. Gastos do Ministério da Saúde no programa "Aqui tem Farmácia Popular"

Ano	Valores em R$ milhões
2006	34,7
2007	157,1
2008	323,8
2009	287,6
2010	247,2
2011	831,1
2012	1.397,6
2013	1.862,2
2014	2.411,8

Fonte: FNS/MS – Ministério da Saúde (2015).

Tabela 2. Gastos do Ministério da Saúde com farmácias próprias do governo

Ano	Valores em R$ milhões
2011	63,6
2012	62,6
2013	59,4
2014	64,9

Fonte: FNS/MS – Ministério da Saúde (2015).

São pouco expressivos os gastos públicos destinados às farmácias do governo, comparados aos investimentos no "Aqui Tem Farmácia Popular", refletindo a estratégia de crescimento baseada na integração com a rede privada de farmácias. Os gastos do Governo Federal com o "Aqui Tem Farmácia Popular" são também muito superiores àqueles da assistência farmacêutica nas unidades básicas do SUS, que totalizaram R$ 1,05 bilhão em 2014 (Ministério da Saúde, 2015). Estudo recente estima que os custos do Programa Farmácia Popular, na modalidade de integração com a iniciativa privada, giram em torno de 150% a mais que os serviços de assistência farmacêutica nas unidades básicas do SUS (Carraro, 2014).

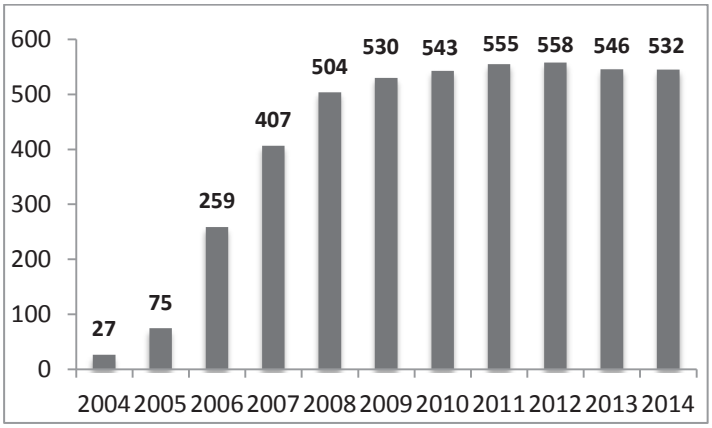
O Programa Farmácia Popular define sua lista de medicamentos baseado na Relação Nacional de Medicamentos Essenciais (Rename), utilizada como base para o rol de medicamentos essenciais das unidades básicas do SUS. A prioridade é dada ao atendimento às patologias crônicas não transmissíveis, sendo esses medicamentos eleitos para gratuidade, como é o caso dos tratamentos de diabetes, hipertensão e

asma. Nessa definição, também foram considerados os medicamentos que compõem os programas assistenciais e de Secretarias do Ministério da Saúde. A maior parte, em torno de 80% dos medicamentos distribuídos, é de genéricos; entre 6% e 8% são remédios de referência; e cerca de 12% a 14% são similares (Ministério da Saúde, 2013).

Atores-chave do programa entrevistados sugeriram um catálogo mais amplo de medicamentos distribuídos, incluindo mais princípios ativos para patologias já atendidas, mais modernos e de melhor qualidade, e a inclusão na lista de outras classes de remédios, como antibióticos, analgésicos, anti-inflamatórios, medicamentos de alto custo e para o tratamento de doenças tropicais e endêmicas, mal de Alzheimer, depressão e outras doenças do sistema nervoso central.

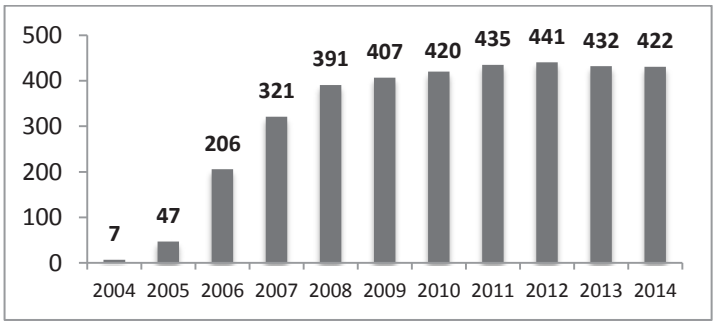
De acordo com a sua coordenação no Ministério da Saúde (2013), o programa é considerado inovador pela capilaridade geográfica, e a meta é ampliar, por meio da integração com as redes de farmácias particulares. O programa atende 21.951.668 pacientes usuários (Associação Brasileira das Indústrias de Medicamentos Genéricos, 2014). Entretanto, como desafio para o crescimento, foi mencionada a existência de municípios sem farmácias e drogarias, municípios que dispõem destas, porém sem registros, ou sem acesso à internet para a comunicação com o Ministério da Saúde.

Gráfico 1. Evolução do número de farmácias próprias do governo



Fonte: DAF/SCTIE/MS – Ministério da Saúde (2015).

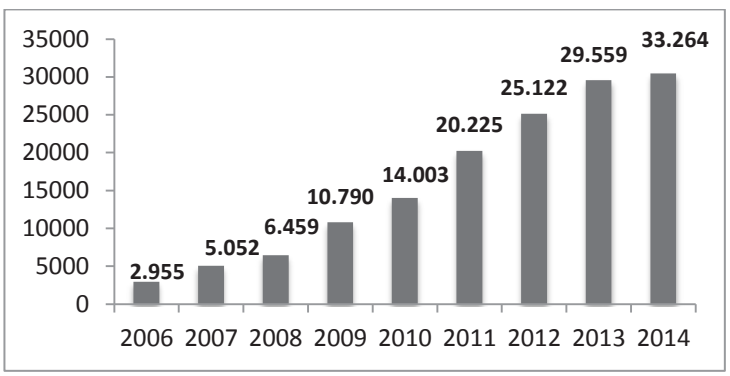
Gráfico 2. Número de municípios atendidos pela rede própria do governo



Fonte: DAF/SCTIE/MS – Ministério da Saúde (2015).

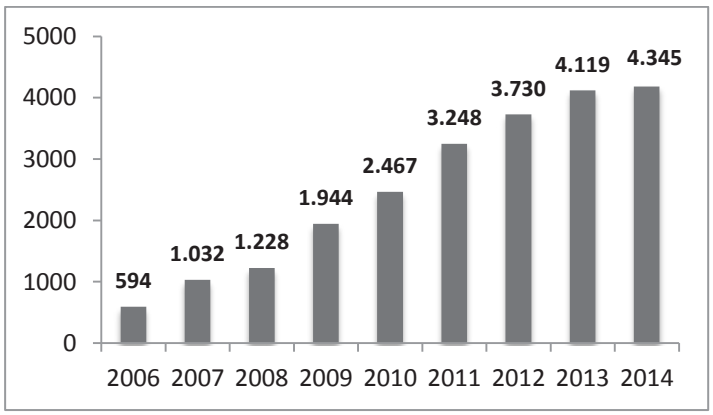
Observa-se estabilização e até encolhimento no número de Farmácias Populares e municípios atendidos pelo programa dentro dos modelos de rede própria do Governo Federal e em parceria com os estados e municípios.

Gráfico 3. Número de farmácias do programa "Aqui tem Farmácia Popular"



Fonte: DAF/SCTIE/MS – Ministério da Saúde (2015).

Gráfico 4. Número de municípios atendidos pelo programa "Aqui tem Farmácia Popular"



Fonte: DAF/SCTIE/MS – Ministério da Saúde (2015).

Os dados demonstram crescimento expressivo no número de estabelecimentos credenciados, aumentando de 2.955 pontos de venda em 2006 para 33.264 farmácias particulares em 2014. Houve também um aumento significativo no número de municípios atendidos, passando de 594, em 2006, para 4.345, em 2014 (Ministério da Saúde, 2015).

Entretanto, de acordo com a Abrafarma (2014), o programa apresenta limitações no atendimento aos municípios menores, nos quais estão presentes, em sua maioria, as farmácias de pequeno porte, que não têm as mesmas condições de negociação que as redes de farmácias junto aos fornecedores, dado o menor volume de medicamentos comercializados. Além disso, tais estabelecimentos de pequeno porte apresentam outras limitações – como baixo capital de giro para investimentos em estoques e tecnologia da informação – impactando negativamente na participação no programa.

As redes de farmácias localizadas nas grandes cidades têm maior poder de barganha e conseguem negociar melhores descontos junto aos fornecedores, viabilizando a comercialização dos medicamentos no programa, especialmente aqueles oferecidos com gratuidade, considerando que é baixo o valor que lhes é ressarcido pelo governo. Essas redes também possuem maior capacidade para investimentos em tecnologia da informação para a gestão logística eficiente e para viabilizar a comunicação com o Ministério da Saúde.

Ainda no que se refere aos aspectos financeiros, nas palavras do presidente executivo do Sindicato da Indústria de Produtos Farmacêuticos no Estado de São Paulo (2013), que representa esse segmento industrial no estado,

> os valores de referência estabelecidos pelo governo para o ressarcimento às farmácias particulares necessitam, pelo menos, cobrir os custos de fabricação, pois nenhuma indústria tem condições de vender medicamentos com prejuízo financeiro. Para a

> indústria farmacêutica não é interessante que seus produtos faltem nas farmácias credenciadas, pois, se a classe médica prescreve o produto e os pacientes não o encontram disponível, provavelmente, numa próxima vez, prescreverá outra marca.

Ele sugere que o modelo de copagamento seja adotado para todos os medicamentos no programa, a exemplo da Espanha, e comenta que os valores de referência necessitam ser reajustados, pois o governo estabeleceu, desde o início das operações, um valor médio para esses preços, que, desde então, não foi corrigido. O sindicato aponta que a gratuidade estabelecida para alguns medicamentos somente foi alcançada graças a maiores descontos concedidos pela indústria farmacêutica. Foi sugerida prioridade ao atendimento das classes menos favorecidas, considerando que o Brasil não está no mesmo patamar de desenvolvimento econômico e social de países desenvolvidos, onde a assistência farmacêutica é universal, como é o caso da Inglaterra, referência em saúde pública.

Do ângulo das redes de varejo pesquisadas, com atuação na cidade de São Paulo, o Programa Farmácia Popular é considerado importante para essas empresas, pois, além de proporcionar rentabilidade financeira, aumenta o fluxo de consumidores nas lojas, que retiram os medicamentos no programa e acabam comprando também outros produtos. O programa traz às lojas um novo segmento de mercado, constituído pela população das classes de menor renda, que passaram a ser novas consumidoras dessas farmácias.

No que se refere aos aspectos operacionais do programa, o Ministério da Saúde (2013) afirma que, para se obter o benefício, basta que o paciente apresente o seu número de Cadastro de Pessoa Física (CPF), documento com fotografia e a receita médica, com validade de 120 dias, contendo o número do CRM do médico, em qualquer um dos estabelecimentos credenciados ao programa "Aqui Tem Farmácia Popular" ou nas farmácias do governo. Esses dados são inseridos em *softwares* das farmácias e as informações são enviadas, via internet, para o Ministério da Saúde, para analisar e autorizar o benefício. Esse ponto é também crítico, pois o sistema de comunicação entre as lojas e o Ministério da Saúde tem falhas, trazendo impacto negativo nas retiradas dos remédios pelos pacientes e no ressarcimento às farmácias.

Apontou-se, como necessidade de melhoria, a ampliação dos mecanismos de segurança para evitar fraudes, realizando verificação das informações na autorização para o fornecimento dos medicamentos nas farmácias, comparando com as retiradas feitas nas unidades do SUS (Ministério da Saúde, 2013).

Os entrevistados das farmácias opinam que o programa poderia ser mais efetivo como alternativa de acesso aos medicamentos mediante a simplificação do processo de aprovação do benefício pelo Ministério da Saúde, apontado como muito burocrático. Foi também indicada a necessidade de o governo ampliar o período de credenciamento dos estabelecimentos, o qual ocorre apenas uma vez ao ano. Após o pedido de credenciamento, normalmente demora-se mais de um ano para que uma nova loja possa ope-

rar no programa.

A mesma direção foi apontada em entrevista feita, em 2014, com a coordenadora do Programa Farmácia Popular (2014) nos anos de 2006 e 2007, observando a necessidade de se ampliarem os investimentos em tecnologia da informação nos programas governamentais de assistência farmacêutica, para a melhoria de controles, maior eficiência nas operações logísticas e em toda a cadeia de suprimentos de medicamentos à população.

Segundo especialistas, como Regina Marsiglia (2014), docente de Medicina Social e Serviço Social, o Programa Farmácia Popular representa mais uma ação do Governo Federal para tentar cobrir a deficiência no atendimento da assistência farmacêutica nas unidades do SUS, que fornece gratuitamente à população. A pesquisadora acredita que o programa foi criado com o objetivo de dar maior visibilidade ao Governo Federal perante a população e que a imagem de inovação não reflete a realidade, pois, antes dele, o governo já distribuía gratuitamente uma lista de medicamentos essenciais, baseada na Rename, nas unidades básicas do SUS. Além disso, mesmo antes da aprovação do SUS na Constituição Federal de 1988, já havia a Central de Medicamentos (CEME) no Ministério da Saúde, criada em 1971 com o objetivo de melhorar o acesso aos medicamentos por meio do sistema público de saúde, em que vários deles eram produzidos pela Fundação para o Remédio Popular (FURP). Em São Paulo, num outro exemplo, em 1995, a Secretaria de Estado da Saúde ampliou o número de medicamentos a serem distribuídos com o programa "Dose Certa".

Além desses programas apontados pela pesquisadora, o "Programa Remédio em Casa", implementado em 2005 pela Secretaria Municipal da Saúde de São Paulo, tem tido muito sucesso como alternativa de acesso aos essenciais, incluindo a distribuição de 12 medicamentos, gratuitamente entregues pelo correio nos domicílios dos pacientes.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Programa Farmácia Popular é uma iniciativa importante do Governo Federal para ampliar o acesso aos medicamentos para mais pessoas e regiões do Brasil, ao mesmo tempo que vem contribuir para aliviar as despesas familiares, principalmente as das camadas populares, em que os gastos com medicamentos têm maior peso no orçamento.

Uma breve reflexão sobre as características do Estado brasileiro pode auxiliar a entender os limites de uma política social como o programa em pauta. No Brasil, não houve um Estado do Bem-Estar Social como se apresentou aos europeus no período pós-Segunda Guerra, tendo mesmo sido chamado por alguns entre nós de "Estado do Mal-Estar Social" (Oliveira, 2004). O caso latino-americano, segundo esse autor, no entanto, acompanhou o desmonte mundial da proteção social ocorrida após 1970 com a chamada reestruturação produtiva e do capital, processos agravados na década de 1990, o que se radicalizou com a crise financeira de 2007/2008, com a austeridade fiscal. Essa rede anterior de proteção social abrangia o seguro-desemprego, assistência social, previdência e sistemas de saúde, ou seja, participava da construção do ambiente social e urbano. A partir das políticas neoliberais e

do Estado mínimo, as ditas políticas sociais se encolheram e buscaram atender o essencial, sem assumir a universalidade das ações, ao contrário da implantação do SUS, este, sim, um programa de alcance universal. O Programa Farmácia Popular se insere nesse contexto.

Observou-se, ao longo dos anos, que uma parcela importante de usuários do Programa Farmácia Popular é proveniente das unidades de atendimento do SUS, o que revela ineficiência na assistência pública farmacêutica, a comprometer a disponibilidade dos medicamentos gratuitos à população. O direcionamento de usuários do SUS às Farmácias Populares representa, portanto, uma distorção no público-alvo do programa, além de ter beneficiado os consumidores de estratos médios da população, clientes das redes de farmácias populares, uma vez que o SUS tem servido mais às chamadas camadas populares.

A estratégia de crescimento do programa baseada na integração com a iniciativa privada foi considerada o melhor caminho para o seu crescimento, pois concentrou o direcionamento da verba pública no subsídio aos medicamentos, e não na implantação e manutenção de farmácias do governo, ao mesmo tempo que conta com a gestão logística eficiente das farmácias particulares, garantindo, assim, a disponibilidade dos medicamentos à população. Porém, é imprescindível que o Governo Federal reveja os valores de referência ressarcidos às farmácias e também estude a possibilidade de isenção ou redução de impostos sobre os medicamentos, que são considerados bens essenciais, a exemplo de outros países, como os Estados Unidos, Reino Unido, Canadá, Suécia, México e Colômbia, em que os medicamentos são isentos de impostos (Sindusfarma, 2013).

Foi indicado, como limitação do Programa "Aqui Tem Farmácia Popular", o fato de as farmácias de pequeno porte encontrarem maior dificuldade para operarem, dado o baixo valor de referência ressarcido pelo governo, o que fragiliza ainda mais o acesso aos medicamentos nos municípios menores. A redução na burocracia se faz necessária, tanto no processo de renovação e cadastramento de novas farmácias particulares como na concessão do benefício aos pacientes pelo Ministério da Saúde. Novos investimentos em tecnologia da informação agilizariam esses processos por meio do uso da internet.

Poderia ser avaliada e mantida a prioridade a alguns segmentos sociais no programa, como os de baixa renda e, ainda, por exemplo, os públicos infantil e idoso, para a distribuição de medicamentos mais modernos. O programa deve ser notado como importante alternativa de acesso aos medicamentos, mas este não isenta o Estado do seu dever de garantir a sua disponibilidade gratuita nas unidades de atendimento do SUS, pois uma parcela importante da população ainda depende da gratuidade para o acesso aos medicamentos no Brasil.

Vale lembrar, ainda, que o programa "Aqui Tem Farmácia Popular", na modalidade de parceria com a iniciativa privada, por ser mais caro aos cofres públicos que o modelo de distribuição de fármacos convencional nas unidades básicas do SUS, esbarra numa premissa constitucional em que o Estado deve atentar para a questão da econo-

micidade na alocação dos recursos públicos entre os programas de governo, e, até o momento, não foi comprovada efetividade superior na integração com a iniciativa privada que justifique essa prioridade, em detrimento da provisão pública de medicamentos à população pelo SUS.

O desenvolvimento de estudos comparativos, em maior profundidade, entre os principais modelos de distribuição pública de medicamentos essenciais, como o Programa "Aqui Tem Farmácia Popular", distribuição nas unidades básicas de saúde do SUS e programa "Remédio em Casa", em São Paulo, poderia servir de base para uma melhor definição das políticas públicas e estratégias de distribuição deles no Brasil.

Além dos custos de aquisição dos medicamentos, impostos e custos operacionais, poderiam ser incluídos outros aspectos nesta análise, como o custo da falta dos medicamentos, que pode aumentar os gastos com internações decorrentes das complicações na saúde da população devido à interrupção nos tratamentos; aumento das ações judiciais criadas para o custeio desses medicamentos que estão faltando; custos dos desperdícios pelas compras de remédios em excesso, com perdas dos produtos por prazos de validade vencidos e elevados custos de estoque; problemas de gestão, como a falta de capacitação de pessoal, falhas no planejamento de demanda dos remédios e uso de tecnologias de informação arcaicas no atendimento das unidades do SUS. Estes são exemplos de ineficiências na gestão pública que, além de representarem desperdícios de recursos, oferecem "oportunidades" para "desvios" e "práticas não éticas", que acabam onerando ainda mais os cofres públicos.

Em 2016, em decorrência dos problemas de natureza política por que passou a sociedade brasileira, aguardavam-se alterações no programa. No início do ano, devido a ajustes fiscais, considerados necessários para o reequilíbrio das contas públicas, o Governo Federal reduziu os descontos nos medicamentos comercializados no programa "Aqui Tem Farmácia Popular". Também, no primeiro semestre de 2017, foi anunciado, pelo Governo Temer, o fim do programa na rede de farmácias próprias do governo, em razão dos altos custos de implantação e manutenção dessas farmácias.

Após o *impeachment* da Presidente Dilma Roussef, já no Governo Temer, quando argumentos de controle dos gastos públicos parecem questionar a viabilidade do próprio SUS, ainda em junho de 2017, o futuro do programa permanecia sem definição quanto à continuidade como política social de Estado, mas parte da imprensa já anunciou o seu fim. É inegável, entretanto, que, se for extinto, o Programa Farmácia Popular deixará lacuna no atendimento de camadas vulneráveis da população, o que exigirá sua superação.

REFERÊNCIAS

Amorim, M. C. S., & Perillo, E. B. F. (Orgs.). (2008). *Para entender a saúde no Brasil 2*. São Paulo, SP: Editora LCTE.

Associação Brasileira das Indústrias de Medicamentos Genéricos. (2014). Entrevista por à S. R. P. de Almeida. São Paulo, SP.

Associação Brasileira de Rede de Farmácias e Drogarias. (2014). São Paulo, SP.

Boschetti, I., Behring E. R., Santos, S. M. M., & Mioto, R. C. T. (Orgs.). (2010). *Capitalismo em crise: Política social e direitos*. São Paulo, SP: Editora Cortez.

Caderno de Economia & Negócios (2015, Junho 26). Fóruns Estadão Saúde. O Estado de S. Paulo, H5.

Carraro, W. B. W. H. (2014). *Desenvolvimento econômico do Brasl e o programa Aqui Tem Farmácia Popular: Limitantes e potencialidades* (Tese de doutorado, Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul). Recuperado de http://hdl.handle.net/10183/103962

Santos-Pinto, C. B., Costa, N. R., & Osorio-de-Castro, C. G. S. (2011). Quem acessa o Programa Farmácia Popular do Brasil? Aspectos do fornecimento público de medicamentos. *Ciência & Saúde Coletiva*, 16(6), 2963-2973. doi:10.1590/S1413-81232011000600034

Faleiros, V. P. (2009). *A política social do estado capitalista.* São Paulo, SP: Editora Cortez.

Federação Brasileira da Indústria Farmacêutica. (2008). *Saúde e indústria farmacêutica em debate*. São Paulo, SP: Editora Cubzac.

Fundação Oswaldo Cruz. (2014). Entrevista realizada com o Departamento de Gerência Técnica da Fiocruz. Rio de Janeiro, RJ.

Gazeta Mercantil. (2000). *A indústria farmacêutica*. Panorama Setorial, I.

Marsiglia, R. G. (2014). *Entrevista realizada com o Departamento de Medicina Social da Faculdade de Ciências Médicas Santa Casa de São Paulo e do Programa de Estudos Pós-Graduados em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica*. São Paulo, SP.

Ministério da Saúde. (2013). Entrevista com o *Coordenador Geral de Gestão do Programa Farmácia Popular*. Brasília, DF.

