COMPROMETIMENTO E ENTRINCHEIRAMENTO EM CARREIRAS DO SETOR PÚBLICO: ESTUDO EXPLORATÓRIO E CONFIRMATÓRIO

COMMITMENT AND ENTRENCHMENT IN PUBLIC-SECTOR CAREERS: NA EXPLORATORY AND CONFIRMATORY STUDY

COMPROMISO Y ATRINCHERAMIENTO EN CARRERAS DEL SECTOR PÚBLICO: ESTUDIO EXPLORATORIO Y CONFIRMATÓRIO

RESUMO

Trata-se do estudo exploratório e confirmatório das escalas de comprometimento com a carreira e entrincheiramento na carreira. Pretende-se analisar a dimensionalidade dos construtos associados e obter evidências de validade. A amostra, formada por 650 servidores públicos federais, foi dividida aleatoriamente em duas subamostras. Os resultados apontaram para estruturas de três fatores que correspondem às dimensões teóricas previstas para cada um dos dois construtos. Nas análises fatoriais confirmatórias, foram adotadas reespecificações em ambas as escalas. A escala de comprometimento ficou composta por 11 itens e a de entrincheiramento restou com 10 itens. Verificou-se, também, a existência de diferenças entre carreiras da administração pública federal no que se refere às dimensões do comprometimento e entrincheiramento na carreira. Tais diferenças foram significativas para cinco fatores: identidade, planejamento de carreira, resiliência, investimentos na carreira e falta de alternativas de carreira.

Palavras-chave: Análise fatorial exploratória, análise fatorial confirmatória, comprometimento com a carreira, entrincheiramento na carreira, análise de variância.

Aleksandra Pereira Santos aleksandrapds@gmail.com
Doutora em Psicologia Social, do Trabalho e das Organizações pela Universidade de Brasília – Brasília – DF, Brasil

Submetido 21.09.2015. Aprovado 11.08.2017

Avaliado pelo processo de *double blind Review*.

DOI: http://dx.doi.org/10.12660/cgpc.v22n73.56434

Esta obra está submetida a uma licença Creative Commons

Abstract

This is an exploratory and confirmatory study on the Career Commitment and Career Entrenchment Scales. Our aim was to examine their dimensions' constructs for validity evidence. The sample, formed by 650 federal civil servants, was randomly divided in two sub-samples. Results showed three factor structures corresponding to the theoretical dimensions proposed for each of the two constructs. Respecifications were adopted for both scales in confirmatory factor analyses. The Commitment Scale was formed by 11 items and the Entrenchment Scale eventually comprised 10 items. We found differences between federal servant careers concerning the dimensions of commitment and entrenchment. These differences were significant for five factors: identity, career planning, resilience, career investments and lack of career alternatives.

Keywords: *Exploratory factor analysis, confirmatory factor analysis, career commitment, career entrenchment, analysis of variance.*

Resumen

Este es un estudio exploratorio y confirmatorio de las escalas de compromiso con la carrera y atrincheramiento en la carrera. Se propone analizar la dimensionalidad de los constructos asociados y obtener evidencias de validez. La muestra, formada por 650 funcionarios públicos federales, se dividió aleatoriamente en dos submuestras. Los resultados apuntaron a estructuras de tres factores que corresponden a las dimensiones teóricas previstas para cada uno de los dos constructos. En los análisis factoriales confirmatorios se adoptaron reespecificaciones en ambas escalas. La escala de compromiso se compuso de 11 artículos y la de atrincheramiento, de 10 artículos. Se verificó también la existencia de diferencias entre las carreras de la administración pública federal con respecto a las dimensiones de compromiso y atrincheramiento en la carrera. Estas diferencias fueron significativas para cinco factores: Identidad, planificación de carrera, resiliencia, inversiones en la carrera y falta de alternativas de carrera.

Palabras clave: *Análisis factorial exploratorio, análisis factorial confirmatorio, compromiso con la carrera, atrincheramiento en la carrera, análisis de varianza.*

INTRODUÇÃO

De larga tradição nas pesquisas em comportamento organizacional, os estudos sobre comprometimento no trabalho são marcados pela diversidade conceitual, teórica e de medidas (Bastos, Siqueira, Medeiros, & Menezes, 2008). Entretanto, o quadro de relativa fragmentação teórica ou de elevada exploração do construto não impediu o avanço de pesquisas na área; pelo contrário, são as transformações contemporâneas do trabalho que impulsionam as investigações sobre o fenômeno e a exploração de suas diferentes dimensões e de sua relação com outros construtos do comportamento organizacional. Diante dessa diversidade, a noção de comprometimento no trabalho, para fins deste estudo, será a de Bastos (1995), segundo o qual comprometimento representa o envolvimento do indivíduo com vários aspectos do ambiente de trabalho.

A existência de múltiplos vínculos do trabalhador com o contexto já se encontra razoavelmente consolidada na literatura sobre comprometimento. O comprometimento foi inicialmente classificado em cinco "focos", a saber: valores, organização, carreira, trabalho e sindicato (Morrow, 1983). Dez anos depois, o comprometimento organizacional foi dividido nas dimensões afetiva e instrumental, comprometimento com o sindicato foi retirado, e valores foi denominado "ética no trabalho". Apesar disso, a divisão nas cinco categorias iniciais é a mais clássica e explorada nas pesquisas. A irreversibilidade de pesquisas que investiguem esses múltiplos comprometimentos é uma tendência apontada por Bastos (1995). Segundo o autor, explorar os múltiplos vínculos – organização, profissão, valores, sindicato – é uma forma

de compreender o trabalhador de maneira mais ampla, a partir de diferentes focos e contextos de trabalho.

Além dos vínculos com a organização, as investigações sobre os vínculos com a carreira têm se tornado crescentes, principalmente em razão de mudanças no mundo do trabalho. Em revisão sobre o comprometimento no trabalho, Bastos (1995) apresentou a seguinte agenda de pesquisa: a) necessidade de estudos que retomem a noção de comprometimento junto aos atores organizacionais em contextos naturais e cotidianos de trabalho; b) estudos sobre múltiplos comprometimentos; c) estudos que integrem diferentes enfoques sobre comprometimento, coletando dados em fontes distintas; d) aprimoramento de modelos teóricos explicativos, procurando-se reduzir o número de variáveis atitudinais preditoras de comprometimento; e e) estudos que busquem vincular o comprometimento a temas centrais nas teorias organizacionais, tais como: cultura, estratégias de gestão e impactos tecnológicos. Bastos autor, desde então, tem realizado investigações visando atender os pontos da agenda que apresentou e, por outro lado, ampliou-a para atingir outros objetivos.

Por serem considerados centrais nas investigações sobre os vínculos de trabalhadores (Rowe, 2008), este estudo terá como foco o comprometimento com a carreira e o entrincheiramento na carreira. Contribui, dessa maneira, para o segundo, terceiro e último pontos daquela agenda apresentada por Bastos (1995).

Comprometimento com a carreira

O comprometimento com a carreira pode ser definido como a atitude do trabalhador diante de sua profissão ou vocação (Blau, 1985). Ainda: a dedicação ou o compromisso de uma pessoa com sua profissão, ocupação ou carreira (Cooper-Hakim & Viswesvaram, 2005). Tal como apresentado por Carson e Bedeian (1994), refere-se ao estado de motivação que o indivíduo possui para trabalhar na profissão escolhida. Esse vínculo de natureza afetiva está associado às linhas de ação que permitem a construção de uma trajetória de desenvolvimento no espaço ocupacional, quer dentro de uma organização específica, quer envolvendo diversas organizações ou ocupações (Bastos, 1994).

Os estudos sobre comprometimento com a carreira sofreram grande influência de Blau (1985) e de Carson e Bedeian (1994). O primeiro autor apresenta uma medida unidimensional do construto, caracterizada por três tipos de variáveis que fornecem suporte em graus e momentos distintos: as de natureza comportamental, as com enfoque nas expectativas prévias não atendidas e as variáveis com enfoque nas trocas sociais. Os segundos autores apresentam três dimensões distintas para o construto: a) identidade, que representa o apego emocional à própria carreira; b) planejamento de carreira, que consiste na determinação das necessidades de desenvolvimento e estabelecimento de metas de carreira; e c) resiliência, caracterizada pelo comprometimento com a carreira diante da adversidade.

O comprometimento com a carreira, tal como entendido por Goulet e Singh (2002), envolve a identidade do trabalhador com sua carreira, bem como os objetivos estabelecidos ao longo de diversos empregos durante a vida profissional do trabalhador.

Dessa forma, seu estudo torna-se indispensável, principalmente em decorrência das transformações do mundo do trabalho, que requerem indivíduos capazes de gerenciar sua própria carreira e seu próprio desempenho a partir de metas e objetivos individuais e organizacionais.

Em revisão sobre o tema, Rowe (2008) apresenta variáveis que assumiram alguma correlação com o construto comprometimento com a carreira. Desta forma: desempenho, comprometimento organizacional, comprometimento organizacional afetivo e busca de desenvolvimento de habilidades apresentaram correlação positiva com o construto. Por outro lado, rotatividade, intenção de abandonar a carreira e comprometimento organizacional instrumental demonstraram correlação negativa. Logo, variáveis relevantes dos pontos de vista organizacional e individual podem ser diretamente impactadas pelo nível em que o indivíduo está afetivamente comprometido com sua carreira.

Entrincheiramento na carreira

O conceito de entrincheiramento na carreira é apresentado por Carson, Carson e Bedeian (1995) como a ligação do trabalhador com a carreira, em função dos investimentos já feitos, bem como dos preços emocionais a serem pagos em caso de mudança ou na falta de caminhos alternativos. Representa, portanto, uma imobilidade que torna difícil uma mudança de carreira. Percebe-se, no conceito, que a dimensão do construto não é de natureza exclusivamente afetiva – como ocorre com o construto anteriormente discutido – mas também, e especialmente, de natureza cognitiva. Isso porque resulta de avaliações que o trabalhador faz em razão de recompensas extrínsecas associadas à carreira ou ao seu abandono.

Ainda segundo os autores, tal conceito apresenta três dimensões: a) investimentos na carreira que representam os investimentos acumulados (tempo investido, dinheiro, capacitação) e que seriam perdidos ou menos aproveitados em uma mudança de carreira; b) custos emocionais antecipados com uma mudança de carreira, envolvendo questões sociais e psicológicas associadas à ruptura das relações interpessoais que uma mudança de carreira acarretaria; e c) falta de alternativas de carreia, caracterizada pela perda de opções disponíveis com uma mudança de carreira. Algumas características do entrincheiramento são apontadas por Carson et al. (1995): desejo de evitar estigma social, falta de desejo de deixar privilégios já adquiridos, medo de perder com a troca e medo de que a idade e as habilidades específicas limitem uma boa recolocação.

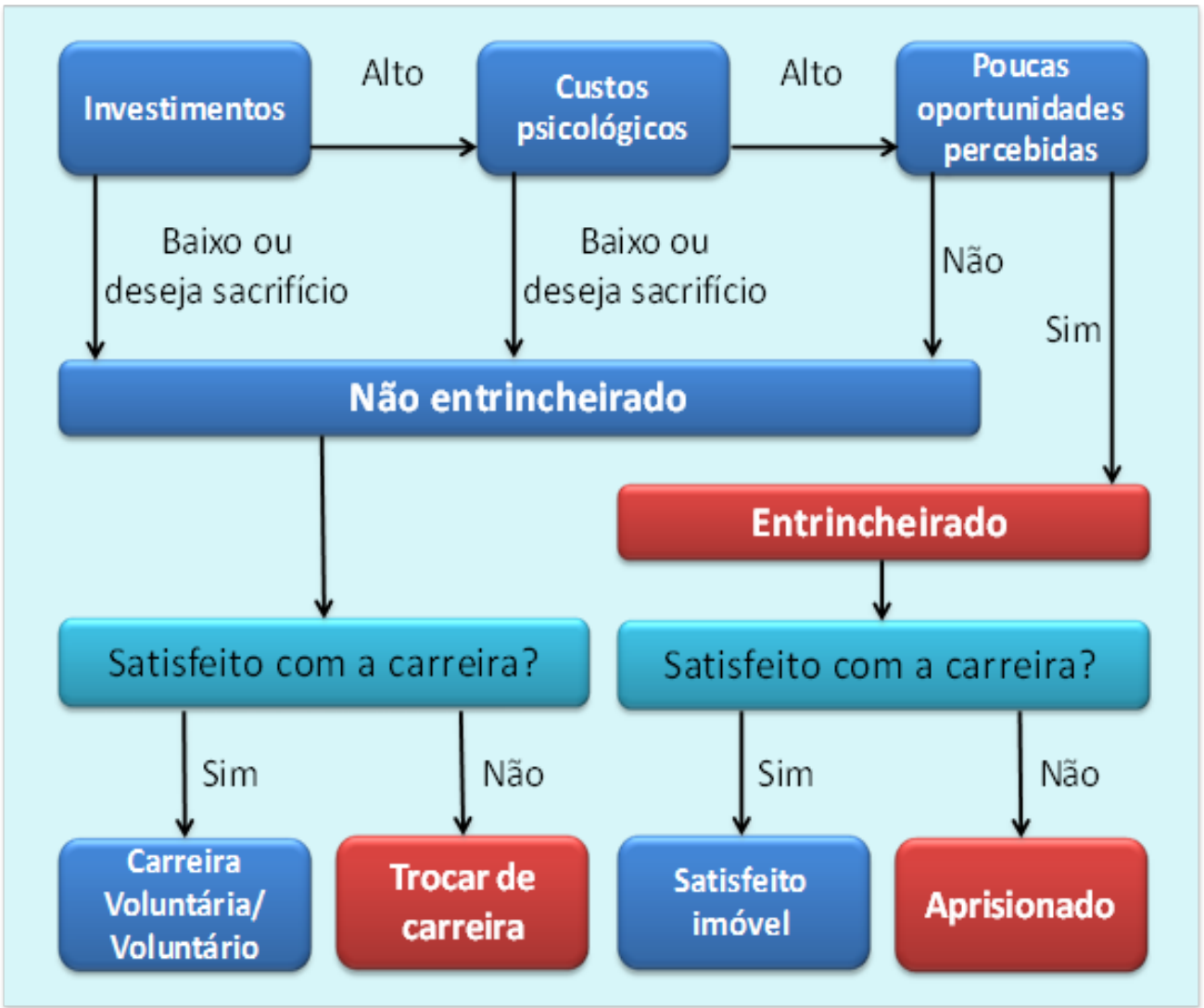
Se os estudos de comprometimento com a carreira são relativamente recentes nas pesquisas sobre comprometimento no trabalho, os estudos sobre entrincheiramento na carreira também o são. Assim, há que se observar a existência de críticas ao conceito e à sua estrutura dimensional. O conceito de entrincheiramento sobrepõe-se conceitualmente à dimensão instrumental do comprometimento organizacional, para Blau (2001), que propõe uma visão integrativa dos dois construtos.

Em revisão sobre as pesquisas sobre entrincheiramento na carreira, Rowe (2008) conclui pela necessidade de exploração do construto a partir de pesquisas que relacionem esse conceito ao de comprometimento

na carreira, ou, ainda, estudos que utilizem os dois vínculos na compreensão de outros construtos do comportamento organizacional, como desempenho. Para a autora, o comprometimento com a carreira e o entrincheiramento na carreira buscam explicar a intenção ou persistência do trabalhador em um curso de ação que delimita sua ocupação e seus investimentos, com objetivo de construir uma trajetória pessoal de êxito que resulte, igualmente, em benefícios para a sociedade.

A partir da relação entre satisfação e entrincheiramento na carreira como apresentada no modelo desenvolvido por Carson, Carson, Phillips e Roe (1996) – Figura 1 – é possível perceber que o entrincheiramento na carreira independe do nível de comprometimento com ela. Tratam-se, portanto, de vínculos distintos, independentes e não opostos (Rowe, 2008, Rowe, Bastos & Pinho, 2011;) mas que podem ter impactos diferenciados sobre o desempenho.

Figura 1. Modelo de Entrincheiramento na Carreira (Carson et al. 1996)



Neste estudo, pretende-se investigar as características psicométricas das medidas de comprometimento e entrincheiramento na carreira, bem como a dimensionalidade teórica dos dois construtos. Espera-se oferecer aos pesquisadores uma medida adequada dos construtos, contribuindo para agenda de pesquisa sobre o tema.

Foi definido como contexto de estudo a administração púbica brasileira, na qual existe uma diversidade de carreiras com remunerações, áreas de atuação, incentivos e trajetórias de desenvolvimento distintos. Tais particularidades tornam as carreiras atrativas e disputadas mesmo quando possuem mesmo patamar remuneratório. Diante dessa diversidade, tais vínculos com a carreira podem ser de comprometimento ou de entrincheiramento, fenômenos psicossociais diferenciados quanto a seus impactos possíveis no desempenho.

Nesse sentido, o artigo possui dois objetivos: realizar o exame da estrutura fatorial das escalas de comprometimento com a carreira (Carson & Bedeian, 1994) e entrincheiramento na carreira (Carson et al., 1995), e investigar as diferenças nos níveis de comprometimento e entrincheiramento em amostras de ocupantes de algumas carreiras da administração pública brasileira. Serão, ainda, verificadas as dimensões teóricas dos construtos associados a tais instrumentos de medida para interpretação concernente às suas bases, bem como realizados dois testes de validade: convergente e discriminante.

Pretende-se, portanto, preencher algumas lacunas de estudos sobre vínculos com a carreira, tais como: a) a necessidade de aumentar o número de pesquisas, analisando o construto em diferentes contextos e carreiras; b) comparar os construtos comprometimento e entrincheiramento; e c) investigar a dimensionalidade como mecanismo de aperfeiçoamento teórico e instrumental dos diferentes tipos de vínculo com a carreira (Blau, 2001; Carson et al., 1996; Lee, Carswell, & Allen, 2000; Scheible, Bastos, & Rodrigues, 2007). No presente estudo, foram utilizadas as versões brasileiras de duas escalas: a) escala de comprometimento com a carreira, desenvolvida por Carson e Bedeian (1994); e b) escala de entrincheiramento na carreira, elaborada por Carson et al. (1995), provenientes dos estudos de Rowe, Bastos e Pinho (2011). A autora aplicou as escalas em contexto público, com participantes pertencentes à carreira de docente superior, razão pela qual se optou pela utilização das escalas em contexto público brasileiro, porém em carreiras distintas. No que se refere à escala de comprometimento com a carreira, foi verificada uma estrutura de três fatores, a saber: identidade ($\alpha = 0,79$), planejamento de carreira ($\alpha = 0,86$) e resiliência ($\alpha = 0,75$). De modo semelhante, a escala de entrincheiramento com a carreira apresentou três fatores. São eles: custos emocionais ($\alpha = 0,82$), falta de alternativas ($\alpha = 0,88$) e investimento na carreira ($\alpha = 0,82$). As escalas possuem 12 itens, distribuídos nas dimensões apresentadas, que correspondem às dimensões teóricas definidas pelos autores. As respostas são indicadas numa escala de sete pontos, a partir do grau de concordância com os itens.

MÉTODO

A seguir, serão apresentados os instrumentos e procedimentos adotados para realização do estudo exploratório e confirmatório,

assim como as principais características dos participantes.

Participantes

Participaram do estudo 650 servidores públicos federais integrantes das carreiras de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG), Analista de Planejamento e Orçamento (APO) e Analista de Finanças e Controle (AFC) e Analista em Tecnologia da Informação (ATI). Desses, 33,4% pertenciam à carreira de EPPGG; 22,2% à carreira de APO; 25,2% à carreira de AFC e 19,2% à carreira de ATI.

Tais carreiras foram selecionadas em razão de suas atribuições estarem relacionadas à gestão governamental em seus diferentes níveis e por serem conhecidas como carreiras "transversais", embora possuam graus distintos de transversalidade ou mobilidade. As carreiras de EPPGG, APO e AFC possuem atribuições relacionadas à formulação, monitoramento e avaliação de políticas públicas, bem como aquelas relativas à gestão orçamentária e financeira. Já os servidores pertencentes ao cargo de ATI atuam na gestão dos recursos de tecnologia de informação.

As quatro carreiras possuem padrões remuneratórios diferenciados, bem como graus distintos de mobilidade dos seus membros, com possibilidade de exercício em órgãos que compõem a administração pública federal por meio de regras específicas. Quanto às regras de movimentação que caracterizam a mobilidade de cada carreira, convém destacar que: a) o EPPGG pode ter exercício em qualquer unidade da administração direta, autarquias e fundações, inclusive autarquias especiais, sem a necessidade de ocupação de cargo comissionado; b) o APO pode atuar em unidades fora do Ministério do Planejamento e sem ocupação de cargo ou função gerencial apenas nas unidades constituintes do Sistema de Orçamento, quer sejam: as Subsecretarias de Planejamento, Orçamento e Administração dos ministérios ou estruturas equivalentes nas autarquias e fundações; c) o ATI pode exercer suas atividades em unidades fora do Ministério do Planejamento e sem ocupação de cargo ou função gerencial apenas nas unidades do Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação; e d) o AFC somente pode atuar nas seguintes unidades: Controladoria-Geral da União e Secretaria do Tesouro Nacional. Constituem exceções às regras anteriormente definidas: i) o exercício em unidades da Casa Civil da Presidência da República; ii) ocupação de cargos comissionados – cargos gerenciais ou de assessoria – de nível estratégico.

Instrumentos e procedimentos

A análise fatorial (AF) constitui um dos procedimentos psicométricos mais utilizados na construção, revisão, avaliação de instrumentos e no desenvolvimento de teorias psicológicas, segundo Laros (2005). Tal procedimento encontra-se, portanto, no cerne da construção de instrumentos psicológicos, provendo evidências de validade de construto de uma teoria. Dois tipos de uso da AF podem ser identificados: o exploratório e o confirmatório. A AFE constitui um método para determinar o número de fatores existentes em um conjunto de dados, para determinar quais itens ou variáveis pertencem a quais fatores, e em que extensão os testes ou variáveis pertencem a ou estão satura-

dos no fator subjacente (Neiva, Abbad, & Trócolli, 2009). Já a AFC tem como objetivo verificar se a estrutura fatorial teórica se ajustar aos dados observados. O procedimento fornece informação sobre a probabilidade de os dados se ajustarem ao modelo teórico por meio do teste da relação entre as variáveis observadas e os seus fatores básicos (ou latentes).

Há uma diferença crítica entre AFE e AFC: a última não corresponde a uma técnica exploratória, portanto requer que o pesquisador especifique quais variáveis são associadas a cada construto e, a partir de então, as cargas são estimadas (Hair, Black, Babin, Anderson, & Thatam, 2009). Logo, para situações nas quais as relações entre as variáveis observadas e as variáveis latentes são incertas ou, até mesmo, desconhecidas, recomenda-se a AFE (Byrne, 1994, 2001; Kline, 1998; Pestana & Gageiro, 2000). AFC, por sua vez, é recomendada quando já existe um histórico de estudos de evidências de validação de determinado instrumento. No presente caso, as escalas já tinham sido objeto de AFEs, mas em contextos bem diferentes daquele aqui investigado. Já havia algum grau de certeza sobre possíveis variáveis latentes, que poderia sugerir a alternativa da utilização da AFC. Mesmo assim, por conta daquelas possíveis diferenças, decidiu-se por realizar ambas as análises.
Ambas as escalas foram enviadas, por meio eletrônico, aos membros das referidas carreiras, no período de agosto a novembro de 2011.

RESULTADOS

Em razão de escalas e procedimentos distintos, optou-se pela subdivisão desta seção em três partes: a primeira apresenta os resultados decorrentes da AFE para as duas escalas; na segunda seção, serão apresentados a análise de dados e os resultados decorrentes da AFC; e, na última, serão expostos os resultados da análise de diferenças entre grupos (ANOVA), levando em conta os fatores encontrados na AFE e AFC.

Em razão do objetivo do estudo, o banco de dados foi dividido aleatoriamente em duas partes com, aproximadamente, 50% do total de respondentes. A primeira amostra (N = 323) foi submetida à AFE e a segunda (N = 327), à AFC de ambas as escalas. Para a tabulação e análise dos dados, foi utilizado o aplicativo *Statistical Package for Social Sciences* (SPSS) versão 16.0 e o AMOS versão 16.0.

Estudo exploratório: análise de dados e resultados

Previamente, procedeu-se à verificação dos pressupostos que podem produzir impacto na AFE: normalidade univariada, casos extremos e multicolinearidade. O exame foi realizado, simultaneamente, para ambas as escalas. No que se refere aos casos ausentes, o sistema eletrônico não permitia a conclusão do questionário sem a resposta completa aos itens. Assim, não existem tais casos na amostra.

Quanto à normalidade das distribuições, foram analisados os índices de assimetria e achatamento das variáveis. O critério para considerar um item com distribuição não normal foi assimetria superior a 1,0 e curtose superior a 2,0 (Miles & Shelvin, 2001; Osborne, 2002).

Diante desse critério, a distribuição foi considerada normal.

Para identificação de casos extremos, verificaram-se os *outliers* multivariados por meio da distância de *Mahalanobis*. O exame inicial das respostas indicou a existência de 19 casos de *outliers* multivariados, o que representa aproximadamente 5,9% dos participantes. Em razão do tamanho da amostra, optou-se pela exclusão de tais casos. Dessa forma, a amostra restou com 304 respondentes.

O tamanho da amostra foi considerado satisfatório utilizando-se o critério proposto por Gorsuch (1993), segundo o qual deve haver pelo menos cinco respondentes para cada variável observada e uma amostra total de pelo menos 200 respondentes. Como a amostra restou com 304 respondentes, isso corresponde a aproximadamente 25,3 respondentes para cada item do questionário.

Escala de comprometimento com a carreira

Com base nas respostas aos 12 itens do instrumento, extraiu-se a matriz das correlações entre as variáveis e realizou-se a análise dos componentes principais (PC). No que se refere à matriz de correlações, todas foram significativas, e mais de 50% delas foram superiores a 0,30. Tais correlações variaram entre -0,21 e 0,82, nenhuma delas mostrando-se superior a 0,90, o que indica ausência de multicolinearidade (Pasquali, 2005). A medida de adequação amostral *Kaiser-Meyer-Olkin* (KMO) foi igual a 0,82, índice considerado muito bom por Pasquali (2005) e que, portanto, aponta a adequação dos dados à AF.

Para identificação do número de fatores a extrair, adotou-se o critério da Análise Paralela (AP) de Horn (1965), cuja adequação foi de 92% dos casos em estudos realizados por Zwick e Velicer (1986). Nela, os *eigenvalues* de uma matriz de correlação de dados aleatórios são comparados com os da matriz empírica calculada pela análise dos componentes principais (O'Connor, 2000). No momento em que o valor do *eigenvalue* dos dados aleatórios for superior ao valor dos dados empíricos, não é mais adequado utilizar esse fator. Para identificar o valor dos *eigenvalues* aleatórios, utilizou-se uma sintaxe do SPSS, denominada *Rawpar*. A Tabela 1 apresenta os *eigenvalues* empíricos e os aleatórios dos quatro primeiros componentes da amostra. Pode-se observar que, no quarto componente, o *eigenvalue* empírico é superior ao aleatório, o que revela e existência de três fatores.

Tabela 1 - Eigenvalues Empíricos e Aleatórios dos Quatro Primeiros Componentes da Amostra

Eigenvalues	Componentes			
	1	2	3	4
Empírico	4,94	2,16	1,35	**0,77**
Aleatório	1,33	1,24	1,17	**1,16**

Procedeu-se, na exploração da solução com três fatores, utilizando-se o método de fatoração dos eixos principais (*Principal Axis Factoring* – PAF), com rotação *Promax*, uma vez que se pressupõe que os fatores sejam correlacionados entre si. Nela, o instrumento permanece com os 12 itens iniciais, cujas cargas fatoriais variam de -0,31 a 0,96. Tal solução explicaria aproximadamente 69,8% da variância. Foi observada, também, a correlação item-total, com o propósito de avaliar a associação entre o item e a escala, cujos índices, quando baixos, revelam necessidade de exclusão. Na presente amostra, não houve exclusão de itens em virtude desse critério.

Para análise da fidedignidade de cada faceta, foram utilizados: o Alfa de Cronbach (α) – coeficiente que indica o grau de covariância dos itens entre si – e o Lambda 2 de Guttman (λ2). Estudos demonstram que o Lambda 2 de Guttman estima melhor a fidedignidade do que o coeficiente Alfa de Cronbach, em especial quando a amostra é pequena ou os instrumentos contêm poucos itens (Berge & Zegers, 1978; Laros, Reis, & Tellegen, 2010; Tellegen & Laros, 2004). A Tabela 2 apresenta os itens que compõem cada fator, bem como suas cargas fatoriais e valores de correlações item-resto da escala de comprometimento com a carreira. Apresenta, ainda, os indicadores de fidedignidade, a correlação entre os fatores, os valores de média e o desvio padrão para cada fator.