Ministério da Saúde. (2015). *Portal da Saúde.* Brasília, DF. Recuperado de http://189.28.128.178/sage/

Oliveira, F. (2004). *Por que política?* Palestra no Fórum da Sociedade Civil na Unctad, São Paulo, SP. Recuperado de http://www.ibase.br/userimages/francisco_de_oliveira_port.pdf

Pereira, P. A. P. (2008). *Política social: Temas & questões.* São Paulo, SP: Editora Cortez.

Picarelli, M. F. S. P., & Aranha, M. I. (2001). *Política de patentes em saúde humana.* São Paulo, SP: Editora Atlas.

Programa Farmácia Popular. (2014). *Coordenadora nos anos de 2006 e 2007.* São Paulo, SP.

Sindicato da Indústria de Produtos Farmacêuticos no Estado de São Paulo. (2013). *Entrevistas com presidente executivo do Sindicato da Indústria de Produtos Farmacêuticos no Estado de São Paulo.* São Paulo, SP.

Sindicato da Indústria de Produtos Farmacêuticos no Estado de São Paulo. (2014).

O setor farmacêutico brasileiro: Desafios e tendências.

Vieira, F. S. (2008). Qualificação dos serviços farmacêuticos no Brasil: Aspectos inconclusos da agenda do Sistema Único de Saúde. *Revista Panamericana de Salud Pública*, 24(2), 91-100. doi:10.1590/S1020-49892008000800003

World Health Organization. (2001). *How to develop and implement a national drug policy, 1988* (2nd ed.). Geneva, Switzerland. Recuperado de http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/42423/1/924154547X.pdf

World Health Organization. (2004). *The world medicines situation.* Geneva, Switzerland. Recuperado de http://www.searo.who.int/LinkFiles/Reports_World_Medicines_Situation.pdf

World Health Organization. (2006). *Measuring transparency in medicines registration, selection and procurement.* Geneva, Switzerland. Recuperado de http://www.who.int/medicines/areas/policy/goodgovernance/Transparency4CountryStudy.pdf

COALIZÕES DE GOVERNO: UMA MEDIDA DE CONCENTRAÇÃO ALTERNATIVA

GOVERNMENT COALITION: AN ALTERNATIVE CONCENTRATION INDICATOR

COALICIONES DE GOBIERNO: UNA MEDIDA ALTERNATIVA DE CONCENTRACIÓN

RESUMO

Nos últimos 30 anos, nenhum presidente do Brasil teve uma maioria de congressistas do partido pelo qual foi eleito. Para ter apoio no Legislativo, a estratégia utilizada pelos presidentes foi formar uma coalizão de governo com outros partidos. A literatura aponta que a principal moeda de troca formal é a distribuição de ministérios e que a partilha é proporcional à quantidade de congressistas de cada partido da coalizão. O pressuposto que envolve esse tema é o de que parlamentos proporcionais estariam mais satisfeitos e agiriam de modo mais regrado por causa do sentido de justiça. A principal medida utilizada para medir a distribuição das pastas é a Taxa de Coalescência. Este trabalho aponta que esse índice não tem consistência estatística e sugere uma medida de concentração alternativa: o Índice G.

PALAVRAS-CHAVE: Taxa de Coalescência, Índice G, coalizão, disciplina partidária, presidencialismo de coalizão.

Joice Godoi Garcia joicegodoigarcia@gmail.com
Doutoranda em Administração Pública e Governo pela Fundação Getulio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo – São Paulo – SP, Brasil

Submetido 02.12.2016. Aprovado 11.08.2017

Avaliado pelo processo de *double blind review.*

DOI: http://dx.doi.org/10.12660/cgpc.v22n72.65099

Esta obra está submetida a uma licença Creative Commons

Abstract

In the last 30 years, no Brazilian president has had a majority of congress members in the party that elected him/her. In order to have support in the legislature, their strategy has been to form a government coalition with other parties. The literature indicates that the main currency used by presidents is the distribution of ministries, and that this division is proportional to the number of members of each party in the coalition. The presupposition to this theme is that proportional parliaments would be more satisfied, and would therefore act in a more regulated manner because of their sense of justice. The main indicator used to measure the distribution of ministries is the Coalescence Rate. This paper argues that this index has no statistical consistency, and suggests an alternative concentration indicator: the G. Index

Keywords: *Coalescence rate, G Index, coalition, party discipline, coalitional presidentialism.*

Resumen

En los últimos 30 años, ningún presidente de Brasil tuvo una mayoría de congresistas del partido por el cual fue elegido. Para tener apoyo en el Legislativo, la estratégia utilizada por los presidentes fue formar una coalición de gobierno con otros partidos. La literatura apunta que la principal moneda de cambio formal es la distribución de ministerios, y que el reparto es proporcional a la cantidad de congresistas de cada partido de la coalición. El supuesto que implica este tema es el de que parlamentos proporcionales estarían más satisfechos y actuarían más regladamente debido al sentido de justicia. La principal medida utilizada para medir la distribución de ministerios es la Tasa de Coalescencia. Este trabajo apunta que este índice no tiene consistencia estadística y sugiere una medida de concentración alternativa: el Índice G.

Palabras clave: *Tasa de coalescencia, coalición, Índice de G, disciplina partidaria, presidencialismo de coalición.*

INTRODUÇÃO

Diferentemente do parlamentarismo, em que o Executivo é eleito pelo parlamento e permanece no gabinete sujeito à confiança deste, no presidencialismo, a eleição do chefe do Executivo é realizada por meio do voto popular direto ou indireto – via colégio eleitoral – e o mandato do presidente é fixo (Carey, 2005). O presidente administra a composição do governo e tem alguma autoridade constitucionalmente garantida de legislar. Essas são as características gerais – relativas à origem e a sobrevivência do Executivo – que distinguem os dois sistemas.

Alguns autores questionaram a governabilidade do sistema presidencialista brasileiro, por conta de alguns aspectos mais específicos (Abranches, 1988; Linz, 1991; Mainwaring, 1993; Stepan & Skach, 1993). Para estes, as regras institucionais – que reúnem a representação proporcional do parlamento, o multipartidarismo e o presidencialismo, mandatos independentes do Executivo e do Legislativo – poderiam acarretar um ambiente instável, sujeito a paralisia decisória. Em outras palavras, a variedade e o elevado número de forças e preferências políticas, bem como as distintas competências dos poderes, poderiam ser conflitantes.

Entretanto, nos quase 30 anos desse sistema de governo no Brasil, é possível observar que o País é governável, pois diferentes agendas legislativas de diversos presidentes foram aprovadas (Amorim, 2000; Couto & Arantes, 2006; Figueiredo & Limongi, 1999; Melo, 2002). A estabilidade estaria ancorada em um mecanismo de interação entre o Executivo e o Legislativo semelhante ao parlamentarista: as coalizões de governo.

Coalizão é entendida como um conjunto de indivíduos ou grupos unidos para um propósito comum. No caso de políticos, diz respeito a um agrupamento de indivíduos pertencentes a um ou mais partidos a fim de administrar o governo (Nyblade & Strom, 2009).

Os estudos no plano federal destacam que, para o Executivo implementar suas estratégias de *policy-making*, é necessário o apoio político-partidário do Legislativo. Pereira, Power e Raile (2011) argumentam que esse suporte pode ser estabelecido via *política de pork* e/ou por meio de uma política de acordos de bens de coalizão. A *política de pork* é caracterizada, principalmente, pela aprovação do Executivo de emendas parlamentares individuais ou coletivas para atender demandas específicas de suas bases de apoio. Já os bens de coalizão são o compartilhamento do controle de pastas do gabinete e de cargos do alto escalão.

Apesar da existência de outras ferramentas à disposição do Executivo, a literatura aponta que a formação da coalizão pautada nas alianças interpartidárias para composição dos gabinetes é uma moeda de troca fundamental para o presidente angariar o apoio necessário no legislativo (Abranches, 1998; Amorim, 2000; Figueiredo & Limongi, 1999; Melo, 2002; Pereira et al., 2011).

Amorim (2000) destaca que o formato de um gabinete presidencial não está sujeito exclusivamente à quantidade de partidos e a ter ou não o controle da maioria de cadeiras no parlamento. O autor aponta que os gabinetes presidenciais podem variar conforme o modo como os partidos estão neles representados. Estudos sobre os gabinetes formados em sistemas parlamentaristas e presidencialistas apontam que essa distribuição das pastas pode ser proporcional ao peso dos partidos da coalizão no congresso (Amorim, 2000, 2006; Pereira, Power, & Rennó, 2005). Delineados dessa forma, esses acordos colaborariam para que o parlamento tivesse um comportamento previsível, ou seja, mais disciplinado em conformidade com as preferências do Executivo nas votações do Plenário (Amorim, 2000).

Ao examinar as votações nominais de 1985 a 1998 da Câmara dos Deputados do Brasil, Amorim (2000) conclui que a distribuição proporcional dos postos ministeriais contribui para um comportamento disciplinado dos parlamentares da coalizão, tal como é observado em um sistema parlamentarista.
Apesar de essa questão já ter sido explorada para o contexto brasileiro, o presente estudo visa contribuir para a análise da principal variável independente: a medida de proporcionalidade.

O indicador que predomina na ciência política é a Taxa de Coalescência difundida por Amorim (2000). Esse trabalho propõe a utilização do Índice G como uma medida alternativa. O G é uma medida frequentemente utilizada na área de Economia Regional e foi adaptada por Silva (2009) para analisar a concentração eleitoral dos deputados paulistas nas eleições de 1994 a 2006.

Assim, o objetivo deste estudo é calcular o Índice G para os gabinetes presidenciais formados de 1985 a 2014, como fez Amorim com a Taxa de Coalescência, e observar a correlação das duas medidas em questão.
Além desta introdução, este estudo está estruturado em mais quatro seções. Na seção seguinte, são expostos os dois indicadores,

fórmulas de cálculo e seus atributos estatísticos. Na terceira, é simulada uma distribuição partidária de pastas de gabinetes fictícios em relação às cadeiras parlamentares e os respectivos resultados para cada um dos indicadores. Nessa mesma seção, são analisados os resultados dos dois indicadores para os gabinetes presidenciais brasileiros formados de 1985 a 2014. Por fim, as considerações finais, na última seção, apresentam uma síntese do trabalho, retomam o debate tendo em vista os resultados empíricos e apresentam uma breve agenda de estudos sobre o tema.

MEDIDAS DE DISPERSÃO DOS GABINETES DE COALIZÃO

Apesar de a literatura nacional sobre o presidencialismo de coalizão ter avançado em diversos aspectos sobre o tipo e o funcionamento dos gabinetes brasileiros, o índice utilizado para medir o grau de concentração das pastas ministeriais foi pouco explorado. A ideia da medida de dispersão/proporcionalidade/desconcentração é avaliar se a distribuição dos ministérios feita pelo presidente aos partidos da coalizão é correspondente ao tamanho parlamentar de cada partido aliado no total de congressistas da coalizão.

Amorim (2000) foi o pioneiro a discutir esse assunto. O autor desenvolveu a Taxa de Coalescência, o indicador que predomina nos estudos para analisar a distribuição partidária das pastas em relação ao quantitativo de parlamentares dos respectivos partidos (Ames, 2003; Anastasia, Melo, & Santos, 2004; Cintra, 2007; Mauerberg, 2016; Santos, Vilarouca, & Mantovani, 2007).

Na próxima seção, será analisada a Taxa de Coalescência e apresentado o Índice G como proposta de um índice de concentração alternativo à medida tradicional. Em ambos, considera-se que o poder de barganha de um partido é diretamente proporcional ao tamanho de sua bancada no Legislativo.

Vale ressaltar que os dois índices apresentam limitações quanto à ponderação dos ministérios. As duas fórmulas têm como pressuposto que todos os ministérios têm o mesmo valor político. A quantidade de cargos comissionados, orçamento da pasta, entre outros, não são fatores considerados no cálculo. Esses bens de coalizão podem fazer com que uma pasta seja preterida em relação a outra. Além disso, o valor de uma pasta pode ser diferente entre os partidos, ou seja, pode ser que o Ministério do Meio Ambiente seja mais valioso para um partido que tenha área socioambiental com plataforma política do que para outro com uma plataforma mais ampla ou de outra área, por exemplo. Outro ponto de diferenciação das preferências interpartidárias é a experiência da legenda na direção de um ministério. O fato de estar à frente de um determinado ministério por vários anos ou governos pode ser mais valorizado pelo partido que tem experiência na pasta.

Taxa de Coalescência

Com base no Índice de Proporcionalidade de Rose (1984), utilizado para comparar sistemas eleitorais proporcionais e não proporcionais, Amorim (2000) desenvolveu a Taxa de Coalescência para medir a relação entre cotas ministeriais e o peso parlamentar dos gabinetes presidenciais.

Para o cálculo, é necessário identificar os

acordos político-partidários para composição do gabinete por meio do mapeamento do perfil partidário de cada ministro nomeado. Em todos os estudos de Amorim (1994, 1998, 2000, 2007), são utilizados dados sobre a filiação partidária do ministro, a data de sua nomeação e exoneração, bem como o peso parlamentar correspondente à bancada de seu respectivo partido no Legislativo.

Com adaptação das siglas para aplicação em qualquer ente ou forma de governo, a fórmula do indicador é:

Gabinete = 1 – 1⁄2 ∑ (|Apc/Ac – Ppc/Pc|)

Onde:

Ppc- total de pastas do partido p da coalizão c;

Pp- total de pastas do gabinete da coalizão c;

Ap- total de assentos no Legislativo do partido p na coalizão c;

Ac- total de assentos no Legislativo de todos os partidos da coalizão c.

Segundo o autor, a taxa varia de zero a um. O valor zero indica a ausência de correspondência entre as recompensas ministeriais e a percentagem de cadeiras. O valor um significa correspondência perfeita entre cotas secretariais e pesos legislativos dos partidos. Entretanto, não está clara a comparação que se pode realizar entre dois resultados quaisquer nesse intervalo.

Por construção, a Taxa de Coalescência é uma medida de dispersão por médias e não considera a magnitude de cada partido na coalizão. Isso impossibilita a atribuição de pesos diferentes aos partidos segundo suas respectivas representações no Legislativo. Ou seja, esse indicador apresenta dificuldades significativas que comprometem a interpretação de seus resultados por não permitir classificar o grau de participação de cada partido no gabinete.

Índice G

Tendo em vista a restrição intrínseca da Taxa de Coalescência, para saber o modo como os partidos estão representados no gabinete e, assim, poder relativizar os resultados, é proposta aqui a utilização do Índice G, um índice de concentração frequentemente empregado em trabalhos de Economia Regional para identificar aglomerações industriais.

Recentemente, o Índice G foi adaptado por Silva (2009) para observar a concentração eleitoral dos deputados paulistas. Neste caso, o Índice G foi calculado para confrontar o percentual de votos recebidos por um candidato com o tamanho relativo do eleitorado em cada município paulista.

No que tange à formação de gabinetes, esse índice pode ser utilizado com o objetivo de comparar a distribuição de pastas no gabinete com relação ao número de assentos de cada partido da coalizão no Legislativo. Assim, adaptando os termos para a temática em questão e utilizando a mesma notação exposta para a fórmula da Taxa de Coalescência, a fórmula de cálculo do Índice G é:

$Gs = \sum (Ppc/Pc – Apc/Ac)2$

Esse índice de concentração deduz, da quantidade observada de pastas distribuídas para um dado partido da coalizão, a quantidade de assentos da coalizão no Legislativo para esse mesmo partido. Em ou-

tras palavras, subtrai o resultado esperado caso as pastas fossem distribuídas de modo proporcional entre os partidos da coalizão no Legislativo. Assim, se um partido receber proporcionalmente a quantidade de pastas exatamente igual a sua respectiva proporção de parlamentares da coalizão, o índice terá resultado zero. O aumento do valor do índice corresponderia à estratégia adotada pelo Executivo de uma distribuição não proporcional. A ideia hipotética que fundamenta a construção desse índice é a de que, se as pastas fossem distribuídas sem nenhuma discricionariedade do Executivo, apenas os diferentes tamanhos das bancadas influenciariam o resultado no que tange ao total de pastas governadas por cada partido.

Por ser uma medida de dispersão calculada por desvios, o Índice G permite a relativização dos gabinetes e possui um contrafactual implícito (Avelino, Biderman, & Silva, 2011). O contrafactual do Índice G pode ser observado no caso em que os partidos apresentam, conforme sua distribuição de cadeiras da coalizão, exatamente a mesma distribuição no gabinete.

COMPARANDO ÍNDICES DE CONCENTRAÇÃO

Para examinar as diferenças entre os resultados de cada medida, é necessário considerar diferentes tipos de distribuição. Para isso, os dois índices serão comparados de duas maneiras. A primeira será espelhada no exercício de simulação de Silva (2009). A partir de diferentes distribuições de pastas, será simulada a formação de gabinetes fictícios para ilustrar casos extremos de dispersão. Posteriormente, a comparação será feita com os dados da distribuição de ministérios dos gabinetes presidenciais do Brasil de 1985 a 2014. A simulação permitirá observar como os índices se comportam em casos bastante distintos de distribuição. Se houver diferenças potenciais na simulação, a comparação com dados reais permitirá avaliar se essas diferenças são ou não relevantes quando aplicadas para casos existentes.

Simulação de gabinetes e bancadas fictícias
A Tabela 1 apresenta a distribuição fictícia de 10 diferentes combinações possíveis para a formação do gabinete. No contexto desta simulação, o Legislativo tem 540 parlamentares pertencentes a nove partidos distintos e um gabinete executivo composto por 45 pastas. O menor partido do Legislativo tem 12 parlamentares, e os demais partidos seguem uma distribuição de acréscimo de 12 cadeiras em relação ao partido da posição imediatamente inferior.

Tabela 1. Distribuição das pastas dos gabinetes por partido selecionados para a análise a partir de simulação

	Gabinetes										Assentos na Legislativo
Partido	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	
i	-	1	37	1	1	4	5	9	45	9	108
ii	-	1	1	1	2	4	5	8	-	8	96
iii	-	1	1	1	3	4	5	7	-	7	84
iv	-	1	1	3	4	4	5	6	-	6	72
v	-	1	1	4	5	4	5	5	-	5	60
vi	-	1	1	5	6	5	5	4	-	4	48
vii	-	1	1	6	7	5	5	3	-	3	36
viii	-	1	1	7	8	5	5	1	-	2	24
ix	-	37	1	8	9	5	5	1	-	1	12
Sem Partido	45	-	-	9	-	5	-	1	-	-	-
Total	**45**	**45**	**45**	**45**	**45**	**45**	**45**	**45**	**45**	**45**	**540**

No primeiro Gabinete, A, todas as pastas foram distribuídas para indivíduos sem filiação a partidos políticos, e no Gabinete I todas estão concentradas em um único partido. Nos Gabinetes B e C, não há nenhuma pasta administrada por não filiados, mas 82% das pastas estão concentradas nos partidos (ix) de menor e maior (i) bancada do Legislativo, respectivamente. Nos exemplos D, E e F, todos os partidos compõem os gabinetes, e as distribuições são levemente concentradas em partidos menores. No caso G, a repartição de pastas é igualitária entre os partidos. Por último, o Gabinete J tem uma distribuição perfeitamente uniforme em relação à distribuição dos assentos dos partidos no Legislativo.

Para os gabinetes desta simulação, os resultados da aplicação dos índices estão apresentados na Tabela 2, abaixo:

Tabela 2. Índices de concentração para os gabinetes selecionados da simulação

Gabinetes	G	TC
A	1.0	0.5
B	0.7407407	0.2
C	0.4562963	0.3777778
D	0.16	0.4444444
E	0.1185185	0.5555556
F	0.054321	0.6666667
G	0.0296296	0.7777778
H	0.000988	0.5
I	0.0	1.0
J	0.0	1.0

Segundo os resultados, a ordem de classificação de gabinetes desproporcionais/ concentrados para gabinetes proporcionais/ desconcentrados é diferente entre os indicadores. Como exposto na Tabela 3, para o Índice G, a ordem é: A, B, C, D, E, F, G, H, I e J, ao passo que, para a Taxa de Coalescência, a ordem é B, C, D, A, H, E, F, G, I e J.

Tabela 3. Classificação da concentração dos gabinetes selecionados da simulação

Gabinetes	G
A	1.0
B	0.7407407
C	0.4562963
D	0.16
E	0.1185185
F	0.054321
G	0.0296296
H	0.000988
I	0.0
J	0.0

Gabinetes	TC
B	***0.2***
C	***0.3777778***
D	***0.4444444***
A	***0.5***
H	***0.5***
E	***0.5555556***
F	***0.6666667***
G	***0.7777778***
I	1.0
J	1.0

Conforme os resultados destacados na Tabela 3, as posições de oito gabinetes são alteradas quando calculadas via Taxa de Coalescência. Um exemplo explícito da fragilidade desse indicador pode ser constatado na comparação entre o Gabinete H e o Gabinete G. Pelos dados da Tabela 1, o Gabinete G tem uma distribuição igualitária de pastas para os partidos, independentemente de suas bancadas no Legislativo, e no Gabinete H a maioria dos partidos com mais parlamentares tem mais pastas no gabinete.

Ou seja, intuitivamente o Gabinete H é mais proporcional que o Gabinete E. Essa é a interpretação que o Índice G revela, mas não corresponde à interpretação que a Taxa de Coalescência induz a ser feita pela ordem de classificação. Assim, em uma análise sobre os acordos firmados entre os partidos para a formação de governo, a utilização da Taxa de Coalescência pode distorcer a interpretação.

Nesta simulação, vale ressaltar mais um caso: o Gabinete A. Amorim (2000) destaca em seu trabalho que a Taxa de Coalescência não pode ser aplicada para casos em que todos os indivíduos locados nas pastas não têm vínculos com os partidos representados no Legislativo, pois seu resultado seria 0,5, o que não permite uma análise relativa. Assim, outra vantagem do Índice G é que ele pode ser calculado também para esses casos e, como é esperado, revelará um gabinete perfeitamente concentrado ao assumir o valor um.

Na Tabela 4, é possível identificar a correlação entre os dois indicadores discutidos. A correlação é negativa apenas porque a lógica dos indicadores, por construção, é invertida. O gabinete perfeitamente concentrado para a Taxa de Coalescência assume valor zero e, para o Índice G, valor um – sendo que o perfeitamente desconcentrado para a Taxa de Coalescência é um e para o Índice G é zero.

Tabela 4. Correlação entre os índices de concentração da simulação

	G	TC
G	1	
TC	-0,6272	1

Fonte: Elaboração própria com base na Tabela 3.1.2

A correlação entre o índice proposto como alternativo, Índice G, e a Taxa de Coalescência é relevante e confirma que a nova medida está capturando aspectos distintos da medida tradicional. Assim, apesar de as fórmulas serem aparentemente semelhantes, é possível afirmar que os dois indicadores não são substitutos, ou seja, a escolha por qual indicador utilizar interfere na interpretação do resultado.