Tabela 2 - Cargas fatoriais, Depois da Rotação Promax, Comunalidades, Correlações Item-resto, Número de Itens, Fidedignidade, Correlações Entre os Fatores, Médias e Desvios Padrão.

Descrição	Carga Fatorial	Correlação Item-resto
F1: 4 itens; média = 4,87; DP = 0,90; α = 0,70 e λ_2 = 0,68		
O meu tipo de carreira tem um grande significado pessoal para mim	0,94	0,65
Meu tipo de carreira é uma parte importante de quem eu sou	0,88	0,59
Eu me identifico fortemente com meu tipo de carreira	0,71	0,47
Eu não me sinto emocionalmente ligado ao meu tipo de carreira	-0,31	-0,43
F2: 4 itens; média = 3,61; DP = 0,93; α = 0,66 e λ_2 = 0,70		
Eu não identifico objetivos específicos para meu desenvolvimento nesta carreira	0,86	0,58
Eu não tenho uma estratégia para atingir meus objetivos de carreira	0,85	0,43
Eu não penso frequentemente sobre meu desenvolvimento pessoal nesta carreira	0,70	0,56
Eu tenho um plano para meu desenvolvimento nesta carreira	-0,64	-0,63
F3: 4 itens; média = 3,51; DP = 1,67; α = 0,85 e λ_2 = 0,91		
Devido aos problemas que vivencio nesta carreira, às vezes me pergunto se o sacrifício pessoal vale a pena	0,96	0,87
Devido aos problemas que vivencio nesta carreira, às vezes me pergunto se o retorno que tenho vale a pena	0,94	0,86
Os desconfortos associados com minha carreira às vezes me parecem altos demais	0,88	0,86
Os custos associados com minha carreira às vezes me parecem altos demais	0,51	0,52
rF1 - F2 = 0,25, rF1 - F3 = -0,30, rF2 - F3 = -0,49		

Nota: F1 = Identidade; F2 = Planejamento de carreira; F3 = Resiliência; $\overline{X}$ = Média; DP = desvio padrão; α = alfa de Cronbach; λ_2 = Lambda 2 de Guttman e r = correlação

Como pode ser visto na Tabela 2, a maioria dos itens possui cargas fatoriais altas. As correlações item-total também são moderadas e altas, o que revela coerência entre os itens e a escala. Os valores de α e λ2 são adequados e revelam boa precisão da medida. Convém ressaltar que tais valores são limítrofes no caso dos fatores 1 e 2, o que pode ser justificado pela existência de itens negativos. Apesar disso, os índices da AFE confirmam a possibilidade de exploração das três dimensões conforme hipotetizado

teoricamente sobre o construto. A suposição de tridimensionalidade é reforçada pelos valores de correlação entre os fatores.

Escala de entrincheiramento na carreira

De maneira análoga ao procedimento tomado com a escala de comprometimento com a carreira, extraiu-se a matriz das correlações entre as variáveis e realizou-se a análise dos componentes principais (PC). Todas as correlações dispostas na matriz foram significativas, mais de 50% delas foram superiores a 0,30 e variaram entre -0,35 e 0,71. Não houve correlação superior a 0,90, o que aponta para ausência de multicolinearidade (Pasquali, 2005). A medida de adequação amostral *Kaiser-Meyer-Olkin* (KMO) foi igual a 0,83, índice considerado bom por este autor, e indica a adequação dos dados à AF.

Em seguida, para identificar o número de fatores, utilizou-se o critério da Análise Paralela (AP) de Horn (1965). Os procedimentos foram similares aos descritos na seção anterior, e os resultados estão dispostos na Tabela 3. Novamente, pode-se observar que, no quarto componente, o *eigenvalue* empírico é superior ao aleatório, o que revela e existência de três fatores.

Tabela 3 - *Eigenvalues* Empíricos e Aleatórios dos Quatro Primeiros Componentes da Amostra.

Eigenvalues	Componentes			
	1	2	3	4
Empírico	4,29	2,27	1,75	**0,72**
Aleatório	1,33	1,24	1,17	**1,16**

Assim, utilizando-se o método de fatoração dos eixos principais (*Principal Axis Factoring* – PAF) – com rotação *Promax* – procedeu-se à exploração da solução com três fatores. Na solução adotada, o instrumento permanece com os 12 itens iniciais, com cargas fatoriais que variam de -0,31 a 0,96 e com o percentual de 69,2% de variância explicada. Não houve exclusão de itens em virtude de baixa correlação item-total.

A Tabela 4 apresenta os itens que compõem cada fator, bem como suas cargas fatoriais e valores de correlações item-resto. Estão dispostos, também, os indicadores de fidedignidade utilizados (α e λ2), a correlação entre os fatores, os valores de média e o desvio padrão para cada fator.

Tabela 4 - Cargas fatoriais, Depois da Rotação Promax, Comunalidades, Correlações Item-resto, Número de Itens, Fidedignidade, Correlações Entre os Fatores, Médias e Desvios Padrão.

Descrição	Carga Fatorial	Correlação Item-resto
F1: 4 itens; $\overline{X}$ = 3,23 DP = 1,56; α = 0,85 e λ_2 = 0,84		
Eu já investi muito tempo em minha carreira para mudar agora.	0,90	0,69
Seria muito custoso para mim mudar de carreira.	0,90	0,70
Eu tenho muito dinheiro investido em minha carreira para mudar agora.	0,81	0,73
Uma mudança de carreira significaria perder um investimento razoável em capacitação.	0,66	0,58
F2: 4 itens; $\overline{X}$ = 3,74; DP = 0,73; α = 0,68 e λ_2 = 0,68		
Para mim, seria emocionalmente complicado mudar de carreira.	0,80	-0,25
Eu pagaria um preço emocional grande caso mudasse de carreira.	0,76	-0,26
Deixar minha carreira causaria pouco distúrbio emocional à minha vida.	-0,84	-0,25
Uma mudança de carreira seria fácil do ponto de vista emocional.	-0,90	-0,40
F3: 4 itens; $\overline{X}$ = 4,22; DP = 0,92; α = 0,73 e λ_2 = 0,70		
Eu teria muitas opções disponíveis se decidisse mudar de carreira.	0,94	0,55
Eu estou satisfeito porque tenho muitas alternativas disponíveis em caso de mudança de carreira.	0,85	0,52
Devido à minha experiência e formação, existem alternativas atraentes disponíveis para mim em outras carreiras	0,80	0,46
Se eu deixasse minha carreira, sentiria que não teria alternativas razoáveis.	-0,72	-0,62
rF1 - F2 = -0,25, rF1 - F3 = 0,41, rF2 - F3 = -0,26		

Nota: F1 = Investimento; F2 = Custos emocionais; F3 = Falta de alternativas de carreira; $\overline{X}$ = Média; DP = desvio padrão; α = alfa de Cronbach; λ_2 = Lambda 2 de Guttman e r = correlação

A maioria dos itens possui cargas fatoriais altas, variando entre 0,60 e 0,94. Da mesma forma, as correlações item-total são moderadas e altas, e os valores de α e λ2 são adequados. Tais indicadores relevam boa consistência da medida. Convém ressaltar que os valores de α e λ2 são limítrofes no fator 2. Ele apresenta dois itens de carga fatorial negativa, bem como correlações item-total interiores a ± 0,30. Apesar disso, os índices gerais da AFE revelam uma boa precisão da medida e, acrescidos dos valores de correlação entre os fatores, confirmam a estrutura tridimensional do construto.

No que diz respeito à consistência interna e à confiabilidade das escalas utilizadas, as tabelas anteriormente apresentadas indicam o Alfa de Cronbach (α) para as facetas ou fatores de cada escala. Nesse sentido, coeficientes alfa maiores do que 0,8 são considerados bons e coeficientes entre 0,7 e 0,8 são considerados aceitáveis (Fornell & Larcker, 1981; Hair et al., 2009). No que se refere à consistência interna, Fornell e Larcker (1981) recomendam níveis acima de 0,7; sendo limítrofe o segundo fator das duas escalas investigadas.

No que diz respeito à validade convergente, foram analisados os valores da Variância Média Extraídos (AVE). Todos mostraram-se superiores a 0,66, apontando indícios desse tipo de validade (Foltz, Schwager, & Anderson, 2008; Fornell & Larcker, 1981).

Para verificação da validade discriminante entre os construtos comprometimento e entrincheiramento na carreira, foram observados os coeficientes de correlação entre os fatores dos dois construtos. Todos as correlações foram consideradas moderadas ou fracas, variando entre -0,20 e 0,62 (Miles & Shelvin, 2001). Destaca-se a carga negativa, em especial entre o Fator 3 da escala de comprometimento e os demais fatores da escala de entrincheiramento. Tal evidência demonstra a diferenciação entre as duas medidas.

Diante dos resultados apresentados anteriormente, procedeu-se ao estudo confirmatório das escalas com objetivo de testar a estrutura empírica dessas medidas. As descrições das análises realizadas, bem como os principais resultados, encontram-se na seção seguinte.

Estudo confirmatório: análise de dados e resultados

A principal motivação para realizar a AFC é a existência de teorias sobre as dimensionalidades dos construtos: comprometimento com a carreira e entrincheiramento na carreira. Esta análise buscou explorar a solução de três fatores para confirmar tais dimensionalidades.

Previamente, realizou-se a análise exploratória na matriz de respostas (N = 327) a fim de verificar os pressupostos necessários para a realização da AFC. Foram observados os pressupostos de normalidade uni e multivariada, casos extremos – nesse caso *outliers* multivariados – e multicolinearidade. Como já foi informado anteriormente, a natureza da coleta de dados realizada não permitiu o aparecimento de casos ausentes.

A distribuição foi considerada normal de acordo com Miles e Shelvin (2001) e Osborne (2002). Já a normalidade multivariada foi verificada por meio do coeficiente de Mardia,

que apontou para o caráter moderadamente anormal da distribuição dos itens (escore z >3). Nesse caso, sugere-se a utilização do procedimento de reamostragem (*bootstrap*) com 500 amostras, o que permite a avaliação empírica da estabilidade dos parâmetros estimados (Byrne, 2001). Apesar disso, o método de estimação utilizado foi o de Máxima Verossimilhança (ML), e foi realizada a comparação entre as cargas na estimação ML e aquelas obtidas no procedimento de reamostragem (*bootstrap*). Todas as diferenças observadas foram inferiores a 0,01, o que aponta para a acurácia dos resultados na estimação ML, apesar da não normalidade multivariada dos dados.

A existência de casos extremos foi verificada por meio da distância *Mahalanobis*. Tal análise revelou a existência de 26 casos que foram retirados das análises posteriores, restando a amostra com 301 respondentes. Quanto ao tamanho amostral, Hair et al. (2009) defendem que modelos contendo cinco construtos ou menos, cada um com mais de três itens (variáveis observadas) e com comunalidade elevadas (0,6 ou mais), podem adequadamente ser estimados com amostras tão pequenas quanto as de 100 – 150. Como o modelo a ser investigado enquadra-se nesse critério, o tamanho amostral é satisfatório.

Em estudos de análise confirmatória, a adequabilidade de um modelo é testada comparando-se os índices de ajuste dos dados com outros modelos alternativos. Dessa forma, testam-se modelos rivais com o objetivo de verificar a adequabilidade do modelo principal e comparar os índices de ajuste dos dados em vários modelos. Tal análise é necessária e importante porque um número considerável de modelos pode se adequar bem aos dados empíricos, segundo Thompson (2004).

No presente estudo, foram testados dois modelos para cada uma das escalas. O primeiro é composto por três fatores correlacionados, constituído dos 12 itens resultantes da AFC. No segundo modelo, são excluídos alguns itens de ambas as medidas, observando a complexidade de cada um deles, bem como a respectiva carga fatorial.

Os índices utilizados nesse estudo são:

a) Razão qui-quadrado/graus de liberdade (X2/gl), considerada uma qualidade de ajuste subjetiva. Valores inferiores a 5,00 são interpretados como indicadores da adequação do modelo teórico para descrever os dados (Hair et al., 2009);

b) *Comparative Fit Index* (CFI), índice de ajuste incremental, normatizado, de modo que seus valores variam entre 0 e 1, e os mais altos indicam melhor ajuste (Hair et al., 2009);

c) *Tucker-Lewis Index* (TLI), conceitualmente semelhante ao CFI, uma vez que também envolve uma comparação matemática de um modelo teórico de mensuração especificado com um modelo nulo de referência. Modelos com bom ajuste têm valores que se aproximam de 1 (Hair et al., 2009);

d) Índice de Qualidade do Ajuste (*Goodness-of- Fit Index*, GFI) e Índice de Qualidade do Ajuste Ajustado (*Adjusted Goodness-of-Fit Index*, AGFI). Trata-se de índices ponderados em função dos graus

de liberdade do modelo e do número de variáveis consideradas, não influenciados pelo tamanho da amostra. Recomendam-se valores superiores a 0,90 ou próximos a 0,95. (Hu & Bentler, 1999; Tabachnick & Fidell, 2007);

e) *Root Mean Square Error of Approximation* (RMSEA) avalia o erro do modelo em relação ao modelo saturado com o mesmo conjunto de dados (Pilati & Laros, 2007). Quanto menores os valores de RMSEA, melhor o ajuste do modelo. Valores entre 0,05 e 0,08 são considerados indicadores de um ajuste aceitável para RMSEA, de acordo com Hu e Bentler (1999).

A Tabela 5 apresenta os índices de adequação dos modelos testados para a escala de comprometimento com a carreira. Em seguida, serão apresentados os resultados deles decorrentes.

Tabela 5 - Índices de Adequação Selecionados para o Modelo Principal e para o Modelo Alternativo (N = 301).

Modelos	X^2	gl	X^2/gl	NFI	CFI	TLI	GFI	AGFI	RMSEA (IC - 90%)	$\triangle X^2$	$\triangle gl$	$\triangle X^2$/gl
I	192,03	51	3,77	0,92	0,94	0,92	0,91	0,86	0,09 (0,08 - 0,10)			
II	134,24	41	3,27	0,94	0,95	0,94	0,93	0,88	0,08 (0,07 - 0,10)	57,79	10	0,49

Nota: X^2 = chi-quadrado; gl = graus de liberdade NFI = Índice de Ajuste Normatizado; CFI = Índice de Ajuste Comparativo; TLI = Índice de Tucker-Lewis; GFI = Índice de Qualidade do Ajuste; AGFI = Índice de Qualidade do Ajuste Ajustado; RMSEA = Raíz do Erro Quadrático Médio Aproximado e IC = intervalo de confiança

Como pode ser observado, os índices de adequação do modelo hipotético inicial foram aceitáveis, uma vez que se mostraram superiores 0,90. O RMSEA foi um pouco inferior a 0,10 e, portanto, próximo do aceitável. Dessa forma, foram realizadas reespecificações no modelo com o objetivo de melhorar tais índices.

Na primeira reespecificação do modelo (modelo II), optou-se pela exclusão do item 5, uma vez que: a) seu erro apresentava elevada covariância com o erro do item 6; b) o item possuía menor carga fatorial; e c) sua descrição era negativa e – nesse caso – não observa as recomendações propostas em Pasquali (2010) para elaboração de itens. A correlação entre os erros dos itens 5 e 6 possui uma justificativa: os itens possuem similaridade semântica, a saber, item 5: "eu não tenho uma estratégia para atingir meus objetivos de carreira" e 6 "eu tenho um plano para meu desenvolvimento nessa carreira". Dessa forma, a reespecificação do modelo respeitou recomendações de justificativa teórica para sua adoção (Boomsma, 2000; McDonald & Ho, 2002).

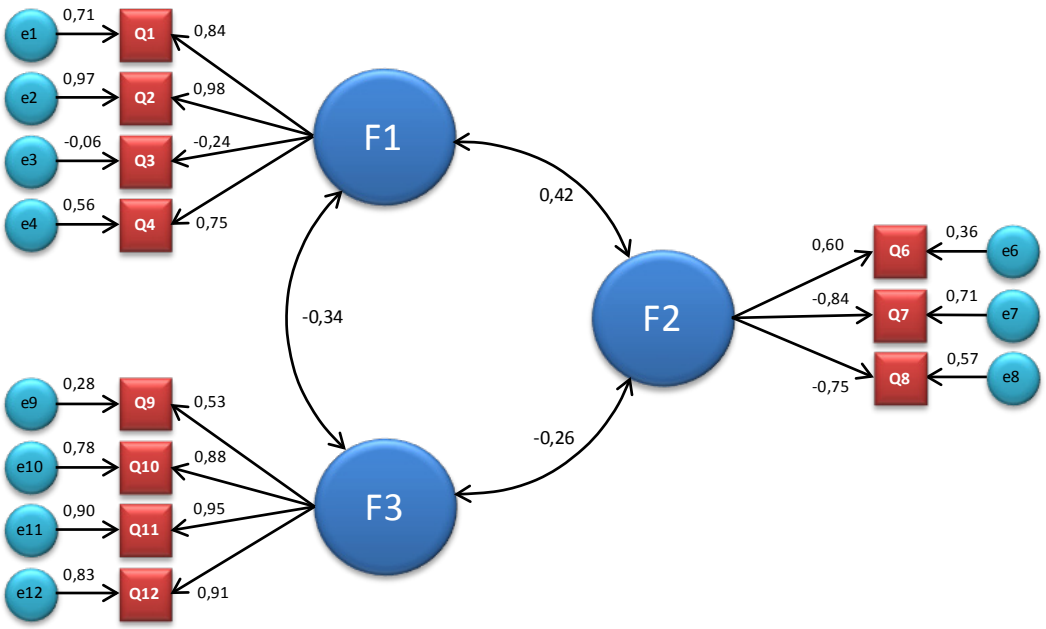
No modelo II, houve uma melhora sensível nos índices de ajuste (NFI, CFI e TLI variando entre 0,94 e 0,95; GFI e AGFI, respectivamente, 0,93 e 0,88) e no índice de resíduo (RMSEA igual 0,08). A diferença em termos de ajuste (ΔX2) entre os dois modelos é de 57,79, e a diferença entre os graus de liberdade é 10. A razão entre essas diferenças (Teste de Wald) é 3,27, revelando que a diferença dos modelos em relação ao ajuste é significativa, uma vez que 3,29 > 1,96 ($p<0,05$). Nessa solução, o instrumento resulta com 11 itens.

No modelo adotado, todos os coeficientes estimados obtiveram valores significativos, indicando que existe probabilidade menor que 5% de que os coeficientes sejam iguais

a zero (Pilati & Laros, 2007). Convém ressaltar, ainda, que as razões adotadas para a reespecificação observaram o preconizado por Brewerton e Millward (2001), que alertam para a necessidade de o pesquisador ponderar cuidadosamente as modificações em termos estatísticos, teóricos e em termos de estudos de validação anteriores. Nesse caso, a solução adotada corresponde à dimensionalidade teórica proposta por Carson e Bedeian (1994) e obtida em estudos posteriores.

A Figura 2 apresenta o modelo final para a escala de comprometimento com a carreira com os valores padronizados. Nela, percebe-se que o item de maior relação com o fator 1 é o 2: "meu tipo de carreira tem um grande significado pessoal para mim" e o item com menor relação com o fator é o item 3: "eu não me sinto emocionalmente ligado ao meu tipo de carreira". No que se refere ao segundo fator, o item com maior relação é o 7: "eu não identifico objetivos específicos para meu desenvolvimento nessa carreira" e item 6 é o de menor relação com o fator: "eu tenho um plano para meu desenvolvimento nessa carreira". No terceiro fator, o item de maior correlação é o item 11: "devido aos problemas que vivencio nesta carreira, às vezes me pergunto se o sacrifício pessoal vale a pena" e o item 9 é o de menor correlação: "os custos associados com a minha carreira às vezes me parecem altos demais".

Figura 2 - Modelo final para a Escala de Comprometimento com a Carreira com valores padronizados



A Tabela 6 mostra os índices de adequação dos modelos testados para a escala de entrincheiramento na carreira. A seguir, apresentam-se os resultados deles decorrentes.

Tabela 6 - Índices de Adequação Selecionados para o Modelo Principal e para o Modelo Alternativo (N = 301)

Modelos	X^2	gl	X^2/gl	NFI	CFI	TLI	GFI	AGFI	RMSEA (IC - 90%)	$\triangle X^2$	$\triangle gl$	$\triangle X^2$/gl
I	230,18	51	4,51	0,88	0,90	0,88	0,88	0,82	0,11 (0,09 - 0,12)			
II	130,01	32	4,06	0,92	0,94	0,91	0,92	0,86	0,09 (0,08 - 0,12)	100,17	19	0,45

Nota: X^2 = chi-quadrado; gl = graus de liberdade NFI = Índice de Ajuste Normatizado; CFI = Índice de Ajuste Comparativo; TLI = Índice de Tucker-Lewis; GFI = Índice de Qualidade do Ajuste; AGFI = Índice de Qualidade do Ajuste Ajustado; RMSEA = Raíz do Erro Quadrático Médio Aproximado e IC = intervalo de confiança

Nessa tabela, observa-se que os índices de adequação do modelo hipotético inicial não foram aceitáveis, já que se mostraram inferiores 0,90. O RMSEA foi de 0,11 e também não aceitável. Com o objetivo de melhorar tais índices, foram observados os índices de ajuste com o objetivo de adotar algumas reespecificações no modelo inicial.

No modelo II, resultante da primeira reespecificação, foram excluídos os itens 4 e 8 da escala. O item quatro, pertencente ao Fator 1, possuía elevada covariância com o Fator 2 e com o item 3. O item 8, por sua vez, também apresentava covariância alta com o item 6. Além disso, na descrição do item, há um advérbio, o que não é recomendado por Pasquali (2010) para a elaboração de itens de um instrumento. Diante das razões anteriormente apresentadas, aliadas à correspondência semântica entre os pares de itens, optou-se pela exclusão do item 8. Essa reespecificação respeitou recomendações de justificativa teórica para sua adoção (Boomsma, 2000; McDonald & Ho, 2002).

No modelo resultante, composto por 10 itens, houve uma melhora significativa nos índices de ajuste (NFI, CFI e TLI variaram de 0,90 a 0,95; GFI e AGFI corresponderam a 0,92 e 0,86, respectivamente). O índice de resíduo (RMSEA) foi igual a 0,09. A diferença em termos de ajuste (ΔX2) entre os dois modelos foi de 100,17 e a diferença entre os graus de liberdade foi 19. A razão entre essas diferenças é significativa e corresponde a 4,06.

Todos os coeficientes estimados no modelo II obtiveram valores significativos, o que indica a existência de probabilidade menor que 5% de que os coeficientes sejam iguais a zero (Pilati & Laros, 2007). Novamente, a solução obtida converge para a dimensionalidade do construto tal como preconizado por Carson et al. (1995).

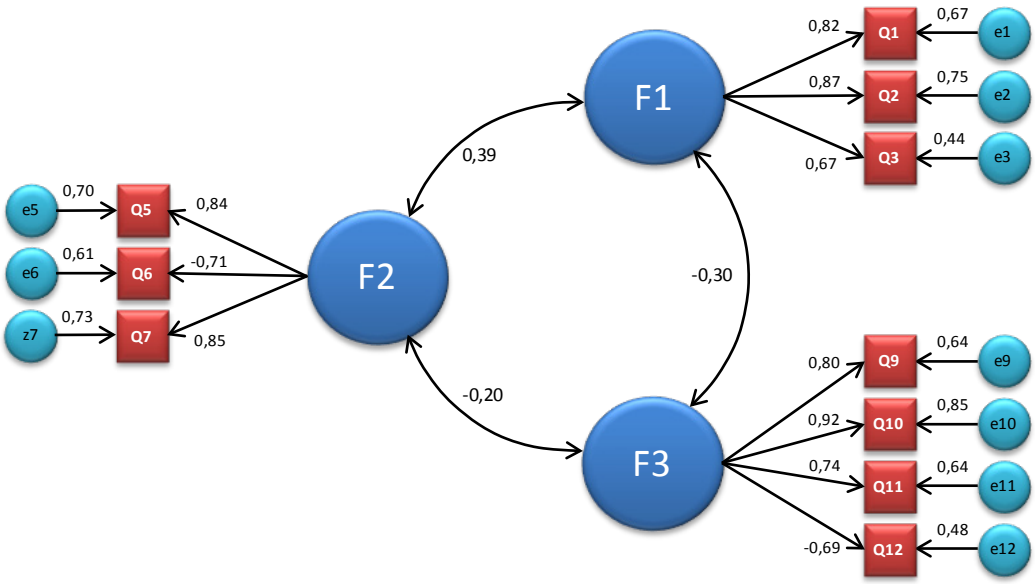
A Figura 3 apresenta o modelo final para a escala de comprometimento com a carreira com os valores padronizados. Os itens 2, 7 e 10 são os que possuem maior relação com os Fatores 1, 2 e 3 respectivamente. São eles: "seria muito custoso para mim mudar de carreira", "para mim, seria emocionalmente complicado mudar de carreira" e "eu teria opções disponíveis se decidisse mudar de carreira".

Optou-se pela manutenção do item Q3, observando que sua permanência não afeta a qualidade geral do modelo; acrescenta-se a necessidade de realização de outros estudos confirmatórios da escala em amostras de natureza semelhante: servidores públicos, para verificação da exclusão do único item que se refere à natureza instrumental (remunerató-

ria) do comprometimento com a carreira.

Por fim, convém esclarecer que um modelo de equação estrutural busca encontrar modelos parcimoniosos, especificando o mínimo possível de parâmetros para justificar teoricamente as relações entre as variáveis. (Weston & Gore, 2006).

Figura 3 - Modelo final para a Escala de Entrincheiramento na Carreira com valores padronizados



Nota: F1 = Fator 1 (Investimentos na carreira); F2 = Fator 2 (Custos Emocionais); F3 = Fator 3 (Falta de Alternativa de Carreira); e1 = erro do item 1...e12 = erro do item 12; Q1 = item 1...Q12 = item 12

Diferenças entre grupos

Uma vez que as carreiras investigadas possuem atribuições distintas, bem como graus diferenciados de mobilidade e padrões remuneratórios, procedeu-se à investigação de diferenças entre grupos, no que se refere ao comprometimento e entrincheiramento na carreira. Para verificar a existência de tais diferenças, utilizou-se a análise de variância (ANOVA).

No teste, foram considerados os três fatores de cada uma das escalas e as quatro carreiras participantes do estudo: EPPGG, APO, AFC e ATI. Os resultados foram significativos ($p < 0,05$) para os fatores correspondentes à escala de comprometimento com a carreira: identidade ($F = 6,97$; $gl = 4$); planejamento de carreira ($F = 2,70$; $gl = 4$) e resiliência ($F = 10,05$; $gl = 4$). Também foram significativos para duas dimensões de entrincheiramento na carreira, a saber: investimentos na carreira ($F = 8,37$; $gl = 4$) e limitações de alternativa ($F = 5,27$; $gl = 4$).

Em razão da significância anteriormente apontada, procedeu-se ao teste *Post Hoc* de Gabriel para análise intragrupos com diferenças de tamanhos amostrais (Field, 2009). No teste, foram considerados significantes valores $p < 0, 05$.

Ao comparar as carreiras no que se refere à identidade, foram verificadas diferenças significativas entre a carreira de EPPGG e as demais. Nesse caso, a carreira de EPPGG possui média significativamente superior e igual a 5,11. Quando comparadas as médias entre as carreiras no fator planejamento de carreira, os resultados indicam que há diferença significativa entre as carreiras de AFC e EPPGG. A primeira possuindo média superior e igual a 3,81. No que se refere à resiliência, a carreira de ATI possui média significativamente diferente e superior às demais carreiras investigadas.

Quanto aos fatores que compõem o construto entrincheiramento na carreira, os resultados indicaram que os ATI possuem médias significativamente diferentes e superiores às demais carreiras nas dimensões investimentos na carreira e falta de alternativas de carreira.

Os resultados apresentados anteriormente sugerem a existência de diferenças nos escores fatoriais das escalas de comprometimento e entrincheiramento nas carreiras da administração pública federal investigadas. Apontam a carreira de EPPGG com níveis mais elevados de identidade com a carreira, os APO com escores diferenciados na dimensão planejamento de carreira e os ATI com diferenças nas dimensões investimentos na carreira e falta de alternativas. Assim, as duas primeiras carreiras apresentaram médias mais elevadas de comprometimento com a carreira e a terceira obteve escores mais elevados de entrincheiramento.