Comparando com dados reais da distribuição de ministérios no Brasil

A fim de retratar as distribuições das pastas do Executivo por meio dos índices discutidos neste trabalho, são apresentados na Tabela 5 os resultados da aplicação dos in-

dicadores para os dados dos gabinetes presidenciais do Brasil de 1985 a 2014. De 1985 a 1999, os cálculos foram feitos com dados secundários do estudo de Amorim (2000) e, de 2000 a 2014, foram utilizados os dados do trabalho de Mauerberg (2016). Para distinguir os gabinetes formados no plano federal, foram utilizados três critérios objetivos para definir a formação de um novo gabinete: a posse de um novo presidente; mudanças na composição partidária do gabinete (saída ou entrada de um partido na coalizão); e mudança de mais de 50% dos titulares das pastas (Amorim, 1994, 2000).

Tabela 5. Gabinetes presidenciais no Brasil (1985-2014)

Presidente e Gabinete	Duração do Governo	Partidos Representados no Gabinete	Taxa de Coalescência	Índice G	% de Ministros sem Filiação Partidária
José Sarney I	03/85-02/86	PDS-PFL-PMDB-PTB	0,66	0,14	18,0
José Sarney II	02/86-01/89	PFL-PMDB	0,64	0,20	14,0
José Sarney III	01/89-03/90	PFL-PMDB	0,41	0,53	35,0
Collor I	03/90-10/90	PFL-PMDB-PRN	0,40	0,57	60,0
Collor II	10/90-01/92	PDS-PFL-PRN	0,40	0,56	60,0
Collor III	01/92-04/92	PDS-PFL	0,30	0,76	60,0
Collor IV	04/92-10/92	PDS-PFL-PL-PSDB-PTB	0,44	0,40	45,0
Itamar I	10/92-01/93	PDT-PFL-PMDB-PSB-PSDB-PTB	0,62	0,14	20,0
Itamar II	01/93-05/93	PDT-PFL-PMDB-PSB-PSDB-PT-PTB	0,59	0,14	38,0
Itamar III	05/93-09/93	PFL-PMDB-PSB-PSDB-PTB	0,51	0,28	38,0
Itamar IV	09/93-01/94	PFL-PMDB-PP-PSDB-PTB	0,48	0,35	52,0
Itamar V	01/94-01/95	PFL-PMDB-PP-PSDB	0,22	0,79	76,0
FHC I	01/95-04/96	PFL-PMDB-PSDB-PTB	0,56	0,23	32,0
FHC II	04/96-12/98	PFL-PMDB-PPB-PPS-PSDB-PTB	0,60	0,16	32,0
FHC III	jan/99	PFL-PMDB-PPB-PPS-PSDB-PV	0,63	0,15	30,8
FHC IV	jan/02	PMDB-PPB-PSDB	0,46	0,40	54,5
LULA I	jan/03	PDT-PL-PPS-PSB-PT-PV	0,69	0,09	23,3
LULA II	jan/04	PMDB-PL-PPS-PSB-PT-PV	0,59	0,14	20,0
LULA III	jan/06	PCdoB-PDT-PL-PMDB-PP-PSB-PT-PTB-PV	0,58	0,12	18,8
LULA IV	jan/07	PCdoB-PDT-PMDB-PP-PR-PSB-PT-PTB-PV	0,68	0,08	11,8
LULA V	jan/10	PCdoB-PDT-PMDB-PP-PR-PSB-PT-PV	0,65	0,09	18,9
DILMA I	jan/11	PCdoB-PDT-PMDB-PP-PR-PSB-PT	0,62	0,10	18,9
DILMA II	jan/12	PCdoB-PDT-PMDB-PP-PR-PRB-PSB-PT	0,61	0,11	24,3
DILMA III	jan/13	PCdoB-PDT-PMDB-PP-PR-PRB-PSB-PSD-PT	0,59	0,11	23,7
DILMA IV	jan/14	PCdoB-PDT-PMDB-PP-PR-PRB-PSB-PSD-PT	0,56	0,13	23,7

Fonte: Elaboração própria com base nos dados secundários de Amorim (2000) e Mauerberg (2016).
Nota: Os dados sobre o mapeamento político partidário feito por Maurberg (2016) foram divulgados por ano e, por isso, a partir de 1999, os índices da tabela foram calculados apenas para novos gabinetes registrados no início do ano.

A Taxa de Coalescência tem o máximo de 0,69, mínimo de 0,22 e média de 0,54. Já o Índice G tem o valor máximo de 0,79, mínimo de 0,08 e média de 0,27. Como descrito acima, é importante lembrar que a lógica dos indicadores é invertida. Os resultados indicam que, para o período, predominaram gabinetes mais proporcionais do que concentrados para os dois índices. No entanto, na média do G, os gabinetes foram mais proporcionais que na média da TC.

A preocupação de Amorim (2000) com a alocação proporcional do gabinete é fruto de trabalhos empíricos que analisaram sistemas parlamentaristas e que concluíram que os recursos de coalizão são distribuídos de acordo com o tamanho parlamentar dos partidos e que resultam em sucesso do Executivo. Entretanto, os presidentes não estão sujeitos à confiança do Legislativo para manter o cargo e, por isso, não precisariam necessariamente seguir a lógica proporcional de partilha das pastas (Amorim, 2006).

Além das diferenças observadas na estatística descritiva dos resultados, a ordem de classificação dos gabinetes de acordo com a concentração da distribuição das pastas também é diferente. Na Tabela 5, a posição dos gabinetes está em ordem cronológica. Já na Tabela 6, abaixo, é possível observar a ordem dos gabinetes mais concentrados (parte superior das colunas de cada medida) para os mais proporcionais (parte inferior da tabela).

Tabela 6. Classificação de concentração dos gabinetes presidenciais

Gabinetes	G	Gabinetes	TC
Itamar V	0,79	Itamar V	0,22
Collor III	0,76	Collor III	0,3
Collor I	0,57	Collor I	0,4
Collor II	0,56	Collor II	0,4
José Sarney III	0,53	José Sarney III	0,41
Collor IV	0,4	Collor IV	0,44
FHC IV	0,4	FHC IV	0,46
Itamar IV	0,35	Itamar IV	0,48
Itamar III	0,28	Itamar III	0,51
FHC I	0,23	FHC I	0,56
José Sarney II	**0,2**	**Dilma IV**	**0,56**
FHC II	**0,16**	**Lula III**	**0,58**
FHC III	**0,15**	**Itamar II**	**0,59**
Itamar II	**0,14**	**Lula II**	**0,59**
Lula II	**0,14**	**Dilma III**	**0,59**
Itamar I	**0,14**	**FHC II**	**0,6**
José Sarney I	**0,14**	**Dilma II**	**0,61**
Dilma IV	**0,13**	**Itamar I**	**0,62**
Lula III	**0,12**	**Dilma I**	**0,62**
Dilma III	**0,11**	**FHC III**	**0,63**
Dilma II	**0,11**	**José Sarney II**	**0,64**
Dilma I	**0,1**	**Lula V**	**0,65**
Lula V	**0,09**	**José Sarney I**	**0,66**
Lula I	**0,09**	**Lula IV**	**0,68**
Lula IV	**0,08**	**Lula I**	**0,69**

Como na análise dos resultados da simulação, nos resultados destacados na Tabela 6, as posições de mais da metade dos gabinetes do período são alteradas quando calculadas utilizando a Taxa de Coalescência. Para o índice G, as estratégias de cada presidente de distribuição das pastas são mais homogêneas. Nos governos de Lula e Dilma, por exemplo, os resultados do G apontam distribuições mais proporcionais, enquanto para a TC não revelam um padrão estratégico de formação de gabinetes dos dois presidentes.

O Índice G também aponta uma tendência cronológica de pavimentação de coalizões mais proporcionais. Esse fenômeno pode estar alinhado ao aumento do número de partidos no congresso e também ao aumento de número de ministérios. Quanto mais partidos no Congresso, maior pode ser a fragmentação partidária e maior poderá ser a quantidade de partidos necessários para compor uma coalizão majoritária. Para alocar e satisfazer os anseios de cada grupo da base aliada, maior seria o número de ministérios

necessários. Entretanto, agregar diversas preferências pode fazer com que a solução engendrada pelo mecanismo de coalizão se torne um problema, por ser necessária maior coordenação e sistemática revisão de alianças – e também de concessões.

Por fim, apesar das limitações da TC diante do índice G, na Tabela 7, é observado que a correlação dos dados reais para os dois índices é quase perfeita, ou seja, um pode ser substituído pelo outro sem prejuízo na análise inferencial.

Tabela 7. Correlação entre os índices de concentração

	G	TC
G	1	
TC	-0,9662	1

A alta correlação entre as duas medidas discutidas explicita que, utilizando a Taxa de Coalescência ou Índice G, o efeito da variável independente na variável dependente será o mesmo,. Entretanto, os exemplos fictícios e de gabinetes reais apontam que o Índice G proporciona uma leitura e interpretação dos resultados mais intuitiva do que a TC.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho teve o intuito de agregar novas informações ao debate sobre o funcionamento do sistema político ancorado nos acordos partidários entre o Executivo e o Legislativo.

Apesar das regras institucionais que reúnem a representação proporcional do parlamento, o multipartidarismo e o presidencialismo, que pavimentam um ambiente que agrega diversas preferências e competências, diversas agendas dos diferentes presidentes foram aprovadas. Os estudos sobre o presidencialismo brasileiro apontam que a coalizão de governo é uma das principais ferramentas de governabilidade.

Um dos pressupostos que envolvem a formação de coalizões é o de que partidos aliados estariam mais satisfeitos com uma distribuição mais proporcional ao peso de suas bancadas no Legislativo, e por isso agiriam de modo mais regrado, por causa do sentido de justiça.

Para medir a proporcionalidade dos gabinetes de coalizão, é utilizada a Taxa de Coalescência, porém esta é uma medida que apresenta falhas, principalmente quanto à relativização dos resultados. O objetivo deste estudo foi discutir e propor a utilização de uma medida de dispersão, o Índice G, que permite uma comparação mais consistente quanto aos diferentes gabinetes formados.

Os cálculos dos dois índices em discussão, tanto para simulação quanto para os dados reais, demonstraram que o Índice G é mais adequado do que a Taxa de Coalescência, haja vista as estatísticas descritivas apresentadas neste trabalho. Além de a análise dos dados e das questões técnicas ser favorável à utilização do G, a percepção de concentração/desconcentração dos gabinetes depõe a favor do G. Os resultados possíveis do Índice G são melhores no que diz respei-

to à interpretação, já que um gabinete que possui apenas ministros não filiados a partidos políticos, ou seja, perfeitamente concentrado, teria o G com valor máximo um, ao passo que o valor da TC, nesse caso, seria 0,5, totalmente contraintuitivo, por exemplo.

Por fim, este estudo sugere a substituição da medida tradicional de proporcionalidade dos gabinetes pelo Índice G. Apesar de não ser o objeto desta discussão, é necessário que estudos analisem o valor dos ministérios, a fim de produzir critérios objetivos para serem incorporados ao Índice G e, assim, permitir análises, em perspectiva comparada da relação Executivo-Legislativo, mais acuradas no que tange ao grau de satisfação de cada partido da coalizão. O primeiro esforço para medir o valores de cada ministério foi feito por Mauerberg (2016). Com a aplicação de questionários para os deputados federais e dados secundários, o autor criou um *ranking* do valor de cada pasta segundo a capacidade orçamentária, quadro de funcionários, capacidade de influência do ministério sobre agências e empresas estatais, a duração total de tempo que um titular permanece em uma dada pasta e o poder de normatizar certos setores econômicos.

A agenda de pesquisa sobre o assunto ainda é vasta. É preciso incorporar ao Índice G o peso de cada ministério e, antes disso, aprofundar a discussão sobre a atualização dos valores dos ministérios, dadas as mudanças de governo e do Legislativo, por exemplo. Uma medida de proporcionalidade bem estruturada permitirá prever o comportamento dos partidos em votações e dará mais transparência para a sociedade no que diz respeito à composição político-partidária dos ministérios.

Por fim, é preciso ressaltar que o funcionamento do presidencialismo de coalizão estudado pela ciência política está sujeito às regras, aos instrumentos e aos jogadores. Mudanças na caixa de ferramentas do presidente, como limitação de criação de ministérios e/ou de nomeações de cargos estratégicos, contingenciamento do orçamento das pastas, emendas parlamentares individuais ou coletivas impositivas, por exemplo, podem alterar a relação entre o Executivo e Legislativo, por diminuírem ou aumentarem o poder de barganha do presidente.

Ademais, é necessário avançar na análise sobre as consequências de gabinetes perfeitamente proporcionais e compostos por muitos partidos políticos. Gabinetes proporcionais geram equilíbrio no longo prazo? Nesses casos, negociações pontuais seriam a forma de manter a coalizão formada? Qual o poder que os partidos que estão fora da coalizão ou o Judiciário têm para atrapalhar o equilíbrio?

REFERÊNCIAS

Abranches, S. H. H. (1988). Presidencialismo de coalizão: O dilema institucional brasileiro. Dados – *Revista de Ciências Sociais*, 31(1), 5-34.

Ames, B. (2003). *Os entraves da democracia no Brasil.* Rio de Janeiro, RJ: Fundação Getulio Vargas.

Amorim, O., Neto. (1994). Formação de gabinetes presidenciais no Brasil: Coalizão versus cooptação. *Nova Economia*, 1(4), 9-34.

Amorim, O., Neto. (1998). *Of presidents, parties, and ministers: cabinet formation and le-*

gislative decision-making under separation of powers (Tese de doutorado). University of California, San Diego.

Amorim, O., Neto. (2000). Gabinetes presidenciais, ciclos eleitorais e disciplina legislativa no Brasil. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, 3(43), 479-519.

Amorim, O., Neto. (2006). The presidential calculus: Executive policy making and cabinet formation in the Americas. *Comparative Politics Studies*, 39(4), 415-440. doi:10.1177/0010414005282381

Amorim, O., Neto. (2007). O Poder Executivo, centro de gravidade do sistema político brasileiro. In L. Avelar, & A. O. Cintra (Eds.), *Sistema político brasileiro: Uma introdução* (pp. 131-142, 2a ed.). Rio de Janeiro, RJ: Fundação Konrad Adenauer-Stiftung; São Paulo, SP: Editora Unesp.

Anastasia, F., Melo, C. R. F. de., & Santos, F. (2004). *Governabilidade e representação política na América do Sul.* Rio de Janeiro, RJ: Fundação Konrad Adenauer-Stiftung; São Paulo, SP: Editora Unesp.

Avelino, G., Biderman, C., & Silva, G. P. (2011). A concentração eleitoral nas eleições paulistas: Medidas e aplicações. *Dados – Revista de Ciências Sociais,* 54(2), 319-347.

Carey, J. (2005). Presidential versus parliamentary government. In C. Menard, & M. M. Shirley (Eds.), *Handbook of new institutional economics* (pp. 91-122). Berlin/Heidelberg, Germany: Springer.

Cintra, A. O. (2007). O sistema de governo no Brasil. In L. Avelar, & A. O. Cintra (Eds.), *Sistema político brasileiro: Uma introdução* (pp. 59-79, 2a ed.). Rio de Janeiro, RJ: Fundação Konrad Adenauer-Stiftung; São Paulo, SP: Editora Unesp.

Couto, C., & Arantes, R. (2006). Constituição, governo e democracia no Brasil. RBCS – *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 61(21), 41-62. doi:10.1590/S0102-69092006000200003

Figueiredo, A. C., & Limongi, F. (1999). Bases institucionais do presidencialismo de coalizão. In A. C. Figueiredo & F. Limongi (Eds.), *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional* (pp. 19-40). Rio de Janeiro, RJ: Editora FGV.

Linz, J. (1991). Presidencialismo ou parlamentarismo: Faz alguma diferença? In B. Lamounier (Ed.), *A opção parlamentarista* (pp.61-120). São Paulo, SP: Idesp/Sumaré.

Mainwaring, S. (1993). Presidentialism, multipartism and democracy: The difficult combination. *Comparative Political Studies*, 26(2), 198-228. doi:10.1177/0010414093026002003

Mauerberg, A. J. (2016). *Cabinet composition and assessment of a multiparty presidential system* (Tese de doutorado). Recuperado de http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/16063

Melo, M. A. (2002). *Reformas constitucionais no Brasil: Instituições políticas e processo decisório.* Rio de Janeiro, RJ: Editora Revan.

Nyblade, B., & Strom, K. (2009). Coalition theory and government formation. In C. Boix,

& S. C. Stokes (Eds.), *The Oxford handbook of comparative politics* (pp. 782–802). OxfordUK: Oxford.

Pereira, C., Power, T., & Raile, E. (2011). The executive toolbox: Building legislative support in multiparty presidential regime. *Political Research Quarterly*, 64(2), 323-334. doi:10.1177/1065912909355711

Pereira, C., Power, T., & Rennó, L. (2005). Opinião pública, estratégia presidencial e ação do congresso no Brasil: "Quem manda?" *Revista Opinião Pública*, 2(11), 401-421.

Rose, R. (1984). Electoral systems: A question of degree or of principle? In A. Lijphart, & B. Grofman (Eds.), *Choosing and electoral system: Issues and alternatives* (pp. 73-81). New York, USA: Greenwood Press.

Santos, F., Vilarouca, M., & Mantovani, T. (2007). Do cartel ao condomínio parlamentar: Análise comparativa dos governos Fernando Henrique Cardoso e Lula. In E. Diniz (Ed.), *Globalização, estado e desenvolvimento* (pp. 155-179). Rio de Janeiro, RJ: Editora FGV.

Silva, G. P. (2009). *Uma discussão acerca das regras eleitorais do sistema político brasileiro e dos incentivos ao comportamento parlamentar* (Tese de doutorado). Recuperado de http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/4653

Stepan, A., & Skach, C. (1993). Constitutional frameworks and democratic consolidation: Parliamentarianism versus presidentialism. *World Politics*, 46(1), 1-22. doi:10.2307/2950664

FEEDBACK 360 GRAUS NAS AGÊNCIAS REGULADORAS FEDERAIS

360-DEGREE FEEDBACK IN FEDERAL REGULATORY AGENCIES

FEEDBACK DE 360 GRADOS EN LAS AGENCIAS REGULADORAS FEDERALES

RESUMO

Este artigo tem como objetivo descrever o processo de avaliação de desempenho de servidores públicos das agências reguladoras federais denominado *feedback* 360 graus, sob a ótica da adaptação da prática ao contexto do Poder Executivo Federal. Foi utilizado o delineamento documental de pesquisa, em que a coleta de dados primários se deu mediante a utilização do Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC). A análise dos dados decorreu do confronto entre a literatura existente e as particularidades da adaptação do instrumento ao objeto de estudo. Os resultados indicam que tal adaptação caracteriza-se pelo foco no monitoramento para o alcance de metas e resultados, em vez da priorização do desenvolvimento das carreiras dos avaliados. Aproxima-se, assim, mais das características dos métodos tradicionais de avaliação de desempenho que dos atributos inovadores do *feedback* 360 graus.

PALAVRAS-CHAVE: Avaliação de desempenho, agências reguladoras federais, *feedback* 360 graus, gestão de pessoas, servidores públicos.

Marcus Vinicius Benfica Alves benficamv@gmail.com
Mestre em Administração pela Universidade Municipal de São Caetano do Sul – São Caetano do Sul – SP, Brasil

Edson Keyso de Miranda Kubo edson.kubo@prof.uscs.edu.br
Professor da Universidade Municipal de São Caetano do Sul, Programa de Pós-Graduação em Administração – São Caetano do Sul – SP, Brasil

Gisele Cristina Marques giselecristinamarques@gmail.com
Mestra em Administração pela Universidade Municipal de São Caetano do Sul – São Caetano do Sul – SP, Brasil

Marcia Rodrigues dos Santos Capellari marcia.capellari@imed.edu.br
Doutoranda em Administração pela Universidade Municipal de São Caetano do Sul, – São Caetano do Sul – SP, Brasil

Eduardo de Camargo Oliva eduardo.oliva@uscs.edu.br
Professor da Universidade Municipal de São Caetano do Sul, Programa de Pós-Graduação em Administração– São Caetano do Sul – SP, Brasil

Submetido 02.01.2017. Aprovado 20.05.2017

Avaliado pelo processo de *double blind review*.

DOI: http://dx.doi.org/10.12660/cgpc.v22n72.65656

Esta obra está submetida a uma licença Creative Commons

ABSTRACT

This article aims to describe the performance evaluation process of public servants in federal regulatory agencies called 360-degree feedback, from the perspective of adjusting this process to the context of the federal executive power. We employed a documentary research design in which we collected primary data using the Electronic System of the Citizen Information Service (e-SIC). The analysis of data resulted from a comparison between the existing literature and the particularities of the adjustment in the instrument to the object of study. Results indicate that such adjustment is characterized by focus on monitoring to achieve goals and results, rather than prioritizing the career development of the employees evaluated. This brings the process closer to characteristics of traditional performance evaluation methods than to the innovative features of 360-degree feedback.

KEYWORDS: *Performance evaluation, federal regulatory agencies, 360-degree feedback, people management, public servants.*

RESUMEN

Este artículo tiene como objetivo describir el proceso de evaluación de desempeño de los servidores públicos de las agencias reguladoras federales, llamado retroalimentación de 360 grados, desde la perspectiva de la adaptación de la práctica al contexto del poder ejecutivo federal. Se utilizó el diseño de la investigación documental, donde la recolección de datos primarios se efectuó mediante el uso del Sistema Electrónico del Servicio de Información al Ciudadano (e-SIC). El análisis de datos resultó de la confrontación entre la literatura y las particularidades de la adaptación del instrumento al objeto de estudio. Los resultados indican que esta adaptación se caracteriza por enfocar el seguimiento de la consecución de metas y resultados, en lugar de priorizar el desarrollo de las carreras de los individuos evaluados, lo que demuestra que se aproxima más a las características de los métodos tradicionales de evaluación de desempeño que a los atributos innovadores del feedback de 360 grados.

PALABRAS CLAVE: *Evaluación de desempeño, agencias reguladoras federales, feedback de 360 grados, gestión de personas, funcionarios públicos.*

INTRODUÇÃO

Nos últimos 20 anos, a gestão de pessoas do Poder Executivo Federal foi pautada pelo ideal gerencialista, cujas aspirações evidenciam o atingimento de resultados e a excelência administrativa (Camargo, Pereira, Grzybovski, Lorenzon, & Beltrame, 2014; Fonseca, Meneses, Silva, & Campos, 2013; Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico [OCDE], 2010). Essa perspectiva gerencial impulsionou a importação de políticas e práticas de gestão de pessoas oriundas de países desenvolvidos, e a administração pública federal tornou-se agente disseminador desse comportamento importador (Chu & Wood, 2008; Wood & Caldas, 1998).