DISCUSSÃO E CONCLUSÕES

Realizou-se o exame da estrutura fatorial das escalas de comprometimento com a carreira e entrincheiramento na carreira, bem como a verificação das dimensões teóricas dos construtos associados por meio da AFE e AFC. Ademais, foram investigadas diferenças entre os grupos por meio da ANOVA.

No que se refere à AFE, os índices de fidedignidade das dimensões dos construtos, bem como escores obtidos por item, revelaram adequabilidade e boa precisão da medida. Na AFC, a escala de comprometimento com a carreira restou com 11 itens e obteve índices de ajuste bastante satisfatórios. Na medida de entrincheiramento na carreira, foram excluídos dois itens para a obtenção de índices mais adequados. Tais reespecificações seguiram justificativas teóricas.

O estudo confirmou a dimensionalidade de ambos os construtos, conforme já previsto em literatura e validações prévias dos instrumentos em contextos diferenciados

Características da amostra também podem ser indicadas como possíveis causas para a exclusão dos itens nos modelos confirmatórios. A principal delas é que a totalidade dos participantes pertence a carreiras do setor público, nas quais o sentido de investimento financeiro, bem como estratégias para o desenvolvimento na carreira, é definido pela organização, e não pelo indivíduo. Em ambas as escalas, os itens que tratam de investimentos e/ou planejamento de carreira obtiveram as menores cargas fatoriais e foram excluídos. Apesar disso, confirmou-se a estrutura tridimensional de ambas as escalas, fornecendo suporte teórico aos construtos.

O presente estudo também apresenta algumas limitações que devem ser consideradas,

entre elas: a) amostra de conveniência que, embora tenha sido suficiente para a realização das análises, não possuiu aleatoriedade nem representatividade da população; b) possível existência de desejabilidade social e ausência de medidas para seu controle, desejabilidade social aqui entendida como propensão por parte das pessoas a dar respostas consideradas socialmente mais aceitáveis, negando associação pessoal com opiniões ou comportamentos considerados socialmente desabonadores. Essa tendência pode colocar em risco a validade da pesquisa e deve ser controlada (Ribas, Moura, & Hutz, 2004). Convém destacar como limitação o fato de que, na administração pública brasileira, são escassos os estudos sobre vínculos com carreira. Tal fato prejudicou o suporte teórico quando da análise de diferenças entre grupos.

No caso da administração pública brasileira, a diversidade de padrões remuneratórios, a natureza distinta das atribuições e os graus diferenciados de mobilidade parecem apresentar relação direta com os construtos aqui investigados. Nesse sentido, a carreira de maior mobilidade e com atribuições mais amplas apresentou maiores escores nos fatores relativos ao comprometimento com a carreira, enquanto a carreira com menor mobilidade e atribuições mais restritas – além de padrão remuneratório inferior – obteve maiores índices de entrincheiramento. Tais elementos – mobilidade e atribuições – podem ser relevantes mecanismos de incentivo às demais carreiras investigadas, no sentido de elevar os níveis de comprometimento, entendendo-o como relevante preditor do desempenho no trabalho.

Como agenda de pesquisas, sugerem-se estudos que: a) identifiquem variáveis individuais (experiência, satisfação e motivação, por exemplo) e atributos organizacionais (suporte, cultura, oferta de treinamento, entre outros) que influenciem os vínculos com a carreira; e b) investiguem em que medida os vínculos com a carreira afetam o desempenho organizacional e individual. Igualmente relevante seria aplicar as escalas em amostras de organizações com características distintas – por exemplo: em diferentes setores da economia – procedendo a estudos de evidências de validade das medidas e comparação entre grupos. O processo de validação de qualquer instrumento é um processo aberto e permanente, no qual é possível acrescentar novas evidências, como destaca Seabra-Santos (2002). Por fim, há que se ressaltar a importância da realização de estudos longitudinais ou de delineamento experimental para desenvolvimento de modelos explicativos sobre o comprometimento com a carreira e o entrincheiramento na carreira.

Dada a escassez de investigações empíricas sobre comprometimento e entrincheiramento nas carreiras da administração pública federal, espera-se que a validação dessas escalas, bem como as conclusões acerca da comparação entre grupos, instigue novas pesquisas.

REFERÊNCIAS

Bastos, A. V. B. (1994). *Múltiplos comprometimentos no trabalho: A estrutura dos vínculos do trabalhador com a organização, com a carreira e com o sindicato* (Tese de Doutorado, Universidade de Brasília, Brasília, DF).

Bastos, A. V. B. (1995). Comprometimento no

trabalho: O estado da arte e uma possível agenda de pesquisa. *Cadernos de Psicologia*, 1(1), 44-63.

Bastos, A. V. B., Siqueira, M. M. M., Medeiros, C. A. F., & Menezes, I. G. (2008). Comprometimento organizacional. In M. M. M. Siqueira, *Medidas do comportamento organizacional: Ferramentas de diagnóstico e de gestão.* Porto Alegre, RS: Artmed.

Berge, J. M. F. T., & Zegers, F. E. (1978). A serie of lower bounds to the reliability. *Psychometrika*, 43, 575-579. doi: 10.1007/BF02293815

Blau, G. J. (1985). The measurement and prediction of career commitment. *Journal of Occupational Psychology*, 58(4), 277-288. doi:10.1111/j.2044-8325.1985.tb00201.x

Blau, G. J. (2001). Testing the discriminant validity of occupational entrenchment. *Journal of Occupational Psychology*, 74(1), 85-93. doi:10.1348/096317901167244

Boomsma, A. (2000). Reporting analyses of covariance structures. *Structural Equation Modeling*, 7(3), 461-483. doi:10.1207/S15328007SEM0703_6

Brewerton, P., & Millward, L. (2001). *Organizational research methods.* London, UK: Sage Publications Ltd.

Byrne, B. M. (1994). *Structural equation modeling with EQS and EQS/Windows: Basic concepts, applications and programming.* Thousand Oaks, USA: Sage.

Byrne, B. (2001). *Structural equation modeling with Amos: Basic concepts, applications and programming.* New Jersey, USA: Lawrence Erlbaum Associates.

Carson, K. D., & Bedeian, A. G. (1994). Career commitment: Construction of a measure and examination of its psychometric properties. *Journal of Vocational Behavior,* 44(3), 237-262. doi:10.1006/jvbe.1994.1017

Carson, K., Carson, P., & Bedeian, A. (1995). Development and construct validation of career entrenchment measure. *Journal of Occupational and Organizational Psychology,* 68(4), 301-320. doi:10.1111/j.2044-8325.1995.tb00589.x

Carson, K. D., Carson, P. P., Phillips, J. S., & Roe, C. W. (1996). A career entrenchment model: Theoretical development and empirical outcomes. *Journal of Career Development*, 22(4), 273- 286. doi:10.1177/089484539602200405

Cooper-Hakim, A., & Viswesvaram, C. (2005). The construct of work commitment: Testing a integrative framework. *Psychologial Bulletin*, 131(2), 241-259. doi: 10.1037/0033-2909.131.2.241

Field, A. (2009). *Descobrindo a estatística usando o SPSS.* Porto Alegre, RS: Artmed

Foltz, C. B., Schwager, P. H., & Anderson, J. E. (2008). Why users (fail to) read computer usage policies. *Industrial Management & Data Systems*, 108(6), 701-712.

Fornell, C., & Larcker, D. F. (1981). Structural equation models with unobservable variables and measurement error: Algebra and statistics. *Journal of Marketing Research*, 18(3), 382-388. doi:10.2307/3150980

Gorsuch, R. L. (1993). *Factor analysis* (2nd ed.). Hillsdale, USA: Lawrence Erlbaum.

Goulet, L., & Singh, P. (2002). Career commitment: A reexamination and an extension. *Journal of Vocational Behavior*, 61(1), 73-91. doi:10.1006/jvbe.2001.1844

Hair, J. F., Black, W. C., Babin, B. J., Anderson, R. E., & Thatam, R. L. (2009). *Análise multivariada de dados* (6a ed.). Porto Alegre, RS: Bookman.

Horn, J. L. (1965). A rationale and test for the number of factors in factor analysis. *Psychometrika*, 30(2), 179-185. doi:10.1007/BF02289447

Hu, L., & Bentler, P. (1999). Cut-off criteria for fit indexes in covariance structure analysis: Conventional criteria versus new alternatives. *Structural Equation Modeling*, 6(1), 1-55. doi:10.1080/10705519909540118

Kline, R. B. (1998). *Principles and practice of structural equation modeling.* New York, USA: Guilford Press.

Laros, J. A. (2005). O uso da análise fatorial: Algumas diretrizes para pesquisadores. In L. Pasquali (Org.), *Análise fatorial para pesquisadores* (pp. 163-184). Brasília, DF: Universidade de Brasília.

Laros, J. A., Reis, R. F., & Tellegen, P. J. (2010). Indicações da validade convergente do teste não verbal de inteligência SON-R 2½-7[A]. *Avaliação Psicológica*, 9(1), 43-52. Recuperado de http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S167704712010000100006

Lee, K., Carswell, J. J., & Allen, N. J. (2000). *A meta-analytic review of occupational commitment: relations with person-and work-related variables*. Recuperado de: https://insights.ovid.com/applied-psychology/japsy/2000/10/000/meta-analytic-review-occupational-commitment/11/00004565

McDonald, R. P., & Ho, M. R. (2002). Principles and practice in reporting structural equation analyses. *Psychological Methods,* 7(1), 64-82. doi:10.1037/1082-989X.7.1.64

Miles, J., & Shelvin, M. (2001). *Applying regression and correlation: A guide for students and researchers*. London, UK: Sage Publications.

Morrow, P. C. (1993). *The teory and measument of work commitment.* London, UK: Jai Press Inc.

Neiva, E. R., Abbad, G., & Tróccoli, B. T. (2009). *Roteiro para análise fatorial de dados. Brasília,* DF: Universidade de Brasília, Departamento de Psicologia Social, do Trabalho e das Organizações.

O'Connor, B. P. (2000). SPSS and SAS programs for determining the number of components using parallel analysis and Velicer's MAP test. *Behavior Research Methods, Instrumentation, and Computers*, 32(3), 396-402.

Osborne, J. W. (2002). *Notes on the use of data transformations. Practical Assessment, Research & Evaluation,* 8(6). Recuperado de http://pareonline.net/getvn.asp?v=8&n=6

Pasquali, L. (2005). *Análise fatorial para*

pesquisadores. Brasília, DF: LabPAM.

Pasquali, L. (2010). Testes referentes a construto: Teoria e modelo de construção. In L. Pasquali (Col.), *Instrumentação psicológica: fundamentos e práticas* (pp. 165-198). Porto Alegre, RS: Artmed.

Pestana, M. H., & Gageiro, J. (2000). *Análise de dados para ciências sociais: A complementaridade do SPSS* (2a ed.). Lisboa, Portugal: Sílabo.

Pilati, R., & Laros, J. A. L. (2007). Modelos de equações estruturais em psicologia: Conceitos e aplicações. *Psicologia: Teoria e Pesquisa*, 23(2), 205-216.

Ribas, R. C., Moura, M. L. S., & Hutz, C. S. (2004). Adaptação brasileira da escala de desejabilidade social de Marlowe-Crowne. *Avaliação Psicológica*, 3(2), 83-92.

Rowe, D. E. O. (2008). *Múltiplos comprometimentos e suas relações com o desempenho: Um estudo sobre docentes do ensino superior brasileiro em IES públicas e privadas* (Tese de Doutorado, Universidade Federal da Bahia, Bahia).

Rowe, D. E. O., Bastos, A. V. B., & Pinho, A. P. M. (2011). Comprometimento e entrincheiramento na carreira: Um estudo de suas influências do docente no ensino superior. *Revista de Administração Contemporânea,* 15(6), 973-992.

Seabra-Santos, M. J. (2002). Validação empírica da WPPSI-R: Relação com o desempenho no teste das matrizes progressivas coloridas de Raven. *Psychologica*, 29, 143-151.

Scheible, A. C. F., Bastos, A. V. B., & Rodrigues, A. D. (2007). *Comprometimento e entrincheiramento: integrar ou reconstruir? Uma exploração das relações entre estes construtos à luz do desempenho.* Anais do Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, 31.

Tabachnick, B. G., & Fidell, L. S. (2007). *Using multivariate statistics* (5th ed.). Boston, USA: Allyn and Bacon.

Tellegen, P. J., & Laros, J. A. (2004). Cultural bias in the SON-R test: Comparative study of Brazilian and Dutch children. *Psicologia: Teoria e Pesquisa*, 20(2), 103-111.

Thompson, B. (2004). *Exploratory and confirmatory factor analysis: Understanding concepts and applications.* Washington, USA: American Psychological Association.

Weston, R., & Gore, P. A., Jr. (2006). A brief guide to structural equation modeling. *The Counseling Psychologist*, 34(5), 719-751.

Zwick, R., & Velicer, W. F. (1986). Comparison of five rules for determining the number of components to retain. *Psychological Bulletin,* 99(3), 432-442. doi:10.1037/0033-2909.99.3.432

GESTÃO DE ASSOCIADOS NO BRASIL: UMA PESQUISA EXPLORATÓRIA

MEMBERSHIP MANAGEMENT IN BRAZIL: AN EXPLORATORY STUDY

GESTIÓN DE MEMBRESÍA EN BRASIL: UN ESTUDIO EXPLORATORIO

RESUMO

A gestão de associados – como associações recrutam, engajam e mantêm membros – é um tema pouco explorado na literatura, mas relevante para gestores de associações. O objetivo desta pesquisa é entender como se dá a gestão de associados em associações brasileiras, quais são as práticas mais utilizadas por essas organizações e como elas variam em função de seu de tipo de membro – pessoa física (APF) ou jurídica (APJ). Para tanto, foi desenvolvida uma *survey* com questões sobre o perfil da associação e suas práticas de gestão associativa, contando com 99 respostas válidas – 42 APFs e 57 APJs. Como achados principais, tem-se que a diferença nas práticas de gestão de associados entre associações de base individual e metaorganizações é menor do que se poderia supor. A pesquisa também revelou a predominância de uma governança pouco competitiva, baseada no modelo de "democracia de chapa única", desafiando, assim, a validade da ideia de associações como "escolas de democracia".

PALAVRAS-CHAVE: Gestão de associados, gestão de associações, associativismo, metaorganizações, membresia.

Fernando do Amaral Nogueira - fernando.nogueira@fgv.br
Professor da Fundação Getulio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo – São Paulo – SP, Brasil

Laís Atanaka Denubila - laisatanaka@yahoo.com.br
Mestre em Administração Pública e Governo pela Fundação Getulio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo – São Paulo – SP, Brasil

Rogério Scabim Morano - r.morano@uol.com.br
Professor da Universidade Federal de São Paulo – Diadema – SP, Brasil

Submetido 11.10.2016. Aprovado 27.11.2017

Avaliado pelo processo de *double blind Review.*

DOI: http://dx.doi.org/10.12660/cgpc.v22n73.64399

Esta obra está submetida a uma licença Creative Commons

Abstract

While there is not much research on membership management – how associations recruit, engage and maintain members – the subject is very relevant to association managers. The goal of this research is to understand how Brazilian associations carry out membership management and how these management practices can vary depending on membership type, i.e., individual (APJ) or organizational (APJ). We developed a survey with questions about the profile of the association and its membership management practices, and obtained 99 valid responses – 42 APFs and 57 APJs. Main findings include that the difference in membership management practices between individual-based organizations and meta-organizations is smaller than the literature led to infer. The survey also revealed the predominance of uncompetitive governance, based on the "single ticket democracy" model, thus challenging the validity of the idea of associations as "democracy schools".

Keywords: *Membership management, association management, associativism, meta-organizations, membership.*

Resumen

La gestión de membresía -cómo las asociaciones atraen, reclutan y mantienen miembros- es un tema poco explorado en la literatura, pero de importancia para los gestores de asociaciones. El objetivo de esta investigación es entender cómo se da la gestión de membresía, cuáles son las prácticas más utilizadas por las asociaciones brasileñas y cómo varían en función del tipo de miembro -individual (APF, por su sigla en portugués) u organización (APJ, por su sigla en portugués)-. Para ello, se desarrolló una encuesta con preguntas sobre el perfil de la asociación y sus prácticas de gestión asociativa, con 99 respuestas válidas. La principal conclusión es que la diferencia en las prácticas de gestión de membresía entre las organizaciones individuales y las metaorganizaciones es menor de lo que se suponía. Asimismo, el estudio reveló el predominio de una gobernanza poco competitiva, basada en el modelo de "democracia de un solo partido", que desafía la validez de la idea de asociaciones como "escuelas de democracia".

Palabras-clave: *Gestión de membresía, gestión de asociaciones, asociativismo, metaorganizaciones, membresía.*

INTRODUÇÃO

Ainda que haja uma longa tradição de pesquisa sobre associações voluntárias vindo de muitas disciplinas acadêmicas, ainda temos muito a aprender sobre as suas práticas de gestão. A maioria dos estudos concentra-se nos membros (por que eles se juntam, participam ou deixam associações – Tschirhart, 2006) ou sobre órgãos de governança, estrutura, poder e tomada de decisões (Einarsson, 2012). Existem poucos estudos (como Harris, 1998) que tentam compreender associações como uma forma específica de organização, que apresenta desafios organizacionais e de gestão particulares, como que tipo de esforço é o mais eficaz para recrutar novos membros ou prevenir a saída dos associados existentes.

Recentemente, Nogueira (2014) buscou identificar e analisar como se dão as práticas de gestão de associados – como recrutar, engajar e manter membros – em três associações brasileiras. A partir dos estudos de casos, o autor mapeou dezenas de práticas associativas, mas sem esgotar o assunto. Este artigo representa, assim, uma sequência em que se busca aprofundar o entendimento do tema da gestão de associados com nova abordagem metodológica, de cunho quantitativo.

Mas é necessário ainda precisar o que se pretende estudar. Se nos concentrarmos em membros, uma segunda questão se torna relevante: De que tipo de membro se está fa-

lando? Indivíduos, organizações ou ambos? A revisão da literatura nos mostra que há mais foco em membros individuais, mesmo que haja um recente interesse nas chamadas metaorganizações – organizações cujos membros são outras organizações (Ahrne & Brunsson, 2008). Ainda assim, poucos tentam comparar quais são as semelhanças e diferenças entre esses diferentes tipos.

Dessa forma, o objetivo desta pesquisa é entender como se dá a gestão de associados em associações brasileiras, quais são as práticas de gestão de associados mais utilizadas por essas organizações e como elas variam em função de seu de tipo de membro – pessoa física ou jurídica. Para tanto, foi desenvolvida uma *survey* com questões sobre o perfil da associação e suas práticas de gestão associativa, enviada tanto a associações de pessoas físicas quanto jurídicas. As respostas foram analisadas de forma exploratória utilizando-se de diferentes técnicas estatísticas, entre as quais as de cunho descritivo, *teste-t* e de correlação.

Este estudo se justifica pelo potencial de aprofundar os entendimentos teóricos sobre gestão de associações e também por trazer contribuições às práticas dos gestores associativos. Acredita-se também que é o primeiro levantamento acadêmico deste tipo com foco específico em associações no Brasil. Há uma larga tradição de estudos sobre associativismo no país (por ex. França Filho, 2004 e Ganança, 2006), mas quase não se encontram discussões sobre a gestão de associações com base na literatura organizacional, o que também justifica a relevância para o debate acadêmico em nosso país. Finalmente, é importante pelo contexto atual de maior pressão para a profissionalização das organizações da sociedade civil, em especial no Brasil (cf. Mendonça, Alves, & Nogueira, 2013).

Após esta introdução, este trabalho apresenta uma seção de revisão teórica, focada na literatura sobre associações e sua gestão. Segue-se com uma breve seção de métodos, com descrições sobre a coleta e análise da *survey*. Os dados são, então, apresentados e analisados, e encerra-se o artigo com algumas considerações finais.

Revisão teórica: associações, gestão de associados e tipos de membros

Uma associação civil voluntária é aqui entendida como uma organização privada, sem fins lucrativos, constituída de maneira voluntária por uma base ativa de associados dedicados a promover uma causa ou um interesse comum por meio de processos internos de inspiração democrática (Anheier, 2005; Einarsson, 2012; Rego, 2010; Skocpol, 2003; Tschirhart, 2006; Warren, 2001).

Esses autores costumam justificar o interesse no estudo associativo por dois grandes tipos de efeito: no nível macro, as associações ajudariam a formar e renovar instituições democráticas. Para indivíduos, essas organizações funcionariam como "escolas de democracia" (conforme a famosa ideia de Tocqueville), formando cidadãos mais democráticos (Roßteustscher, 2000).

Para além de estudos interessados em efeitos societais do associativismo, há também uma longa tradição de pesquisa que busca entender por que pessoas se associam a tais organizações. Há três grandes correntes (Tschirhart, 2006): o ato associativo

é motivado por autointeresse (análise de custo-benefício); por ideologia/altruísmo (para apoiar uma causa); e por capital social (ampliar vínculos de confiança). Einarsson (2012) propôs uma perspectiva que nos parece mais realista, ao argumentar que o ser associativo é multidimensional, sendo motivado, em alguma medida, pelas três razões acima.

Ainda que o interesse pelas associações seja antigo, a pesquisa sobre sua gestão é mais recente. Alguns dos estudos que se dedicam a esse tema incluem os de Harris (1998), Skocpol (2003) e Rego (2010). Em especial, Nogueira (2014) argumentou que é necessário desenvolver mais pesquisas que combinem os aspectos de gestão com a perspectiva mais ampla dos estudos associativos. Como exemplo, é notável que existam muitos artigos preocupados em entender por que pessoas se associam (e.g. Stolle & Rochon, 2001) sem que haja interesse correspondente em entender quais são os esforços e práticas das associações em trazer novos associados.

Esta seção teórica passa agora a definir o que se entende por gestão de associado, um conceito ainda em construção. Em seguida, discute as possíveis diferenças existentes dependendo do tipo de associado – se pessoa física ou jurídica, fechando com uma breve síntese da seção.

GESTÃO DE ASSOCIADOS: UM CONCEITO EM CONSTRUÇÃO

Como resposta ao desafio mencionado acima, usa-se o conceito de gestão de associados (conhecido no mundo profissional, em inglês, como *membership management*). Este pode ser entendido como todo esforço feito por diferentes atores – conselheiros, gestores, equipe e associados – dentro da associação para recrutar, engajar, manter e lidar com a saída de associados (Nogueira, 2014).

Os poucos estudos encontrados que lidam com esses desafios concentram-se principalmente na área de *Marketing*. Essas pesquisas dão boas contribuições em termos de modelos conceituais, ainda que pouco discutam a relação entre a gestão do associado e a literatura sobre associações de maneira mais ampla.

Zuckerman e Kretovics (2003) propõem um modelo simples para entender recrutamento e retenção de sócios em clubes e fraternidades. Há quatro estágios no modelo: a consciência (sobre a existência da associação), a atração, filiação e retenção.

Um modelo mais complexo vem de Gruen, Summers e Acito (2000), com base em estudos de *marketing* de relacionamento. Eles queriam entender "how membership organizations can use marketing actions directly under their control to affect the commitment of their membership and the membership's collective relational behavior" (Gruen et al., 2000, p. 35). Eles propõem que ações de *marketing* diferentes (como boa prestação de serviços, reconhecer a participação dos membros e aumentar a interdependência dos associados) ativam diferentes tipos de compromisso (normativo, de continuidade, afetivo) e, em seguida, diferentes tipos de comportamentos (retenção, participação, coprodução). Mesmo que eles enfatizem a multidimensionalidade do seu modelo (semelhante a Einarsson, 2012), os resultados de

suas pesquisas apontam para uma relação associativa muito instrumental: "membership increasingly is becoming short-term focused and espouses an attitude of 'what have you done for me lately?' " (Gruen et al., 2000, p. 44).

Roy e Berger (2007) dão menor ênfase a essa relação instrumental, proclamando que o conceito de "força de afinidade" é a chave para entender associações. Eles mencionam que, em associações que se reúnem em torno de uma causa, ações de *marketing* com foco instrumental (como brindes e descontos) ajudarão pouco para fortalecer a afinidade entre membro e a organização.

Concentrando-se em programas de afiliação a museus, Battachyara, Rao e Glynn (1995) e Battachyara (1998) salientam a importância da conexão entre a identidade do membro e da organização. Esta é uma observação importante, pois esses museus podem empregar diferentes estratégias para causar e reforçar esse processo de identificação, tais como dar oportunidades para os membros de declarar publicamente a sua adesão (assim contribuindo para a autodefinição dos membros) e promover a interação entre os membros mediada pelo museu (misturando-se, assim, com outras pessoas de perfil semelhante).

Ao revisar as contribuições da literatura de *marketing*, é interessante notar que elas mostram claramente como a relação entre os membros e a associação pode ser administrada, em vez de apenas ser "dada como certa" (*taken for granted*, como parece ser o caso na maior parte da literatura sobre associações). Mas também deve-se levar em conta que muitos desses estudos de *marketing* têm um pressuposto implícito de ver o membro como um cliente da associação – a quem se presta serviço – em vez de ser seu "dono democrático", alguém com poder decisório e a quem se deve prestar contas (Hvenmark, 2010). Precisamos, portanto, de um conceito mais completo de gestão de associados. Como visto, neste artigo, a gestão de associados é definida como todo o esforço feito por diferentes atores – conselheiros, dirigentes, funcionários e membros – para recrutar, manter, envolver e desfiliar membros.

Propõe-se aqui que as práticas de gestão de associados ocorrem em quatro etapas principais, com base no modelo proposto por Zuckerman e Kretovics (2003) e utilizando as muitas referências discutidas nesta seção:

1) Recrutamento: Nesta fase, o objetivo principal é tornar a associação o mais conhecida possível, a fim de atrair o perfil desejado de membros potenciais e transformá-los em associados.
2) Engajamento: Esta etapa reúne todas as práticas que visam envolver os membros com as atividades principais da associação – governança, questões políticas, relacionamento entre membros e coprodução de produtos e serviços.
3) Manutenção: Esta fase tem como foco tarefas mais cotidianas, tais como a comunicação com os membros, coleta de dados, taxas associativas e assim por diante. Essas práticas cumprem as funções administrativas da relação associativa, sendo necessárias, mas não suficientes para possibilitar a permanência do associado na organização.
4) Saída: A etapa final lida com membros

que estão solicitando seu desligamento ou estão sendo expulsos pela própria associação. Inclui todas as práticas que visam impedir sua saída ou, ao menos, tentar entender por que não fazem mais parte da organização.

O quadro a seguir detalha algumas das principais práticas realizadas em cada etapa, conforme descrito por Nogueira (2014):

Quadro 1. Lista das principais práticas de gestão de associados

Etapa	Conjunto de práticas observadas
1. Recrutamento	- Divulgação geral por meio de táticas de comunicação e *marketing*; - esforços de atração (atendimento, reuniões, eventos); - processo de filiação (verificação de documentos, indicação de pares); - aprovação (decisão e validação por comitê ou órgão de governança); - formalização e recepção (comunicação ao novo membro, reunião de boas-vindas).
2. Engajamento	- Incentivo ao envolvimento dos membros nos processos de governança e na representação pública da associação; - incentivo e apoio para que o membro se envolva na gestão, nas atividades, nos produtos e nos serviços da associação; - promoção da interação formal e informal entre associados (atividades de *networking*); - reconhecimento à participação do associado (homenagens, prêmios); - monitoramento do comportamento ético dos associados.
3. Manutenção	- Criação de canais e procedimentos de atendimento de demandas específicas; - gestão da comunicação associativa; - coleta de informações sobre os associados; - cobrança da contribuição associativa; - oferecimento de serviços, produtos e benefícios para os associados.
4. Saída	- Gestão do “limbo associativo”; - solicitação de saída por parte do associado; - decisão do desligamento; - contato com ex-associados.

Fonte: Adaptado de Nogueira (2014).

Acredita-se que este é um modelo mais complexo e realista da relação entre a associação e os seus membros. Tem também o objetivo de salientar que existem dois principais tipos de ações para gerenciar essa relação: as que visam engajar o membro – lidando, assim, com questões centrais, substantivas – e as que visam a manutenção organizacional – mais ligadas aos repetitivos atos cotidianos necessários para administrar a associação.

Dois tipos de associados: pessoas e organizações

Se há um foco claro na gestão da relação com o associado, pareceu-nos relevante buscar entender quais são as possíveis diferenças quando varia o tipo de associado – se pessoa física ou jurídica. Esse último tipo foi denominado por Ahrne e Brunsson (2008) de metaorganização: uma organização composta de outras organizações. As pesquisas iniciais (é um foco de estudo recente, de poucos anos) indicam diferenças de governança, autonomia, identidade e recursos (Ahrne & Brunsson, 2008; Gulati, Puranam, & Tushman, 2012; Königa, Schulteb, & Endersec, 2012; Malets, 2010; Nogueira, 2014).

Ahrne e Brunsson (2008) foram pioneiros em apontar a especificidade das ditas metaorganizações. De acordo com os autores, metaorganizações são diferentes de organizações cujos membros são indivíduos por três razões principais:

1. Metaorganizações e seus membros competem pela autonomia organizacional (o direito de tomar decisões por conta própria) e identidade (o *self* organizacional);
2. os membros são mais diferenciados e podem ser muito mais fortes e ter acesso a muito mais recursos do que a própria associação;
3. metaorganizações tendem a ser organizações mais fracas, já que costumam ter pouco poder para impor suas normas e regras sobre os seus membros.

Mas temos que ressaltar que eles falam sobre organizações com membros individuais em geral, e não especificamente associações. Os autores consideram uma empresa privada ou uma agência do governo uma organização cujos membros (gerentes, funcionários) são indivíduos (baseando-se em estudos organizacionais clássicos tais como March e Simon nos anos 1950 e 1960). Mesmo que todas as metaorganizações sejam consideradas associações, não há discussão clara sobre como (ou se) metaorganizações diferem das associações de base individual. Como aponta Malets (2010), falta, assim, uma demarcação mais clara das diferenças entre metaorganizações e associações cujos membros são indivíduos, já que boa parte das dificuldades que os autores citam também vale para outros arranjos associativos.

Argumenta-se aqui que as metaorganizações possuem muito mais semelhanças com outras associações do que com empresas e agências do governo, mas que também existem, sim, diferenças conforme o tipo de associado. Como exemplo, tem-se um dos pontos argumentados por Ahrne e Brunsson (2008). Em metaorganizações, o voto como forma de tomada de decisões é ainda mais complicado do que em outras associações, pelo fato de que os eleitores são represen-

tantes de organizações e seus votos podem ser questionados pela sua organização de origem. Nesse sentido:

> It is more difficult to persuade organizations than it is to persuade individuals. […] Representatives can meet, of course, but even if the representative persuades one or more representatives of other member organizations, it will be far from certain that these representatives will succeed in persuading other members of their own organization who were not present at the meta-organization's discussion. (Ahrne & Brunsson, 2008, p. 121)

Em resumo, a metaorganização e suas associadas tendem a competir e a, potencialmente, prejudicar uns aos outros. Os conflitos aparecem sobre quem deve fazer o que, quem está no comando e quem há de ter mais protagonismo (Ahrne & Brunsson, 2008).

É possível também observar uma diferença no perfil da base associativa. Em associações de pessoas físicas, a base tende a ser mais equilibrada, com o poder bastante distribuído, ainda que possam existir associados com mais poder, recursos ou legitimidade. Há também grande potencial de novos associados dentro do perfil geral de membros da organização.
Já em associações de pessoas jurídicas, a maior diferenciação entre organizações costuma resultar em maior dependência de poucos e poderosos associados. Ademais, há menor potencial de novos associados, já que, em um dado campo, costuma haver mais indivíduos do que organizações (mais estudantes ou professores do que universidades, por exemplo).

Considerações finais da revisão teórica

Esta seção teórica teve três objetivos específicos.

Primeiramente, argumentar que associações são um tipo organizacional específico, resgatando alguns de seus estudiosos clássicos e mostrando lacunas na literatura – especialmente no que toca à gestão da associação e à relação com seus associados.

Em segundo lugar, construir o conceito de gestão de associados, desenvolvendo um modelo a partir de diferentes contribuições da literatura estrangeira. O conceito dá os elementos fundamentais a serem investigados na pesquisa empírica.

Finalmente, apresentar as diferenças organizacionais encontradas na literatura conforme o tipo de associado – se pessoa física ou jurídica. A principal hipótese que resulta desta seção é que podem existir diferenças significativas na gestão de associados conforme seu tipo.

Passa-se agora ao capítulo metodológico, que apresenta os percursos percorridos para realização da pesquisa.

METODOLOGIA

Para a identificação, caracterização e aprofundamento conceitual das práticas de associados mais utilizadas por associações e metaorganizações, sob a perspectiva teórica e empírica, foi realizada pesquisa quantitativa envolvendo questionário fechado aplicado a diversas dessas entidades.

Definição da amostra

Como não há um banco de dados público ou privado completo de associações e metaorganizações existente no país que possa servir de referência, primeiramente foram formadas duas listas de possíveis participantes da pesquisa a partir de buscas por palavras-chave na internet (variações em torno de "associação brasileira de" ou combinando associação com termos de setores e profissões expressivos), indicações de profissionais da área, e busca em *sites* de redes formais e informais da sociedade civil. A primeira lista dava conta de entidades focadas em associados do tipo pessoa física (APF) e a segunda do tipo pessoa jurídica (APJ).

Para constituição do banco de dados, as associações e metaorganizações foram selecionadas de acordo com os seguintes critérios:

- ser formalizada, com estatuto estabelecido;
- possuir governança associativa *de jure* e de fato, com a presença de associados que têm o direito de serem votados e votar nas assembleias gerais;
- não ser parte de estrutura federativa;
- ter atuação de considerável alcance (por exemplo, regional ou nacional), ser minimamente estruturada em termos de gestão e recursos humanos;
- ter apenas associados pessoas físicas ou jurídicas. No caso de possuir ambas as categorias, apenas uma dessas pode votar e receber votos na assembleia.

As opções acima se justificam em especial pela vontade de observar organizações minimamente comparáveis – priorizando as mais estruturadas, que supostamente já têm nível maior de profissionalização de sua gestão e devem demonstrar capacidade de executar várias das práticas de gestão de associados. Já a opção por não incluir associações que fazem parte de estrutura federativa dá-se pela hipótese de que a gestão de associados em federações é potencialmente diferente de outras associações independentes, o que poderia contaminar a amostra e dificultar a análise. Ainda que toda federação ou confederação seja, em geral, uma metaorganização, acredita-se que é um subconjunto do grupo maior de metaorganizações e que ainda precisa de maiores estudos dentro dessa abordagem conceitual.

Elaboração do questionário e coleta de dados

A coleta de dados foi realizada por meio de questionário eletrônico preenchido pela *web* (ferramenta "Survey Monkey"), entre junho e agosto de 2015. O questionário foi desenvolvido com base na literatura sobre gestão de associações, conforme detalhado na seção anterior, tendo duas versões: uma para APFs, outra para APJs, com pequenas variações em perguntas específicas (por exemplo, quanto ao perfil da associação – apenas APFs tinham a opção de assinalar "associação profissional"). Sua versão final foi submetida a um pré-teste com oito especialistas. A ferramenta de coleta revisada foi, então, enviada à lista completa de associações dos bancos de dados.

O questionário foi dividido em duas seções. A primeira continha 15 perguntas voltadas a gerar estatísticas descritivas para qualifi-

cação do perfil das associações e avaliação da representatividade da amostra de respondentes. A segunda, com 22 perguntas, teve como foco as práticas de associados e estruturadas por meio de escala Likert. Nessas questões, o respondente preencheu o grau de importância percebido de cada prática de gestão de associados (variando de 1/pouco importante a 7/muito importante, com a opção de 0 para sinalizar se a prática não é feita). A lista das práticas é um desenvolvimento do modelo apresentado na seção teórica e baseia-se, sobretudo, nas práticas descritas no Quadro 1.

Aplicação e representatividade

O banco de dados de possíveis respondentes gerado ao final da busca por associações e metaorganizações totalizou 291 registros, sendo 150 de APFs e 141 de APJs. Todas as entidades do banco de dados receberam o questionário. Foram obtidas 109 respostas, sendo 10 desconsideradas por estarem incompletas ou por desobedecerem a algum critério básico de seleção – em especial o de haver apenas um tipo de associado com participação efetiva na governança. Chegou-se, assim, a 99 respondentes válidos (34% de taxa de resposta), das quais 42 APFs e 57 APJs.

A tabela a seguir apresenta a localização das associações participantes da pesquisa.

Tabela 1. Localização das associações respondentes

Estado	APF	% APF	APJ	% APJ	Total	% total
SP	23	54,8%	45	78,9%	68	68,7%
DF	8	19,0%	8	14,0%	16	16,2%
RJ	3	7,1%	3	5,3%	6	6,1%
RN	1	2,4%	1	1,8%	2	2,0%
MG	2	4,8%			2	2,0%
SC	2	4,8%			2	2,0%
RS	2	4,8%			2	2,0%
RO	1	2,4%			1	1,0%
Total	42	100,0%	57	100,0%	99	100,0%

Qualificar a representatividade da amostra é um exercício difícil, já que não há base de dados geral das associações brasileiras. O mais próximo que se chega disso é a Fasfil, do IBGE (2012), que menciona a existência de mais de 280 mil associações sem fins lucrativos no Brasil em 2010. No entanto, como argumentado por Nogueira (2014), uma parte considerável dessas organizações é constituída legalmente como associação, mas não possui, na prática, vida associativa – não há um quadro atuante de membros, entrada de novos associados, participação expressiva na governança da organização. São organizações de base fechada, constituída apenas para obedecer minimamente à legislação, cuja governança é controlada ao redor de uma liderança expressiva ou de um pequeno grupo de sócios-fundadores. Os conceitos de ONGs ou de organizações filantrópicas de prestação de serviços assistenciais são a expressão desse tipo de organização – e é interessante observar que, em outros países, há diferenciação jurídica en-

tre associação de base associativa (*membership-based organizations*) e ONGs em geral (*charities*, por exemplo). Assim, não é possível precisar nem estimar minimamente quantas das 280 mil associações *de jure* têm base associativa de fato.

No entanto, o que é indiscutível é que a amostra estudada tem números acima das médias para as organizações da sociedade civil brasileiras no que tange a indicadores de tamanho, como se verá na seção seguinte. Seja por orçamento ou por tamanho de equipe, a amostra deste estudo representa uma elite das organizações brasileiras – o que não é de surpreender, visto que, de acordo com a Fasfil, quase 3/4 das organizações brasileiras não possuem nenhum funcionário registrado, contando exclusivamente com a dedicação de seus voluntários.

Tratamento e análise de dados

O questionário não exigiu preenchimento obrigatório de seus itens, gerando a necessidade do tratamento de dados faltantes antes da aplicação das várias técnicas de análise realizadas. Adotou-se o método de substituição pela média (Hair, Black, Babin, Anderson, & Tatham, 2009) como forma de tratamento do banco de respondentes obtido.

As análises das respostas obtidas foram realizadas em duas etapas distintas: desenvolvimento e análise das estatísticas descritivas (Anderson, Sweeney, & Williams, 2011) das APFs e APJs e comparação entre médias de registros não pareados e testes de correlação de Pearson (Hair et al., 2009) para verificação de diferenças e correlações/associações entre as diversas práticas de associados adotadas pelos respondentes, bem como de medidas de tamanho de porte organizacional.

APRESENTAÇÃO DE DADOS

Esta seção apresenta os principais dados da pesquisa. Em geral, optou-se por fazer comentários sobre a amostra como um todo, destacando diferenças entre APFs e APJs apenas quando significativas. Aos interessados em conhecer as tabelas completas, basta entrar em contato com os autores deste estudo.

Perfil geral das associações

As associações respondentes têm uma idade média de 25 anos, com a mais antiga tendo sido criada em 1930 e a mais recente, em 2014. A grande maioria tem abrangência nacional (85,7%), seguida de internacional (7,1%), o que ajuda a explicar que suas sedes se concentrem em São Paulo, Brasília e Rio de Janeiro, conforme já apresentado na seção metodológica.

Em termos de atuação, elas poderiam escolher diferentes alternativas para definir seu propósito principal. Assim, 60,6% declararam-se como uma associação representativa, em que os membros representam interesses de um grupo social particular. Em seguida, vieram as associações setoriais (35,4%) e as ativistas (24,4%), em que os associados se reúnem em torno de uma causa comum. O quarto e último grupo foi composto pelas associações profissionais – por definição, apenas APFs puderam marcar essa opção.

Os segmentos e causas dos respondentes

foram os mais variados possíveis, passando por associações de médicos, de centros de defesa de direitos, de juízes, de empresas de jogos eletrônicos, de pacientes de doenças específicas (lúpus, autismo), de captadores de recursos e de agências de regulação, entre outras. A lista completa de respondentes pode ser solicitada aos autores.

Para fechar a descrição de perfil, apresentam-se, a seguir, diversas medidas de tamanho da organização: orçamento, tamanho de equipe (profissional e voluntária) e número de associados. Baseando-se nas médias, a associação mais comum possui cerca de 12 profissionais, 25 voluntários, orçamento de R$ 2,1 milhões e 812 associados. Em quase todas as medidas, os valores para APJs são superiores aos das APFs. As APJs têm, em média, 14 profissionais, enquanto as APFs têm apenas 9. No entanto, a relação se inverte no número de associados: a média nas APFs chega a 1597, bem acima da média de 249 associados nas APJs.

Uma medida relevante do perfil das associações é a composição de seu orçamento. Foi incluída no questionário uma pergunta sobre qual proporção das receitas da organização vinha especificamente da contribuição dos associados, o que é descrito pela literatura como uma medida importante da sustentabilidade das associações (Nogueira, 2014). Como se vê na tabela a seguir, há uma proporção significativa de associações que dependem de seus associados para gerar mais da metade de seu orçamento anual.

Tabela 2. Do orçamento anual, que proporção aproximada vem de taxas associativas?

Proporção	#APF	%	#APJ	%	Total	% Total
Até 5%	5	11,9%	4	7,0%	9	9,1%
De 5 a 10%	4	9,5%	1	1,8%	5	5,1%
De 10 a 30%	6	14,3%	3	5,3%	9	9,1%
De 30 a 50%	4	9,5%	10	17,5%	14	14,1%
De 50% a 75%	5	11,9%	10	17,5%	15	15,2%
De 75% a 100%	18	42,9%	27	47,4%	45	45,5%
Não responderam	0	0,0%	2	3,5%	2	2,0%
Total	42	100,0%	57	100,0%	99	100,0%

Gestão de associados: uma visão geral

Apresentam-se, a seguir, as respostas a questões que buscaram qualificar como se dá a gestão de associados, sem ainda entrar nos detalhes das práticas específicas. Os principais assuntos incluem a estrutura para o relacionamento com os associados, governança, a visão do respondente sobre os motivos de entrada e saída do associado, entre outros pontos – todos vistos como relevantes a partir da literatura discutida anteriormente. Entender esses pontos ajuda a qualificar as práticas que serão discutidas adiante.

A responsabilidade pela relação com associados é da cúpula organizacional

A diretoria ou o conselho são os principais responsáveis pela gestão dos associados (50%), ainda que o gestor principal também apareça com uma proporção considerável (28%). Destaca-se, ainda, que apenas 19%

das respondentes declaram ter um departamento ou cargo especificamente voltados ao relacionamento com o associado. É também responsabilidade do conselho ou da assembleia a aprovação de novos associados.

Há poucas barreiras de entrada

87% declaram aceitar a maioria ou todos os candidatos – em especial as APFs, que se mostram mais acessíveis do que as APJs; 48% aprovam a entrada de novos associados em até uma semana, enquanto apenas 12% dizem levar mais do que três meses.

A causa como motivo para entrar, a falta de pagamento, para sair

Entre os motivos para se associar, destacam-se: acreditar na causa da associação (72%), os benefícios oferecidos (55%) e os contatos com uma rede de pessoas ou organizações com perfil semelhante (49%). Já entre os motivos de saída, destacam-se a falta de pagamento (53%) e o distanciamento da associação (17%). Apenas 9% apontam possíveis problemas ou conflitos éticos. É interessante notar que dois terços das associações têm código de ética, mas apenas metade destas exige que os associados se comprometam formalmente a seguir seus códigos de conduta ao se tornarem membros.

A governança é dos associados, mas é uma democracia pouco competitiva

Os conselhos têm, em média, 12 integrantes, sendo a faixa mais comum entre seis e 15 vagas. Em sua grande maioria (93%), são compostos exclusivamente por associados, ainda que nem todos possam participar: em 37% dos casos, apenas membros que cumprem certo requisitos previstos estatutariamente podem ser eleitos. No entanto, quando se entra nos detalhes do processo democrático, chama a atenção o fato da pouca competitividade eleitoral nas associações pesquisadas. Para 2/3 das respondentes, a situação que mais descreve a governança usual da organização é a votação em uma chapa única, acordada previamente à assembleia. Como procedimentos competitivos, observam-se a votação individual e a existência de chapas concorrentes (em especial para APFs).

Gestão de associados: as práticas mais relevantes

Apresentam-se, a seguir, as práticas específicas de gestão de associados. Optou-se por colocar, no texto, as tabelas consolidadas (juntando APF e APJ), já que a comparação entre as médias será feita na próxima seção. São quatro tabelas, uma para cada conjunto: recrutamento, engajamento, manutenção e saída. Na primeira coluna, apresenta-se cada prática, na segunda, o número de respondentes que declarou fazer tal prática (em valores de 1 a 7 na escala Likert) e a coluna final mostra o valor médio das respostas – o que orientou a ordem de classificação das respostas.

Recrutamento

Como se vê na Tabela 3, as práticas mais significativas para trazer novos membros são claramente ligadas à comunicação, seja de modo mais geral, para tornar a organização mais conhecida, seja atendendo potenciais interessados. Destacam-se também as práticas ligadas ao processo de filiação em si – desde checar documentos e informações até aprovar e inserir o novo associado

na rotina administrativa da organização (por exemplo, atualizando o banco de dados).

Tabela 3. Relevância das práticas de recrutamento para todas as associações

Práticas de recrutamento	Freq.	Média
Comunicação e *marketing* em geral	93	5,2
Eventos para divulgar a associação	91	4,9
Insere o novo membro na rotina de gestão da associação	86	4,5
Dá atendimento regular a potenciais novos membros	84	4,4
Verifica documentos e informações dos candidatos	81	4,3
Faz reuniões e convites para aproximação	78	3,8
Divulga publicamente a entrada do novo associado	72	3,7
Dá amostras de conteúdo, serviços etc.	74	3,4
Dá atenção especial ao novo associado	62	2,9
Faz pesquisas sobre candidatos a associados	56	2,5
Faz campanhas de associação	59	2,4
Envia um brinde ou presente de boas-vindas	48	2,3
Exige recomendação pelos pares	46	2,2
Faz uso de *call-center* ativo	23	0,7
Respondentes	99	-

Engajamento

A tabela abaixo mostra quais são as práticas de engajamento mais praticadas e valorizadas pelos respondentes. Chama atenção a alta pontuação de diversas práticas ligadas ao relacionamento e ao *networking*, em especial se comparadas a práticas ligadas à governança da associação.

Tabela 4. Relevância das práticas de engajamento para todas as associações

Práticas de engajamento	Freq.	Média
Cria espaços informais de convivência	82	4,1
Escolhe associados para representação pública	80	4
Cobra respeito aos princípios éticos	79	4
Envolve os associados na gestão da associação	84	4
Cria programas formais e regulares de *networking*	76	3,8
Agradece a contribuição dos associados	72	3,8
Promove iniciativas em que um associado educa o outro	69	3,4
Faz consultas aos associados sobre questões de governança	66	3,1
Cria incentivos/alternativas para participar da assembleia	60	2,8
Aplica sanções/punições a comportamentos desviantes	50	2,3
Confere homenagens (cargo, prêmio, dá nome a serviço)	54	2,3
Secretaria ou apoia as atividades dos associados	57	2,3
Cria comissão de ética/conduta	50	2,3
Capacita quem se elege pela primeira vez	36	1,2
Respondentes	99	-

Manutenção

O principal ponto a se destacar é que, em geral, a Tabela 5 é a que registra as mais altas médias entre as quatro que resumem as práticas de gestão de associados. Como será discutido adiante, isso talvez aconteça por reunir algumas das práticas mais comuns e tangíveis da gestão associativa, como a cobrança de taxa associativa, a prestação de contas aos associados e diversas atividades de comunicação voltadas a sua base de membros. É interessante notar, também, que muitas das práticas mais diretamente ligadas à ideia de que associados buscam basicamente benefícios estão entre as menos valorizadas.

Tabela 5. Relevância das práticas de manutenção para todas as associações

Prática de manutenção	**Freq.**	**Média**
Envia cobrança regularmente da taxa associativa	91	5,9
Presta contas aos associados	96	5,9
Faz ações de *marketing* e comunicação voltadas aos associados	93	5,5
Cria veículos de comunicação exclusivos aos associados	94	5,5
Cobre e divulga atividades da associação nos veículos exclusivos	92	5,1
Registra a participação de membros em atividades da associação	90	5,1
Cria e divulga materiais institucionais sobre a associação	96	5,1
Envia avisos de atraso do pagamento da taxa	86	4,9
Tem banco de dados de informações do associado	92	4,9
Cria políticas para atender a demandas comuns/regulares	87	4,7
Faz a gestão de comunidades *on-line* (com associados)	80	4,5
Negocia os valores para facilitar a quitação dos débitos	78	4,4
Envolve o associado como replicador de campanhas da associação	89	4,3
Oferece benefícios intangíveis, simbólicos (imagem)	75	4,1
Indica associados para falar com a imprensa	79	3,9
Faz uma gestão de uso da marca/logotipo com os associados	76	3,8
Mede a satisfação do associado em seus eventos e serviços	76	3,7
Oferece benefícios tangíveis, concretos (descontos, brindes etc.)	62	3,3
Realiza pesquisas sobre o perfil do associado	61	2,8
Oferece desconto para pagamento antecipado da taxa associativa	42	2
Segmenta benefícios ou serviços por categoria de associado	43	1,9
Respondentes	99	-

Saída

Finalmente, a tabela abaixo apresenta as pontuações para as práticas para lidar com a saída de associados. São as menores médias entre todos os conjuntos de práticas, indicando que as associações ainda pouco valorizam esses desafios.

Tabela 6. Relevância das práticas de saída para todas as associações

Prática de saída	Freq.	Média
Analisa pedidos de saída por parte do associado	80	4,4
Tenta uma reaproximação com os associados distantes	78	3,8
Desassocia membros inadimplentes ou inativos	74	3,4
Pesquisa com ex-associados os motivos do desligamento	66	2,9
Faz campanhas de reassociação	55	2,2
Respondentes	99	-

ANÁLISE DE DADOS

Esta seção está dividida em duas partes. A primeira traz uma análise da correlação entre indicadores de tamanho das associações – um dos dados explorados que mais demonstraram relevância na hora de evidenciar diferenças entre APFs e APJs. A segunda apresenta análises estatísticas sobre diferenças nas práticas de associados em função do tipo de membro.

Porte e correlações

É razoável supor que os principais indicadores de porte organizacional estejam relacionados entre si. Uma primeira análise parece corroborar essa impressão, conforme a tabela a seguir.

Tabela 7. Correlação entre tamanho da equipe, orçamento e número de associados para todas as associações respondentes

	Equipe	Orçamento	Associados
Equipe	1		
Orçamento	0,669**	1	
Associados	0,535**	0,422**	1
N = 99	** p-valor < 0,01		

É expressivo que as três correlações apresentem um valor considerável e se mostrem estatisticamente significativas. No entanto, se desdobramos essa análise entre APFs e APJs, nota-se uma variação importante. A correlação torna-se mais sólida para APFs (Tabela 8) e tem um efeito contrário para APJs (Tabela 9).

Tabela 8. Correlação entre tamanho da equipe, orçamento e número de associados para as associações de pessoas físicas

		Equipe	Orçamento	Associados
Equipe		1		
Orçamento		0,881**	1	
Associados		0,837**	0,909**	1
	N = 42	** p-valor < 0,01		

Tabela 9. Correlação entre tamanho da equipe, orçamento e número de associados para as associações de pessoas jurídicas

		Equipe	Orçamento	Associados
Equipe		1		
Orçamento		0,557**	1	
Associados		0,079	0,039	1
	N = 57	** p-valor < 0,01		

Esse achado parece confirmar o que foi proposto pela literatura: metaorganizações têm, potencialmente, um número pequeno de associados com grande capacidade de mobilização de recursos (Ahrne & Brunsson, 2008). Enquanto em APFs a relação é proporcional – mais associados, mais equipe e orçamento –, em APJs isso não é necessariamente verdade. Há algumas associações com um número muito reduzido de associados dotados de um orçamento e de um tamanho de equipe considerável. Isso parece ser especialmente comum em algumas associações setoriais e industriais, que reúnem as grandes corporações do setor para representá-las coletivamente. Como exemplo, é possível encontrar, entre os respondentes, diversas APJs com menos de 20 associados e com orçamentos acima de R$ 3 milhões.

Práticas de associados: diferenças conforme o tipo de membro

Esta segunda seção apresenta o resultado de *testes-t* (Hair et al., 2009) em que se buscava comparar as médias de cada prática de gestão de associados conforme o tipo de membro, de modo a saber se possíveis diferenças podem ser atribuídas a essa variável.

A tabela a seguir apresenta as únicas variáveis em que a hipótese da diferença se mostrou aceitável, em termos estatísticos.

Tabela 10. Práticas em que há diferença estatística conforme o tipo de membro

Etapa	Prática	PF		PJ		Resultado
		Média	Dp	Média	Dp	
Recrutamento	Verifica documentos e informações dos candidatos	3,12	2,89	5,16	2,33	Aceita*
Recrutamento	Dá atendimento regular a potenciais novos membros	3,83	2,89	4,75	2,63	Aceita**
Recrutamento	Divulga publicamente a entrada do novo associado	2,60	2,81	4,58	2,71	Aceita*
Engajamento	Cria programas formais e regulares de *networking*	3,02	2,85	4,33	2,39	Aceita***
Manutenção	Envia cobrança regularmente da taxa associativa	5,43	2,42	6,23	1,89	Aceita**
Manutenção	Negocia os valores para facilitar a quitação dos débitos	3,38	3,03	5,08	2,50	Aceita*
Saída	Analisa pedidos de saída por parte do associado	3,60	3,05	5,04	2,36	Aceita**
Saída	Desassocia membros inadimplentes ou inativos	2,81	2,70	3,75	2,69	Aceita**
Saída	Pesquisa com ex-associados os motivos do desligamento	2,19	2,55	3,47	2,82	Aceita*

* p-valor < 0,05 ** p-valor < 0,10 *** p-valor < 0,15

Vê-se, assim, que, em apenas nove das 50 práticas analisadas, houve diferença estatística significante. Caso se considerem apenas diferenças cujo p-valor seja de 0,05, somente quatro das nove variáveis apresentariam significância. Ainda que não fosse possível fazer previsões precisas no início da pesquisa – visto que a literatura ainda é incipiente e dado o desenho exploratório da *survey* –, esse baixo número pode ser considerado surpreendente.

Um último ponto a se destacar é que as pontuações médias para as APJs foram invariavelmente maiores do que nas APFs. Uma possível explicação talvez venha do tamanho médio das APJs, maior do que o das APFs. Nesse caso, talvez as pontuações mais altas sejam expressão de uma maior capacidade organizacional.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo propôs-se a entender como se dá a gestão de associados em associações brasileiras, quais são as práticas de gestão de associados mais utilizadas por essas organizações e como elas variam em função de seu tipo de membro – pessoa física ou jurídica. Após a realização de uma *survey* com 99 associações brasileiras, foi possível descrever, em considerável nível de deta-

lhes, qual o perfil das associações respondentes, quais são as características de sua estrutura organizacional voltada à relação com associados e quais são as práticas de gestão mais realizadas e mais valorizadas pelos respondentes.

De modo geral, a pesquisa traz mais evidências para validar o conceito de gestão de associados e o conjunto de práticas pelas quais essa gestão acontece. Se esse conceito emerge de estudos qualitativos, sua aplicação em pesquisa *survey* revela que, de fato, muitas das práticas encontradas em apenas três casos estão presentes no dia a dia de dezenas de associações brasileiras. Tende-se também a reforçar a ideia de que as associações – sejam elas de indivíduos ou de pessoas jurídicas – têm características organizacionais e desafios específicos de gestão que as separam em relação a outras formas organizacionais, como empresas, governos e mesmo ONGs – que podem até se constituir formalmente como associações, mas que, muitas vezes, não possuem vida e prática associativa. Esse é um ponto que merece mais atenção por parte de pesquisadores em estudos organizacionais e no campo da gestão social.