Este artigo busca caracterizar a importação da prática de avaliação de desempenho denominada "*feedback* 360 graus" ou "avaliação por múltiplas fontes" no contexto das agências reguladoras federais, que teve sua implantação justificada pela "necessidade de se reduzir o protecionismo existente nas relações de trabalho" (Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2013, p. 10). O estudo sobre o *feedback* 360 graus nessas entidades torna-se relevante por contribuir para o incremento de pesquisas nacionais acerca da avaliação de desempenho de indivíduos (servidores públicos), que, de acordo com Akim e Mergulhão (2015), concentram-se atualmente em trabalhos voltados à área da saúde. Espera-se que o artigo colabore para o aperfeiçoamento de práticas de gestão de pessoas no setor público.

A metodologia empregada trata-se de uma pesquisa descritiva e delineamento documental, cujas fontes de dados primários fo-

ram constituídas de atos administrativos internos (portarias, resoluções e relatórios) das agências reguladoras pertencentes aos quadros do Poder Executivo Federal, além da legislação correlacionada ao tema. Optou-se por obter dados baseados na Lei de Acesso à Informação (LAI) (Lei n. 12.527 de 2011). Espera-se contribuir diretamente para o fortalecimento de ações de controle social, a partir do monitoramento do desempenho de órgãos, entidades e seus servidores públicos.

Quanto ao objeto de estudo, sua escolha é justificada a partir da importância que essas entidades adquiriram ao longo destes últimos 20 anos, tanto pela função disciplinar que possuem nas atividades econômicas em setores estratégicos do serviço público quanto pela formatação de sua natureza autárquica especial, que caracteriza a independência administrativa e a autonomia financeira dessas organizações (Afonso, 2006; Albuquerque, Machado, Fernandes, & Santos, 2013). Vale considerar que são 10 as agências reguladoras federais hoje atuantes: Agência Nacional de Águas (ANA); Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC); Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel); Agência Nacional de Cinema (Ancine); Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel); Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP); Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS); Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq); Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT); e Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa).

A estrutura do artigo é composta por quatro seções. O referencial teórico é apresentado a seguir e ilustra os instrumentos de avaliação de desempenho individual atualmente em vigor no âmbito das agências reguladoras federais, apresenta as características do *feedback* 360 graus de acordo com a literatura existente e considera aspectos da importação e adaptação de práticas de gestão por organizações brasileiras. São apresentados os aspectos metodológicos do trabalho e, em seguida, a análise do *feedback* 360 graus adaptado nas entidades pesquisadas. Posteriormente, são feitas as considerações finais do trabalho.

REFERENCIAL TEÓRICO

Avaliações de desempenho de servidores do Poder Executivo Federal

Avaliação de desempenho (AD) refere-se ao processo de verificação de comportamentos planejados em relação aos efetivamente realizados. Pode ser abordada sob duas óticas de políticas de RH: desenvolvimento e monitoramento. Enquanto esta aborda o aspecto controlador e volta-se ao cumprimento de metas, aquela é orientada a ações de capacitação e ao desenvolvimento de carreiras (Guimarães, Nader, & Ramagem, 1998). Assim, AD envolve julgamentos e direciona decisões em termos de seleção, treinamento, autoconhecimento e autodesenvolvimento, de subsídio a remuneração e promoção, além de elaboração de planos de ação individuais (Gil, 2007; Monteiro, 2012).

O caráter legalista da administração pública enseja a disposição da prática da AD sob a forma de leis, decretos e atos administrativos internos. A AD é definida a partir do monitoramento sistemático e contínuo da atuação individual do servidor e institucional dos órgãos e entidades, baseada em me-

tas globais e intermediárias (Lei n. 11.784, 2008). Percebe-se a existência de outros três institutos independentes envolvendo a avaliação de indivíduos, e que também se caracterizam pela ótica do monitoramento: estágio probatório, progressão funcional e promoção na carreira e a avaliação periódica. O Quadro 1 ilustra a evolução da prática de avaliação de desempenho no setor público federal.

Quadro 1. Marcos legais da avaliação de desempenho no serviço público

Ano de publicação	Espécie normativa – Conteúdo
1960	Lei n. 3.780 – Critérios para promoção na carreira
1970	Lei n. 5.645 – Progressão funcional por mérito e antiguidade
1977	Decreto n. 80.602 – Progressão funcional mediante avaliação
1980	Decreto n. 84.664 – Institui critérios de avaliação para progressão e promoção
1990	Lei n. 8.112 – Institui regime jurídico único dos servidores (RJU)
1995	MP n. 1.548 – Cria a gratificação de desempenho e produtividade
1998	EC n. 19 – Cria a avaliação especial de desempenho para aquisição da estabilidade
1998	EC n. 19 – Cria avaliação periódica de desempenho para manutenção da estabilidade
2008	Lei n. 11.784 – Institui a nova sistemática para AD
2010	Decreto n. 7.133 – Critérios e procedimentos gerais de AD

Fonte: Adaptado de Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (2013).

O desempenho avaliado no estágio probatório relaciona-se à aptidão e capacidade individual. Durante três anos, o servidor público recém-nomeado é avaliado pela chefia em termos de assiduidade, disciplina, capacidade de iniciativa, produtividade e responsabilidade (Lei n. 8.112, 1990). O processo visa detectar dificuldades de adaptação e a evolução do servidor no ambiente de trabalho (Modesto, 2002). Após a terceira avaliação e na hipótese de obtenção de pontuação mínima exigida, ao servidor é atribuída a estabilidade no cargo público (Emenda Constitucional n. 19, 1998). Sudano (2011) ressalta a inoperância da ferramenta em termos de representação efetiva de desempenho.

Nos termos do Regime Jurídico Único dos Servidores (RJU), o desenvolvimento de servidor em carreira específica ocorrerá mediante "promoção". No âmbito das agências reguladoras federais, essas diretrizes estão dispostas no Decreto n. 6.530 (2008). Enquanto a progressão funcional refere-se à passagem do servidor para o padrão de vencimento imediatamente superior dentro de uma mesma classe, a promoção equivale à passagem do servidor do último padrão de uma classe para o primeiro da classe imediatamente superior (Lei n. 11.784, 2008). Ambos os instrumentos relacionam-se à política de remuneração, na medida em que o resultado das avaliações aponta a ascensão funcional dos servidores com melhores pontuações. Restringindo ao universo das agências

reguladoras federais, o regulamento comum evidencia como critérios de avaliação desse instrumento a disciplina, a pontualidade, a assiduidade, o cumprimento de normas e a produtividade no trabalho (Decreto n. 6.530, 2008).

Outro instrumento criado para a medição da *performance* refere-se à "avaliação periódica de desempenho" prevista no art. 41 da Constituição Federal. O dispositivo foi inserido mediante a Emenda Constitucional n. 19 (1998), a qual intencionou fazer valer o princípio da eficiência na administração pública e constitui-se em mecanismo mantenedor da estabilidade do indivíduo no cargo público (Bulos, 1998). Esse dispositivo carece de regulamentação, visto que a lei complementar exigida para normatizar o assunto não foi editada até hoje. No "plano ideal", a prática contribuiria para o aprimoramento da gestão de pessoas na administração pública. Pelo fato de que eficiência envolve aspectos subjetivos, somado ao ambiente de perseguição política do setor público, a ferramenta apresenta criticidade quanto aos seus propósitos e tende a promover injustiças (Caldas, 2011).

O estágio probatório e a progressão funcional parecem consolidados. Ambos possuem fatores de avaliação semelhantes, e o chefe imediato figura como único avaliador do servidor subordinado. No estágio probatório, porém, há uma comissão especial com poderes para ratificar as avaliações periódicas e considerar a aptidão requerida para a aquisição da estabilidade no cargo público. Críticas a essas avaliações relacionam-se aos aspectos quantitativos e superficiais dos fatores avaliados e à pouca utilização dos resultados para o desenvolvimento das organizações públicas (Santos & Feuerschütte, 2011).

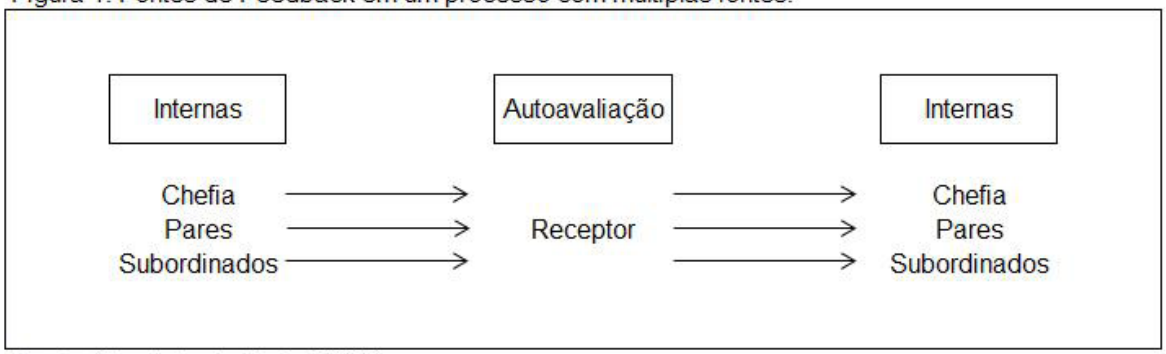
Feedback 360 graus

O *feedback* 360 graus apresenta-se como uma tecnologia de gestão capaz de avaliar competências, comportamentos, habilidades e desempenho de indivíduos. Seu desenvolvimento em organizações empresariais deu-se a partir da década de 1980, entretanto suas ideias já eram utilizadas em centros militares alemães durante a II Guerra Mundial (Fleenor & Prince, 1997). Conforme Reis (1998), a prática tornou-se "quase que universal" (p. 1) entre as grandes corporações posicionadas na *Fortune 500* (Procter and Gamble, 3M, Dupont, Hewlett Packard, entre outras).

O envolvimento da liderança com o *feedback* dá-se, conforme Reis (2010), pelo fato de que as organizações têm trabalhado em prol de desenvolver a comunicação em várias direções e vários canais de informação. O mesmo autor sustenta que se trata de uma transição difícil, em que o líder expressa seu *feedback* não somente ao seu liderado, mas também a todos que compõem a organização. Araújo (2002) já comentava essa afirmativa oito anos antes, sugerindo que o *feedback* aplicado na organização pode gerar mais sentido e direcionamento para os colaboradores na execução de suas tarefas.

Reis (2010) afirma que a aplicabilidade do *feedback* deve ser dada pelas pessoas próximas ao receptor, chamadas de "integrantes do *network*". Esse fato é representado pela Figura 1.

Figura 1. Fontes de Feedback em um processo com múltiplas fontes.



Fonte: Adaptado de Reis (2010).

A Figura 1 representa a maneira como o feedback é aplicado na organização, sendo recebido e transmitido pelo receptor, que também dá seu *feedback* ao seu líder, aos seus colegas e seus subordinados. Segundo Branco (2011), quem recebe o *feedback* deve interpretá-lo como uma oportunidade de melhorar seu desempenho e readequar-se aos propósitos da organização.

Visualiza-se no Quadro 2 que a utilização da ferramenta parece mais voltada ao desenvolvimento de carreira do que ao simples controle de resultados da abordagem tradicional de AD.

Quadro 2. Diferenças entre avaliação de desempenho tradicional e feedback 360 graus

Características-chave	**Avaliação tradicional**	***Feedback* 360 graus**
Propósito	Fornecer *feedback* relativo ao desempenho passado sob perspectiva única	Fornecer *feedback* sobre desempenho, comportamento e necessidades de desenvolvimento sob perspectivas múltiplas
Fontes de informação	Chefe imediato	Chefe imediato, pares, subordinados, autoavaliação, clientes, fornecedores
Anonimato	*Feedback* não é anônimo	Conteúdo das avaliações individuais é desconhecido para o destinatário
Conteúdo do *feedback*	Os relatórios sobre o comportamento e sobre o desempenho são baseados nos resultados das unidades de trabalho	Os relatórios sobre o comportamento e sobre o desempenho são baseados no desenvolvimento das dimensões da unidade de trabalho
Ligações com outras decisões de RH	Vinculada à remuneração, promoção e ao cumprimento de metas	Ligado ao desenvolvimento de carreira e à identificação de necessidades de treinamento
Filosofia processo	Autoritário; de cima para baixo; foco na avaliação do empregado; aceitação da decisão do gestor	Participativo; múltiplas fontes; foco no desenvolvimento do indivíduo; estimula a autoconsciência
Contexto do processo	Evento anual ligado à política de remuneração	Processo contínuo de desenvolvimento
Avaliados	Todos os funcionários da organização	Normalmente executivos e gestores

Fonte: Adaptado de McCarthy e Garavan (2001).

De acordo com Brandão et al. (2008), depreende-se robustez e fidedignidade de um processo composto por diversos avaliadores, à medida que se compartilha responsabilidade pelos resultados proporcionados e eventuais distorções se dispersam pelo conjunto de percepções singulares. A prática visa a alinhar desempenho individual à estratégia e valores organizacionais. Somadas à percepção do próprio avaliado acerca de sua *performance*, são consideradas diferentes perspectivas do comportamento desse profissional por *stakeholders* que interagem e exercem influência sobre suas atividades laborais, inclusive atores externos à organização (Reis, 1998). Essa possibilidade de contemplar diversos avaliadores depreende um reduzido número de avalia-

dos, principalmente quando se consideram avaliadores externos à organização. Pesquisas (McCarthy & Garavan, 2001; Morgan, Cannan, & Cullinane, 2005; Reis & Hipólito, 2007) apontam que o *feedback* 360 graus destinava-se a avaliar e desenvolver a carreira de executivos de grandes corporações.

Para a organização, as vantagens estão ligadas ao envolvimento de equipes, melhorias na comunicação interna e nas relações de trabalho. Para o indivíduo, destaca-se a autoconsciência relativa à avaliação recebida e ao compromisso pessoal necessário ao desenvolvimento de sua carreira (Morgan et al., 2005).

Em relação às etapas do processo de *feedback* 360 graus, não há padronização específica. Depreende-se que os procedimentos estabelecidos decorrerão da escolha de uma das alternativas propostas por Reis e Hipólito (2007) para a implementação da prática. A primeira, relacionada a algum instrumento de gestão por competências já utilizada pela organização. A segunda, pertinente à aquisição de um "produto acabado" disponível no mercado. E, por fim, a possibilidade de customizar um instrumento de acordo com a realidade da organização interessada em seu uso. Fleenor e Prince (1997) ressaltam a importância de definir o modelo considerando as particularidades da organização, pois o desenho e a gestão da ferramenta podem interferir em seus resultados. As possíveis fases do *feedback* 360 graus, com base em McCarthy e Garavan (2001), são: a) decidir sobre a finalidade do instrumento; b) escolher o instrumento para coleta de dados; c) decidir sobre comportamentos/competências a serem incluídos no instrumento de classificação; d) decidir quem será avaliado; e) treinar os avaliadores e avaliados; f) avaliados escolherem seus avaliadores; g) distribuir o questionário; h) analisar os dados; i) realimentar o processo; j) realizar acompanhamento contínuo; k) repetir o processo.

O processo é estruturado em três etapas gerais. A primeira vai da caracterização da metodologia ao treinamento dos participantes. A segunda contempla a avaliação de fato. Por fim, vem o *feedback* propriamente dito. É nessa última etapa que ao avaliado é fornecido o subsídio necessário ao desenvolvimento de sua carreira. Esse momento pós-*feedback* denota comprometimento individual e suporte organizacional para que as ações possam lograr êxito. O acompanhamento institucional parece imprescindível no sentido de proporcionar os recursos e as oportunidades aos gestores avaliados, seja com a disponibilização de formação técnica em determinada área, como propõem Morgan et al. (2005), seja com o acompanhamento constante por um consultor externo (Reis & Hipólito, 2007). É a partir dessa ação contínua de desenvolvimento que se espera atingir o potencial máximo do *feedback* 360 graus, mesmo que para isso seja necessário alterar aspectos da cultura da organização (Fleenor & Prince, 1997).

Desde a implantação até o pós-*feedback*, a metodologia deve estar adaptada às peculiaridades da organização, ao tipo, ao nível e às peculiaridades dos avaliados e avaliadores (Ramos, Costa, Borba, & Assis, 2014).

Importação e adaptação de práticas de gestão

As organizações brasileiras buscam a legitimidade de suas práticas administrativas me-

diante a importação de conceitos, práticas e tecnologias estrangeiras. Esse fascínio pelo estrangeiro é definido por Chu e Wood (2008) como o traço cultural da "plasticidade". Essa priorização daquilo que vem de fora torna comum a aceitação passiva desses instrumentos e não estimula o fomento às soluções tipicamente nacionais (Serva, 1992).

Essa postura, de acordo com Bertero (2004), deriva da dependência brasileira daquilo que vem de fora somada à baixa tendência em empreender e à visão imediatista na resolução de crises, sugerindo que a condição de "copiadores de modelos estrangeiros" (p. 51) seja o caminho mais recorrente na implantação de práticas administrativas. Wood e Caldas (1998) acentuam três comportamentos recorrentes quando da recepção e implantação de práticas administrativas, conforme o Quadro 3.

Quadro 3. Comportamentos recorrentes na importação e implantação de práticas administrativas

Comportamento	**Característica**
Frustração e negação	O comportamento de frustração e negação é o resultado mais característico de organizações orientadas por modismos gerenciais, aquelas que procuram adotar práticas a todo custo e não fazem nenhuma análise de fatores que se mostram impeditivos à implantação daquelas "soluções".
Mudança "para inglês ver"	A mudança "para inglês ver" é a mais recorrente observada na importação de práticas administrativas, e consiste na adoção temporária e/ou parcial de determinada ferramenta para minimizar pressões sem realizar mudanças substanciais ou ferir aquilo que se considera intocável no *status quo*.
Adaptação criativa	Na "adaptação criativa", parece haver uma leitura prévia de determinada ferramenta estrangeira, e sua implantação considera aspectos da cultura local.

Fonte: Wood e Caldas (1998).

A tendência "pós-globalização" estimulou as organizações nacionais a adaptarem conceitos e técnicas estrangeiras às suas realidades, como forma de utilizar eficientemente esses instrumentos (Chu & Wood, 2008). Essa adaptação é explicada a partir dos conceitos da antropofagia organizacional (Wood & Caldas, 1998) e da tropicalização (Santos, Pereira, Calbino, & Pimentel, 2010).

A antropofagia organizacional visa à apropriação de conceitos estrangeiros, moldando-os com valores regionais e considerando as especificidades do contexto nacional. Ocorre uma desconstrução dos conceitos estrangeiros, ao considerar aspectos socioculturais, e a reconstrução da ferramenta, utilizando-se da criatividade nativa. A antropofagia acontece conforme se devora a essência do conceito importado, e atendendo de maneira apropriada aos seus propósitos singulares e à sua realidade local (Wood & Caldas, 1998). A tropicalização é definida por Santos et al. (2010) como a adaptação de modelos, teorias e metodologias estrangeiras às condições brasileiras. Aplicando o

conceito ao estudo de práticas de gestão de pessoas, os autores, analogamente, apontam que tropicalizar é transformar um modelo de *HR* em RH, de maneira a tornar o segundo tão eficaz quanto o primeiro pelo ajustamento às peculiaridades socioculturais brasileiras (Santos et al., 2010).

METODOLOGIA

Utilizando a taxonomia proposta por Vergara (2003), o artigo foi orientado pela pesquisa descritiva e, quanto aos meios de investigação, pelo delineamento documental. A pesquisa descritiva classifica e interpreta os fatos, caracteriza e descreve fenômenos sem o compromisso de explicá-los, embora sirva de base para tal explicação (Bastos, 2008). O delineamento documental é caracterizado pela fonte primária de dados, os quais podem ser obtidos durante a ocorrência do fenômeno ou em momento posterior (Marconi & Lakatos, 2003). As etapas do delineamento escolhido basearam-se nos ensinamentos de Gil (2010). Procurou-se identificar as fontes de dados para localizá-las e empreender esforços na sua obtenção. Efetuaram-se a análise e interpretação dos dados e a redação do relatório.

O objetivo do trabalho consistiu em descrever o processo de avaliação *feedback* 360 graus implementado nas agências reguladoras federais, sob a ótica da adaptação da prática ao contexto do Poder Executivo Federal. A pesquisa baseou-se em documentos oficiais escritos, os quais constituem, para Marconi e Lakatos (2003), geralmente a fonte mais fidedigna de dados, de maneira que o pesquisador deve ter o cuidado de selecionar, interpretar e comparar o material que lhe interesse e, assim, torná-lo utilizável.

Ao delimitar o objeto de estudo ao âmbito das agências reguladoras federais, a pesquisa identificou as fontes de dados – leis, decretos, resoluções, portarias, relatórios – nos arquivos dessas entidades.

Como forma de obtenção de dados documentais, foi utilizado o Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC). Tal ferramenta evidencia o caráter inovador da gestão pública brasileira dentro das ações de transparência governamentais estabelecidas a partir da Lei n. 12.527 (2011), conhecida como LAI (Freitas & Dacorso, 2014). Ao utilizar esse instrumento, o trabalho parece contribuir para o aperfeiçoamento das ações referentes ao aumento da integridade pública, ao mesmo tempo que fornece conhecimento científico inerente às práticas gerenciais adotadas no setor público (Freitas & Dacorso, 2014).

Os documentos solicitados às agências reguladoras federais referem-se aos atos administrativos internos que regulamentam a avaliação de desempenho (*feedback* 360 graus) de seus servidores.

Durante o processo de solicitação das informações, foram indeferidos os pedidos feitos à Agência X e Agência Y, quanto aos relatórios pertinentes aos resultados das avaliações individuais dos servidores. Os argumentos utilizados para as respostas denegatórias de ambas basearam-se nos artigos 4º e 13, inciso III, da LAI. O primeiro, por tratar de informações pessoais dos servidores, e o segundo, por envolver consolidação, interpretação, trabalho adicional de análise e tratamento de dados pelas entidades demandadas. Amparados pela LAI, foram interpostos recursos administrativos para a obtenção dos docu-

mentos institucionais.

Explicitam-se as fases recursais existentes na legislação, conforme o Quadro 4. Enquanto o recurso efetuado à Agência Y foi deferido na primeira instância, o realizado à Agência X foi indeferido nas três existentes. Assim, os resultados das avaliações individuais dos servidores dessa agência não puderam ser analisados nessa pesquisa.

Quadro 4. Fases recursais em caso de indeferimento de pedido de informações

1ª Instância	Autoridade superior que emitiu a decisão
• Tem cinco dias para se manifestar. • Caso o recurso não seja atendido, o requerente tem até 10 dias após a decisão para entrar com recurso à autoridade máxima.	
2ª Instância	Autoridade máxima do órgão ou entidade
• Tem cinco dias para responder. • Sendo o recurso negado, o requerente tem 10 dias, após a decisão, para direcionar recurso à Controladoria-Geral da União (CGU).	
3ª Instância	CGU
• Tem cinco dias para se manifestar. • O cidadão terá 10 dias, após a negativa da CGU, para entrar com recurso direcionado à CRMI.	