A pesquisa também revelou que a diferença nas práticas de gestão de associados entre associações de base individual e metaorganizações é menor do que se poderia supor, de acordo com a (pouca) literatura existente. É possível que parte da variação na adoção de práticas se explique por outros fatores, como porte organizacional.

O estudo ainda explicitou e quantificou a existência de "pequenas-grandes" associações de pessoas jurídicas, quando o pequeno número de associados não limita o porte e o alcance dessas organizações. Isso é uma diferença marcante para as que têm pessoas físicas como associados, em que há uma correlação bem mais clara entre número de associados, orçamento e tamanho de equipe.

Finalmente, trouxe dados que ajudam a qualificar e quantificar como se dá a gestão em associações. Um, em especial, merece reflexão: a predominância de uma governança pouco competitiva, baseada no modelo de "democracia de chapa única". O que isso pode significar quando nos lembramos do peso que as associações têm como "escolas de democracia" em diversas correntes de teorias políticas, em especial as abordagens pluralistas?

Espera-se também que esta pesquisa possa dar uma contribuição específica aos gestores de associações, ao trazer conceitos, estatísticas e médias da prática associativa. Favorece-se, assim, a possibilidade de uma gestão mais baseada em dados, comparando os números de sua associação com as médias setoriais.

Entre os limites deste estudo, encontram-se as dificuldades de procedimentos metodológicos descritos na seção de métodos, em especial o desafio de saber da relevância e da representatividade da amostra selecionada. Além disso, é possível questionar se a pouca diferenciação entre a gestão de associações de indivíduos e metaorganizações resultou talvez de falhas na elaboração do questionário ou na análise das respostas.

Sugere-se, assim, que há espaço para a realização de novos estudos, tanto de cunho

qualitativo como quantitativo, para aprofundar nossos conhecimentos sobre gestão associativa em geral, e sobre as práticas de associados, em específico. Finalmente, não se deve esquecer que existem também associações híbridas, cujos membros são tanto organizações como indivíduos. Ao longa da fase de formação de banco de dados, a quantidade de associações híbridas revelou-se muito maior do que inicialmente suposto, para surpresa dos pesquisadores. Eles foram excluídos da amostra por não atenderem aos critérios definidos, mas não resta dúvida de que há ainda muito para se entender sobre essas organizações – Como funciona a relação entre diferentes tipos de membros dentro de uma mesma associação?

REFERÊNCIAS

Ahrne, G., & Brunsson, N. (2008). *Meta-organizations.* Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing Limited.

Anderson, D. R., Sweeney, D. J., & Williams, T. A. (2011). *Statistics for business and economics.* USA: Boston, Cengage Learning.

Anheier, H. (2005). *Nonprofit organizations: Theory, management, policy.* London, UK: Routdledge.

Bhattacharya, C. (1998). When customers are members: Customer retention in membership contexts. *Journal of the Academy of Marketing Science*, 26(1), 31-44.

Bhattacharya, C., Rao, H., & Glynn, M. A. (1995). Understanding the bond of identification: An investigation of its correlates among art museum members. *Journal of Marketing,* 59(4), 46-57.

Einarsson, T. (2012). *Membership and organizational governance* (Tese de doutorado, Stockholm School of Economics, Department of Management and Organization, Stockholm, Sweden).

França, G., Filho. (2004). A problemática da economia solidária: Um novo modo de gestão pública? *Cadernos Ebape.Br*, 2(1), 1-18.

Ganança, A. C. (2006). *Associativismo no Brasil: Características e limites para a construção de uma nova institucionalidade democrática participativa* (Dissertação de mestrado, Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília – UnB, Brasília, DF).

Gruen, T., Summers, J., & Acito, F. (2000). Relationship marketing activities, commitment, and membership behaviors in professional associations. *Journal of Marketing*, 64(3), 34-49.

Gulati, R., Puranam, P., & Tushman, M. (2012). Meta-organization design: Rethinking design in interorganizational and community contexts. *Strategic Management Journal*, 33(6), 571-586.

Hair, J. F., Jr., Black, W. C., Babin, B. J., Anderson, R. E., & Tatham, R. L. (2009). *Análise multivariada de dados* (6a ed.). Porto Alegre, RS: Bookman.

Harris, M. (1998). Doing it their way: Organizational challenges for voluntary associations. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 27(2), 144-158.

Hvenmark, J. (2010). Members as democratic

owners and profitable customers: On changing perceptions of membership and the commercialization of CSOs. In M. Freise, M. Pyykkönen, & B. Vaidelytem (Eds.), *A panacea for all seasons? Civil society and governance in Europe.* Germany: Baden-Baden, Nomos Publishers.

IBGE, ABONG, GIFE, IPEA. (2012). *As Fundações Privadas e Associações Sem Fins Lucrativos no Brasil: 2002, 2005 e 2010.* Disponível em: <ftp://ftp.ibge.gov.br/Fundacoes_Privadas_e_Associacoes/2010/fasfl.pdf>. Acesso em: Dez. 2012.

Königa, A., Schulteb, M., & Endersec, A. (2012). Inertia in response to non-paradigmatic change: The case of meta-organizations. *Research Policy*, 41(8), 1325-1343.

Malets, O. (2010). Book review: Göran Ahrne and Nils Brunsson: Meta-organizations. *Organization Studies*, 31(12), 1740-1744.

Mendonça, P., Alves, M. A., & Nogueira, F. A. (Orgs.). (2013). *Arquitetura institucional de apoio às organizações da sociedade civil no Brasil.* São Paulo, SP: PGPC.

Rego, R. (2010). O impacto da profissionalização nas associações de consumidores: O caso da DECO. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, (90), 113-132.

Roßteustscher, S. (2000). Associative democracy: Fashionable slogan or constructive innovation? In M. Saward (Ed.), *Democratic innovation. deliberation, representation and association* (Cap. 13, pp.172-183). Londres, UK: Routledge.

Roy, A., & Berger, P. (2007). Leveraging Affiliations by Marketing to and Through Associations. *Industrial Marketing Management*, 36 (3), 270-284.

Skocpol, T. (2003). *Diminished democracy: From membership to management in American civic life.* Norman, USA: University of Oklahama Press.

Stolle, D., & Rochon, T. (2001). Are all associations alike? Member diversity, associational type, and the creation of social capital. In Edwards, B., Foley, M. W., & Diani, M. (Eds.).. *Beyond Tocqueville: Civil society and the social capital debate in comparative perspective.* USA: Lebanon, University Press of New England.

Tschirhart, M. (2006). Nonprofit membership associations. In W. Powell, & R. Steinberg, *The nonprofit sector: A research handbook*. New Haven, USA: Yale University Press.

Warren, M. (2001). *Democracy and association*. Princeton, USA: Princeton University Press.

Zuckerman, R., & Kretovics, M. (2003). *Member acquisition and retention model.* NASPA Journal, 41(1), 149-166.

QUEM CONHECE AS OUVIDORIAS PÚBLICAS? UM ESTUDO SOBRE A IMAGEM PERCEBIDA POR CIDADÃOS DE FLORIANÓPOLIS (SC)

WHO KNOWS THE OFFICE OF THE PUBLIC OMBUDSMAN? A STUDY ABOUT ITS IMAGE AS PERCEIVED BY FLORIANÓPOLIS CITIZENS

¿QUIÉN CONOCE LAS DEFENSORÍAS DEL PUEBLO? UN ESTUDIO SOBRE LA IMAGEN PERCIBIDA POR CIUDADANOS DE FLORIANÓPOLIS (SC)

RESUMO

As ouvidorias públicas são instituições que atuam como interlocutoras entre o cidadão e os órgãos públicos. São normalmente utilizadas quando o cidadão necessita realizar uma reclamação, fazer uma sugestão ou solicitar informação. No Brasil, tornaram-se populares no final da década de 1990, impulsionadas pelo movimento do gerencialismo na administração pública. Em 2014, segundo dados da Ouvidoria-Geral da União (OGU), somavam 285 as ouvidorias públicas dos órgãos vinculados ao Poder Executivo na esfera federal. Entretanto, em que pese sua expansão e relevância, são escassos os estudos sobre ouvidoria pública e, em especial, aqueles cujo sujeito de pesquisa é o cidadão. É nesse cenário que nasce o presente estudo, movido pelo interesse em investigar o nível de conhecimento e a imagem das ouvidorias públicas na percepção de cidadãos. Para tanto, foi empreendida pesquisa *survey* com 400 pessoas na região central de Florianópolis (SC). Entre os respondentes, 71% manifestaram não saber o que seria uma ouvidoria pública. No procedimento de análise, o teste qui-quadrado confirmou existência de diferenças estatisticamente significativas, especialmente no tocante à ocupação profissional e conhecimento sobre a existência das ouvidorias. Entre os que manifestaram conhecimento, as principais associações são feitas aos termos "reclamação" e "ouvir o cidadão". Foi observada a predominância de associações neutras e positivas à imagem, revelando boa reputação. Entre as possíveis contribuições de uma ouvidoria pública, destaca-se, na percepção dos respondentes, a facilidade no contato com o órgão público, melhoria na qualidade dos serviços públicos e facilidade na cobrança dos direitos.

PALAVRAS-CHAVE: Ouvidoria pública, imagem, cidadão, percepção, reclamação.

Aline Regina Santos - aline_san@yahoo.com.br
Professora da Universidade do Estado de Santa Catarina, Centro de Ciências da Administração e Socioeconômicas – Florianópolis – SC, Brasil

Jane Iara Pereira da Costa - jane.costa@udesc.br
Professora da Universidade do Estado de Santa Catarina, Centro de Ciências da Administração e Socioeconômicas – Florianópolis – SC, Brasil

Fabrício Burger - fabriciohere@gmail.com
Pesquisador da Universidade Federal de Santa Catarina – Florianópolis – SC, Brasil

Guilherme Régis de Borja - guilhermeregis@live.com
Bacharel em Administração Pública pela Universidade do Estado de Santa Catarina, Centro de Ciências da Administração e Socioeconômicas – Florianópolis – SC, Brasil

Submetido 08.02.2017. Aprovado 07.11.2017

Avaliado pelo processo de *double blind Review.*

DOI: http://dx.doi.org/10.12660/cgpc.v22n73.66025

Esta obra está submetida a uma licença Creative Commons

Abstract

Public Ombudsman's Offices are organizations that act as interlocutors between citizens and public agencies. They are normally used when citizens need to make a complain, a suggestion or to request information. In Brazil, they became popular in the late 1990's, boosted by the managerial movement in public administration. According to data from the Office of the Ombudsman General (OGU), in 2014 there were 285 Public Ombudsmen linked to the federal executive branch. However, despite its expansion and relevance, there is scarce research on this field, particularly with citizens as research subjects. Therefore, our purpose in the present study was to investigate citizens' knowledge about the Office of the Public Ombudsman, as well its image as perceived by them. To that end, we conducted a survey with 400 people in central Florianópolis, SC. Among respondents, 71% said they did not know what a Public Ombudsman was. In the analysis procedure, the chi-square test confirmed the presence of statistically significant differences, particularly regarding professional occupation and knowledge about Public Ombudsman's existence. For those who knew the Public Ombudsman's Office, it was mainly associated to the terms "complaint" and "listening to the citizen". We found a predominance of neutral and positive associations to the Public Ombudsman's image, showing a good reputation. Among its possible contributions is easy contact with public agencies, improvement in public service quality and ease in demanding rights.

Keywords: *The Office of the Public Ombudsman, image, citizen, perception, complaint.*

Resumen

Las defensorías del pueblo son instituciones que actúan como interlocutoras entre el ciudadano y los organismos públicos. Se utilizan generalmente cuando el ciudadano necesita hacer una queja, una sugerencia o solicitar información. En Brasil, se hicieron populares desde finales de los 90, impulsadas por el movimiento del gerencialismo en la administración pública. En el año 2014, de acuerdo con los datos de la Defensoría General de la Unión (OGU, por su sigla en portugués), existían 285 defensorías públicas de los organismos vinculados al Poder Ejecutivo en la esfera federal. Sin embargo, a pesar de su expansión y pertinencia, hay pocos estudios sobre las defensorías del pueblo y, en particular, aquellos cuyo objeto de investigación es el ciudadano. En este contexto nace este estudio, impulsado por el interés de investigar el nivel de conocimiento y la imagen de las defensorías del pueblo en la percepción de los ciudadanos. Para ello, se llevó a cabo una encuesta con 400 personas de la región central de Florianópolis (SC). Entre los encuestados, 71% respondió que no sabía lo que era una defensoría del pueblo. En el procedimiento de análisis, la prueba de chi-cuadrado confirmó la existencia de diferencias estadísticamente significativas, especialmente en lo que respecta a la ocupación profesional y al conocimiento de la existencia de defensorías públicas. Entre los que expresaron conocer las defensorías, las asociaciones principales estaban relacionadas con los términos "queja" y "escuchar a los ciudadanos" -con predominancia de asociaciones neutras y positivas con respecto a su imagen, lo que reveló su buena reputación-. Entre las posibles contribuciones de una defensoría se destacan, según la percepción de los encuestados, la facilidad de contacto con el organismo público, la mejora de la calidad de los servicios públicos y la facilidad de reivindicación de derechos.

Palabras clave: *Defensoría del pueblo, imagen, ciudadano, percepción, reclamación.*

INTRODUÇÃO

Instituídas para servirem como ponte entre o cidadão e o órgão público, as ouvidorias públicas são vislumbradas não apenas como um canal de comunicação, mas sobretudo como uma ferramenta de fortalecimento da democracia e de participação cidadã (OGU, 2012; Siraque, 2005).

Quando o cidadão é mal atendido, tem seus direitos desrespeitados, se depara com alguma irregularidade na administração pública ou prática de um agente público, pode recorrer à ouvidoria para manifestar uma reclamação, realizar uma denúncia, solicitar informações ou fazer sugestões. Em muitos casos, é possível acompanhar o desdobra-

mento da manifestação, facilitando também a cobrança por respostas do órgão responsável (Mario, 2011; OGU, 2012; Santos, Costa, Burguer, & Tezza, 2016).

Dada a relevância das ouvidorias públicas, o presente estudo buscou investigar a percepção de tais instituições sob o olhar de quem recebe o atendimento: o cidadão, mediante realização de pesquisa de imagem. Pesquisas de imagem sobre órgãos públicos vêm despertando o interesse acadêmico nos últimos anos (Fuks & Fialho, 2009; Souza, 2016; Vaz & Rocha, 2005; Zouain, Cruz, & Ross, 2008). Sua aplicação normalmente é realizada no setor privado, cujas raízes teóricas compreendem as áreas de *Marketing*, Comportamento do Consumidor e Psicologia (Aaker, 1998; Abratt, 1989; Balmer & Gray, 2003; Boulding, 1956; Tran, Nguyen, Melewar, & Bodoh, 2015).

Entretanto, as pesquisas de imagem sobre ouvidorias públicas ainda são estudos escassos. O único registro encontrado trata de levantamento realizado sobre o nível de conhecimento da população da região metropolitana de Recife em relação aos mecanismos de participação na área da saúde. Vázquez et al. (2005) aplicaram pesquisa *survey* a mais de 1.500 moradores, e os resultados indicaram ser a ouvidoria de saúde o mecanismo de participação com menor nível de conhecimento da população.

Corrobora Vianna (2008) ao salientar a incipiência de pesquisas científicas sobre tais instituições no Brasil. De acordo com a autora, existem menos de 30 livros e poucas publicações acadêmicas. Confirmam Santos, Costa, Chichorro e Luca (2015) ao apresentarem os resultados do levantamento da produção acadêmica sobre ouvidorias públicas entre 2002 e 2013. Segundo os autores, somente 23 artigos científicos foram publicados em periódicos nacionais e nos eventos da ANPAD na área de Administração/Gestão Pública, dentro do período analisado.

É nesse contexto que se materializa a pergunta de pesquisa, movida pelo interesse em descobrir "Qual a imagem percebida pelos cidadãos de Florianópolis (SC) das ouvidorias públicas?", uma vez que as ouvidorias públicas só fazem sentido se forem conhecidas e reconhecidas pela população. Pretende-se, com a realização do estudo, descrever o nível de conhecimento da população investigada sobre as ouvidorias públicas, tecendo reflexões ao tema.

REFERENCIAL TEÓRICO

O referencial do presente estudo fundamenta-se em três pilares: nos aspectos históricos da ouvidoria pública, resgatando desde sua origem nórdica até seu surgimento e crescimento no Brasil; nos conceitos e principais funções da ouvidoria pública, com base na prática brasileira; e, finalmente, em fundamentos da comunicação pública e imagem institucional.

A ouvidoria pública: aspectos históricos

A ouvidoria pública nasce na Suécia de 1800, com a figura do *justitieombudsmannen* (posterior *ombudsman*), função criada pós dominação russa, cujo titular era inicialmente responsável por fiscalizar a aplicação da lei, investigar atos irregulares cometidos por agentes públicos e, posteriormente, defender os cidadãos. (Howard, 2010; Reif, 2004).

Sua adoção foi observada primeiramente nos países escandinavos e, mais recentemente (já nas décadas de 1960 e 1970), na Alemanha, Austrália, Nova Zelândia e América do Norte. Trata-se de um período em que o modelo burocrático de administração pública começa a ser questionado, abrindo espaço para adoção de práticas gerenciais na esfera pública, que se expandem na década de 1980 e se consolidam na década de 1990 (Denhardt & Denhardt, 2003; Pó & Abrucio, 2006).

Reif (2004) salienta que *ombudsman* designa não apenas a função do ouvidor ou do procurador de justiça, mas uma instituição em si. A autora apresenta dois modelos de ouvidoria pública: o clássico e o híbrido. Em países que adotam o modelo clássico, o ouvidor é indicado pelo governo e atua de modo independente. Sua função é de receber as reclamações da população contra agentes públicos que atuam em benefício próprio. O modelo híbrido, por sua vez, incorpora as questões relativas aos direitos humanos e combate à corrupção. Segundo a autora, aproximadamente 110 países apresentavam estruturas de ouvidoria (dados de 2003), embora sem predominância de um modelo sobre o outro.

No tocante à trajetória da ouvidoria pública no Brasil, é válido destacar que a figura do ouvidor público não é recente, remonta ao Brasil Colônia. Entretanto, diferentemente das atribuições atuais, naquela época o "ouvidor das capitanias" deveria remeter à corte portuguesa as situações vivenciadas na colônia, entre outras atividades de natureza jurídica (Lacerda, 2007).

A proximidade com o cidadão foi atribuída como função do ouvidor durante o período do Brasil Império (OGU, 2012). Entretanto, Moraes, Cruz, Silveira e Ferla (2010) afirmam que essa função não conseguiu ser implementada com êxito. Para os autores, a adoção do modelo de ouvidoria nórdico – que atua como elemento mediador entre cidadão e Estado – foi cogitada apenas no início da década de 1960, mas descartada na sequência, com a instauração da ditadura militar.

Foi somente em 1986 que a primeira ouvidoria pública com a proposta de atendimento ao cidadão foi instituída: a Ouvidoria Municipal de Curitiba. A partir de então, observa-se a institucionalização da ouvidoria pública, com destaque para a criação da Ouvidoria-Geral da República, em 1992 – na época, vinculada ao Ministério da Justiça.

Há que se pontuar a força institucional que as ouvidorias públicas receberam com a Emenda Constitucional n. 19, de 1998, cujo teor altera redação do art. 37, § 3º. A emenda disciplina as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta

> . . . regulando especialmente as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços, bem como o acesso dos usuários a registros administrações e a informações sobre atos de governo . . . e, por fim, a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo do cargo, emprego ou função na administração pública. (OGU, 2012, p. 11)

A expansão das ouvidorias públicas pelo

Brasil é observada desde meados da década de 1990. Segundo dados da Controladoria-Geral da União e do Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (CGU & IPEA, 2015), somente na instância do Poder Executivo Federal, as ouvidorias saltaram de 40 (2002) para 285 (2014). Uma estimativa feita no final de 2012 pelo Ouvidor-Geral da União, José Eduardo Elias Romão, sugeria a existência de mais de duas mil ouvidorias públicas no Brasil (CGU & IPEA, 2015).

O período reflete os movimentos da administração pública que visam a melhoria da eficiência e eficácia no serviço público. A qualidade no serviço público, um dos pontos mencionados na Emenda Constitucional n. 19/1998, passa a ser destaque nos diversos programas de qualidade no serviço público (Lima, 2007). Em que pesem seus desafios para implementação, os diferentes programas – e, em especial, o mais recente, GesPública – buscam a satisfação do cidadão-usuário com os serviços públicos prestados. Para tanto, o monitoramento da satisfação e da reclamação é recomendado como importante indicador de gestão (GesPública, 2010), dando força à expansão das ouvidorias públicas.

O que é uma ouvidoria pública?

Ao buscar o conceito de "ouvidoria pública", é recorrente encontrar os termos "interlocução", "comunicação" e "cidadania". Mario (2011) afirma haver um consenso entre autores da área ao definir as ouvidorias públicas como "um instrumento democrático, voltado para a garantia dos direitos do cidadão e que têm como função primordial exercer a *interlocução entre o Estado e o cidadão*" (p. 14, grifo da autora).

O conceito guarda similaridade com o exposto na cartilha de orientação para implementação de ouvidorias públicas, desenvolvida pela OGU (2012). Nesta, define-se ouvidoria pública como

> . . . uma instituição que auxilia o cidadão em suas relações com o Estado. Deve atuar no processo de interlocução entre o cidadão e a Administração Pública, de modo que as manifestações decorrentes do exercício da cidadania provoquem contínua melhoria dos serviços públicos prestados. A existência de uma unidade de ouvidoria na estrutura de um órgão público pode estreitar a relação entre a sociedade e o Estado, permitindo que o cidadão participe da gestão pública e realize um controle social sobre as políticas, os serviços e, indiretamente, os servidores públicos. (OGU, 2012, p. 8).

Em termos estruturais, as ouvidorias são de responsabilidade do ouvidor. Segundo Vianna (2012), o ouvidor é um funcionário de carreira, com função gratificada, ou cargo com comissão, indicado pelo partido administrador. Para a OGU (2012), as atividades desempenhadas pelo ouvidor e sua equipe são as seguintes:

> receber, examinar e encaminhar reclamações, sugestões, elogios, informações, denúncias e representações;
> responder ao interessado acerca das manifestações apresentadas;
> acompanhar as providências adotadas até a obtenção da solução que o caso requer;
> sugerir a adoção de medidas visando o aperfeiçoamento na prestação do serviço público;

> organizar e interpretar as informações colhidas das áreas técnicas sobre assuntos de sua competência;
> estimular as ações de democracia participativa; e
> apoiar as ações de transparência, tanto na modalidade ativa quanto na passiva. (OGU, 2012, p. 20).

A partir dos elementos conceituais e das funções atribuídas ao ouvidor, Santos et al. (2016) identificaram três principais dimensões associadas às ouvidorias públicas, quais sejam: a funcional, a gerencial e a cidadã. Segundo os autores, a dimensão funcional diz respeito às atividades operacionais de uma ouvidoria, necessárias à sua existência. Enquadram-se nesse grupo receber, analisar e encaminhar as manifestações aos setores responsáveis, respondendo posteriormente ao cidadão. Estas são as funções de interlocução entre Estado e cidadão, conforme mencionado anteriormente, notadamente reconhecidas na literatura sobre ouvidorias públicas (Mario, 2011; Teixeira, 2012).

A dimensão gerencial, por sua vez, diz respeito à produção de relatórios gerenciais e, com base em tais informações, à execução de ações que possibilitam a melhoria do serviço público. No tocante ao assunto, Laisner e Mario (2014) alertam que as ouvidorias públicas apresentam caráter propositivo, sem a função de executar ou deliberar sobre os serviços públicos. Mas, ao propor, contribuem também na avaliação da política pública.

> Através da elaboração e sistematização desses dados, seu encaminhamento aos gestores de cada área/política pública e proposição de ações voltadas para a resolução dos problemas reclamados pelos cidadãos, as ouvidorias realizam uma avaliação da política pública que é externa à sua produção, embora interna ao governo, pois muitas ouvidorias são secretarias de governo pertencentes ao organograma e estrutura da administração pública cujo gestor central é o prefeito, o governador ou presidente (por exemplo). (Laisner & Mario, 2014, p.627).

E, finalmente, Santos et al. (2016) indicam a dimensão cidadã como papel da ouvidoria pública. Esta trata do estímulo pela cobrança de serviços públicos de melhor qualidade mediante o uso da ouvidoria pública; por conseguinte, envolve a divulgação da instituição, das informações coletadas e dos resultados obtidos à comunidade. Para Cortes (2011), a própria natureza e finalidade das ouvidorias públicas as caracteriza como instituições participativas, do tipo "canal de expressão individual de preferências", somando-se a todos os serviços que recebem demandas, sugestões ou reclamações por telefone ou via internet. Adicionalmente, Lyra e Cardoso (2011) entendem as ouvidorias públicas como facilitadoras na construção da cidadania, uma vez que promovem a "socialização da política" ao possibilitarem que qualquer pessoa, e não apenas aquelas vinculadas ao poder público, manifeste suas opiniões, fiscalize a atuação dos agentes públicos e cobre do Estado melhores condições do serviço público.

Comunicação pública e imagem institucional

Para que a ouvidoria possa cumprir seu objetivo, é fundamental que o cidadão tenha conhecimento de sua existência e atribuições – papel conferido à comunicação pública.

Para Brandão (2007), uma das finalidades da comunicação pública é "criar relacionamento com os diversos públicos e construir uma identidade e uma imagem dessas organizações, sejam elas públicas e/ou privadas" (p. 1). Apesar de similares, identidade e imagem institucional são conceitos distintos. Enquanto a identidade diz respeito à natureza da organização, à sua razão de ser, a imagem corresponde a como a organização é vista pelo público – podendo, ou não, estar associada à identidade (Abratt, 1989; Brown & Dacin, 1997; Gray & Balmer, 1998; Kunsch, 2003). Considerada um constructo multidimensional, a imagem institucional – também chamada de imagem organizacional ou corporativa – é uma representação mental que reflete todas as associações tangíveis e intangíveis do público em relação à organização, tais como experiências, impressões, crenças, sentimentos etc. (Boulding, 1956; Tran et al., 2015; Worcester, 2009).

Conforme a imagem é percebida pelo público, forma-se a reputação da organização – tema igualmente vinculado aos estudos de imagem (Souza, 2016). A reputação corporativa é compreendida como o julgamento de valor atribuído à organização. Assim, diz-se que a reputação de uma organização pode ser categorizada como "boa" ou "ruim", "favorável" ou "desfavorável", "positiva" ou "negativa" em função da imagem percebida pelo público (Gray & Balmer, 1998; Souza, 2016; Tran et al., 2015).

A comunicação pública é considerada um dos elementos-chave na formação da imagem institucional e de sua reputação. Em estudo desenvolvido por Tran et al. (2015), foram mapeadas nove categorias que influenciam a formação da imagem institucional (Quadro 1), sendo três delas vinculadas à comunicação pública.

Quadro 1. Elementos-chave na formação da imagem institucional

a.	**Expressão visual:** nome da organização, logomarca, tipografia de logo, cores e demais elementos de expressão visual
b.	**Sentimentos positivos:** confiança na organização, engajamento em ações de responsabilidade social
c.	**Expressão do ambiente:** arquitetura, decoração e demais elementos tangíveis do ambiente físico da organização
d.	**Aparência online:** *design* e arquitetura do *website* e outros espaços de comunicação on-line
e.	**Aparência dos empregados/*staff*:** atitude, comportamento e aparência física dos funcionários
f.	**Atitude e comportamento:** forma como os consumidores e clientes são tratados, relação com respeito aos direitos do cidadão, atitudes éticas
g.	**Comunicação externa (*off-line*):** comunicação que ocorre entre funcionários da organização e consumidores/clientes nos diferentes canais de comunicação, publicidade e propaganda
h.	**Comunicação externa (*on-line*):** comunicação que ocorre na internet, incluindo desde a presença em meios de busca até as informações institucionais disponíveis nos meios de comunicação da organização
i.	**Efetividade da comunicação externa:** habilidade de a organização se comunicar com o consumidor/cliente de modo que atenda suas expectativas

Fonte: Adaptado de Tran et al. (2015).

Os autores destacam a importância da qualidade da comunicação nas interações entre organização e público-alvo àquelas que desejam desenvolver uma imagem forte e reputação positiva. Lembram também que a comunicação no ambiente *on-line* influencia diretamente os *stakeholders*, portanto a aparência e funcionalidade de *websites*, *blogs* e redes sociais carecem de especial atenção.

Além de contribuir para a formação da imagem institucional, a comunicação pública, quando aplicada ao Estado e governo, tem como função "estabelecer um fluxo informativo e comunicativo com seus cidadãos" (Brandão, 2007, p. 7). É por meio da comunicação pública que a prestação de contas se torna acessível à população, que ocorre a promoção ao engajamento à cidadania e à participação na construção e adoção de políticas públicas, entre outras ações. Corrobora Paludo (2010) ao afirmar:

> A comunicação pública pode ser vista como "um bem público", assim, a informação e o conhecimento devem ser acessíveis a toda sociedade. A comunicação pública aconte-

> ce no "espaço público" onde a cidadania se fortalece. A sociedade civil influencia a atuação e a comunicação pública ao apresentar as suas necessidades, lutar contra injustiças e exigir direitos e respeito aos valores sociais. (p. 190).

A comunicação desenvolvida por órgãos públicos normalmente faz uso de campanha publicitária em diversos meios de massa, tais como jornais, TV, rádio, impresso e web, porém outros meios têm se destacado no intuito de estabelecer um contato mais próximo com a população – entre eles estão as ouvidorias, *call centers*, conselhos, fóruns e as audiências públicas, por exemplo (Brandão, 2007; Cortes, 2011). Os espaços de comunicação pública, que favorecem não apenas o caráter informativo como também a prática do diálogo na construção e análise das políticas públicas e no processo decisório na esfera pública, são vislumbrados como meios de fomento à participação cidadã.

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Considerando o interesse de investigar o nível de conhecimento da população sobre ouvidorias públicas, bem como a imagem percebida em tais instituições, o estudo assume caráter exploratório-descritivo, de corte transversal, com uso de abordagem predominantemente quantitativa, mediante aplicação de pesquisa *survey*.

Foram selecionados para compor a amostra transeuntes da região central do município de Florianópolis (SC). Procurou-se realizar o estudo em uma capital brasileira com índice de educação elevado, para ampliar as chances de maior conhecimento sobre as ouvidorias públicas. Entre as capitais brasileiras, Florianópolis apresenta o segundo maior Índice de Oportunidades da Educação Brasileira (IOEB) (4,7), atrás de São Paulo, Curitiba e Belo Horizonte (4,8) (IOEB, 2015). O índice é elaborado com base em indicadores como qualidade da formação dos professores nas escolas da educação básica, média de hora/aula por dia, experiência dos diretores no cargo e atendimento na rede de educação infantil. Ainda, optou-se por restringir o universo ao âmbito municipal em função da operacionalização da pesquisa, uma vez que a coleta de dados se deu pela aplicação de questionários administrados por entrevistador (Hair, Babin, Money, & Samouel, 2005). Entende-se que a coleta em formato presencial admite a possibilidade de serem selecionadas pessoas para compor a amostra que não utilizam a internet como fonte de informação, sendo, assim, mais inclusiva.

Dado o exposto, o universo do estudo é caracterizado como "infinito", sendo a amostra composta por 400 indivíduos, ao erro de 5% e intervalo de confiança de 95% (Malhotra, 2007). Os dados foram coletados entre os meses de março e abril de 2016, na região central de Florianópolis. A amostragem caracterizou-se como não probabilística por tráfego e acessibilidade (Malhotra, 2007), sendo selecionados aqueles que trafegavam pela região central no momento da coleta de dados e aceitaram participar da pesquisa. Apesar de não adotar um sistema de estratificação, buscou-se selecionar pessoas de ambos os sexos e diferentes faixas etárias, a partir de 18 anos.

O instrumento de coleta de dados foi construído considerando a possibilidade de os respondentes conhecerem/desconhecerem

uma ouvidoria pública, assumindo, assim, dois formatos possíveis. A pergunta inicial, definindo o direcionamento do questionário era: "Você sabe o que é uma ouvidoria pública?".

Aos que manifestaram conhecer uma ouvidoria pública, questionou-se, primeiramente, o que lhe vinha à mente ao mencionar o termo. Trata-se de questão realizada para identificar associações à imagem de marca (Aaker, 1998), adaptada aqui ao tema de estudo. As respostas foram analisadas e categorizadas, usando os preceitos da análise de conteúdo (Bardin, 2007), com uso do *software* de pesquisa Atlas.ti v.7 para auxílio na categorização de respostas. Na sequência, foram aplicadas questões para analisar o perfil comportamental, incluindo como soube da existência, se fez uso do órgão, o motivo, local e resposta da ouvidoria pública utilizada. O bloco final era formado pelas questões de perfil demográfico, incluindo questões sobre idade, gênero, renda, profissão e escolaridade.

Um outro aspecto investigado na pesquisa trata das associações entre ouvidoria e o estímulo à participação – caracterizada como um dos propósitos de tais instituições (Cortes, 2011; OGU, 2012; Siraque, 2005). Para tanto, os respondentes avaliaram a contribuição da ouvidoria pública em relação a sete atributos, elaborados com base nas dimensões das ouvidorias públicas – com predominância daqueles relacionados à dimensão cidadã (Santos et al., 2016). Os atributos foram desenvolvidos como variáveis métricas, em escala de classificação somada (Likert) de 5 pontos (Hair et al., 2005), variando de "em nada contribui = 1" a "contribui muito = 5".

Aqueles que manifestaram não conhecer uma ouvidoria pública eram questionados sobre se já tiveram problema com o serviço público. Buscou-se identificar se houve efetivação da reclamação e local. Igualmente ao anterior, o bloco final era formado pelas questões de perfil demográfico.

Os dados de natureza quantitativa foram tabulados e analisados com auxílio do software de pesquisa SPSS Statistics v.23 para elaboração de estatística descritiva e aplicação do teste qui-quadrado às variáveis nominais (conhecimento da ouvidoria e ocupação profissional) (Hair et al., 2005).

APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

O perfil demográfico dos respondentes indica um equilíbrio entre gêneros, sendo 51% dos entrevistados homens e 49%, mulheres. Da mesma forma, houve uma repartição relativamente homogênea entre as faixas etárias, com maiores concentrações nas faixas entre 26 e 35 anos (23,8%), 36 e 45 anos (27,2%) e 46 e 60 anos (22,0%).

No tocante à renda, foram observadas duas concentrações: 40% dos entrevistados declararam renda pessoal entre R$ 788,00 e R$ 2.364,00; para 29% dos entrevistados, a renda varia de R$ 2.364,01 a R$ 3.940,00. Segundo a Secretaria de Assuntos Estratégicos do Governo Federal (SEA, 2013), os valores correspondem às faixas de "alta classe média" e "alta classe alta". Em relação à escolaridade, há uma predominância de pessoas com ensino médio completo (47%). Importante destacar que o cruzamento dos dados "renda" x "escolaridade", considerando

as faixas de renda predominantes na pesquisa, não revelou significância entre as relações.

Quando questionados sobre a ocupação, 40,8% indicaram ser empregados de empresa privada. Na sequência, 23,0% declararam-se como profissionais liberais/autônomos, sendo o terceiro grupo mais significativo (11,5%) formado por funcionários públicos ativos (incluindo-se aqui comissionados, servidores efetivos e estatutários).

Conhecimento sobre ouvidoria pública

Para que o cidadão possa utilizar a ouvidoria como instrumento de participação, é necessário que, primeiramente, conheça sua existência. Assim, questionou-se inicialmente aos entrevistados se sabiam o que era uma ouvidoria pública. A pesquisa revelou que 71% dos entrevistados não sabem o que é uma ouvidoria pública.

Uma vez que as ouvidorias públicas estão localizadas em órgãos públicos, buscou-se verificar a relação entre o conhecimento sobre ouvidorias públicas e a ocupação dos respondentes. A hipótese nula (Hair et al., 2005), nesse caso, seria considerar que o conhecimento sobre ouvidoria pública não se diferencia conforme a ocupação dos respondentes. Uma vez que as variáveis analisadas são do tipo nominal, optou-se pelo teste do qui-quadrado como teste de hipótese. A tabela com as informações da análise cruzada e os resultados do teste qui-quadrado mostram o seguinte:

Tabela 1. Tabela cruzada conhecimento x ocupação

		Ocupação								Total
		Aposentado	Do lar	Empregado de empresa privada	Estagiário/ Bolsista	Estudante	Funcionário público	Profissional liberal/ autônomo	Sem ocupação	
Conhecimento	Não	18	26	134	11	6	3	77	9	284
	Sim	2	1	29	11	14	43	15	1	116
Total		20	27	163	22	20	46	92	10	400

Fonte: Dados primários, 2016.

Tabela 2. Testes qui-quadrado

	Valor	Gl	Significância Assintótica (Bilateral)
Qui-quadrado de Pearson	144,720	7	,000
Razão de verossimilhança	142,089	7	,000
N. de casos válidos	400		

Fonte: Dados primários, 2016.

A análise dos dados da Tabela 1 permite auferir que, entre o grupo de pessoas que não conhece ouvidoria (71%; 284 respondentes), há uma concentração de "empregados de empresa privada" (47,18%) e de "profissionais liberais/ autônomos" (27,11%). Apenas 1% dos funcionários públicos declarou desconhecer o que seria uma ouvidoria pública.

Entre os respondentes que afirmaram conhecer uma ouvidoria pública, a maior concentração é observada no grupo de "funcionários públicos", na proporção de 37%, seguido por "empregados de empresa privada" (29%), "profissionais liberais/autônomos" (12,9%) e "estudantes" (12%).

O teste qui-quadrado confirma a existência de diferenças estatisticamente significativas entre os grupos analisados. A Tabela 2 demonstra o valor do qui-quadrado (144,72), significativo no nível 0,000 (significância assintótica). O resultado corrobora o exposto anteriormente, permitindo a rejeição da hipótese nula. Nesse caso, observa-se que, além de o desconhecimento sobre ouvidoria pública ser elevado na amostra pesquisada, tal desconhecimento mostra-se mais significativo em grupos específicos, de acordo com a ocupação profissional.

O cenário de baixo conhecimento das ouvidorias públicas, especialmente no grupo de pessoas que não atua profissionalmente no serviço público, corrobora os dados de Santos et al. (2016). Ao investigar as atividades desempenhadas por ouvidores de órgãos vinculados ao Poder Executivo de Santa Catarina, os autores apresentam baixa frequência de realização de atividades referentes à divulgação da ouvidoria e seus relatórios à comunidade. Tal panorama permite reflexões sobre o nível de participação no contexto das ouvidorias, especialmente no tocante à sua existência, pois como seria possível ao cidadão utilizar a ouvidoria pública se nem ao menos conhece sua existência?

O debate reforça a importância da discussão sobre a comunicação no setor público e na construção da cidadania. Para Duarte (2007), os órgãos públicos no Brasil mostram-se ineficientes no uso dos meios de comunicação. A autora cita a internet para exemplificar, criticando o fato de se disponibilizar o conteúdo on-line, sem sua divulgação em outros meios. "'Fazemos a nossa parte – os dados estão na internet! – se o cidadão tem acesso a eles ou não é insignificante, pois o compromisso da transparência já teria sido assegurado pela publicação dos conteúdo em sítios oficiais" (Duarte, 2007, p. 112).

Percepções do público que conhece ouvidoria pública

Para o grupo que manifestou conhecer ouvidoria pública (29%; 116 respondentes), buscou-se identificar a imagem associada à instituição a partir das livres associações dos respondentes ao termo "ouvidoria pública". Os resultados são apresentados na Tabela 3. Posteriormente, buscou-se investigar como o respondente soube da existência da ouvidoria pública e, na sequência, se fez uso da ouvidoria, bem como percepções sobre o serviço em si.

Tabela 3. Associações à ouvidoria pública

	N. Abs.	%	
Associações Neutras	**144**	**74,23%**	**Dimensão**
Reclamação (fazer, local para)	80	41,24%	Funcional
Problema (resolver; receber)	15	7,73%	Funcional
Meio de comunicação	13	6,70%	Funcional
Serviço público	10	5,15%	--
Informação	8	4,12%	Funcional
Sugestões	8	4,12%	Funcional
Denúncia	3	1,55%	Cidadã
Atendimento	2	1,03%	Funcional
Opinião do cidadão	2	1,03%	Cidadã
SAC	2	1,03%	Funcional
Voz	1	0,52%	Cidadã
Associações Positivas	**45**	**23,20%**	
Ponte entre população e setor público	3	1,55%	Cidadã
Reivindicar direitos	4	2,06%	Cidadã
Ouvir o cidadão	26	13,40%	Funcional
Auxílio, ajuda	4	2,06%	Funcional
Solução de problemas	5	2,58%	Funcional
Defesa do cidadão	2	1,03%	Cidadã
Melhoria do serviço público	1	0,52%	Gerencial
Associações Negativas	**5**	**2,58%**	
Ineficiente, sem resposta	3	1,55%	--
Burocracia	1	0,52%	--
Distante da população	1	0,52%	--
TOTAL	**194**	**100%**	

Fonte: Dados primários, 2016.
*O valor total refere-se ao número de ocorrências, não ao tamanho da amostra (116)

Entre as categorias mapeadas, evidencia-se a predominância do termo "reclamação" (41,24%), no sentido de fazer (reclamações) e de a ouvidoria ser reconhecida como local próprio para fazer reclamações/críticas ao serviço público. O termo foi citado isoladamente ou combinado a outras associações, como se observa:

"É um meio para reclamar dos serviços prestados pelo serviço público". (Quest. 62)
"É o atendimento onde você pode falar todas as suas opiniões e reclamações a respeito do setor público". (Quest. 79)
"Setor onde o cidadão pode fazer reclamação a respeito de um órgão". (Quest. 247)
"Setor que recebe reclamações e busca so-

lução". (Quest. 269)
"Onde ligamos para reclamar ou fazer sugestões. (Quest. 380)

Em segundo lugar, figura o termo "Ouvir o cidadão", com 13,4% das ocorrências. A expressão "ouvir o cidadão" também foi identificada de maneira isolada ou combinada a outros elementos:
"Setor que ouve a população". (Quest. 193)
"Ouve problemas". (Quest. 17)
"Local onde se ouvem reclamações". (Quest. 57)
"Ouvir população e solucionar problemas". (Quest. 156)
"Escuta cidadãos em busca de melhoria do serviço público". (Quest. 229)

Duas categorizações foram feitas a partir do mapeamento das associações. A primeira buscou identificar associações "positivas", "negativas" e "neutras", tendo por base o conceito de reputação de imagem indicado por Gray e Balmer (1998) e corroborado por Tran et al. (2015). Assim, as associações positivas e negativas apresentam juízo de valor, diferentemente das neutras. Os termos categorizados como neutros foram aqueles associados a algum elemento presente nas ouvidorias públicas ou indicativo de sua própria atividade. Considerando esse panorama de classificação, há predominância de associações neutras (73,23%) sobre as demais. As associações positivas aparecem em segundo lugar, com 23,2%, seguidas pelas associações negativas, com apenas 2,58%.

A segunda categorização procurou classificar os termos de acordo com as dimensões da ouvidoria pública propostas por Santos et al. (2016). Na dimensão funcional, foram atribuídas as associações às funções principais da ouvidoria, tais como receber, analisar e responder às manifestações dos cidadãos, sejam elas reclamações/problemas, pedidos de informação e/ou sugestões. Observa-se uma predominância de termos classificados como pertencentes à dimensão funcional, representando 84,4% das ocorrências. Pertencentes à dimensão cidadã são os termos vinculados aos preceitos de cidadania, participação, respeito aos direitos e defesa do cidadão, somando 7,71% das ocorrências. A dimensão gerencial envolve os termos que associam ouvidoria pública à melhoria do serviço público, sendo observada apenas uma associação (0,52% das ocorrências).

Considerando os elementos-chave formadores da imagem (Tran et al., 2015), buscou-se saber como os entrevistados souberam da existência da ouvidoria, no intuito de investigar a presença de componentes de comunicação externa *on-line* e *off-line*. Os dois meios mais citados entre os respondentes foram "materiais de comunicação" (25,7%; 39 respondentes) e "amigos e familiares" (24,3%; 37 respondentes). "Internet" e "indicação de outro órgão público" somaram, cada, 11,8% (18 respondentes). Nesse sentido, a comunicação *off-line* mostrou-se mais significativa que a *on-line* para fins de divulgação, com destaque para a comunicação boca a boca, não explicitada por Tran et al. (2015).

Cabe lembrar que o conhecimento da ouvidoria não garante que o entrevistado já tenha feito seu uso. De fato, entre os entrevistados que manifestaram conhecer ouvidoria pública, somente 23% (27 respondentes) responderam afirmativamente quanto à utilização. Desse grupo, 70,4% (19 respondentes) buscaram a ouvidoria para realizar uma recla-

mação no serviço público, corroborando o exposto sobre as associações à imagem da ouvidoria pública. Entre os meios de contato com ouvidoria mais utilizados pelos respondentes, estão o telefone (13,6%; 16 respondentes), *website* (6,8%; 8 respondentes) e atendimento pessoal (2,5%; 3 respondentes). Foram indicados distintos tipos de ouvidorias, englobando municipais (9), estaduais (9) e federais (7). Em sua quase totalidade, 81,5% (22) dos respondentes indicaram ter obtido resposta da ouvidoria todas as vezes que entraram em contato, situação que, segundo Tran et al. (2015), corrobora diretamente a formação da imagem institucional.

A contribuição da ouvidoria pública à participação

Ao grupo que manifestou conhecer uma ouvidoria pública (29%; 116), buscou-se identificar a percepção da contribuição dessa instituição em sete aspectos/atributos, elencados com base nas dimensões propostas por Santos et al. (2016). A escala de respostas variou de "em nada contribui = valor 1" a "contribui muito = valor 5". Foram calculadas as médias e desvio padrão referentes a cada uma das variáveis analisadas (Tabela 4).

Tabela 4. Estatística Descritiva para Contribuições da Ouvidoria Pública

A ouvidoria pública contribui para...	Média	Desvio Padrão	N
Facilitar o contato com setor público.	4,60	,801	116
Gerar confiança no setor público.	4,16	1,012	116
Melhoria/qualidade dos serviços públicos.	4,44	,954	116
Se sentir valorizado como cidadão.	3,81	1,201	116
Perceber retorno dos impostos.	2,68	1,602	116
Facilitar a cobrança dos direitos.	4,27	,990	116
Estimular a participação em assuntos de interesse coletivo.	3,60	1,046	116

Fonte: Dados primários, 2016.

A análise das médias permite verificar que a ouvidoria pública, na percepção dos respondentes, contribui para "facilitar o contato do cidadão com o órgão público" (4,6), para a "melhoria na qualidade dos serviços públicos" (4,44), para "facilitar a cobrança pelos direitos" (4,27) e para "gerar confiança no setor público" (4,16). Todavia, os participantes indicaram que a ouvidoria pouco contribui para a percepção de retorno sobre os impostos (2,68), com baixa homogeneidade de respostas.

Novamente, a dimensão funcional apresenta destaque, com a afirmativa de média mais elevada (facilitar o contato com o setor público). Porém, a melhoria na qualidade dos serviços públicos, pertencente à dimensão gerencial, de baixa expressão na pergunta relativa à imagem, apresentou a segunda média mais alta (4,44). As demais afirmações são pertencentes à dimensão cidadã e obtiveram médias altas, médias e baixas. Tal fato pode ter relação ao que Aaker (1998) comenta sobre a força de uma associação. Para o autor, uma imagem é suportada por um conjunto de associações. Assim, uma imagem institucional será tão forte quão

fortes forem suas associações. É possível, nesse caso, que as associações relativas à dimensão funcional sejam mais fortes do que aquelas associadas às dimensões gerencial e cidadã.

Percepções do público que não conhece ouvidoria pública

Entre o grupo de respondentes que afirmou não saber o que é uma ouvidoria pública (71%, 284), foram feitas perguntas sobre experiências de problemas com o serviço público. Dos respondentes, 65,1% (185) afirmaram não terem vivenciado problemas no serviço público, contra 34,9% (99) que responderam positivamente à questão. Desses, 67,7% (67) reclamaram sobre o problema, sendo que 53,8% (36) manifestaram-se no próprio órgão público, enquanto 35,8% (24) utilizaram o órgão de defesa do consumidor – Procon.

Entre os que não reclamaram diante do problema (32,3%; 32), quase a metade dos respondentes (46,8%; 15) indicou como motivo "não acreditar que o problema seria resolvido", manifestando falta de confiança no setor público.

CONCLUSÃO

A natureza das ouvidorias públicas é de aproximar, escutar, compreender e intermediar as diferenças que porventura possam ocorrer entre quem presta o serviço público e quem o recebe. Assim, têm espaço relevante em sociedades democráticas que prezam pela participação do cidadão em prol da construção de um Estado mais justo, igualitário e que ofereça serviços públicos de qualidade à população.

O presente estudo traz o tema "ouvidoria pública" sob o enfoque do cidadão. Seu objetivo foi apresentar o nível de conhecimento e a imagem percebida dos cidadãos de Florianópolis em relação às ouvidorias públicas. Para tanto, empreendeu-se pesquisa *survey*, aplicada a 400 transeuntes da região central de Florianópolis (parâmetro de população infinita, considerando margem de erro de 5% e intervalo de confiança de 95%).

Entre os principais resultados, destaca-se o fato de 71% dos respondentes manifestarem desconhecimento das ouvidorias públicas. Em estudo similar sobre o tribunal de contas, 42% dos 355 moradores de Curitiba (PR) entrevistados manifestaram desconhecimento do órgão. Para Souza (2016), o quadro reflete falha na comunicação das atribuições institucionais, por parte dos tribunais, além do baixo interesse da sociedade por tribunais de contas.

Além do elevado percentual de desconhecimento das ouvidorias, a pesquisa revelou concentração de servidores/funcionários públicos entre aqueles que conhecem as instituições, suscitando um novo questionamento: ouvidoria para quem? É comum observar a divulgação das ouvidorias dentro do próprio órgão público ou no *website* da instituição – na pesquisa, 25,7% conheceram as ouvidorias em materiais de comunicação –, mas como ocorre a divulgação dessas instituições para além dos muros da organização?

Em uma iniciativa do Tribunal Regional do Trabalho de Paraíba – 13ª Região, sob autoria de Artur Silva, servidor da Vara do Trabalho de Guarabira/Cordelista, a ouvidoria

pública daquele órgão foi transformada em linguagem de cordel para se aproximar da população local. São 20 estrofes que abordam a importância da ouvidoria, seu papel, atores e formas de contato.

III
Pensando na transparência
Em busca de melhoria
Assegurando os direitos
Usando a democracia
O Tribunal do Trabalho
Criou a Ouvidoria
IV
A Justiça Trabalhista
Está à disposição
Tem um juiz federal
Porta-voz do cidadão
Pronto para atender
A toda população
. . .
VII
A Ouvidoria é
Nossa comunicação
Um canal para receber
Sua reivindicação
Analisar o problema
E encontrar solução
Silva (2015, p. 5)

Há que lembrar a extensa quantidade de instituições públicas e a dificuldade da população em reconhecê-las, ainda que em suas funções básicas. Nesse contexto, os órgãos públicos que desejam se aproximar dos cidadãos devem usar a comunicação pública de maneira proativa, mediante linguagem inclusiva e aquedada ao público a quem se dirige. A crítica de Duarte (2007) reside nesse debate; em que pese a relevância da divulgação dos dados na internet, será que o uso exclusivo desse meio ou, se muito, combinado à divulgação dentro do próprio órgão público é suficiente para torná-lo conhecido pela população?

Importante destacar que a divulgação e o estímulo ao uso são elementos que fortalecem a dimensão cidadã das ouvidorias públicas (Santos et al., 2016). Quando o cidadão conhece o papel da ouvidoria e seus meios de contato, faz-se possível seu empoderamento, fiscalizando e cobrando a oferta de serviços públicos de qualidade. A participação, tal como evidenciada na pesquisa, é compreendida pelos autores como aderente ao segundo estágio de participação cidadã proposto por Arnstein (2002), em que ocorre uma "concessão mínima de poder" (ou poder simbólico). Nesse estágio, o cidadão recebe informações dos órgãos ou é consultado por eles, mas sem a possibilidade de uma construção conjunta – configurando um cenário típico das ferramentas provedoras de informação, como a Lei de Acesso à Informação ou as ouvidorias públicas.

Embora não haja dúvidas sobre a relevância da ampla divulgação das ouvidorias públicas, há que se considerar seus possíveis efeitos aos gestores públicos, entre eles o aumento de demanda – e, consequentemente, da necessidade de uma estrutura de atendimento capaz de responder às manifestações em tempo hábil.

Mais além, os efeitos da ampla divulgação – não apenas da existência das ouvidorias, mas também de seus resultados – podem levar a um aumento de pressão da sociedade no tocante a temas de interesse, tais como saúde, educação e segurança. Uma ouvidoria que divulga elevada taxa de reclamação em relação a uma escola específica,

atuação de policiais ou tratamento recebido em determinado hospital, por exemplo, abre espaço para que a população, imprensa, observatórios sociais, universidades e outras instituições questionem e cobrem melhor qualidade dos serviços, cobrança que se estende aos cargos do Executivo, tais como prefeitos, governadores e até o Presidente da República. Talvez, essas suposições possam estar relacionadas, ainda que indiretamente, à divulgação modesta e ao baixo conhecimento dos entrevistados em relação à existência de ouvidoria.

No tocante à imagem percebida entre o público que manifestou conhecer ouvidorias públicas (29%), a principal associação é feita ao termo "reclamação", seguida por "ouvir o cidadão". A imagem também se expressa nas percepções dos respondentes sobre a contribuição das ouvidorias públicas. Entre as apresentadas, destaca-se "facilitar o contato com os órgãos públicos", com a média mais elevada (4,6). São associações pertencentes à dimensão funcional das ouvidorias (Santos et al., 2016), por se entender que tratam das atividades pertinentes ao órgão. Outras contribuições também obtiveram médias elevadas, entre elas a percepção de que as ouvidorias públicas contribuem para melhoria da qualidade no serviço público (4,4), para facilitar a cobrança dos direitos (4,27) e para gerar confiança no setor público (4,16). Nesses casos, são observadas relações com as dimensões gerencial e cidadã (Santos et al., 2016). Há que se pontuar que tais relações são identificadas de maneira superficial nesta pesquisa, em virtude da abordagem utilizada. Uma pesquisa qualitativa poderia contribuir ao campo de estudo, investigando com maior profundidade as relações percebidas entre ouvidoria, qualidade do serviço público e cidadania.

Diante do exposto, observa-se que, se, de um lado, tem-se uma imagem positiva das ouvidorias públicas perante o público que as conhece, de outro, revela-se um público que ignora sua existência. Ainda que uma parcela significativa deste (65%) não tenha vivenciado problemas com o serviço público e outros 23,6% tenham manifestado sua insatisfação em outros canais, o desconhecimento sobre as ouvidorias públicas carece de maiores estudos, aprofundamento e análise. Pesquisas futuras sobre o tema podem auxiliar o debate, revelando mais detalhes e mostrando o que existe além de "ouvir" o cidadão.

REFERÊNCIAS

Aaker, D. A. (1998). *Marcas: Brand equity gerenciando o valor da marca* (A. Andrade, Trad.). São Paulo, SP: Ed. Negócio.

Abratt, R. (1989). A new approach to the corporate image management process. *Journal of Marketing Management*, 5(1), 63-76.

Arnstein, S. R. (2002, Janeiro). Uma escada da participação cidadã. *Revista da Associação Brasileira para o Fortalecimento da Participação – PARTICIPE*, 2(2), 4-13.

Balmer, J. M. T., & Gray, E. R. (2003). Corporate brands: What are they? What of them? *European Journal of Marketing*, 37(7/8), 972-999.

Bardin, L. (2007). *Análise de conteúdo*. Lisboa, Portugal: Edições 70.

Boulding, K. E. (1956). *The image*. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press.

Brandão, E. P. (2007). Conceito de comunicação pública. In J. Duarte, *Comunicação pública: Estado, governo, mercado, sociedade e interesse público* (pp. 1-32). São Paulo, SP: Atlas.

Brown, T. J., & Dacin, P. A. (1997). The company and the product: Corporate associations and consumer product responses. *Journal of Marketing*, 61(1), 68-84.

Controladoria-Geral da União, & Instituto de Pesquisas Econômicas e Aplicadas. (2015). *Pesquisa coleta OGU 2014*. Brasília, DF. Recuperado de http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/ouvidoria/arquivos/coleta-ogu-2014.pdf

Cortes, S. V. (2011). Instituições participativas e acesso a serviços públicos nos municípios brasileiros. In R. R. C. Pires (Org.), *Efetividade das instituições participativas no Brasil: Estratégias de avaliação* (pp.77-84). Brasília, DF: IPEA.