Fonte: Adaptado de Lei n. 12.527 (2011).

Foram definidas as unidades de análise a partir dos atos administrativos (instruções normativas, resoluções e portarias) oriundos das entidades estudadas, bem como a legislação pertinente ao tema. Quanto à interpretação dos dados, cujo significado mais amplo é obtido mediante o cotejo com a fundamentação teórica apresentada (Gil, 2010), a pesquisa teve como referência o processo de *feedback* 360 graus proposto por McCarthy e Garavan (2001), além do referencial inerente à importação e adaptação de práticas administrativas.

ANÁLISE DO *FEEDBACK* 360 GRAUS ADAPTADO NAS AGÊNCIAS REGULADORAS FEDERAIS

O *feedback* 360 graus foi implementado no âmbito das agências reguladoras federais com o objetivo de promover a melhoria da qualificação dos serviços públicos e subsidiar a política de recursos humanos em relação à capacitação, desenvolvimento na carreira, remuneração e movimentação de pessoal (Lei n. 11.784, 2008).

Essa sistemática de avaliação de desempenho foi instituída aos servidores públicos da administração pública federal direta, autárquica e fundacional mediante a Lei n. 11.784 (2008), e teve seus critérios e procedimentos gerais regulamentados pelo Decreto n. 7.133 (2010). A partir desse normativo, a responsabilidade pela edição de ato interno regulamentador dos critérios e procedimen-

tos específicos recaiu sobre cada órgão ou entidade federal. No caso das agências, são os seguintes os atos administrativos – em vigor – que regulamentam o *feedback* 360 graus, conforme o Quadro 5.

Quadro 5. Regulamentação interna do feedback 360 graus

Agência reguladora	**Ato regulamentador**
ANA	Resolução n. 725, de 3 de outubro de 2011
ANAC	Instrução Normativa n. 57, de 8 de novembro de 2011
ANATEL	Portaria n. 73, de 1 de fevereiro de 2011
ANCINE	Resolução de Diretoria Colegiada n. 35, de 29 de junho de 2010
ANEEL	Portaria n. 2.122, de 6 de março de 2012
ANP	Portaria n. 172, de 14 de julho de 2011; e Portaria n. 174, de 14 de julho de 2011
ANS	Resolução Administrativa (RA) n. 36, de 28 de junho de 2010
ANTAQ	Portaria n. 217, de 28 de julho de 2011
ANTT	Portaria n. 70, de 31 de março de 2010; e Portaria n. 199, de 29 de julho de 2010
ANVISA	Portaria n. 1.064, de 2 de julho de 2012

A finalidade da avaliação 360 graus

Destaca-se a atividade subsidiária da ferramenta em relação à política remuneratória das agências reguladoras. Parece que o *feedback* 360 foi implantado primordialmente como atividade acessória para o pagamento do salário dos servidores públicos. Tal remuneração é composta de "vencimento básico" e "gratificação de desempenho" (Lei n. 10.871, 2004).

Nos termos do Decreto n. 7.133 (2010), os valores referentes às gratificações são atribuídos aos servidores que a elas fazem jus em função do alcance das metas de desempenho individual e do alcance das metas de desempenho institucional do órgão ou entidade.

Essa vinculação da ferramenta a pagamentos, promoção e cumprimento de metas, diferente dos reais propósitos do *feedback* 360 graus, é característica dos métodos tradicionais de avaliação de desempenho (McCarthy & Garavan, 2001). Pesquisas sugerem que a ferramenta jamais deve ser utilizada como meio de recompensar ou punir aqueles que são avaliados (Dransfield, 2000; Morgan et al., 2005; Reis & Hipólito, 2007).

O contexto da implementação da ferramenta se aproxima do argumento defendido por Bertero (2004) em relação à transição, heterogeneidade e contradição do modelo de gestão brasileiro. Para o autor,

> são exemplos dessa condição a convivência de um estilo de gestão top-down e um discurso de participação e compartilhamento de poder; ou o foco em gestão por competências ao mesmo tempo em que

> continuam a existir práticas personalistas de premiação e recompensa. (p. 51)

Comportamentos e/ou competências avaliadas

Essa etapa do *feedback* 360 graus é definida por Reis e Hipólito (2007) como "construção de um inventário de comportamentos de liderança" (p. 4). Para esses autores, é o momento de definir, geralmente com o envolvimento dos principais gestores, os comportamentos observáveis que comporão o instrumento de avaliação. McCarthy e Garavan (2001) recomendam a definição desses comportamentos e competências com base na visão e nos valores da organização, além de focar as necessidades reais e atuais dos gestores. Nas agências pesquisadas, a avaliação de desempenho é baseada em critérios e fatores que refletem as competências do servidor público (Decreto n. 7.133, 2010). Pode-se dizer que os comportamentos e competências são estabelecidos de maneira impositiva e taxativa, a partir dos fatores dispostos no Decreto n. 7.133 (2010) (Quadro 6).

Essa modalidade de avaliação parece ter sido implementada sob o argumento de que outras (leia-se estágio probatório e progressão e promoção) passaram a ser utilizadas como instrumentos de obrigação burocrática, não democráticos e incapazes de estimular mudanças no que se refere à cultura de meritocracia (Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2013). Verifica-se no Quadro 6 a utilização dos mesmos critérios utilizados pelos instrumentos tidos como burocráticos e engessados.

Quadro 6. Comportamentos e/ou competências

Avaliação	**Fatores**
Estágio probatório	Assiduidade; disciplina; capacidade de iniciativa; produtividade; responsabilidade.
Progressão e promoção	Disciplina; pontualidade; assiduidade; cumprimento de normas; produtividade.
Feedback 360 graus	Obrigatórios: produtividade no trabalho; conhecimento de métodos; trabalho em equipe; comprometimento com o trabalho; cumprimento das normas de procedimentos e de conduta. Facultativos: qualidade técnica do trabalho; capacidade de autodesenvolvimento; capacidade de iniciativa; relacionamento interpessoal; flexibilidade diante de mudanças.

Em três agências de regulação, somente os critérios obrigatórios são objeto de avaliação. Na Agência D, à exceção de "qualidade técnica do trabalho", todos os demais estão contemplados no instrumento. Na Agência V, por sua vez, avalia-se adicionalmente "capacidade de iniciativa" e "qualidade técnica do trabalho". E na Agência F, além desses, "relacionamento interpessoal".

Na Agência Y, é expressa a informação no ato interno quanto à adoção dos cinco fatores facultativos dispostos no Quadro 6. Esses fatores não se encontram destaca-

dos como itens principais no instrumento de avaliação. De acordo com a RDC n. 35/2010, estão organizados sob a forma de quesitos junto a um dos grupos de avaliação (fatores obrigatórios). No fator obrigatório "trabalho em equipe", existe o quesito "mantém relacionamentos baseados no respeito mútuo [...]", pelo que se depreende a avaliação do fator facultativo "relacionamento interpessoal". Já no fator "comprometimento com o trabalho", está disposto o quesito "demonstra flexibilidade às mudanças [...]", permitindo deduzir a avaliação do facultativo "flexibilidade às mudanças".

Na Agência A e na Agência B, os procedimentos do *feedback* 360 graus são dispostos na mesma portaria em que estão as regras internas do estágio probatório e da progressão e promoção. Os fatores de avaliação desses três instrumentos estão agrupados aparentemente com o intuito de aperfeiçoar a realização das avaliações. O único fator adicional adotado pela Agência A no *feedback* 360 graus refere-se à "capacidade de iniciativa", que também figura como fator avaliado no estágio probatório. Esse fator também é o único facultativo avaliado no âmbito da Agência E. Já na Agência B, todos os fatores opcionais são avaliados, sendo "relacionamento interpessoal" agrupado ao obrigatório "trabalho em equipe".

Quem avalia, quem é avaliado e anonimato

A adaptação do *feedback* 360 graus ao contexto das agências reguladoras revela outra particularidade. Enquanto a ferramenta foi originalmente voltada à avaliação dos principais gestores das organizações (Reis & Hipólito, 2007), nas agências pesquisadas, esse público é exatamente o que não se submete ao processo avaliativo. Isso porque servidores públicos efetivos (que fazem jus ao recebimento da gratificação de desempenho), quando investidos em cargo de natureza especial ou cargo em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores (DAS), níveis 6, 5, 4, ou equivalentes, recebem remunerações com base no valor máximo da parcela individual. Frise-se que esses cargos representam os de gestão sênior no âmbito do Poder Executivo Federal (OCDE, 2010).

Depreende-se haver incoerência quanto ao que se propunha quando da defesa da implementação da prática. Ao mesmo tempo que se reconhece a necessidade de se reduzir o protecionismo existente nas relações de trabalho (Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2013), opta-se por preservar os dirigentes mais elevados hierarquicamente dessas agências. Utilizando os conceitos de antropofagia organizacional (Wood & Caldas, 1998) e de tropicalização (Santos et al., 2010), a adaptação da prática à realidade do setor público federal dispensa tratamento diferenciado àqueles que detêm poder formal, o que corrobora a manutenção do traço cultural personalista de gestão à brasileira anotado por Bertero (2004). O personalismo nas relações de trabalho é perpetuado, na medida em que a aplicação restrita da lei (nesse caso, a ferramenta de avaliação) é reservada ao cidadão anônimo, isolado e sem relações (Chu & Wood, 2008).

Outra demonstração aparente de tratamento não isonômico a esse cidadão anônimo (servidor avaliado) é evidenciada pelos distintos pesos atribuídos às avaliações realizadas pelos três conjuntos de avaliadores. A nota final da avaliação do servidor é composta

de 60% dos conceitos atribuídos pela chefia imediata, 25% da média dos conceitos atribuídos pelos integrantes da equipe de trabalho e 15% dos conceitos atribuídos na autoavaliação (Decreto n. 7.133, 2010). Esses percentuais conduzem ao resultado quantitativo necessário à composição da remuneração do servidor.

Considerando a publicidade a que se deve proceder aos atos de gestão pública, depreende-se a inexistência de anonimato na adaptação da ferramenta ao contexto investigado. Essa característica, de acordo com os ensinamentos de McCarthy e Garavan (2001), aproxima a avaliação realizada no âmbito dessas agências mais ao estilo tradicional de mensuração de desempenho do que ao *feedback* 360 graus.

Treinamento e aplicação do questionário

O processo avaliativo dá-se mediante prévio conhecimento dos critérios e instrumentos utilizados, assim como do acompanhamento do processo, devendo ser realizada ampla divulgação e orientação a respeito da política de avaliação (Decreto n. 7.133, 2010). Corroborando o entendimento de Reis e Hipólito (2007), a adaptação da ferramenta ao contexto pesquisado tende a reproduzir a ideia de disseminação de todas as etapas da avaliação, mediante treinamento, como forma de minimizar erros e dar sentido e credibilidade ao processo. Ao checar os atos administrativos citados no Quadro 5, verifica-se que apenas nos da Agência V, Agência I e Agência A existe expressamente a disposição em proceder à "ampla divulgação e orientação" do método de avaliação.

Os atos regulamentadores preveem o preenchimento tanto em sistema informatizado quanto em meio físico (formulários impressos). Conforme as informações obtidas diretamente das agências, foram desenvolvidos *softwares* específicos para o procedimento na Agência V, Agência X, Agência I, Agência B, Agência C, Agência D e Agência A. Na Agência Y e Agência F, os formulários de avaliação são atualmente preenchidos eletronicamente em planilhas do Microsoft Excel.

Resultado das avaliações homologadas a partir de 2010

Em contraponto ao que preceitua a literatura (Dransfield, 2000; Morgan et al., 2005; Reis & Hipólito, 2007), o *feedback* 360 graus nas agências reguladoras é vinculado à remuneração de seus servidores públicos. Após o preenchimento dos questionários pelos avaliadores, chega-se a um resultado quantitativo, cuja nota máxima é de 20 pontos. Essa pontuação refere-se à avaliação individual do servidor, que, somada aos 80 pontos da avaliação institucional, evidencia os valores a que os servidores terão direito quanto ao pagamento da gratificação de desempenho (Decreto n. 7.133, 2010).

Tais resultados devem ser publicados internamente, justamente para que os avaliados, caso não concordem com as notas recebidas, interponham reclamações e recursos administrativos visando à melhoria da pontuação e, consequentemente, da recompensa salarial (Decreto n. 7.133, 2010). Essa possibilidade de revisão da avaliação recebida evidencia uma característica contestatória na adaptação da ferramenta ao ambiente pesquisado. Conforme Morgan et al. (2005), o avaliado deve aceitar as opiniões dos ava-

CC BY

liadores, assim estimula sua autoconsciência, motiva um plano de desenvolvimento de carreira e trabalha suas deficiências a partir da interpretação de terceiros quanto às competências e comportamentos então observados.

Os resultados homologados das avaliações realizadas desde a regulamentação da ferramenta apontam um acentuado número de avaliações positivas nas agências pesquisadas. Em todos os ciclos compreendidos entre 2010 e 2014, a Agência E foi a única onde pode ser verificado um equilíbrio entre as avaliações (notas) compreendidas entre a pontuação de 20 (máxima) a 15. Nessa agência, somente a partir do quarto ciclo percebe-se que os avaliados com a nota máxima são maioria em relação às demais faixas. Na Agência A e na Agência F, os servidores avaliados com 20 pontos só representaram minoria no primeiro ciclo processado. Na Agência F, esse cenário foi observado nos dois primeiros ciclos. Na Agência V, Agência I e Agência C, percebe-se que nenhum servidor foi avaliado com nota inferior a 14 pontos durante todas as avaliações realizadas de 2010 a 2014. Na Agência A e Agência B, apenas três servidores receberam avaliação no intervalo entre 14 e 10 pontos, e, em ambas, jamais um avaliado recebeu menos de 10 pontos.

Esse cenário parece corroborar o comportamento “mudança para inglês ver” defendido por Wood e Caldas (1998). Utilizando o entendimento desses autores, e tendo como base o expressivo percentual de avaliados com pontuação máxima (Tabela 1), pode-se inferir que o *feedback* 360 graus foi implementado com a adoção parcial de elementos da ferramenta, mas não realiza mudanças substanciais nem fere aquilo que se considera intocável no *status quo*.

Tabela 1. Percentual de notas máximas por ciclo

AGÊNCIA	Ciclos de 2010 a 2014	Percentual de servidores avaliados com a nota máxima
AGÊNCIA V	1º Ciclo	100,00%
	2º Ciclo	99,53%
	3º Ciclo	99,50%
	4º Ciclo	99,52%
AGÊNCIA I	1º Ciclo	97,90%
	2º Ciclo	99,47%
	3º Ciclo	99,78%
	4º Ciclo	99,86%
	5º Ciclo	99,71%
AGÊNCIA Y	1º Ciclo	36,47%
	2º Ciclo	41,15%
	3º Ciclo	75,00%
	4º Ciclo	89,04%
	5º Ciclo	93,59%
AGÊNCIA A	1º Ciclo	18,58%
	2º Ciclo	99,33%
	3º Ciclo	97,97%
	4º Ciclo	98,19%
	5º Ciclo	99,20%
AGÊNCIA B	1º Ciclo	99,67%
	2º Ciclo	99,19%
	3º Ciclo	98,84%
	4º Ciclo	99,50%
	5º Ciclo	99,71%
AGÊNCIA C	1º Ciclo	100,00%
	2º Ciclo	99,77%
	3º Ciclo	99,52%
	4º Ciclo	99,53%
	5º Ciclo	99,76%
AGÊNCIA D	1º Ciclo	98,95%
	2º Ciclo	99,61%
	3º Ciclo	99,59%
	4º Ciclo	99,58%
AGÊNCIA E	1º Ciclo	47,62%
	2º Ciclo	39,54%
	3º Ciclo	48,49%
	4º Ciclo	54,99%
	5º Ciclo	56,26%
AGÊNCIA F	1º Ciclo	35,14%
	2º Ciclo	92,59%
	3º Ciclo	95,43%
	4º Ciclo	98,42%
	5º Ciclo	90,74%

Feedback e acompanhamento

O Decreto n. 7.133 (2010) informa que se deve dar retorno aos avaliados, visando a discutir os resultados obtidos na avaliação de desempenho, após a consolidação das pontuações. Percebe-se que apenas na Agência Y há um procedimento estabelecido para tal discussão. Nessa agência, a chefia imediata deve realizar entrevista pessoal com o avaliado para a apresentação do resultado apurado, bem como para efetuar o levantamento de necessidade de capacitação.

Em relação aos atores responsáveis por transmitir o *feedback*, Reis e Hipólito (2007) indicam que consultores externos "*coaching*" reúnem-se com cada avaliado para repassar as informações consolidadas das avaliações, além de subsidiar a construção de um plano pessoal de desenvolvimento. Fleenor e Prince (1997) indicam que esse facilitador externo analisa criticamente os relatórios de avaliação, fornece informação útil e relevante para o desempenho do avaliado e para a apreciação da organização. Essa mentoria externa parece adequada, transmitindo uma ideia de imparcialidade na análise, na interpretação e possível construção de um plano de carreira específico aos pontos fortes e fracos do avaliado. Pode-se dizer que os atos regulamentadores do *feedback* 360 graus nas agências reguladoras – exceto Agência Y – não deixam claros os pontos dessa transmissão de *feedback*.

O Decreto n. 7.133 (2010) menciona a obrigatoriedade de elaboração de um instrumento formal para o acompanhamento do avaliado, além de atribuir a supervisão do processo aos gestores e a uma comissão interna exclusiva para esse fim. O plano de trabalho é o documento que registra os dados referentes a cada etapa do processo e deve conter, entre outros, os seguintes elementos mínimos: ações mais representativas da unidade de avaliação, atividades, projetos, metas intermediárias, compromissos de desempenho individual e critérios e procedimentos de acompanhamento do desempenho (Decreto n. 7.133, 2010).

A partir dos atos regulamentadores do *feedback* 360 graus nas agências reguladoras federais, não se percebe como se dá diretamente o desenvolvimento individual do servidor avaliado, seja com a elaboração de um plano específico ou acompanhamento de um consultor externo. A avaliação de desempenho individual, nos termos do Decreto n. 7.133 (2010), é utilizada como instrumento de gestão capaz de melhorar o desempenho mediante capacitação e aperfeiçoamento profissional.

O avaliado é submetido a processo de capacitação somente quando sua avaliação corresponder a 50% da pontuação máxima prevista (Decreto n. 7.133, 2010). De acordo com o Decreto n. 7.133 (2010), "visa a identificar as causas dos resultados obtidos na avaliação do desempenho e servirá de subsídio para a adoção de medidas que possam propiciar a melhoria do desempenho do servidor". Depreende-se haver mais a necessidade de tornar o avaliado um servidor público produtivo e cumpridor de metas e resultados do que envidar esforços no desenvolvimento de sua carreira. Considerando o diminuto número de avaliações que totalizaram menos de 10 pontos nos ciclos analisados, pode-se dizer que esses "aspectos de melhoria do desempenho" foram aplicados somente para o

"desenvolvimento" de servidores de quatro agências: Agência Y (1 servidor); Agência D (1 servidor); Agência E (13 servidores); e Agência F (216 servidores).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo teve como objetivo apresentar o *feedback* 360 graus como o processo de avaliação de desempenho individual de servidores públicos atualmente em vigor no âmbito das agências reguladoras federais, analisando como a importação dessa prática de gestão de pessoas foi adaptada em entidades públicas. A pesquisa utilizou como fonte de informações, além da legislação correlata, relatórios, resoluções e portarias que foram obtidos nas agências por meio do portal do Governo Federal denominado e-SIC.

A implantação da prática objetivou proporcionar subsídios à política de gestão de pessoas em termos de desenvolvimento profissional dos servidores avaliados. A implantação do *feedback* 360 graus correspondeu ao instrumento inovador tendente a proporcionar mudanças comportamentais, vinculando o desempenho institucional das agências reguladoras ao desempenho individual de seus servidores avaliados (Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2013).

As características do modelo implantado encontram-se distantes do que a literatura destaca como inovador no uso do *feedback* 360 graus. Talvez a limitada autonomia que essas agências possuem em termos de definição de políticas e práticas de gestão de pessoas, hoje sob a competência do Ministério do Planejamento (OCDE, 2010), seja refletida na implantação da prática de gestão estudada, que parece mais aproximada das características dos métodos tradicionais de mensuração de desempenho. Os critérios e procedimentos gerais da avaliação de desempenho em questão são os mesmos para 49 grupos de cargos pertencentes à estrutura do poder executivo federal (Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2013).

Os atos internos regulamentadores do *feedback* 360 graus praticamente reproduzem os dispositivos do Decreto n. 7.133 (2010) em sua literalidade. Quanto às competências avaliadas, nenhuma das agências optou por criar novos fatores de avaliação e, assim, mensuram o desempenho de seus servidores com alguns dos mesmos fatores do estágio probatório e da progressão e promoção. As críticas a essas avaliações relacionam-se aos aspectos quantitativos e superficiais dos fatores avaliados e pouca utilização dos resultados para o desenvolvimento das organizações públicas (Santos & Feuerschütte, 2011).

Verificou-se o foco no monitoramento para o cumprimento de metas e resultados em vez do desenvolvimento de carreira dos servidores avaliados. Reforça essa constatação o fato de que somente há regra ativa para interceder junto ao avaliado quando seu desempenho é aferido com nota inferior a 50% da avaliação (nota) máxima existente.

A finalidade da ferramenta vincula-se à remuneração do servidor avaliado. Os gestores do alto escalão estão expressamente excluídos desse processo e recebem seus salários integralmente, reforçando o traço personalista da gestão à brasileira propos-

ta por Bertero (2004) e contribuindo para o cenário da "mudança para inglês ver" (Wood & Caldas, 1998), referente à importação de práticas administrativas, principalmente quando considerados os percentuais das avaliações aferidas com a nota máxima – 20 pontos. A manutenção do status quo contribui para a utilização do *feedback* 360 graus como mais um instrumento burocrático no âmbito das agências reguladoras federais.

Constatou-se a maneira superficial como o *feedback* aos avaliados encontra-se regulamentado internamente no âmbito das agências, o que corrobora que é "cena rara" encontrar bons resultados quando se busca adaptar qualquer técnica administrativa estrangeira (Santos et al., 2010). A utilização coordenada desse procedimento poderia inverter a lógica do monitoramento de desempenho para o efetivo desenvolvimento de carreiras dos servidores dessas entidades públicas federais. Sugere-se a realização de levantamentos com o intuito de verificar a percepção dos servidores avaliados pelo *feedback* 360 graus em relação ao *feedback* recebido.

REFERÊNCIAS

Afonso, C. W. (2006). Casos e working papers: Agências reguladoras e os limites de seus poder. *Cadernos EBAPE.BR*, 4(1), 1-5. doi:10.1590/S1679-39512006000100002

Akim, É. K., & Mergulhão, R. C. (2015). Panorama da produção intelectual sobre a medição de desempenho na gestão pública. *Revista de Administração Pública*, 49(2), 337-366. doi:10.1590/0034-7612126126

Albuquerque, A. E. de, Junior, Machado, K. C. B., Fernandes, G. L.T., & Santos, E. M. (2013). As agências reguladoras federais e os canais de controle e participação da sociedade. *Gestão e Sociedade*, 7(18), 303-325. doi:10.21171/ges.v7i18.1847

Araújo, E. L. P. (2002, Maio). *Feedback na qualidade de vida no trabalho em organizações de saúde.* II Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, Recife, PE.

Bastos, N. M. G. (2008). *Introdução à metodologia do trabalho acadêmico*. Fortaleza, CE: Nacional.

Bertero, C. O. (2004). Gestão à brasileira. *GV-executivo*, 3(3), 47-52. Recuperado de http://rae.fgv.br/gv-executivo

Branco, J. J. C. M. (2011). *Relação entre objetivos, utilidade, justiça e feedback em um sistema de avaliação de desempenho* (Monografia). Recuperado de http://bdm.unb.br/bitstream/10483/2011/1/2011_JacksonJdeCMBranco.pdf

Brandão, H. P., Zimmer, M. V., Pereira, C. G., Marques, F., Costa, H. V., Carbone, P. P, & Almada, V. F. de. (2008). Gestão de desempenho por competências: Integrando a gestão por competências, o balanced scorecard e a avaliação 360 graus. *Revista de Administração Pública*, 42(5), 875-898. doi:10.1590/S0034-76122008000500004

Bulos, U. L. (1998). Reforma administrativa (primeiras impressões). *Revista de Direito Administrativo*, 214, 69-98. doi:10.12660/rda.v214.1998.47267

Caldas, I. L. D. A. (2011). A avaliação periódi-

ca de desempenho do servidor público estável: Efeitos do princípio da eficiência sobre o desempenho do servidor. *Âmbito Jurídico*, 14(87), 1-4. Recuperado de http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=9259&revista_caderno=4

Camargo, E. J. B., Pereira, A. S., Grzybovski, D., Lorenzon, A. L. H., & Beltrame, B. (2014, Setembro). *Gestão de pessoas na administração pública: Análise dos modelos adotados no período 1995 a 2010.* XXXVIII Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, Rio de Janeiro, RJ.

Chu, R. A., & Wood, T., Jr. (2008). Cultura organizacional brasileira pós-globalização: Global ou local? *Revista de Administração Pública*, 42(5), 969-991.

Decreto n. 6.530, de 4 de agosto de 2008. (2008). Brasília, DF. Recuperado de https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/decreto/d6530.htm

Decreto n. 7.133, de 19 de março de 2010. (2010). Brasília, DF. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7133.htm

Dransfield, R. (2000). *Human Resource Management*. Oxford: Heinemann.

Emenda Constitucional n. 19, de 4 de junho de 1998. (1998). Brasília, DF. Recuperado de https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc19.htm

Fleenor, J. W, & Prince, J. M. (1997). *Using 360-degree feedback in organizations.* Greensboro, EUA: Center for Criative Leadership.

Fonseca, D. R. da, Meneses, P. P. M., Silva, A. I. da, Filho, & Campos, N. G. (2013). Autonomia para gestão estratégica de pessoas no setor público federal: Perspectivas de análise e agenda de pesquisa. *Revista de Administração Pública*, 47(6), 1451-1475. doi:10.1590/S0034-76122013000600006

Freitas, R. K. V. de, & Dacorso, A. L. R. (2014). Inovação aberta na gestão pública: Análise do plano de ação brasileiro para a Open Government Partnership. *Revista de Administração Pública*, 48(4), 869-888. doi: 10.1590/0034-76121545

Gil, A. C. (2007). *Gestão de pessoas: Enfoque nos papéis profissionais.* São Paulo, SP: Atlas.

Gil, A. C. (2010). *Como elaborar projetos de pesquisa.* São Paulo, SP: Atlas.

Guimarães, T. A., Nader, R. M., & Ramagem, S. P. (1998). Avaliação de desempenho de pessoal: Uma metodologia integrada ao planejamento e à avaliação organizacionais. *Revista de Administração Pública*, 32(6), 43-61.

Lei n. 8.112, de 11 de dezembro de 1990. (1990). Brasília, DF. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8112cons.htm

Lei n. 10.871, de 20 de maio de 2004. (2004). Brasília, DF. Recuperado de https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.871.htm

Lei n. 11.784, de 22 de setembro de 2008. (2008). Brasília, DF. Recuperado de https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/Lei/L11784.htm

Lei n. 12.527. (2011). Lei de Acesso à Informação. Brasília, DF. Recuperado de http://www.acessoainformacao.gov.br/menu-de-apoio/recursos-passo-a-passo

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. (2013). *Manual de orientação para a gestão do desempenho.* Secretaria de Gestão Pública. Recuperado de http://www.planejamento.gov.br/assuntos/empresas-estatais/publicacoes/151124_manual_orient_desemp.pdf

Marconi, M. A., & Lakatos, E. M. (2003). *Fundamentos de metodologia científica.* São Paulo, SP: Atlas.

McCarthy, A. M., & Garavan, T. N. (2001). 360° feedback process: Performance, improvement and employee career development. *Journal of European Industrial Training*, 25(1), 5-32. doi:10.1108/03090590110380614

Modesto, P. (2002). Estágio probatório: Questões controversas. *Revista Diálogo Jurídico*, (12), 1-28. Recuperado de http://www.direitopublico.com.br/pdf_12/DIALOGO-JURIDICO-12-MARCO-2002-PAULO-MODESTO.pdf

Monteiro, L. E. S. (2012). *Importância do plano de carreira e remuneração para a redução do turnover dentro das empresas: Caso Eletrobras* (Dissertação de mestrado). Recuperado de http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/10032

Morgan, A., Cannan, K., & Culliane, J. (2005). 360° feedback: A critical enquiry. *Personnel Review*, 34(6), 663-680. doi:10.1108/00483480510623457

Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. (2010). *Relatório da OCDE sobre avaliação da gestão de recursos humanos no governo.* Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Recuperado de http://www.planejamento.gov.br/assuntos/relacoes-de-trabalho/noticias/relatorio-da-ocde-poe-area-de-rh-na-agenda

Ramos, C. C., Costa, T. D., Borba, A., Assis, G. J. A. (2014). Desenvolvimento de metodologia para avaliar competências de servidores públicos federais. Amazônia, *Organizações e Sustentabilidade*, 3(2), 25-41. doi:10.17800/2238-8893/aos.v3n2p25-41

Reis, G. G. (1998). A prática do feedback 360 graus. *Revista ESPM*, 5(3), 23-27. Recuperado de http://gvpesquisa.fgv.br/sites/gvpesquisa.fgv.br/files/arquivos/reis_-_a_pratica_do_feedback.pdf

Reis, G. G. (2010). *Avaliação 360 graus: Um instrumento de desenvolvimento gerencial*. São Paulo, SP: Atlas.

Reis, G. G., & Hipólito, J. A. M. (2007, Junho). *A utilização de ferramentas de gestão de pessoas no terceiro setor: O caso da avaliação 360º da FEAC – Federação das Entidades Assistenciais de Campinas.* I Encontro de Gestão de Pessoas e Relações de Trabalho, Natal, RN.

Santos, A., Pereira, R. D., Calbino, D., & Pimentel, T. D. (2010). Importação de técnicas de recursos humanos: Problema ou solu-

ção? *Revista de Ciências da Administração*, 12(26), 144-162. doi:10.5007/2175--8077.2010v12n26p144

Santos, L. S., & Feuerschütte, S. G. (2011). O processo de avaliação de desempenho sob o olhar do avaliado: Estudo da percepção de servidores da Universidade Federal de Santa Catarina. *Análise*, 22(2), 134-145. Recuperado de http://revistaseletronicas.pucrs.br/fo/ojs/index.php/face/article/view/9090/8329

Serva, M. (1992). A importação de metodologias administrativas no Brasil: Uma análise semiológica. *Revista de Administração Pública*, 26(4), 128-144. Recuperado de http://www.spell.org.br/documentos/ver/14139/a-importacao-de-metodologias administrativas-no-brasil---uma-analise-semiologica

Sudano, A. D. C. G. P. (2011). *Estágio probatório e reformas na gestão pública: Um estudo de caso da avaliação no início de carreira no estado de São Paulo* (Dissertação de mestrado). Recuperado de http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/8226

Vergara, S. C. (2003). *Projetos e relatórios de pesquisa em administração*. São Paulo, SP: Atlas.

Wood, T., Jr., & Caldas, M. P. (1998). Antropofagia organizacional. *RAE-Revista de Administração de Empresas*, 38(4), 6-17. doi:10.1590/S0034-75901998000400002

EFICIÊNCIA HOSPITALAR NO SUS: ANÁLISE DE 10 HOSPITAIS DO *MIX* PÚBLICO-PRIVADO DO ESTADO DE MATO GROSSO

HOSPITAL EFFICIENCY IN THE SUS: AN ANALYSIS OF 10 HOSPITALS OF THE PRIVATE-PUBLIC MIX IN THE STATE OF MATO GROSSO

EFICACIA DEL HOSPITAL EN EL SUS: ANÁLISIS DE 10 HOSPITALES DEL MIX PÚBLICO-PRIVADO EN MATO GROSSO

RESUMO

A assistência hospitalar do Sistema Único de Saúde (SUS) tem diante de si um desafio: aumento da eficiência. Para verificar a situação dos hospitais que compõem o *mix* público-privado do SUS no estado de Mato Grosso, comparando a eficiência de 10 hospitais distribuídos entre públicos, privados e filantrópicos, este trabalho aplicou a Análise Envoltória de Dados, do inglês *Data Envelopment Analysis* (DEA), metodologia que pode incorporar múltiplas entradas e saídas. A medida de eficiência por esse método considera o *mix* de entradas e saídas, sendo mais abrangente e confiável do que um conjunto de taxas operacionais ou medidores de lucratividade, e aplicável a diversos tipos de organizações públicas e sem fins lucrativos. Este trabalho caracteriza-se como um estudo multicaso descritivo e exploratório com abordagem quantitativa. Foram selecionados 10 hospitais distribuídos entre públicos, privados e filantrópicos, localizados em três regiões de saúde do estado de Mato Grosso, estratégia que permitiu comparar a eficiência observada entre as três categorias de hospitais. No ano de 2011, os hospitais filantrópicos (1) e privados (0,96) apresentaram *scores* de eficiência melhores que os públicos (0,84). O mesmo ocorreu no primeiro semestre de 2012, quando os privados (0,95) e filantrópicos (0,92) inverteram sua posição, mas continuaram com melhor desempenho que os públicos (0,81). Em ambos os períodos, os públicos apresentaram o menor nível de eficiência total. Assim, nesse modelo de análise DEA aplicado no conjunto dos hospitais pesquisados, tanto os hospitais privados quanto os filantrópicos apresentaram um patamar de eficiência mais elevado do que os hospitais públicos, o que é discutido.

PALAVRAS-CHAVE: Sistema Único de Saúde, assistência hospitalar, eficiência organizacional, administração hospitalar, Análise Envoltória de Dados.

Paulo Cesar Souza paulobbg@unemat.br
Doutor em Ciências da Saúde pela Universidade Federal de Mato Grosso – Cuiabá – MT, Brasil

João Henrique Gurtler Scatena jscatena@terra.com.br
Professor da Universidade Federal de Mato Grosso, Departamento de Saúde Coletiva – Cuiabá – MT, Brasil

Ruth Terezinha Kehrig ruth.kehrig@gmail.com
Professora da Universidade Federal de Mato Grosso, Instituto de Saúde Coletiva – Cuiabá – MT, Brasil

Submetido 16.02.2017. Aprovado 24.07.2017

Avaliado pelo processo de *double blind review*.

DOI: http://dx.doi.org/10.12660/cgpc.v22n72.66242

Esta obra está submetida a uma licença Creative Commons

Abstract

The hospital care provided by Brazil's Unified Health System (SUS) faces a challenge: to increase efficiency. In order to examine the situation of hospitals forming SUS' public-private mix in the Brazilian state of Mato Grosso, this article compared the efficiency of 10 hospitals, including public, private and philanthropic institutions, using Data Envelopment Analysis (DEA), a method that works with multiple inputs and outputs. In this method, the efficiency rate considers the mix of inputs and outputs, being more comprehensive and reliable than a set of operating or profitability indices, and it is applicable to various types of public and nonprofit organizations. The present work is a descriptive and exploratory multicase study with a quantitative approach. We selected 10 public, private or philanthropic hospitals in three health regions in the state of Mato Grosso. This allowed comparing the efficiency found in the three hospital categories. In 2011, the philanthropic (1) and private hospitals (0.96) presented better efficiency scores than the public ones (0.84). The same occurred in the first half of 2012, when the private (0.95) and philanthropic (0.92) hospitals swapped positions but continued to perform better than the public ones (0.81). In both periods, the public hospitals had the lowest total efficiency level. Thus, in this model of DEA analysis applied to all hospitals surveyed, the private and philanthropic hospitals had a higher efficiency level than the public hospitals, which we discuss in the article.

Keywords: *Unified Health System, hospital care, organizational efficiency, hospital administration, Data Envelopment Analysis.*

Resumen

La asistencia hospitalaria del Sistema Único de Salud (SUS) tiene ante sí un desafío: el aumento de la eficiencia. Para verificar la situación de los hospitales que componen el mix público-privado del SUS en el estado de Mato Grosso, comparando la eficiencia de 10 hospitales distribuidos entre públicos, privados y filantrópicos, este trabajo aplicó el Análisis Envolvente de Datos, del inglés Data Envelopment Analysis (DEA), metodología que puede incorporar múltiples entradas y salidas. La medida de eficiencia por este método considera el mix de entradas y salidas, por lo que es más completo y confiable que un conjunto de tasas operativas o medidores de rentabilidad, y puede aplicarse a diversos tipos de organizaciones públicas y sin fines de lucro. Este trabajo se caracteriza como un estudio multicaso descriptivo y exploratorio con abordaje cuantitativo. Se seleccionaron 10 hospitales distribuidos entre públicos, privados y filantrópicos, ubicados en tres regiones de salud del estado de Mato Grosso, estrategia que permitió comparar la eficiencia observada entre las tres categorías de hospitales. En 2011, los hospitales de caridad (1) y privados (0,96) tuvieron puntuaciones de eficiencia mejores que los públicos (0,84). Lo mismo ocurrió en el primer semestre de 2012, cuando los privados (0,95) y filantrópicos (0,92) invirtieron su posición pero continuaron con mejor desempeño que los públicos (0,81). En ambos períodos, los públicos presentaron el menor nivel de Eficiencia Total. Así, en ese modelo de análisis DEA aplicado al conjunto de los hospitales investigados, tanto los hospitales privados como los filantrópicos presentaron un nivel de eficiencia más elevado que los hospitales públicos, lo que se discute.

Palabras clave: *Sistema Único de Salud, asistencia hospitalaria, eficiencia organizacional, administración hospitalaria, Análisis Envoltorio de Datos.*

INTRODUÇÃO

Mesmo diante das muitas conquistas alcançadas pelo Sistema Único de Saúde (SUS), há um desafio ainda presente, principalmente no que se refere à assistência hospitalar: aumento da eficiência. Esse desafio foi evidenciado em publicação do Conselho Nacional de Secretários de Saúde (Conass, 2006) há quase uma década, mas ainda é uma realidade.

Diante disso, a avaliação em saúde mostra-se uma alternativa interessante a fim de conhecer melhor a realidade da assistência hospitalar quanto ao nível de eficiência observada.

Avaliar é "expor um valor assumido a partir do julgamento realizado com base em critérios previamente definidos" (Tanaka & Melo, 2001, p. 12).

Embora pareça óbvio, avaliar é julgar, atribuir valor. Assim, para que determinado estudo seja considerado uma avaliação, é necessá-

rio que seja realizado o julgamento, emitido juízo de valor. No entanto, para que seja possível julgar, necessita-se da elaboração de parâmetros que, fundados em teorias acerca da intervenção, sejam capazes de produzir indicadores válidos para o julgamento (Nemes, 2001).

Desse modo, a avaliação é "um processo por meio do qual se determina o valor de algo" (Malik & Schiesari, 1998, p. 1). Segundo essa visão, a avaliação trata de determinar se um dado programa (ou ação, intervenção, atividade), descrito e especificado, ao qual se apõe uma definição prévia sobre como deveria ser, é bom, mau, correto, incorreto, vale ou não a pena, ou se está sendo realizado da maneira mais eficiente ou mais eficaz.

A despeito de toda a diversidade e de discordâncias sobre os vários aspectos da avaliação, para alguns autores, existe consenso com relação ao fato de que avaliar significa emitir um juízo de valor sobre uma intervenção ou um de seus componentes. Nota-se também que, para que sejam possíveis a realização da avaliação e a emissão de juízo de valor, torna-se necessário estabelecer padrões, objetivos, metas e construir indicadores que sirvam de base para o processo avaliativo (Furtado, 2001).

Na saúde, ao avaliar, utilizam-se teorias, conceitos e instrumentos de diversas outras áreas do conhecimento. Assim, a avaliação deve ser compreendida como uma área de aplicação, e não como uma ciência (Tanaka & Melo, 2001).

Diante da necessidade da aplicação da avaliação, a fim de monitorar os níveis de eficiência da assistência hospitalar do SUS, surgiu a questão norteadora deste trabalho: No grupo de 10 hospitais pesquisados, distribuídos entre públicos, privados e filantrópicos vinculados ao SUS, há diferença quanto aos níveis de eficiência?

A fim de responder a essa pergunta, este trabalho se propôs a aplicar na avaliação em saúde uma técnica de outra área de conhecimento, a fim de avaliar a eficiência hospitalar: a Análise Envoltória de Dados (DEA).

ANÁLISE ENVOLTÓRIA DE DADOS

A mensuração da eficiência constitui um dos grandes desafios no âmbito dos serviços de saúde. Uma das estratégias utilizadas é a mensuração da produtividade parcial, a qual, segundo Fitzsimmons e Fitzsimmons (2005), é similar à medida da eficiência de um sistema. Essa medida pode ser estabelecida como a razão das saídas pelas entradas, sendo expressa pelo quociente da produção pelo insumo empregado, ou seja, produção dividida pelo insumo. Na saúde, é bastante comum utilizar-se de indicadores dessa natureza, como: número de consultas por médico, procedimentos por hora trabalhada, exames por dia etc. Nessa forma de cálculo, realiza-se a comparação de um produto com um único insumo.

A produtividade está relacionada ao modo como os recursos são utilizados para realizar a produção, sugerindo que o insumo esteja sendo utilizado na quantidade correta e sem excesso. Por outro lado, a eficiência técnica também é uma medida relativa, pois busca relacionar o que foi produzido por unidade de insumo utilizado com o que poderia ser sido produzido com aquele mesmo in-

sumo. Por suas limitações, apenas as mensurações de produtividade não geram informações suficientes para propiciar melhoria da eficiência (Ferreira & Gomes, 2009).

Há, na literatura especializada, referências de utilização da DEA para análise da eficiência de organizações privadas, públicas e sem fins lucrativos, como hospitais, entre outras diferentes instituições (Pena, 2008). Dada a complexidade das organizações hospitalares, a mensuração de sua eficiência implica considerar simultaneamente tanto os diversos insumos quanto os produtos resultantes.

O uso da metodologia chamada Análise Envoltória de Dados, do inglês *Data Envelopment Analysis* (DEA), é uma das possibilidades para calcular a eficiência de diferentes hospitais, permitindo a consideração simultânea de diferentes insumos e produtos (Souza, Scatena, & Kehrig, 2016).

Essa metodologia pode incorporar múltiplas entradas e saídas, tanto no numerador como no denominador do cálculo da eficiência, não havendo a necessidade da conversão para uma base monetária comum. A medida de eficiência por esse método considera o *mix* de entradas e saídas, sendo mais abrangente e confiável do que um conjunto de taxas operacionais ou medidores de lucratividade (Fitzsimons & Fitzsimmons, 2005).

Uma definição importante a ser destacada quando se aplica a DEA refere-se ao termo Unidade Tomadora de Decisão (DMU). As DMU "são organizações produtivas que visam lucro ou beneméritas, como empresas, hospitais, bibliotecas, departamentos de empresas, instituições de ensino etc." (Ferreira & Gomes, 2009, p. 44). Uma DMU pode ser definida como toda organização que realiza a transformação de um conjunto de entradas (*inputs*) em um conjunto de saídas (*outputs*) (Nova, 2002). Segundo essa ótica, uma DMU pode ser um grupo empresarial, uma empresa individual ou uma unidade administrativa.

Os métodos utilizados para estimar a eficiência de unidades produtivas podem ser de dois tipos: paramétrico ou não paramétrico. O paramétrico é o mais tradicional, utilizando regressão múltipla e tendo como função de regressão uma predição probabilística, de modo que as predições representam uma média do desempenho da amostra. Assim, por ter como base os valores médios, a análise produz uma medida imprecisa das melhores práticas (Pena, 2008).

A DEA é uma metodologia não paramétrica para a mensuração comparativa da eficiência de DMU (Lins, Lobo, Silva, Fiszman, & Ribeiro, 2007). Isso significa afirmar que essa metodologia não utiliza inferências estatísticas nem se apega a medidas de tendência central, testes de coeficientes ou formalizações de análise de regressão. O método também não exige a existência de relações funcionais entre insumos e produtos (Ferreira & Gomes, 2009)

Através da DEA, define-se qual a fronteira empírica de produção, que pode ser definida como o maior quantitativo de *outputs* obtidos com os *inputs* utilizados em determinado processo produtivo. Desse modo, a DEA permite calcular uma eficiência relativa, derivada das observações realizadas. Os desempenhos das DMU são medidos mediante

comparação de seus insumos e resultados com os insumos e resultados de outras DMU inseridas na amostra (Faria, Jannuzzi, & Silva, 2008). Definidas as DMU com as melhores práticas, a DEA constrói uma fronteira de produção empírica, e o grau de eficiência varia de 0,00 a 1,00 (ou de 0 a 100%), dependendo da distância da unidade analisada até a fronteira (Lobo, Lins, Silva, & Fiszman, 2010).

As DMU que estão localizadas na fronteira de produção são denominadas *best practices* (Simões & Marques, 2009) ou pares peers, as quais serão o padrão de comparação para as DMU que estão abaixo da fronteira e que lhes são mais semelhantes. A análise realizada pela DEA é chamada de envoltória porque nenhuma DMU pode ficar além da fronteira, ela envolve a todas (Encinas, 2010).