Denhardt, J. V., & Denhardt, R. B. (2003). *The new public service: Serving, not steering*. New York, USA: M. E. Sharpe.

Duarte, M. Y. M. (2007). Comunicação e cidadania. In J. Duarte, *Comunicação pública: Estado, governo, mercado, sociedade e interesse público* (pp. 95-115). São Paulo, SP: Atlas.

Fuks, M., & Fialho, F. M. (2009). Mudança institucional e atitudes políticas: A imagem pública da Assembleia Legislativa de Minas Gerais (1993-2006). *Opinião Pública*, 15(1), 82-106.

GesPública. (2010). I*nstrumento para avaliação da gestão pública – 250 e 500 pontos.* MP, SEGES. Brasília, DF. Versão 1/2010. Recuperado de https://www.Gespública.gov.br/folder_produtos/folder_produtos/pasta.2010-04-26.6448349404/anexos/iagp_250_500_web.pdf

Gray, E. R., & Balmer, J. M. T. (1998). Managing corporate image and corporate reputation. *Long Range Planning*, 31(5), 695-702.

Hair, J. F., Jr., Babin, B., Money, A. H., & Samouel, P. (2005). *Fundamentos de métodos de pesquisa em administração.* Porto Alegre, RS: Bookman.

Howard, C. (2010). *The organizational ombudsman: Origins, roles and operations – a legal guide*. Chicago, USA: ABA Publishing.

Índice de Oportunidades da Educação Brasileira. Ranking das Capitais (2015). Recuperado de http://www.ioeb.org.br/ranking

Kunsch, M. M. K. (2003). *Planejamento de relações públicas na comunicação integrada* (4ª ed. revista). São Paulo, SP: Summus.

Lacerda, A. V. (2007). A*s ouvidorias do Brasil Colônia.* Curitiba, PR: Juruá.

Laisner, R. C., & Mario, C. G. De. (2014). Os desafios da avaliação de políticas públicas como instrumento estratégico de gestão e de controle social. *Revista Políticas Públicas*, 18(2), 619-630.

Lima, P. D. B. (2007). A *excelência em gestão pública: A trajetória e a estratégia do Gespública*. Rio de Janeiro, RJ: QualityMark.

Lyra, R. P., & Cardoso, A. S. R. (Orgs.). (2011). *Novas modalidades de ouvidoria pública no Brasil.* João Pessoa, PB: Editora Universitária da UFPB.

Malhotra, N. K. (2007). *Pesquisa de marketing: Uma orientação aplicada* (4a ed.). Porto Alegre, RS: Bookman.

Mario, C. G. De. (2011). *Ouvidoria pública: Possibilidades e desafios.* Jundiaí, SP: Paco Editorial.

Moraes, D., Cruz, A., Silveira, F., & Ferla, A. (2010). *A ouvidoria como um processo democrático: Sua história e experiência no Pará.* Recuperado de http://www.sead.pa.gov.br/sites/default/files/ouvidoriacomoprocessodemocraticohistoriadasouvidorias.pdf

Ouvidoria-Geral da União. (2012). *Orientações para implementação de uma unidade de ouvidoria* (5ª ed.). Brasília, DF. Recuperado de http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/ouvidoria/arquivos/ogu-implantacao-unidade-ouvidoria.pdf

Paludo, A. G. (2010). *Administração pública: Teoria e questões*. Rio de Janeiro, RJ: Elsevier.

Pó, M. V., & Abrucio, F. L. (2006). Desenho e funcionamento dos mecanismos de controle e accountability das agências reguladoras brasileiras: Semelhanças e diferenças. *Revista de Administração Pública*, 40(4), 679-698.

Reif, L. (2004). *The ombudsman, good governance and the international human rights system.* Leiden, Holanda: Springer Science+Business Media Dordrecht.

Santos, A. R., Costa, J. I. P., Burguer, F., & Tezza, R. (2016, Setembro). O papel da ouvidoria pública: Uma análise a partir das dimensões funcional, gerencial e cidadã. *XL Encontro Nacional da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Administração,* Costa do Sauípe, BA.

Santos, A. R., Costa, J. I. P., Chichorro, F., & Luca, C. (2015, Setembro). A produção acadêmica sobre ouvidoria pública: Um estudo em eventos e periódicos no período de 2002 a 2013. *XXXIX Encontro Nacional da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Administração*, Belo Horizonte, MG.

Secretaria de Assuntos Estratégicos. (2013). *Governo define que a classe média tem renda entre R$ 291 e R$ 1.019.* Recuperado de http://www.sae.gov.br/imprensa/sae-na-midia/governo-define-que-a-classe-media-tem-renda-entre-r-291-e-r-1-019-cidade-verde-em-24-07-2013/

Silva, A. (2015). *Cordel da ouvidoria.* (Tiragem limitada). Tribunal Regional do Trabalho – 13ª Região. João Pessoa, PB: Ouvidoria TRT 13ª Região.

Siraque, V. (2005). *Controle social da função administrativa do Estado: Possibilidades e limites na Constituição de 1988*. São Paulo, SP: Saraiva.

Souza, S. A. (2016). O que é um tribunal de contas? Estudo sob a perspectiva popular, em Curitiba (PR). *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, 21(70), 282-302.

Teixeira, M. A. C. (2012). *Estado, governo e administração pública.* Rio de Janeiro, RJ: Editora FGV.

Tran, M. A., Nguyen, B., Melewar, T. C., & Bodoh, J. (2015). Exploring the corporate image formation process. *Qualitative Market Research: An International Journal,* 18(1), 86-114.

Vaz, J. C. N., & Rocha, V. G. (2005). Imagem das instituições públicas brasileiras: A utilização da promoção como ferramenta para evitar sua deterioração. *Revista Gestão e Planejamento*, 12(Ano 6), 53-70.

Vázquez, M. L., Silva, M. R. F., Gonzalez, E. S. C., Diniz, A. S., Pereira, A. P. C., Veras, I. C. L., & Arruda, I. K. G. (2005). Nível de informação da população e utilização dos mecanismos institucionais de participação social em saúde em dois municípios do Nordeste do Brasil. *Ciência & Sáude Coletiva*, 10(Sup. 1), 141-155.

Worcester, R. (2009). Reflections on corporate reputations. *Management Decision*, 47(4), 573.

Vianna, R. A. (2008). *Ouvidoria: cidadania e poder dos públicos.* Joinville, SC: Ed. Clube dos Autores.

Zouain, D. M., Cruz, B. P. A., & Ross, S. D. (2008). Imagem da Polícia Militar do Rio de Janeiro pela ótica da classe social dos cidadãos pesquisados. *Revista Administração em Diálogo*, 10(2), 1-20.

O PAPEL POLÍTICO DOS AGENTES PÚBLICOS NA COMPRA DIRETA DA AGRICULTURA FAMILIAR EM SÃO BERNARDO DO CAMPO

THE POLITICAL ROLE OF PUBLIC AGENTS IN DIRECT PROCUREMENT FROM FAMILY AGRICULTURE IN SÃO BERNARDO DO CAMPO

EL PAPEL POLÍTICO DE LOS ACTORES PÚBLICOS EN LA COMPRA DIRECTA DE LA AGRICULTURA FAMILIAR EN SÃO BERNARDO DO CAMPO

RESUMO

O presente artigo analisa o papel dos atores governamentais, ou seja, do alto escalão, dos dirigentes públicos e da burocracia, na implementação da compra direta da agricultura familiar para a merenda escolar no município de São Bernardo do Campo, que alcançou o direcionamento de 100% dos recursos fornecidos pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) para as cooperativas de agricultores. A análise da experiência está baseada no período de sua implementação (de 2009 a 2012), e pode ser caracterizada como qualitativa e de campo. O texto aborda uma discussão teórica sobre o papel dos atores na implementação das políticas públicas, seguida de uma contextualização sobre a experiência de São Bernardo do Campo e da análise do papel dos atores em sua implementação. O artigo conclui que a atuação discricionária e politicamente orientada da equipe envolvida na implementação foi fundamental para atender às diretrizes nacionais.

PALAVRAS-CHAVE: Implementação, políticas públicas, compras públicas, agricultura familiar, São Bernardo do Campo.

Deloise de Fátima Bacelar de Jesus - deloise.jesus@gmail.com
Mestre em Ciências Humanas e Sociais pela Universidade Federal do ABC – Santo André – SP, Brasil

Tamara Ilinsky Crantschaninov - tami.crants@gmail.com
Doutoranda em Administração Pública e Governo pela Fundação Getúlio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo – São Paulo – SP, Brasil

Submetido 21.03.2017. Aprovado 11.08.2017

Avaliado pelo processo de *double blind review*.

DOI: http://dx.doi.org/10.12660/cgpc.v22n73.67208

Esta obra está submetida a uma licença Creative Commons

Abstract

The present article analyzes the role of government actors, i.e., high-ranking officials, government leaders and bureaucracy, in implementing direct procurement from family agriculture for school meals in the municipality of São Bernardo do Campo, SP, Brazil, which met the allocation target of 100% of the funds provided by the National Education Development Fund (FNDE) for farmers' cooperatives. The analysis of the experience is based on its implementation period (2009 to 2012), and can be characterized as qualitative and field research. The text presents a theoretical discussion about the role of actors in the implementation of public policies, followed by a contextualization of the experience in São Bernardo do Campo and an analysis of the role of actors in its implementation. The article concludes that the implementation team's discretionary and politically oriented action was fundamental to meet national guidelines.

Keywords: *Implementation, public policy, public procurement, family agriculture, São Bernardo do Campo.*

Resumen

Este artículo examina el papel de los actores gubernamentales, es decir, del alto mando, de los líderes públicos y de la burocracia en la ejecución de la compra directa de la agricultura familiar para el comedor escolar en São Bernardo do Campo, que logró dirigir 100 % de los recursos proporcionados por el Fondo Nacional de Desarrollo de la Educación - FNDE a las cooperativas de agricultores. El análisis de la experiencia se basa en el período de su implementación (2009 a 2012), y puede caracterizarse como cualitativo y de campo. El texto aborda una discusión teórica sobre el papel de los actores en la implementación de políticas públicas, seguida de una contextualización de la experiencia del municipio de São Bernardo do Campo (SP) y del análisis del papel de los actores en su implementación. El artículo concluye que el trabajo discrecional y políticamente orientado del equipo involucrado en la implementación fue esencial para cumplir las directrices nacionales.

Palabras clave: *Implementación, políticas públicas, compras públicas, agricultura familiar, São Bernardo do Campo.*

INTRODUÇÃO

Especialmente a partir do processo nacional de redemocratização e da reforma do Estado na década de 1990, a busca pela eficiência e proximidade com os cidadãos contribuiu com o movimento de descentralização, que fez com que as esferas locais, especialmente as administrações municipais, passassem a ser as principais responsáveis pela operação de fato das políticas sociais (Farah, 2000). Assim, entre as fases utilizadas para estudar o instrumento analítico conhecido como ciclo das políticas públicas, é possível afirmar que a etapa da implementação é realizada de maneira precípua pela esfera municipal, de acordo com o pacto federativo instituído pela Constituição Federal de 1988. Seja porque o congresso formulou uma nova diretriz nacional para o funcionamento da administração pública, seja porque os ministérios ou secretarias estaduais instituíram determinações como pressuposto para o repasse de recursos, ou por quaisquer outras formas de coordenação governamental, quase sempre os municípios não têm oportunidade de determinar a agenda, formular ou elaborar os aspectos estruturantes de diversos temas das políticas públicas.

Por essa característica federativa, é comum que os municípios tenham que se adaptar e garantir a implementação das legislações e diretrizes impostas pelos outros entes federados. A dinâmica da implementação envolve desde regulamentações para as especificidades locais (decretos e portarias) até a adaptação de estruturas administrativas, alocação, sensibilização e treinamento de pessoal. Dessa maneira, o alinhamento e

a disposição dos diferentes atores públicos com a política pública em questão se fazem elementos essenciais para o sucesso do processo de implementação municipal de diretrizes de outras esferas de governo.

Dado esse contexto, o presente artigo busca contribuir com os estudos a respeito de implementação de políticas públicas abordando o papel do alto escalão, dos dirigentes públicos e da sensibilização da burocracia por meio da análise de um caso de implementação em esfera municipal de uma legislação nacional. O objetivo do estudo é analisar o caso da implementação da Lei n. 11.947 (2009), que determina a contratação direta de cooperativas de agricultores familiares para a merenda escolar, no município de São Bernardo do Campo, à luz da teoria sobre implementação de políticas públicas, em especial o papel dos agentes implementadores. A análise apresentada está baseada na pesquisa realizada ao longo dos anos de 2013 e 2014 para a elaboração de dissertação (Jesus, 2014) que analisou o período de implementação da experiência (de 2009 a 2012).

O artigo é constituído por três seções, além desta introdução e de suas conclusões. A primeira seção discute a bibliografia a respeito da etapa da implementação no ciclo de políticas públicas e do papel dos atores governamentais para o sucesso da implementação. A segunda descreve a política de compra direta da agricultura familiar, a metodologia empregada na pesquisa de campo realizada em São Bernardo do Campo sobre o contexto da implementação dessas compras no município, as características dos atores públicos responsáveis pela implementação, os desafios e esforços empreendidos para a implementação, assim como seus resultados e desdobramentos. A terceira seção analisa a importância e o papel dos atores governamentais, tanto no sucesso da fase inicial da implementação da experiência quanto no declínio do ritmo e na qualidade do favorecimento às cooperativas de agricultores familiares. Finalmente, as conclusões do artigo sustentam que a atuação discricionária e politicamente orientada da equipe envolvida na implementação foi fundamental para atender às diretrizes nacionais.

O PODER DE AGÊNCIA DOS ATORES NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

As teorias clássicas a respeito do ciclo de políticas públicas (Kingdon, 1984) consideram um fluxo linear entre as fases de formulação, implementação e avaliação, com uma aparente racionalidade nessa sequência. Dessa maneira, a partir das diretrizes formuladas pelos atores responsáveis pela primeira fase do ciclo, caberia aos implementadores somente as seguir a fim de atingir os resultados esperados pelos atores interessados em seus resultados. A avaliação seria responsável por verificar se a implementação se desviou ou não do plano inicial, e, caso se desviasse, a política pública seria considerada fracassada por não cumprir com os ensejos de seus formuladores.

Apesar de ser amplamente difundida e utilizada no ensino de Administração Pública, essa abordagem apresenta diversos desafios de aplicabilidade. O primeiro é que ela considera que a política pública é dada num cenário estático, um jogo de uma rodada só, sem possibilidade de mudanças posteriores. Ainda, pressupõe-se que os formuladores

têm acesso a todas as informações necessárias para a composição da estratégia de formulação, e seu diagnóstico está correto em todas as vezes, o que é faticamente impossível. A sociedade é composta de inúmeras incertezas, dada a alta complexidade das interações sociais. Ela também ignora que os responsáveis pela implementação de determinada política têm vontade própria, que pode diferir da dos formuladores.

A abordagem processualista, por sua vez, acredita que existe uma retroalimentação entre as fases de implementação e formulação da política pública (Barrett, 2004). Isso quer dizer que, enquanto a política é implementada, é possível promover ajustes no plano formulado originalmente, de modo que corresponda, de maneira mais fidedigna, à realidade. Os desafios encontrados durante a implementação permitem a correção de rota e incorporam novos elementos à formulação, tornando a política pública mais rica.

Na prática, o que existe é um processo de negociação entre implementadores e formuladores – a implementação é mais um jogo do que a aplicação de um plano, ao pé da letra. Contudo, esse jogo só é possível de ser compreendido a partir da transposição do modelo racional de burocracia, consagrado por Weber (1982), que entende o burocrata como sujeito não interessado, particularmente, na condução da política pública por caminhos diferentes do programado. O modelo processual entende, ao contrário, que o burocrata é autointeressado, ou seja, pode ter opiniões divergentes das do formulador da política pública, e, sendo responsável por sua implementação, poderá se utilizar da sua discricionariedade para alterar o plano original.

A compreensão da discricionariedade do burocrata é fundamental para entender o poder de agência do implementador, ou seja, seu poder de agir de acordo com seu autointeresse. A discricionariedade é a margem de abertura interpretativa com que cada implementador conta no momento de sua ação. A depender das estruturas de controle e autonomia, a discricionariedade pode variar para mais ou menos. Em alguns casos, é positivo que o burocrata conte com o maior grau de discricionariedade possível – por exemplo, um médico que precisa se utilizar de seus conhecimentos específicos para uma operação cirúrgica. Em outros, como no caso de aplicação de padrões de vigilância, quanto menos discricionariedade, melhor.

Contudo, a maior parte das políticas sociais não se encontra em nenhum desses extremos, e o poder de agência do implementador depende da fluidez de cada modelo de política pública, e também do papel que este ocupa na estrutura de comando da política. Sobre o assunto, Bonis e Pacheco (2010) consideram a necessidade de elucidar o papel do que chamam de dirigente público, “pessoas que ocupam cargos no alto escalão governamental, com responsabilidade significativa pelas políticas públicas e pelo desenho das organizações públicas, respondendo diretamente aos ministros ou secretários de Estado” (pp. 329-330). Ou seja, são funcionários administrativos, mas que devem utilizar seus conhecimentos e responsabilidades para direcionar a política pública, conforme as orientações políticas de seus superiores. Eles são responsáveis por garantir a executabilidade da ideia original da política pública, pela qual esta foi formulada. Por

isso, precisam gozar de discricionariedade para realizar ajustes durante sua implementação. Bonis e Pacheco (2010) inclusive destacam que uma das principais divergências entre o dirigente público e o burocrata é seu nível de discricionariedade: enquanto a do dirigente público é média, a do burocrata deve ser baixa. Além disso, os dois perfis têm motivações distintas: enquanto o dirigente público se move pela maximização dos resultados esperados, o burocrata deve se atentar à aplicação impessoal das regras. Os autores ainda ressaltam as diferenças de recursos de poder (conhecimento técnico do burocrata e conhecimento gerencial do dirigente público), o acesso à posição (concursos e processos seletivos para o burocrata e indicação para o dirigente público), a permanência no cargo (longa para o burocrata e curta para o dirigente público) e o grau de responsividade (baixa para o burocrata e média-alta para o dirigente público).

Ao definir a divisão entre os perfis, é possível compreender melhor onde deve residir o poder de agência do agente público e sua discricionariedade. A partir da experiência de São Bernardo do Campo na implementação da compra direta da agricultura familiar, será discutido como esse poder se manifesta por meio das ações dos funcionários públicos daquele município.

A IMPLEMENTAÇÃO DA COMPRA DIRETA DA AGRICULTURA FAMILIAR EM SÃO BERNARDO DO CAMPO

O favorecimento da agricultura familiar por meio do uso do Poder de Compra do Estado é uma das estratégias do Programa Federal "Fome Zero", criado em 2003, e está relacionado com distintas políticas públicas (Silva, Grossi, & França, 2010). Há várias possibilidades de aquisição pública de alimentos, como é o caso das refeições hospitalares, dos restaurantes populares e da merenda escolar. No entanto, como a atual estrutura de compras públicas ainda é bastante complexa, os agricultores familiares possuem grande dificuldade de vender seus produtos para o governo por meio de licitações tradicionais, por exemplo pela falta de conhecimento do modo de operação das complexas regras dos editais de licitação, do acesso aos sistemas eletrônicos de licitação e da obtenção de toda a gama de documentações que são exigidas nesse modelo de contratação.

O movimento de uso do Poder de Compra do Estado dos anos 2000 (Jesus, 2013) resultou em um conjunto de ações que favorecem a agricultura familiar nos processos de compras públicas federais, a exemplo do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e da possibilidade presente na Lei Federal n. 11.947 (2009). Ambos os programas permitem que as aquisições sejam feitas por meio de processos de chamadas públicas, e não de licitação. Essa possibilidade retira grande parte das necessidades de apresentação de documentos e facilita o processo, de modo que apenas os agricultores familiares individualmente ou em organizações (cooperativas e associações) possam fornecer para essas aquisições.

A Lei n. 11.947 (2009) trata, entre outros temas, de definições para os repasses do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) para a merenda escolar. A legislação explicita quais são os parâmetros para a aquisição de merenda, quais os objetivos do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e qual a lógica da transfe-

rência federal (para os estados, municípios e distrito federal) dos recursos do PNAE por meio do FNDE. Entre suas diretrizes, a lei, em seu 14o artigo, determina que, entre os recursos recebidos por meio do FNDE, no mínimo, 30% deles devem ser destinados à aquisição de produção proveniente da agricultura familiar. Os mecanismos para a operação desse dispositivo, tais como as determinações do chamamento público e as regras para a aquisição dos agricultores, foram explicitados nas Resoluções FNDE n. 38 (2009) e n. 26 (2013).

A compra direta da agricultura família promovida pela legislação avança por estimular a aquisição de alimentos *in natura*, com um potencial muito superior às ofertas industrializadas (Mossmann & Teo, 2017). Também propicia ganhos em termos de geração de emprego e renda para as famílias de agricultores, por meio de suas associações e cooperativas, que passam a se apropriar da renda que antes era direcionada para os atravessadores e para as grandes redes de distribuição de alimentos. Além dos ganhos pela relação direta, a política de compras avançou por simplificar a relação para as aquisições, considerando que parte do afastamento desses produtores do mercado público se deu em virtude da complexidade das regras das compras públicas. Para Mossmann e Teo (2017):

> . . . essa legislação colocou em cena inovações relevantes no âmbito da simplificação das compras públicas e do fortalecimento da agricultura familiar. Sob esta perspectiva, o PNAE passa a representar uma via para os agricultores familiares comercializarem seus produtos, constituindo um novo e expressivo mercado institucional (p. 32).

A Resolução FNDE n. 38 (2009) determinou que a compra direta da agricultura familiar deveria priorizar os produtores locais dos municípios que realizam as contratações e autorizou que, nos casos em que isso não fosse possível, a compra priorizasse os agricultores da mesma "região, do território rural, do estado e do país, nesta ordem de prioridade" (Resolução FNDE n. 38, 2009, Artigo 18º, § 4º). Outra característica marcante dessa regulamentação foi a exigência de que os lotes de compras deveriam ser divididos em tantas parcelas quanto possível, "considerando a sazonalidade e as peculiaridades da produção da agricultura familiar" (Resolução FNDE n. 38/2009, Artigo 19º, IV) com o objetivo de favorecer o máximo de produtores existentes. Já a Resolução FNDE n. 26 (2013) avançou por explicitar melhor a operação do chamamento público, especialmente no que diz respeito às regras de preferência e de desempate.

Assim, a Lei n. 11.947 (2009) e suas regulamentações apresentaram um grande desafio de implementação para todos os entes federados que recebem recursos do FNDE, fazendo com que tivessem que organizar suas burocracias para compreender e operar os chamamentos públicos. Outro desafio em termos de implementação seria a comunicação da nova possibilidade de fornecimento para os agricultores familiares, assim como a organização das logísticas para recebimento dos produtos e entrega nas escolas, considerando que o número de fornecedores seria maior do que aquele que existia quando as aquisições eram feitas em lotes fechados nos processos de licitação, tendo um único ou poucos fornecedores para o município.

O estudo de caso no qual este artigo se baseou (Jesus, 2014) analisou a experiência de compra direta da agricultura familiar no município de São Bernardo do Campo, no período de sua implementação (de 2009 a 2012), a partir de uma análise qualitativa e por meio de pesquisa de campo. Para o estudo, foi realizada a sistematização de elementos verificados na revisão bibliográfica como essenciais para a compreensão das experiências de uso do poder de compra de Estado, a fim de investigar sua relação com a promoção do desenvolvimento local.

O instrumento elaborado para análise do caso buscou compreender os seguintes eixos do objeto de estudo: (I) caracterização do município (perfil econômico, social, educacional etc.); (II) caracterização da experiência (tipo de uso do Poder de Compra do Estado; objetivos/ razões que justificam a prática; período de duração da experiência; orçamentos [anual e mensal]; parcerias; origens dos recursos; responsáveis; ações de monitoramento/avaliação interna; quantidade de atores beneficiados); (III) ações destinadas à realização da experiência (normatização (leis/decretos/portarias); alterações nos processos de compras; estratégias de divulgação/sensibilização dos fornecedores; sistema de seleção de fornecedores; capacitação de pessoal responsável pela implementação da ação; apoio/instruções aos fornecedores); (IV) resultados da implementação (qualidade dos bens/serviços adquiridos; cumprimento dos prazos de entrega; atingimento do público-alvo pretendido); (V) impactos para a prefeitura (variação da verba obtida por fornecedor; variação da qualidade de produção/serviço; variação no período de fornecimento para o setor público); e (VI) impactos para as organizações beneficiadas (variação da renda obtida por fornecedor; variação na capacidade administrativa; variação das condições de trabalho; variação na qualidade dos bens/ serviços ofertados; variação na capacidade de investimento; variação na geração de impactos ambientais).

Para compor as informações requeridas pelo instrumento de análise do caso, foram realizadas pesquisas em fontes de dados oficinais, tais como o FNDE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2017), Portal da Transparência da Prefeitura de São Bernardo do Campo, entre outras fontes; análise dos processos administrativos das compras realizadas com a agricultura familiar no município e a partir de entrevistas semiestruturadas realizadas com membros da Secretaria de Educação e Cultura da Prefeitura de São Bernardo do Campo (a secretária municipal e outros seis membros da Divisão de Alimentação Escolar) e com membros de sete entre as 22 cooperativas e associações que eram fornecedoras do município, na sede dessas organizações (cooperativas e associações) de agricultura familiar que forneceram para o município de São Bernardo do Campo entre 2010 e 2013. Também foram solicitadas informações adicionais a partir do canal que atende à Lei de Acesso à Informação (Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011).

A pesquisa demostrou que o município de São Bernardo do Campo está entre os primeiros a concluírem a implementação da compra direta, conseguindo, inclusive, destinar 100% dos recursos do PNAE para a agricultura familiar. O município está localizado no estado de São Paulo, na região

metropolitana da cidade de São Paulo. Possui aproximadamente 765.463 habitantes, de acordo com dados de 2010 do IBGE, e 409,478 km² de extensão segundo a mesma fonte, além de possuir a sétima maior receita orçamentária entre os municípios brasileiros. Mas, em contraste com a atuação dos setores industrial e de serviços, a participação agropecuária do município é praticamente inexpressiva. De acordo com o IBGE, em 2006, o município de São Bernardo do Campo possuía apenas 29 unidades agropecuárias, distribuídas em 1,78 km².

Também foi verificado que a motivação para implementar a compra direta da agricultura familiar não surgiu da necessidade de fomentar a agricultura no próprio município. Não havia organizações com Declaração de Aptidão (DAP) do Programa Nacional de Agricultura Familiar (Pronaf) em São Bernardo do Campo, tendo os agricultores do município que se interessaram em vender para a merenda escolar que se associarem à organização mais próxima, a Cooperativa dos Agricultores Familiares de Guarulhos e Região (Agroverde), pois estavam em número muito pequeno para estabelecer uma organização própria.

De maneira sintética, é possível afirmar que o histórico profissional dos atores públicos responsáveis pela implementação da compra direta da agricultura familiar foi muito favorável no caso de São Bernardo do Campo. O prefeito do município nos mandatos 2009-2012 e 2013-2016, Luiz Marinho (PT), foi presidente do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea) entre 2003 e 2004, quando auxiliou na coordenação das ações para o crédito à agricultura familiar. Em 2005, assumiu o Ministério do Trabalho e Emprego e, em 2007, o Ministério da Previdência Social. Enquanto ministro, participou da elaboração das ações do Programa "Fome Zero", entre as quais estava a diretriz de conectar a produção da agricultura familiar com o consumo da merenda escolar. A Secretária Municipal de Educação, Cleuza Repulho, trabalhava no FNDE e participou das atividades que concretizaram a compra direta da agricultura familiar. Por fim, a figura que mais se mostrou central para a implementação da experiência foi a do então funcionário João Tadeu, que participou diretamente da elaboração do Programa "Fome Zero" em 2003, a convite do então ministro extraordinário João Graziano da Silva, na pasta de Segurança Alimentar e Combate à Fome. No período, contribuiu com a formulação do PAA.

Nos anos de 2000 a 2012, os repasses do PNAE representaram, em média, 27% do orçamento da merenda escolar no município de São Bernardo do Campo, sendo o restante do orçamento composto por recursos do tesouro do município. Antes da implementação da experiência, em 2009, nenhum agricultor familiar, individualmente ou por meio de organizações coletivas, fornecia diretamente para a merenda escolar no município de São Bernardo do Campo. Em 2010, o município destinou 28% dos recursos do PNAE para a agricultura familiar, passando em 2011 para 86,4%, em 2012 para 87,1% e em 2013 para 86,5%. Além do valor dos gêneros em si, as cooperativas recebem um acréscimo de até 33% sobre o preço dos produtos para custear as despesas de frete e embalagem.