Tanto o modelo como a orientação para *input* e ou *output* são os fatores que mais influenciam os resultados obtidos na utilização da DEA (Souza, 2014).

Há dois modelos amplamente utilizados na DEA: o CCR, sigla derivada dos nomes de seus autores (Charnes, Cooper, & Rhodes, 1978); e o modelo BCC, que é uma extensão do primeiro, e, da mesma forma, se denomina com a sigla advinda dos nomes dos seus autores (Banker, Charnes, & Cooper, 1984).

No modelo CCR, os retornos constantes de escala (*Constant Returns to Scale* – CRS) permitem identificar o quanto as organizações procuram maximizar a quantidade combinada dos produtos relacionados à combinação viável dos recursos utilizados (Forgia & Couttollenc, 2009). Em virtude do retorno constante de escala, espera-se que ocorra uma variação proporcional de produtos a partir da alteração de recursos em todos os níveis de escala. Isso significa dizer que qualquer acréscimo ou redução nos *inputs* provocará um acréscimo ou redução na mesma proporção nos *outputs*. Assim, um acréscimo ou redução de 10% nos *inputs* causará, em contrapartida, a mesma variação nos *outputs* (Lobo & Lins, 2011). Tratando de organizações de saúde, como no caso de hospitais, não é possível estabelecer uma relação assim direta entre *inputs* e *outputs*, dada a complexidades dos processos de trabalho considerados e as suas finalidades.

Ao considerar que nem todas as organizações operam com retornos constantes de escala, as medidas de eficiência técnica calculadas pelo modelo CCR podem ser distorcidas pela escala (Forgia & Couttolenc, 2009). Essa limitação levou ao modelo BCC, que pressupõe a existência dos retornos variáveis de escala (*Variable Returns to Scale* – VRS).

O modelo CCR não considera os ganhos de escala no cálculo da eficiência, sendo a eficiência relativa da DMU obtida por meio da divisão entre a sua produtividade e a maior produtividade entre as DMU analisadas na observação (Mariano, Almeida, & Rebellato, 2006). Dessa forma, o modelo CCR permite obter uma estimativa da eficiência total e que pode ser decomposta em eficiência de escala e eficiência técnica interna. Essa última, também denominada eficiência pura, é estimada pelo modelo BCC (Forgia & Couttolenc, 2009). Ao tratar da definição de eficiência total (CCR), Almeida e Mariano (2006) afirmam que, para seu cálculo, é

preciso comparar uma DMU com todas as suas concorrentes.

De acordo com Mariano et al. (2006), o modelo BCC compara apenas as DMU que operam em escala semelhante. Assim, a eficiência de uma DMU é obtida dividindo-se sua produtividade pela maior produtividade entre as DMU que apresentam o mesmo tipo de retorno à escala.

Ressalta-se que a diferença entre os dois modelos é que no CCR é considerado *best practice*, para o estabelecimento da fronteira, apenas uma DMU, ou seja, aquela que, entre todas, apresentar melhores resultados com os insumos disponíveis. Já no BCC, a comparação ocorre entre cada DMU e aquela que apresenta o mesmo tipo de retorno à escala, sendo possível a existência de várias best practices e, consequentemente, várias fronteiras.

A orientação aplicada ao modelo utilizado na DEA é o outro importante fator que influencia os resultados obtidos. Desse modo, o modelo pode ter as seguintes orientações (Bandeira, 2000): orientado a *input* – utilizado para estimar o nível mínimo possível de uso dos recursos, mantidos os resultados; orientado a *output* – utilizado para estimar o máximo possível de produtos mantidos fixos os recursos.

O método DEA apresenta-se como uma ferramenta de grande utilidade na avaliação do desempenho de hospitais, tendo o potencial de contribuir na produção de informações que podem auxiliar os gestores em saúde na tomada de decisões visando melhorias na eficiência dessas organizações.

METODOLOGIA

Este trabalho caracteriza-se como um estudo multicaso descritivo e exploratório com abordagem quantitativa. A pesquisa pode ser classificada como "estudo de caso", pois, segundo Martins (1994), no estudo de caso, "dedica-se a estudos intensivos do passado, presente e de interações ambientais de uma (ou de algumas) unidade social [...]" (p. 4).

Foram selecionados 10 hospitais distribuídos entre públicos, privados e filantrópicos, os quais estavam localizados em três regiões de saúde do estado de Mato Grosso. Os hospitais selecionados deveriam possuir no mínimo 30 leitos e os privados e filantrópicos, ter pelo menos 50% dos leitos disponíveis para atendimento SUS. Além disso, foi incluído um hospital recém-inaugurado em função da adoção de um novo modelo de gestão, baseado na transferência da gestão para as Organizações Sociais de Saúde (OSS), que poderia ser comparado com a gestão pública tradicional.

Assim, foram selecionados três hospitais filantrópicos, três privados e quatro públicos. Quanto aos leitos disponíveis para o SUS, também parte desta pesquisa, eles totalizam 822, ou seja, 88% do total de leitos dos hospitais selecionados. São 213 leitos (26%) localizados em hospitais filantrópicos, 139 leitos (17%) em hospitais privados e 470 leitos (57%) em hospitais públicos. Ressalta-se que, por questões éticas, o nome do hospital não será revelado.

Para a aplicação da DEA, inicialmente foi necessário definir o número e quais seriam os itens que comporiam as variáveis *inputs* e *outputs*.

Em relação à quantidade, respeitou-se o critério reconhecido na literatura: o total de DMU, no mínimo, deve ser igual a duas vezes o total de *inputs* e *outputs* para garantir a aplicabilidade da análise de eficiência (Fitzsimmons & Fitzsimmons, 2005). Assim, considerado o quantitativo de 10 hospitais selecionados para a pesquisa, foi utilizado um número de *inputs* e *outputs* restrito ao limite máximo de cinco conjuntos de variáveis.

Foi adotada a classificação de *inputs* formulada por Marinho e Façanha (2001), consagrada em diversos estudos, que agrupa as variáveis de acordo com três tipos de input:
Inputs de trabalho: número de médicos e profissionais de enfermagem (superior, auxiliar e técnico). Para essa variável, o número de profissionais foi ponderado pelo tempo completo equivalente (FTE – *Full Time Equivalent*), conforme proposto por Ozcan (1995).

Inputs de capital: número de leitos SUS, inclusive de UTI e de isolamento, ao considerar que sua utilização, destacadamente dos leitos de UTI, implica altos custos para um hospital.

Inputs financeiros: valor médio mensal recebido do SUS pelo hospital, referente a internações de 2011 e primeiro semestre de 2012. Tal variável tem sido utilizada na aplicação da DEA, a fim de comparar a assistência hospitalar pública e não pública vinculada ao SUS (Calvo, 2002).

Os dados para a composição dos *inputs* foram coletados tanto diretamente dos hospitais, mediante visita *in loco*, quanto de sistemas de informação em saúde (CNES, SIH-SUS), do Ministério da Saúde, disponibilizados pelo Datasus.

Foram utilizados dois conjuntos de variáveis como *outputs*: os atendimentos de alta complexidade e um *proxy* de qualidade.

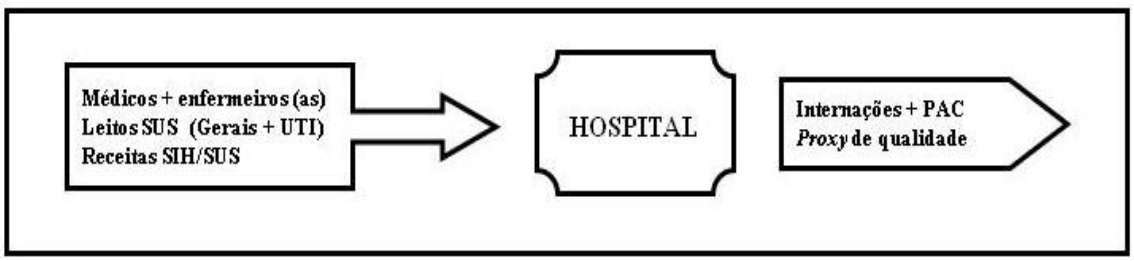
Internações e Procedimentos de Alta Complexidade (PAC) realizados no período: consideraram-se o número médio mensal de internações SUS e o número médio mensal de procedimentos de alta complexidade realizados para os pacientes internados durante o ano de 2011 e o primeiro semestre de 2012. Esses dados foram obtidos junto ao SIH/SUS. Essas variáveis coincidem com aquelas utilizadas por Lobo, Silva, Lins, Fiszman, e Bloch (2011), ao analisar a eficiência dos hospitais de ensino no Brasil. Todavia, se diferenciam nesta pesquisa por terem sido somadas as duas variáveis passando a representar um único output, e não separadamente. O "número de procedimentos de alta complexidade" foi utilizado como *proxy* de *case mix*, considerado um ajuste fundamental para a validade do modelo DEA (Forgia & Couttolenc, 2009), ao representar de maneira aproximada a severidade ou complexidade dos casos, além de indicar o uso de um volume maior dos recursos. Essa foi considerada a forma de ajuste mais viável e adequada para esta pesquisa.

Proxy de qualidade: esse é um indicador composto da nota em percentual obtida na verificação dos padrões de conformidade, satisfação dos usuários e pesquisa de condições de trabalho e pelo inverso da taxa de mortalidade hospitalar SUS no ano de 2011 e no primeiro semestre de 2012. Esses itens são oriundos da aplicação anterior do instru-

mento de avaliação do Programa Nacional de Avaliação de Serviços de Saúde – Pnass (Ministério da Saúde, 2004a). A média desses indicadores forma o *proxy* (representante) aproximado da qualidade hospitalar. No entanto, quando aplicado para o ano de 2011, foi utilizado apenas o Inverso da Taxa de Mortalidade (ITM) em virtude de os demais itens terem sido coletados no ano de 2012, não se referindo ao período de 2011. Na avaliação de hospitais universitários, Lobo et al. (2010) sugerem a inserção dessa variável nos *outputs*, sendo formada pelo score de satisfação dos usuários. Neste estudo, optou-se pela criação de um indicador de qualidade mais completo, visto que os dados obtidos com a aplicação do instrumento do Pnass focam a qualidade em estrutura e processo; já a satisfação dos usuários e o inverso da taxa de mortalidade expressam a qualidade com foco nos resultados. Ressalta-se que, em virtude de ser adotada a orientação a output e não se desejar maximizar a taxa de mortalidade, foi utilizado o seu inverso, ou seja, maximizando-se o inverso, minimiza-se a taxa de mortalidade, aspecto importante para a qualidade. O inverso da taxa de mortalidade foi aplicado por Marinho (2001) ao avaliar hospitais do município do Rio de Janeiro. Desse modo, ressalta-se que, neste trabalho, no *proxy* de qualidade, não se limita a utilizar o score da satisfação dos usuários, mas um indicador mais completo, resultante da avaliação das diversas dimensões propostas pelo Pnass, expressando a qualidade sob a ótica de estrutura, processo e resultado.

De maneira esquemática, o modelo empírico de hospital utilizado na aplicação da DEA pode ser visualizado na Figura 1.

Figura 1. Primeiro modelo empírico de hospital



Na análise dos dados, inicialmente foi feita a correlação de Pearson e elaborada uma matriz de correlação a fim de verificar a relação existente entre as variáveis classificadas como *input* e *output*.

Os dados foram processados utilizando o *software* livre SIAD (Sistema Integrado de Apoio à Decisão) e Microsoft Excel e analisados utilizando os dois modelos: inicialmente, foi aplicado o modelo DEA CCR (Constant Returns to Scale – CRS), o qual calcula a eficiência total e pressupõe retornos constantes de escala, sendo possível, assim, verificar os efeitos da escala nos resultados obtidos. Em seguida, foi aplicado o modelo BCC, o qual pressupõe retornos variáveis de escala (VRS – *Variable Returns to Scale*) e proporciona o cálculo da eficiência técnica, eliminando os efeitos da escala. A orientação aplicada ao modelo DEA foi a output.

Ressalta-se que o modelo empírico de hospital (Figura 1) adotado é o mais comumente

utilizado na literatura. No entanto, foi inserida uma inovação nesse modelo, que se refere ao componente qualidade na análise DEA conforme sugerido por Lobo et al. (2010) e Marinho e Façanha (2001), que chamam essa variável de output de qualidade. No entanto, tal abordagem ainda não foi encontrada na literatura existente com o formato proposto neste trabalho, podendo representar um diferencial nos resultados dessa pesquisa.

A pesquisa que originou este artigo foi submetida ao Comitê de Ética em Pesquisa (CEP/HUJM), por meio da Plataforma Brasil do Ministério da Saúde, e recebeu parecer favorável em 27 de junho de 2012 (n. 45667).

RESULTADOS E DISCUSSÃO

Inicialmente, são apresentados os valores dos *inputs* e *outputs* para 2011 e primeiro semestre de 2012. Ressalta-se que, no momento da pesquisa, os dados de 2012 ainda não estavam todos disponíveis, mas, como foram utilizados valores médios mensais, os dois períodos foram considerados neste trabalho (Tabela 1).

Tabela 1. Distribuição dos *inputs* e *outputs* utilizados para o modelo empírico de hospital adotado, Mato Grosso, 2011 e 2012

Hospitais	*Inputs*						Int. + PAC*		*Proxy*	
	Trabalho		Capital		Financeiro					
	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012
Hospital 1	368	368	134	172	1.332.560,69	1.232.300,36	690	572	96,9	62,6
Hospital 2	592	592	280	280	848.041,46	770.594,20	857	725	87,9	38,6
Hospital 3	199	199	62	73	82.530,25	134.394,59	149	177	100	73,2
Hospital 4	234	234	85	85	322.900,74	304.443,08	377	374	93,3	67,0
Hospital 5	28	28	43	43	34.787,01	23.426,95	62	43	99,3	70,5
Hospital 6	309	309	101	101	311.496,48	355.386,92	314	471	96,2	68,3
Hospital 7	298	298	46	56	68.171,22	70.346,30	127	132	99,8	70,7
Hospital 8	41	41	31	31	51.613,78	53.549,07	109	118	98,7	64,9
Hospital 9	90	90	86	86	99.209,87	81.956,72	220	196	98,1	57,3
Hospital 10	44	44	63	63	21.989,19	16.865,79	38	29	99,6	60,1

* PAC – Procedimentos de Alta Complexidade.

Antes de abordar a análise de eficiência para o modelo, apresenta-se a matriz de correlação de Pearson, que evidencia se há correlação entre os itens escolhidos como *inputs* e *outputs* e em que grau, de modo semelhante ao aplicado no estudo de Ferreira (2009).

Essa matriz mostra correlação entre os três inputs e outputs considerados na pesquisa, para os dois períodos. Ela foi positiva e forte quando considerados "Internações + PAC" como *output*, o que já era esperado, visto que os três *inputs* estão fortemente relacionados ao porte do hospital, ou seja, geralmente, quanto maior o hospital, maior é o número de leitos e funcionários, assim como o faturamento SIH/SUS. Já a correlação foi negativa (e menos forte) quando o *proxy* de qualidade era o *output*, informando que, nos hospitais investigados, foi se reduzindo a qualidade à medida que cresciam o porte e a complexidade desses estabelecimentos.

Tabela 2. Matriz de correlação de Pearson entre inputs e outputs para o modelo empírico de hospital adotado, Mato Grosso, 2011 e 2012

Outputs	*Inputs* – 2011			*Inputs* – 2012		
	Trabalho	Capital	Financeiro	Trabalho	Capital	Financeiro
Internações + PAC*	0,88	0,91	0,90	0,90	0,90	0,86
Proxy de qualidade	-0,77	-0,89	-0,57	-0,54	-0,81	-0,43

*PAC – Procedimentos de Alta Complexidade.

A Tabela 3 apresenta o resultado da análise de eficiência para o modelo empírico de hospital adotado, utilizando o *software* Sistema Integrado de Apoio à Decisão (SIAD), tanto para a eficiência total (CCR) como para a eficiência técnica (BCR), formas distintas de análise do DEA.

Destaca-se que, no cálculo da eficiência total, a produtividade de cada hospital é comparada com o hospital que apresentou a melhor combinação entre recursos e resultados, sendo este chamado de best practice e localizado na fronteira de eficiência, ou seja, compara-se cada hospital com aquele que apresenta as melhores práticas, com o que se torna uma referência (*benchmarking*) para todos os demais.

Tabela 3. Escores de eficiência total (CCR) e técnica (BCC) de hospitais selecionados, Mato Grosso, 2011 e 2012

Hospital	**2011**		**2012**	
	Eficiência Total	**Eficiência Técnica**	**Eficiência Total**	**Eficiência Técnica**
Hospital 1	1,00	1,00	0,79	1,00
Hospital 2	0,76	1,00	0,62	1,00
Hospital 3	0,83	1,00	0,63	1,00
Hospital 4	1,00	1,00	0,98	1,00
Hospital 5	1,00	1,00	1,00	1,00
Hospital 6	0,75	0,99	1,00	1,00
Hospital 7	0,87	1,00	0,84	1,00
Hospital 8	1,00	1,00	1,00	1,00
Hospital 9	1,00	1,00	1,00	1,00
Hospital 10	1,00	1,00	1,00	1,00

No ano de 2011, seis hospitais foram considerados eficientes, ou seja, tiveram uma combinação ótima de recursos (1,00), tendo por base aquele de melhor desempenho.

Quanto à natureza jurídica e modelo de gestão, os hospitais 1, 4 e 5 são filantrópicos, 8 e 10 são privados e 9 é público sob gestão direta. Quanto ao porte, se considerados apenas os leitos SUS, dois são hospitais de pequeno porte e quatro, de médio porte (um deles seria classificado como grande porte se considerados os leitos totais).

No ano de 2012 (incluindo o escore 0,98 pontos do hospital 4), também seis hospitais apresentaram combinação ótima de recursos.

Quanto à natureza jurídica, dois são filantrópicos (4 e 5), dois, públicos (6 e 9), o primeiro sob gestão OSS e o segundo sob gestão direta, e dois, privados (8 e 10). Mantém-se a mesma tipificação de porte, ainda que os hospitais não sejam exatamente os mesmos, nos dois períodos.

Dos hospitais considerados eficientes em ambos os períodos (4, 5, 8, 9 e 10), dois são filantrópicos, um é público sob gestão direta e dois são privados. Dois são de pequeno porte e três, de médio porte.

Há uma observação relevante feita por Marinho e Façanha (2001) a respeito dos resultados obtidos com a DEA utilizando o modelo CCR orientado por *output*. Para esses autores, o fato de o hospital receber score de eficiência total igual a 1,00 não significa necessariamente um nível irrefutável de eficiência. Isso porque o grau de eficiência é apenas um parâmetro que mensura o consistente equilíbrio entre *inputs* e *outputs*. Assim, eficiências máximas não significam ausência de problemas, e também não se recomenda avaliar mal, de imediato, as unidades com scores mais baixos. Nestas, os problemas eventualmente identificados devem suscitar investigações e ajustes em todo o sistema (Marinho & Façanha, 2001).

De maneira distinta do CCR, para o modelo de eficiência técnica (BCC), praticamente todos os hospitais investigados mostraram-se eficientes, em ambos os períodos. Como interpretar isso?

O modelo BCC pressupõe que os hospitais investigados são distintos e estão inseridos em contextos diferentes, não sendo possível esperar retorno constante de escala (Ferreira, 2009). Nesse modelo, diferentemente do CCR, a comparação se dá entre os hospitais que operam em escala semelhante, e a eficiência é obtida pela divisão da produtividade de cada hospital pela maior produtividade observada entre o conjunto de hospitais que apresentam o mesmo tipo de retorno à escala (Mariano et al., 2006).

Como foi investigado em número pequeno de hospitais, que também não eram homogêneos, o processo de comparação de hospitais operando em escala semelhante redundou em número ainda menor de hospitais em cada nível de escala. Dessa forma, observou-se aqui um fenômeno já descrito na literatura (Cooper, Seifor, & Tone, 2000): a menor capacidade de o modelo BCC diferenciar unidades eficientes das menos eficientes quando o número de unidades em comparação é pequeno.

Ressalta-se que ambos os modelos apresentam limitações nos seus resultados.

A eficiência total (CCR) não considera as condições de produção, embora alguns ajustes tenham sido feitos nos dados para melhorar os resultados, por exemplo, a inclusão dos leitos de UTI no total de leitos e a soma dos procedimentos de alta complexidade ao total de internações. Isso teve a finalidade de deixar mais claras as diferenças dos hospitais, relacionadas aos serviços ofertados (Ozcan, 1995) e à complexidade dos atendimentos, medidas que minimizam as limitações do modelo CCR (Forgia &

Couttolenc, 2009).

Como já referido, a grande limitação da eficiência técnica (BCC) – a dificuldade em diferenciar níveis distintos de eficiência – deu-se devido ao pequeno número de hospitais operando em escala semelhante. Como os 10 hospitais estudados eram distintos em relação ao porte, à complexidade e ao volume de atendimentos, elementos que determinam a escala de produção, e, além disso, trabalhou-se com o número mínimo de DMU estabelecido pela literatura, a conjunção de tais fatores influenciou o resultado obtido por esse modelo.

Segundo Marinho e Façanha (2001), as diferenças entre os modelos CCR e BCC, principalmente no que se refere ao retorno constante ou retorno variável de escala, não se traduzem em vantagem ou desvantagem de um modelo sobre o outro. A literatura sugere que a questão crucial está na escolha dos elementos que comporão os *inputs* e *outputs*.

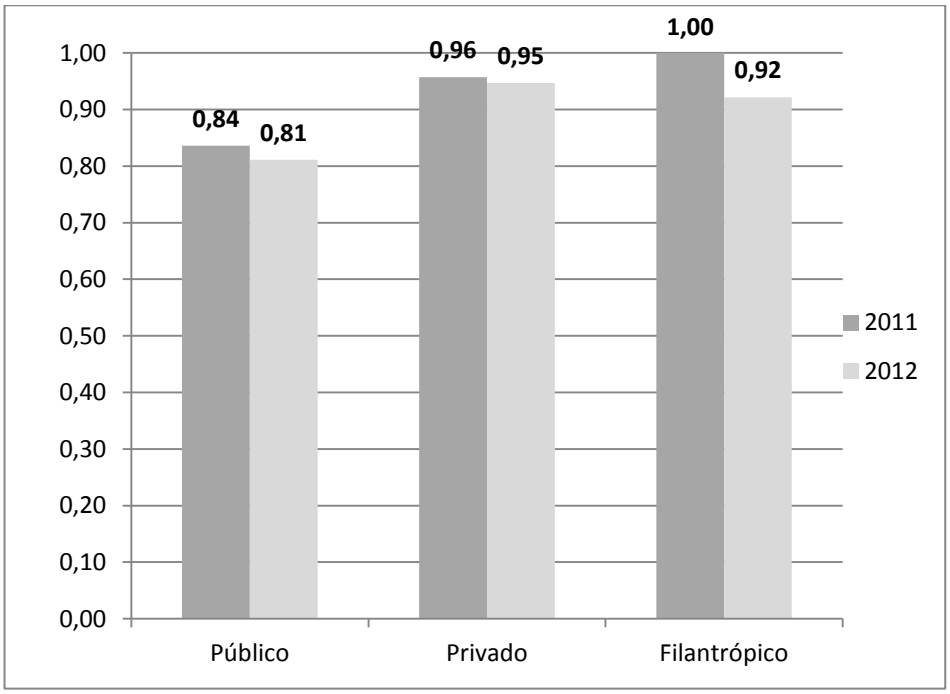
Assim, mesmo diante das limitações encontradas, os resultados indicam que, quanto à eficiência total (CCR), em 2011, prevaleceram como eficientes os hospitais filantrópicos (três) e privados (dois), com apenas um hospital público entre os seis eficientes. Entre os demais hospitais que se classificaram abaixo da fronteira de eficiência (1,00) em 2011, os scores mais baixos foram de hospitais públicos (0,75; 0,76).

No ano de 2012, o grupo dos eficientes foi mais inclusivo, no que tange à natureza jurídica. Mantiveram-se seis no total, dois filantrópicos, dois privados e dois públicos, entre os quais um sob gestão direta e um sob gestão OSS. Dos hospitais que se situaram abaixo da fronteira de eficiência, scores mais baixos foram encontrados também entre estabelecimentos públicos (0,62; 0,63).

Assim, considerando a média do score de eficiência total obtido por cada natureza jurídica, em 2011, destacaram-se os hospitais filantrópicos, todos com score de 1,00, seguidos dos privados (0,96) e dos públicos (0,84). Em 2012, como mostra a Gráfico 1, destacaram-se os privados (0,95), seguidos dos filantrópicos (0,92) e dos públicos (0,81).

Diante disso, conclui-se que, tendo em vista a amostra de hospitais investigados, os modelos utilizados e os *inputs* e *outputs* adotados, os hospitais filantrópicos e os privados mostraram-se mais eficientes que os públicos. Cabe ressalvar novamente que esse resultado não pode ser extrapolado para todos os hospitais do estado de Mato Grosso ou de qualquer região de saúde.

Gráfico 1. Média do *score* de eficiência total para os hospitais selecionados, segundo a personalidade jurídica, Mato Grosso, 2011 e 2012



Aprofundando a análise, verificou-se mais uma limitação nos resultados que poderia influenciar a ordem de classificação dos hospitais, espraiando-se também em relação à pontuação obtida por tipo de prestador.

Segundo a literatura, a homogeneidade do universo de estudo, relacionada às variáveis do modelo, é um requisito fundamental, quando da aplicação da DEA (Calvo, 2002; Ferreira, 2009; Ligarda & Naccha, 2006; Lobo, 2010; Lobo & Lins, 2011). Quando o universo de estudo é heterogêneo, recomenda-se a análise de subamostras mais homogêneas (Lobo et al., 2010).

Dois hospitais de estudo (1 e 2) diferenciam-se bastante dos demais, no que tange ao porte (número de leitos e, consequentemente, de internações) e à complexidade, dada pelos PAC realizados nos dois anos investigados (Tabela 4).

Tabela 4. Características de porte e complexidade dos hospitais selecionados, Mato Grosso, 2011 e 2012

Hospitais	2011			2012		
	Leitos	Intern.	PAC	Leitos	Intern.	PAC
Hospital 1	134	589	101	172	473	99
Hospital 2	280	833	24	280	707	18
Hospital 3	62	149	-	73	176	0,7
Hospital 4	85	377	-	85	374	-
Hospital 5	43	61	0,8	43	42	1,0
Hospital 6	101	313	1	101	468	3,3
Hospital 7	46	127	-	56	132	-
Hospital 8	31	109	0,2	31	117	1,0
Hospital 9	86	219	0,1	86	196	-
Hospital 10	63	38	-	63	29	-

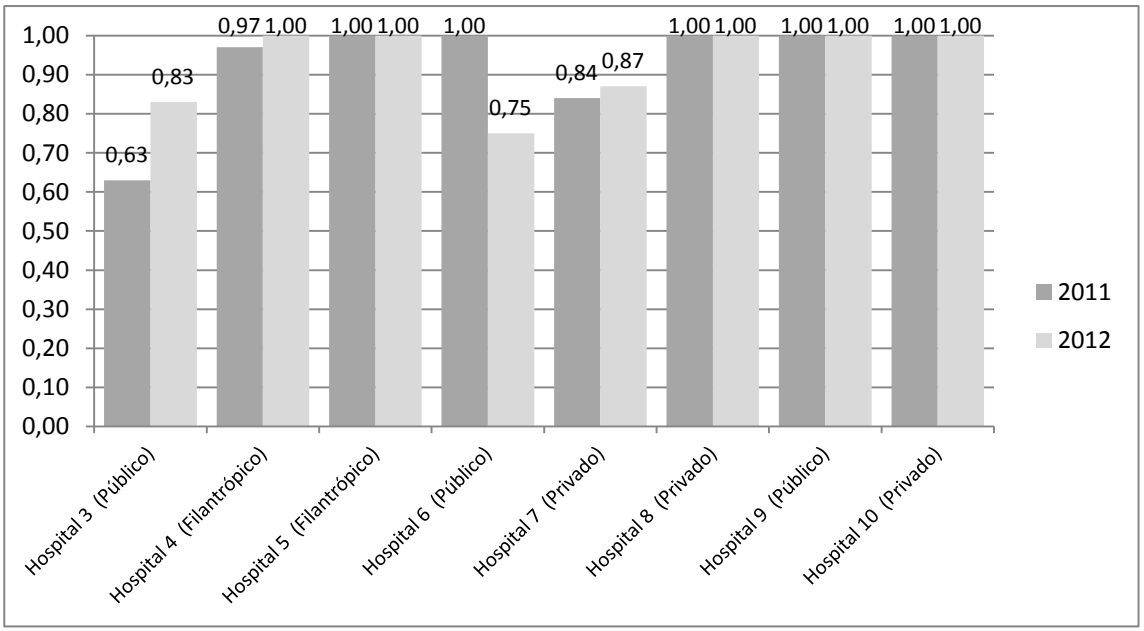
Fonte: elaboração dos autores, com base no CNES e SIH-SUS.

Optou-se, então, pela reprodução da DEA, refazendo os cálculos dos modelos de eficiência total (CCR) e eficiência técnica, agora sem considerar os dois mencionados hospitais, de maior porte e complexidade.

Quanto à eficiência técnica (BCC), o resultado encontrado utilizando apenas oito hospitais foi semelhante ao encontrado no grupo anterior, considerando-se desnecessária sua apresentação. Os resultados do novo cálculo da eficiência total (CCR) são apresentados no Gráfico 2.

Os dados mostram que, no ano de 2011, o resultado é semelhante ao encontrado quando foram considerados os 10 hospitais, com a diferença de que, nesse cálculo, o hospital 6 apresenta-se como eficiente, substituindo o hospital 4, que aparecia nessa posição na análise anterior. Interessante notar que o pequeno número de unidades estudadas prejudica o desempenho do modelo DEA, aparecendo muitos hospitais como eficientes.

Gráfico 2. Eficiência total para os hospitais considerados mais homogêneos, por personalidade jurídica, Mato Grosso, 2011 e 2012

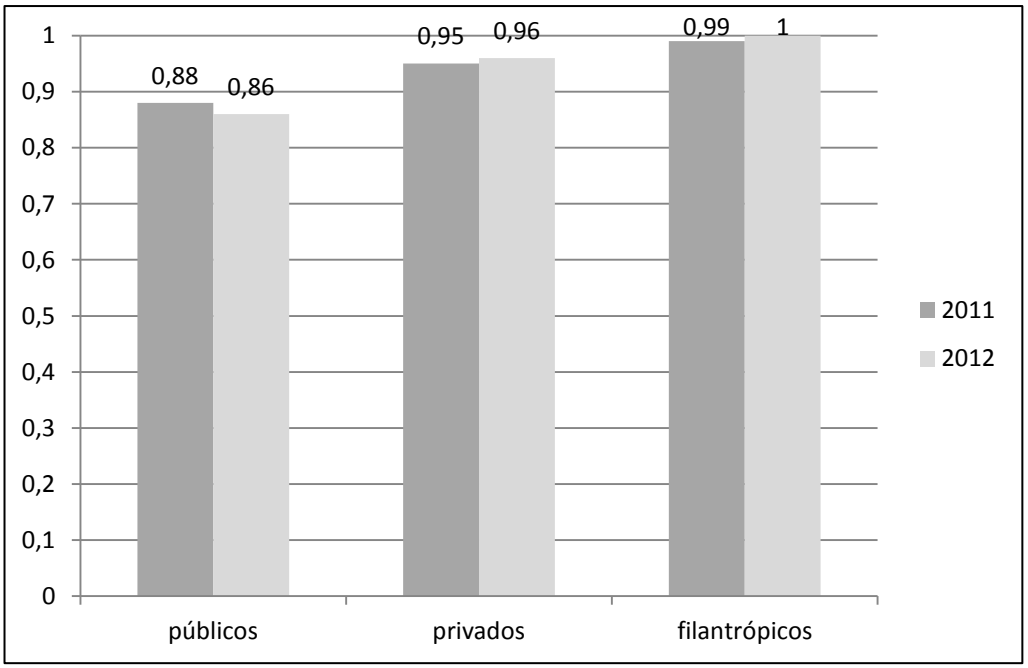


Ressalta-se que o pior resultado nesse ano, com essa forma de análise, foi registrado pelo hospital 3, que é um hospital público sob gestão OSS, ressalvando que esse hospital entrou em funcionamento em 2011, havendo funcionado nesse ano durante apenas quatro meses.

Em 2012, em comparação com a abordagem anterior, que incluía os 10 hospitais, os hospitais considerados eficientes foram quase todos os mesmos, com exceção do hospital 6, que, nessa nova análise, foi considerado ineficiente.

Analisando-se as médias dos scores, por natureza jurídica dos hospitais considerados mais homogêneos, observa-se que filantrópicos prevaleceram sobre os privados e estes, sobre os públicos (Gráfico 3), em ambos os anos. Esse resultado é bastante semelhante ao representado pelo Gráfico 1, com uma variação: no anterior, num dos anos, os privados aparecem em primeiro lugar, seguidos dos filantrópicos.

Gráfico 3. Média do score de eficiência total para os hospitais considerados mais homogêneos, por personalidade jurídica, Mato Grosso, 2011 e 2012



Ressalta-se que esta pesquisa é um estudo de casos múltiplos, no entanto, na DEA, não é possível fugir da comparação, visto que a eficiência calculada é relativa, ou seja, tem como referência o hospital que apresentou o melhor desempenho entre o grupo estudado. Diante disso, o resultado acima tem a limitação de ser oriundo de uma quantidade muito pequena de unidades, limitando o desempenho da DEA.

A fim de qualificar a análise dos resultados encontrados neste estudo, é interessante verificar os resultados de outros estudos similares que se basearam no uso desse método.

Numa dissertação de mestrado, Cesconetto (2006) avaliou a eficiência produtiva de 112 hospitais do SUS de Santa Catarina utilizando dados do SIH/SUS do ano de 2003. Foi aplicado o modelo BCC orientado a *output* e também a *input*. Os resultados indicaram que, dos 112 hospitais, apenas 23 estavam na fronteira de eficiência, além de apontar as metas de produção para que cada unidade avaliada alcançasse a eficiência máxima. Entre os 23 eficientes, 61% eram filantrópicos, 35% contratados (privados) e 4% municipais (públicos).

Percebe-se que, embora o foco principal da pesquisa de Cesconetto (2006) não fosse comparar os hospitais públicos, privados e filantrópicos, de modo semelhante a este estudo, em seus resultados, os hospitais filantrópicos destacaram-se com bom nível de eficiência, e os públicos também se apresentam com os menores scores de eficiência.

A fim de verificar se existia diferença no desempenho produtivo dos hospitais públicos e privados do SUS do estado de Mato Grosso que pudesse ser atribuída à natureza administrativa, Calvo (2002) aplicou a DEA por meio do modelo BCC orientado a *input*

CC BY

utilizando dados do SIH/SUS de 1998. Na análise de 80 hospitais, sendo 40 públicos e 40 privados, identificou 12 eficientes entre os públicos e 14 entre os privados. A autora concluiu que não havia diferença entre a proporção de hospitais públicos e privados eficientes, sugerindo que, nos dois tipos de hospitais, a gerência é semelhante quanto à eficiência produtiva.

Percebe-se que o modelo aplicado foi o BCC, que, nesse caso, permitiu diferenciações, em virtude do grande número de hospitais analisados, no entanto a orientação foi input, diferente da orientação adotada neste estudo. Mesmo assim, o resultado encontrado por Calvo (2002) coaduna com o resultado desta pesquisa, que mostrou não haver diferença entre os hospitais quanto à eficiência técnica, ou seja, são todos eficientes tecnicamente.

Dadas as particularidades desta pesquisa, seus resultados e conclusões são circunscritos apenas ao universo de estudo, ainda que se possam destacar semelhanças e diferenças com outros estudos, até mesmo para entender quais delas podem estar relacionadas ao próprio método (número de unidades, modelos, orientação, *inputs* e *outputs* etc.) ou ao contexto em que a pesquisa se deu.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em que pese número relativamente pequeno de estabelecimentos investigados, a tarefa de realizar a avaliação da eficiência dos hospitais do SUS constituiu-se num grande desafio, sendo o maior deles a coleta de dados primários junto aos hospitais.

Apesar das dificuldades, o objetivo deste trabalho foi alcançado. Verificou-se que os hospitais do SUS, principalmente os públicos, carecem de melhoria na eficiência, visto que, em todas as análises realizadas, os hospitais públicos aparecem com os menores scores de eficiência, estando os filantrópicos sempre mais bem avaliados, seguidos dos privados.

Como se pode visualizar, em ambos os períodos, os públicos apresentaram o menor nível de eficiência total (CCR). Quando eliminados dois hospitais do grupo, por se mostrarem muito distintos dos demais, a média dos scores de eficiência manteve os filantrópicos em primeiro lugar em ambos os períodos, seguidos dos privados, e, por fim, dos públicos. Assim, nesse modelo de análise DEA, no grupo de hospitais pesquisados, os hospitais privados e filantrópicos mostraram-se mais eficientes que os públicos.

REFERÊNCIAS

Almeida, M. R., & Mariano, E. B. (2006). *A nova administração da produção: Uma sequência de procedimentos pela eficiência.* Seminários em Administração. Universidade de São Paulo. São Paulo. Recuperado de http://www.ead.fea.usp.br/semead/9semead/resultado_semead/an_indicearea.asp?letra=B

Bandeira, D. L. (2000). *Análise da eficiência relativa de departamentos acadêmicos: O caso da UFRGS* (Dissertação de mestrado, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS).

Banker, R. D., Charnes, A., & Cooper, W. W. (1984). Some models for estimating techni-

cal and scale inefficiencies in data envelopment analysis. *Management Science*, 30(9), 1078-1092. doi:10.1287/mnsc.30.9.1078

Calvo, M. C. M. (2002) *Hospitais públicos e privados no Sistema Único de Saúde no Brasil: O mito da eficiência privada no estado de Mato Grosso em 1998* (Tese de doutorado, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, SC).

Cesconetto, A. (2006). *Avaliação da eficiência produtiva da rede hospitalar do SUS em Santa Catarina* (Dissertação de mestrado, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, SC).

Charnes, A., Cooper, W. W., & Rhodes, E. (1978). Measuring the efficiency of decision making units. *European Journal of Operational Research*, 2(6), 429-444. doi:10.1016/0377-2217(78)90138-8

Conselho Nacional de Secretários de Saúde. (2006). *SUS: Avanços e desafios.* Brasília, DF: Conass.

Cooper, W. W., Seifor, L. M., & Tone, K. (2000). *Data envelopment analysis: A comprehensive text with models, applications, references and DEA – Solver Software.* Boston, USA: Kluwer Academic Publishers.

Encinas, R. (2010). *Oportunidades de aplicação da análise envoltória de dados em auditorias operacionais do Tribunal de Contas da União* (TCC de especialização em orçamento público, Controladoria Geral da União, Brasília, DF).

Faria, F. P., Jannuzzi, P. M., & Silva, S. J. (2008). Eficiência dos gastos municipais em saúde e educação: Uma investigação através da análise envoltória no estado do Rio de Janeiro. *RAP-Revista de Administração Pública*, 42(1), 155-177. doi:10.1590/S0034-76122008000100008.

Ferreira, C. M. C. F., & Gomes, A. P. (2009). *Introdução à análise envoltória de dados: Teoria, modelos e aplicações.* Viçosa, MG: Editora UFV.

Ferreira, M. P. (2009). *Assistência à saúde nos Departamentos Regionais de Saúde: Um exercício metodológico sobre eficiência e acesso aos serviços de saúde* (Tese de doutorado, Faculdade de Medicina, Universidade de São Paulo, São Paulo, SP).

Fitzsimmons, J. A., & Fitzsimmons, M. J. (2005). *Administração de serviços: Operações, estratégia e tecnologia da informação* (4a ed.). Porto Alegre, RS: Bookman.

Forgia, G. La, & Couttolenc, B. F. (2009). *Desempenho hospitalar no Brasil: Em busca da excelência.* São Paulo, SP: Singular.

Furtado, J. P. (2001). Um método construtivista para a avaliação em saúde. *Ciência & Saúde Coletiva*, 6(1), 165-181. doi:10.1590/S1413-81232001000100014

Ligarda, L., & Naccha, M. (2006). La eficiencia de las organizaciones de salud a través del análisis envolvente de datos. Microrredes de La Dirección de Salud IV Lima Este 2003. *Anales de la Facultad de Medicina*, 67(2), 142-151. doi:10.15381/anales.v67i2.1252

Lins, M. P. E., Lobo, M. S. C., Silva, A. C. M., Fiszman, R., & Ribeiro, V. J. P. (2007). Utilização da análise envoltória de dados (DEA)

para a avaliação de hospitais universitários brasileiros. *Ciência & Saúde Coletiva*, 12(4), 985-998. doi:10.1590/S1413-81232007000400020

Lobo, M. S. C. (2010). *Aplicação da análise envoltória de dados (DEA) para apoio às políticas públicas de saúde: O caso dos hospitais de ensino* (Tese de Doutorado, Instituto Alberto Luiz Coimbra de Pós-Graduação e Pesquisa em Engenharia (COPPE), Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ).

Lobo, M. S. C., & Lins, M. P. E. (2011). Avaliação da eficiência dos serviços de saúde por meio da análise envoltória de dados. *Cadernos de Saúde Coletiva*, 19(1), 93-102.

Lobo, M. S. C., Lins, M. P. E., Silva, A. C. M., & Fiszman, R. (2010). Avaliação de desempenho e integração docente-assistencial nos hospitais universitários. *Revista de Saúde Pública*, 44(4), 581-590. doi:10.1590/S0034-89102010000400001

Lobo, M. S. C., Silva, A. C. M., Lins, M. P. E., Fiszman, R., & Bloch, K. V. (2011). Influência de fatores ambientais na eficiência de hospitais de ensino. *Epidemiologia e Serviços de Saúde*, 20(1), 37-45. doi:10.5123/S1679-49742011000100005

Malik, A. M., & Schiesari, L. M. C. (1998). *Qualidade na gestão local de serviços e ações de saúde* (Vol. 3). (Série Saúde & Cidadania). São Paulo, SP: Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo.

Mariano, E. B., Almeida, M. R., & Rebellato, D. A. N. (2006). *Peculiaridade da análise envoltória de dados.* XII Simpep, Universidade Estadual Paulista, Bauru, SP. Recuperado de http://www.simpep.feb.unesp.br/anais_simpep_aux.php?e=12

Marinho, A. (2001). *Avaliação da eficiência técnica nos serviços de saúde dos municípios do estado do Rio de Janeiro* (Texto para discussão, Nº 842). Brasília, DF: IPEA.

Marinho, A., & Façanha L. O. (2001). *Hospitais universitários: Avaliação comparativa de eficiência técnica* (Texto para discussão, Nº 805). Rio de Janeiro, RJ: IPEA.

Martins, G. A. (1994, 2o semestre). Métodos convencionais e não-convencionais e a pesquisa em administração. *Caderno de Pesquisas em Administração*, 0(0).

Ministério da Saúde (2004a). *Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Regulação, Avaliação e Controle.* Caderno do Programa Nacional de Avaliação dos Serviços de Saúde – PNASS. Brasília, DF.

Ministério da Saúde (2004b). *Glossário do Ministério da Saúde: Projeto de terminologia em saúde*. Brasília, DF.

Nemes, M. I. B. (2001). *Avaliação em saúde: Questões para os programas DST/AIDS no Brasil.* Rio de Janeiro, RJ: ABIA.

Nova, S. P. C. C. (2002). *Utilização da análise por envoltória de dados (DEA) na análise de demonstrações contábeis* (Tese de doutorado, Universidade de São Paulo, São Paulo, SP).

Ozcan, Y. A. (1995). Efficiency of hospital service production in local markets: The balance sheet of U.S. medical armament.

Socio-Economic Planning Sciences, 29(2), 139-150. doi:10.1016/0038-0121(95)00006-8

Pena, C. R. (2008). Um modelo de avaliação da eficiência da administraçao pública através do método análise envoltória de dados (DEA). *Revista de Administração Contemporânea*, 12(1), 83-106. doi:10.1590/S1415-65552008000100005

Simões, P., & Marques, C. R. (2009). Avaliação de desempenho dos serviços de resíduos urbanos em Portugal. *Engenharia Sanitária e Ambiental*, 14(2), 285-294. doi:10.1590/S1413-41522009000200016

Souza, P. C. (2014). *Avaliação da qualidade e eficiência da assistência hospitalar em 10 hospitais do SUS no estado de Mato Grosso* (Tese de doutorado, Universidade Federal de Mato Grosso, Cuiabá, MT).

Souza, P. C., Scatena, J. H. G., & Kehrig, R. T. (2016). Aplicação da análise envoltória de dados para avaliar a eficiência de hospitais do SUS em Mato Grosso. *Physis Revista de Saúde Coletiva*, 26(1), 289-308. doi:10.1590/S0103-73312016000100016

Tanaka, O. Y., & Melo, C. (2001). *Avaliação de programas de saúde do adolescente: Um modo de fazer.* São Paulo, SP: Editora da Universidade de São Paulo.