Nos três anos da experiência, foram selecionadas 22 organizações. Em sua maioria, as organizações estão sediadas em municípios

próximos à região metropolitana da cidade de São Paulo. As demais se encontram no interior do Estado de São Paulo, ou em distintos estados do Sul do País.

Para implementar a experiência, foi necessário enfrentar barreiras à transição. A entrevista realizada com o ex-funcionário João Tadeu revelou que houve uma forte resistência das nutricionistas que atuavam no período em adquirir da agricultura familiar, sendo necessário um longo esforço de convencimento para demonstrar a qualidade e a diversidade dos produtos oferecidos por essas organizações. O setor jurídico do município também precisou ser convencido de que não descumpriria a Lei n. 8.666/93 ou nenhuma outra legislação.

No início da implementação da experiência, também houve certa relutância das merendeiras das escolas do município na aceitação dos produtos da agricultura familiar, pois nem todos atendiam aos padrões aos quais elas estavam acostumadas quando as compras eram feitas exclusivamente de atacadistas. Alguns produtos oriundos da agricultura familiar são entregues em tamanhos diferentes uns dos outros, o que dificulta seu manejo e preparo. Para solucionar essa questão, a prefeitura fez uma ação de sensibilização inicial, sorteando 70 funcionárias entre as merendeiras das escolas do município para participarem de um conjunto de excursões que as levou para conhecer cooperativas de agricultura familiar, ajudando-as a compreender e a se sensibilizar com as dificuldades e fragilidades institucionais dos pequenos produtores. Além disso, a experiência serviu para que os agricultores pudessem ouvir diretamente das cozinheiras queixas e sugestões sobre como os produtos devem ser entregues.

Duas vezes por ano, durante as formações realizadas com os funcionários das escolas, continua a haver sorteio de um grupo de cerca de 5 a 10 merendeiras por vez para visitas nas cooperativas de agricultura familiar. A questão da agricultura familiar sempre é reforçada nas formações, por meio de palestras de membros das organizações de agricultores familiares e da apresentação de vídeos elaborados nas visitas às sedes das organizações.

Especificidade e realizações da experiência de São Bernardo do Campo

Assim que a Lei Federal n, 11.947 (2009) foi promulgada, uma equipe de funcionários da Divisão de Alimentação Escolar foi designada para localizar organizações de agricultores familiares que pudessem fornecer os 30% requisitados pelo FNDE e descobrir como realizar as chamadas públicas, as compras e os pagamentos. Em seguida, foi iniciado o processo de criação da Comissão de Implementação, Acompanhamento e Execução da Aquisição de Produtos da Agricultura Familiar Rural para a Merenda Escolar do Município de São Bernardo do Campo, doravante denominada apenas de Comissão, criada pelo Decreto n. 17.064 (2010).

A Comissão, formada por membros dos distintos órgãos responsáveis pelas decisões da merenda, ficou responsável por planejar as quantidades e os itens a serem solicitados nas chamadas públicas, garantindo que o solicitado representasse o disponível nas cooperativas já contatadas. Ela também teve que estudar os procedimentos legais para a

elaboração da chamada pública e dos contratos com as cooperativas. A Comissão também ficou responsável por manter contato com as organizações de agricultores familiares e tomar a decisão sobre quais cooperativas credenciadas poderiam firmar contratos e definir os pagamentos.

Para garantir que houvesse organizações com DAP Jurídica que viessem a fazer parte da chamada pública, membros da Comissão em 2010 tiveram que avisar as cooperativas e associações mais próximas do município sobre a existência da chamada pública, e informar de quais documentos elas precisariam para estarem aptas a vender para a prefeitura. De acordo com a supervisora Vanessa, sem que a prefeitura de São Bernardo do Campo custeasse as visitas até a sede das organizações (translado, alimentação e hospedagem, quando necessário), tanto nos períodos de sensibilização quanto para contínuas visitas de avaliação e resolução de conflitos, não teria sido possível adquirir da agricultura familiar nas quantidades e com a qualidade atualmente atingida.

Na ocasião, os funcionários analisavam os documentos que os agricultores possuíam e orientavam quais ações deveriam ser feitas para que eles pudessem passar a vender para a prefeitura, além de realizar checagem de área de plantio, verificação das estruturas das organizações, da documentação dos agricultores e da qualidade dos produtos. A visita a campo também serviu para descobrir quais eram os produtos oferecidos pelos agricultores familiares da região, de modo a adequar o cardápio aos itens disponíveis e definir as quantidades a serem solicitadas no edital das chamadas públicas.
Além disso, para conseguir realizar a compra dos agricultores familiares, especialmente nos primeiros anos de chamada pública, foi preciso São Bernardo do Campo ser mais flexível no processo de contratação, pois as cooperativas ainda não possuíam uma capacidade de produção suficiente nem a capacidade de entregar todos os documentos prontamente. A Comissão optou por não aplicar sanções em todos os casos em que houvesse atrasos ou problemas com a entrega dos produtos, pois, dada a fragilidade institucional das organizações de agricultores familiares, a aplicação de sanções levaria a prejuízos financeiros percentualmente tão altos, em relação aos recursos das organizações, que a manutenção da entrega deixaria de ser possível.

Todos esses esforços permitiram que São Bernardo do Campo conseguisse adquirir quase a totalidade dos recursos do PNAE de organizações de agricultores familiares. Esses esforços levaram a uma revisão do planejamento e da gestão dos contratos da merenda escolar, o que permitiu um cardápio mais diversificado. As compras da agricultura familiar, associadas às transformações no cardápio do município, permitiram reduzir a incidência de açúcar, gorduras, conservantes e alimentos embutidos no cardápio da merenda escolar. Até a publicação deste estudo, nenhuma das bebidas oferecidas aos alunos (sucos, leite, entre outras) contém açúcar. O fato de a qualidade das frutas e verduras ter melhorado também colaborou para que os alunos consumissem mais esses produtos.

O paradigma do preço na implementação da experiência

Até este momento, todas as ações voltadas

à implementação da experiência foram baseadas no diálogo e organizadas de modo a favorecer os agricultores. Especialmente porque, por meio das visitas às organizações, os membros da Comissão conheceram a realidade da vida dos agricultores e adquiriram um senso de responsabilidade com o sucesso da experiência. Contudo, a saída do funcionário João Tadeu provocou uma ruptura no favorecimento dado aos agricultores em 2010 e 2011.

Enquanto o funcionário Tadeu conduziu o processo, a chamada pública deveria servir apenas para notificar as organizações de agricultores familiares sobre a oportunidade de venda, informando as quantidades e os preços praticados no mercado. As organizações, por sua vez, deveriam apresentar um projeto de venda, informando seus custos, quantidades de interesse e preços. Feito isso, caso houvesse mais de uma organização interessada em vender o mesmo produto, a entidade compradora deveria utilizar os critérios previstos na Resolução FNDE n. 38 (2009) para estabelecer o desempate. A resolução afirmava que deveria ser dada prioridade para os produtores locais, seguidos pelos da região, do estado e do País, nessa ordem. Também indicava que deveria ser dada prioridade para os produtores de itens orgânicos, para os assentados da reforma agrária, quilombolas e indígenas. No entanto, a redação não esclarecia o que, de fato, deveria ser uma chamada pública, e relatava de maneira confusa qual deveria ser a ordem de prioridade.

Na prática, os conflitos eram negociados entre todos os interessados, e todas as organizações que se inscreveram nas chamadas públicas de 2010 e 2011 foram selecionadas para vender para São Bernardo do Campo. No entanto, com a saída do funcionário Tadeu, o preço passou a ser utilizado como critério final de desempate. De acordo com as cooperativas entrevistadas, é o que também acontece em grande parte das prefeituras que adquirem da agricultura familiar. Na resolução de 2009, não houve nenhuma referência à utilização do preço como critério de desempate. Ainda assim, não havia sido indicada uma solução para os casos em que os critérios de desempate apontados não fossem suficientes para a seleção, o que permitiu que as prefeituras aproveitassem para conseguir preços mais vantajosos para o município. Atraídas pelo volume e constância das vendas para São Bernardo do Campo, as organizações de agricultores familiares competiam entre si para oferecer o menor preço. No entanto, como possuíam pouco conhecimento sobre a estrutura de vendas para o setor público, acabaram por operar em prejuízo, uma vez que as quantidades realmente adquiridas por São Bernardo do Campo acabaram por ser inferiores ao que havia sido contratado, tendo em vista adequações dos cardápios e cortes do orçamento do município ao longo do ano.

As organizações que forneciam hortaliças e frutas foram as mais prejudicadas, pois dependiam de tabelas de preço fixas para determinar seus preços, e, tendo adotado percentuais muito baixos, chegaram a não ter como cobrir seus custos. Em alguns casos, as organizações optaram por não entregar ao município para não operar em prejuízo.

O PAPEL POLÍTICO DO FUNCIONÁRIO PÚBLICO NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A escolha do município de São Bernardo do Campo para o estudo de caso mostrou-se bastante apropriada, já que a experiência reúne um conjunto de medidas imprescindíveis para o sucesso das compras diretas da agricultura familiar, ao mesmo tempo que apresenta questões a serem melhoradas, configurando um caso representativo da implementação de diretrizes federais em contexto municipal.

Os entrevistados na prefeitura de São Bernardo do Campo e nas organizações de agricultores familiares sustentaram que, se não houvesse sido implementada a Lei 11.947 (2009) e feitos os esforços de mobilização de adequação das regras para os agricultores familiares, nenhum desses grupos seria hoje fornecedor da prefeitura de São Bernardo do Campo. Ainda assim, especialmente para os produtores de grãos e de hortifrúti, se não houver uma intensificação da governança nas questões logísticas e de preço, a tendência é que seja cada vez mais difícil manter as compras.

No caso de São Bernardo do Campo, os principais perfis envolvidos com a implementação, tanto os políticos quanto os dirigentes públicos, estavam alinhados e comprometidos com o favorecimento aos agricultores familiares, para além dos procedimentos burocráticos estabelecidos na legislação vigente. Sem o acompanhamento adicional realizado por toda a equipe do município, dificilmente seria possível atingir os resultados obtidos a partir da ação discricionária dos funcionários envolvidos.

O servidor Tadeu exerceu o papel de dirigente público descrito por Bonis e Pacheco (2010), utilizou-se de criatividade e inovação para atingir os resultados almejados, com benefícios para as cooperativas e, sobretudo, para a merenda escolar dos estudantes. Associados à diretriz federal, o empenho e os recursos mobilizados pelo dirigente público foram capazes de superar a inércia da máquina pública.

Ainda assim, o comprometimento do alto escalão e do dirigente público não teria sido suficiente para o sucesso da implementação, considerando todo o conjunto do desenho da política (benefício para os agricultores familiares e para a merenda escolar) se não tivesse sido alcançada a sensibilização da burocracia que opera o cotidiano da política. Esses atores realizaram um conjunto variado de ações que não estavam previstas em lei, mas sem as quais as aquisições da agricultura familiar nas quantidades e com a qualidade atuais não seria possível. No início da implementação, houve um empenho explicito em garantir que uma grande quantidade de organizações de agricultores familiares fosse fornecedora da merenda escolar, e que esse fornecimento possibilitasse ganhos significativos para os agricultores beneficiados. Para tanto, houve a criação de uma série de instrumentos para o planejamento dessas compras. A criação de uma comissão intersetorial para lidar com as demandas que esse desafio imporia foi uma medida central. Nos primeiros anos de implementação, mais precisamente entre 2009 e 2011, favorecer a agricultura familiar, ainda que as organizações não pertencessem às fronteiras administrativas do município, foi o principal objetivo da implementação da experiência.

Esse objetivo refletiu-se na redução das exigências burocráticas, no auxílio técnico fornecido às organizações que se apresen-

taram como potenciais fornecedores, na busca ativa por organizações fornecedoras e especialmente nos encontros estabelecidos entre os dois grupos: burocracia pública e organizações de agricultores familiares. Esses encontros construíram dois importantes ganhos para o alcance das compras da agricultura familiar nas quantidades e na qualidade atualmente praticadas. O primeiro deles foi a sensibilização da burocracia responsável pela implementação da experiência (a Divisão de Alimentação Escolar e a Comissão) para as condições de vida e de trabalho dos agricultores familiares. Permitiu que esses atores da burocracia se certificassem da importância da experiência, identificassem o apoio que seria necessário para tornar a implementação da Lei n. 11.947 (2009) possível e adquirissem um senso de responsabilidade sobre a implementação da experiência.

O segundo grande ganho desses encontros foi o fortalecimento da capacidade das organizações de agricultores familiares em vender para a prefeitura. Nos primeiros anos, nenhuma das organizações tinha vendido para prefeituras por meio das regras do PNAE, havia desconfianças acerca da garantia do pagamento e dúvidas sobre como deveriam atuar, questões que foram solucionadas pela realização de reuniões.

No entanto, as entrevistas com os atores envolvidos na implementação da experiência mostraram que houve um declínio na disposição da prefeitura de São Bernardo do Campo em favorecer as organizações de agricultores familiares. A aplicação de sanções em vez da resolução de conflitos por meio do diálogo tornou-se mais frequente, e a resolução de questões para as quais antes houve um empenho em benefício dos agricultores (como o preço de referência e a redução de questões burocráticas) passou a ser menos frequente. Houve uma série de prejuízos financeiros para as cooperativas de hortifrúti e o encerramento de contratos que poderiam ter sido renovados. Cada vez mais, o tratamento dado às organizações de agricultores familiares aproximou-se do oferecido às fornecedoras tradicionais.

Assim, a saída do funcionário Tadeu e o desgaste gerado pela rotina ao longo da experiência parecem ter feito com que essa disponibilidade de superar as exigências legais para favorecer os agricultores familiares tenha caído. Por desconhecer a realidade das cooperativas de agricultores familiares e priorizar uma economia de recursos não condizente com a características dessas organizações, os próximos servidores responsáveis por implementar a política colocaram em risco todo o sucesso anterior da implementação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo deste artigo foi discutir o papel dos atores governamentais na implementação de políticas públicas, por meio da análise da experiência de São Bernardo do Campo na implementação da Lei 11.947 (2009). O artigo discutiu a centralidade das ações de implementação para o cotidiano dos municípios, suas principais características e a relevância do papel dos atores governamentais para o seu sucesso.

Como observado no caso de São Bernardo do Campo, a implementação demanda um grande esforço de inovação para superar questões que não foram previstas pelas

diretrizes impostas pelo governo federal. A inexistência, não formalização ou fragilidade institucional das cooperativas, a resistência a utilizar mecanismos de compra distintos dos padrões de licitações consolidados na administração pública brasileira, a desconfiança sobre a qualidade dos produtos ofertados pela agricultura familiar e o desconhecimento sobre a estrutura produtiva agrária nacional, assim como uma simples tendência à inércia, foram barreiras inesperadas impostas ao processo de implementação que requereram a ação inventiva e politicamente orientada do servidor alocado como dirigente público. Sem esses esforços empreendidos pelo ator-chave, a implementação poderia não ter sido bem-sucedida, como ficou comprovado pela alteração dos rumos da experiência após a saída do funcionário Tadeu.

A decisão por aproximar as nutricionistas, merendeiras e operadores das chamadas públicas da realidade das cooperativas de agricultores também foi crucial não apenas para sensibilizá-los da importância da política, mas para que pudessem antecipar, compreender e estabelecer estratégias de superação às questões que limitariam o sucesso da implementação.

Por outro lado, após a saída do servidor que atuava como dirigente público, um conjunto de questões que poderiam ser resolvidas caso houvesse a mesma disposição do começo da experiência acabou se sobrepondo, levando ao encerramento de contratos com algumas organizações: tabelas de preços, período de realização das chamadas públicas, burocracia etc. Além disso, a desmobilização das cooperativas acabaria por limitar a economia que já tinha sido alcançada com a saída dos atravessadores e das empresas distribuidoras de merenda da cadeia de custos desses recursos.

Assim, a experiência analisada a partir da bibliografia discutida neste artigo nos permite concluir que o posicionamento político dos funcionários públicos infere diretamente na sua capacidade de realização no trabalho, e mais, nos resultados das políticas públicas. Ao estarem diretamente envolvidos na implementação, são capazes de ressignificar atos normativos para que se adéquem à realidade vivenciada no País. Ao falarmos do contexto local, esse papel torna-se ainda mais importante, dado que a maior parte dos municípios ainda conta com uma estrutura de administração e gestão insuficiente.

REFERÊNCIAS

Barrett, S. (2004). Implementation studies: Time for a revival? *Public Administration*, 82(2), 249-262. doi:10.1111/j.0033-3298.2004.00393.x

Bonis, D. de, & Pacheco, R. S. (2010). Nem político nem burocrata: O debate sobre o dirigente público. In F. Abrucio, M. R. Loureiro, & R. S. Pacheco (Orgs.), *Burocracia e política no Brasil: Desafio para o estado democrático no século XXI* (Vol. 1, pp. 273-295). Rio de Janeiro, RJ: Editora da Fundação Getulio Vargas.

Decreto n. 17.064, de 14 de janeiro de 2010. (2010). Dispõe sobre a criação da comissão de implantação, acompanhamento e execução da aquisição de produtos da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural para a merenda escolar de São Ber-

nardo do Campo. Recuperado de https://leismunicipais.com.br/a/sp/s/sao-bernardo-do-campo/decreto/2010/1707/17064/decreto-n-17064-2010-dispoe-sobre-a-criacao-da-comissao-de-implantacao-acompanhamento-e-execucao-da-aquisicao-de-produtos-da-agricultura-familiar-e-do-empreendedor-familiar-rural-para-a-merenda-escolar-do-municipio-de-sao-bernardo-do-campo?q=agricultura%20familiar

Farah, M. F. S. (2000). Governo local, políticas públicas e novas formas de gestão pública no Brasil. *Organizações & Sociedade,* 7(17), 59-86. doi:10.1590/S1984-92302000000100005

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2017). *Cidades: São Bernardo do Campo.* Recuperado de http://cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?codmun=354870

Jesus, D. de F. B. (2013). P*erspectivas e controvérsias sobre o uso do poder de compra do estado a partir da experiência brasileira.* Foro Bienal Iberoamericano de Estudios del Dessarrollo, Santiago, Chile. Recuperado de http://riedesarrollo.org/memorias/2013/mesas/mesa2/2.I.2%20Deloise%20de%20Fatima%20Bacelar_Perspectivas%20e%20controversias.pdf

Jesus, D. de F. B. (2014). *Limites e possibilidades do uso do poder de compra do estado em favor do desenvolvimento sustentável local e regional: Estudo de caso da implementação da Lei Federal n. 11.947/2009 no Município de São Bernardo do Campo – 2009 a 2013* (Dissertação de Mestrado, Centro de Engenharia, Modelagem e Ciências Sociais Aplicadas (CECS) da Universidade Federal do ABC, SP).

Kingdon, J. (1984). *Agendas, alternatives, and public policies.* Boston, USA: Little, Brown.

Lei nº. 12.527, de 18 de novembro de 2011. (2011). Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5o, no inciso II do § 3o do art. 37 e no § 2o do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Recuperado de < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm>.

Lei n. 11.947, de 16 de junho de 2009. (2009). Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica; altera as Leis n. 10.880, de 9 de junho de 2004, 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, 11.507, de 20 de julho de 2007; revoga dispositivos da Medida Provisória no 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, e a Lei n. 8.913, de 12 de julho de 1994; e dá outras providências. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11947.htm

Mossmann, M. P., & Teo, C. R. P. A. (2017, Abril/Junho). Alimentos da agricultura familiar na alimentação escolar: Percepções dos atores sociais sobre a legislação e sua implementação. *Interações* (Campo Grande), 18(2), 31-44. doi:10.20435/inter.v18i2.1391

Resolução/CD/FNDE n. 26, de 17 de junho de 2013. (2013). Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE. Fundo

Nacional de Desenvolvimento da Educação. Recuperado de http://www.fnde.gov.br/fnde/legislacao/resolucoes/item/4620--resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde--n%C2%BA-26,-de-17-de-junho-de-2013

Resolução/CD/FNDE n. 38, de 16 de julho de 2009. (2009). Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Recuperado de http://www.fnde.gov.br/fnde/legislacao/resolucoes/item/3341-resoluCao--cd-fnde-BA-38

Silva, J. G., Grossi, M. E., & França, C. G. (Orgs.). (2010). *Fome Zero: A experiência brasileira.* Brasília, DF: MDA.

Weber, M. (1982). *Ensaios de sociologia* (5a ed.). Rio de Janeiro, RJ: LTC.

CONDIÇÕES DO AMBIENTE SOCIOGERENCIAL E GESTÃO DA SAÚDE DOS TRABALHADORES EM UM CONTEXTO DE MUDANÇA CULTURAL

SOCIOMANAGERIAL ENVIRONMENT CONDITIONS AND EMPLOYEE HEALTH MANAGEMENT IN A CULTURAL CHANGE CONTEXT

CONDICIONES DEL MEDIO AMBIENTE SOCIOGERENCIAL Y GESTIÓN DE LA SALUD DE LOS TRABAJADORES EN UN CONTEXTO DE CAMBIO CULTURAL

RESUMO

Centrando-se no campo da gestão de pessoas na administração pública, avaliaram-se as condições do ambiente sociogerencial de um hospital universitário em relação à gestão da saúde dos trabalhadores a partir da taxonomia das condições de trabalho proposta por Borges et al. (2013) e da Política Nacional de Saúde do Trabalhador e da Trabalhadora (PNSTT). O método adotado foi uma pesquisa exploratória e descritiva com abordagem qualiquantitativa, e amostra não probabilística de 81 trabalhadores, utilizando as técnicas de grupo focal e questionário estruturado. A análise dos dados dos grupos focais e dos questionários estruturados revelou o desgaste nas relações de trabalho, pressões no ambiente sociogerencial decorrentes da infraestrutura, pouca participação nas decisões e percepção de conflitos culturais. Quanto à gestão da saúde do trabalhador no ambiente estudado, as ações estabelecidas não contemplam adequadamente os elementos presentes na PNSTT.

PALAVRAS-CHAVE: Condições de trabalho, saúde do trabalhador, ambiente sociogerencial, cultura organizacional, Política Nacional de Saúde do Trabalhador e da Trabalhadora.

Maria Teresa Pires Costa - teresapires.psi@gmail.com
Professora da Universidade Federal do Rio Grande do Norte – Natal – RN, Brasil

Silvânia da Cruz Barbosa - silv.barbosa@gmail.com
Professora da Universidade Estadual da Paraíba – Campina Grande – PB, Brasil

Submetido 31.05.2017. Aprovado 22.11.2017

Avaliado pelo processo de *double blind Review.*

DOI: http://dx.doi.org/10.12660/cgpc.v22n73.69029

Esta obra está submetida a uma licença Creative Commons

Abstract

Focusing on the field of people management in public administration, we examined the sociomanagerial environment in a university hospital with regard to its employee health management, based on the taxonomy of working conditions proposed by Borges et al. (2013) and the National Policy on Worker's Health (PNSTT). We conducted an exploratory and descriptive study with a qualitative-quantitative approach, with a non-probabilistic sample of 81 workers, using focus groups and structured questionnaires. The analysis of data from the focus groups and structured questionnaires revealed erosion in labor relations, pressure on the sociomanagerial environment due to infrastructure, scarce participation in decision making, and perception of cultural conflicts. With regard to employee health management in the environment studied, the actions established fail to adequately comply with the contents of the PNSTT.

Keywords: *Working conditions, worker's health, sociomanagerial environment, organizational culture, Política Nacional de Saúde do Trabalhador e da Trabalhadora.*

Resumen

Centrándose en el campo de la gestión de personas en la administración pública, se evaluaron las condiciones del ambiente sociogerencial de un hospital universitario en relación con la gestión de la salud de los trabajadores a partir de la taxonomía de las condiciones de trabajo propuesta por Borges et al. (2013) y de la Política Nacional de Salud del Trabajador y de la Trabajadora (PNSTT). El método adoptado fue una investigación exploratoria y descriptiva con abordaje cualitativo-cuantitativo, y muestra no probabilística de 81 trabajadores, utilizando las técnicas de grupo focal y cuestionario estructurado. El análisis de los datos de los grupos focales y de los cuestionarios estructurados reveló el desgaste en las relaciones de trabajo, las presiones en el ambiente sociogerencial derivadas de la infraestructura, poca participación en las decisiones y percepción de conflictos culturales. En cuanto a la gestión de la salud del trabajador, en el ambiente estudiado las acciones establecidas no contemplan adecuadamente los elementos presentes en la PNSTT.

Palabras clave: *Condiciones de trabajo, salud del trabajador, ambiente sociogerencial, cultura de la organización, Política Nacional de Saúde do Trabalhador e da Trabalhadora.*

INTRODUÇÃO E PROBLEMATIZAÇÃO

A modernização da gestão pública no Brasil vem se estabelecendo em várias frentes de mudança desde meados do século passado, buscando um modelo gerencial que resulte em eficiência das instituições. No bojo das mudanças, a Lei Federal n. 12.550 (2011) autorizou o Poder Executivo a criar a Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSERH), e, desde então, a empresa vem estabelecendo contratos com universidades para a gestão dos hospitais universitários federais tendo como finalidade a prestação de assistência médico-hospitalar e o apoio ao ensino e à formação no campo da saúde pública.

Tal mudança na gestão foi imposta pelo governo como única esperança para os hospitais universitários, que, uma vez contratualizados com a empresa, têm mão de obra contratada em regime celetista e sofrem readequação em seus processos gerenciais. Uma nova estrutura organizacional é adotada, e os hospitais passam a ser filiais da EBSERH, com metas definidas pela empresa (Sodré, Littike, Drago, & Perim, 2013). Ocorre que, no interior dessa mudança, há o choque de duas culturas organizacionais, uma pautada no debate, nas decisões colegiadas e na participação, típicas da gestão universitária (Bernardes, Cecílio, Nakao, & Évora, 2007; Costa, 2012), e outra pautada em competências, metas e decisões unilaterais em busca da eficiência e eficácia, essa última

decorrentes do gerencialismo na administração pública (Bresser-Pereira, 2010; Carneiro & Menicucci, 2013).

Não é objeto deste artigo discutir qual modelo gerencial é mais adequado. Importa saber que a mudança decorrente de um choque cultural provoca alterações nas condições de trabalho, das quais fazem parte as condições contratuais e jurídicas, físicas e materiais, os processos e características da atividade, e o ambiente sociogerencial, esse último referente às relações no trabalho, sendo estas importantes no estabelecimento de riscos à saúde física e psíquica do trabalhador (Borges, Falcão, Alves-Filho, & Costa, 2015; Costa, Borges, & Barros, 2015).

Os riscos à saúde provenientes das condições de trabalho são causados por fatores resultantes da relação dialética do trabalhador com seu contexto laboral. Não se pode afirmar que esses riscos sejam totalmente evitáveis. Eles estão presentes quando existem situações adversas no ambiente de trabalho (Costa, 2012; Godoy, Stecher, Toro, & Ansoleaga, 2012; Lacaz, 1996). Em pesquisas sobre a relação entre as condições de trabalho e a saúde em hospitais, constatou-se que o ambiente sociogerencial foi determinante para o adoecimento psíquico de trabalhadores (Costa, 2012; Costa et al., 2015). Assim, ambientes de risco, em que se supõe que alterações das condições de trabalho potencializaram os riscos, são importantes para a agenda de pesquisa em saúde do trabalhador e para a gestão de pessoas no serviço público.

Como forma de proteção social dos trabalhadores, foi instituída a Política Nacional de Atenção à Saúde do Trabalhador e da Trabalhadora (PNSTT), por meio da Portaria n. 1.823 (2012), cujos sujeitos são todos os trabalhadores, independentemente de seus vínculos empregatícios (PNSTT, Art. 3º). No documento, considera-se articular "as ações individuais, de assistência e de recuperação dos agravos, com ações coletivas, de promoção, de prevenção, de vigilância dos ambientes, processos e atividades de trabalho, e de intervenção sobre os fatores determinantes da saúde dos trabalhadores" (PNSTT, Art. 6º). Os agravos podem ser físicos ou psíquicos.

Nos hospitais federais de ensino que aderiram à gestão da EBSERH, pressupõe-se existir processo de mudança organizacional e de condições de trabalho. Questionou-se, então, se as mudanças empreendidas resultaram em maiores riscos à saúde dos trabalhadores e se a percepção dos riscos se diferencia entre os funcionários com vínculos contratuais estatutário e celetista.

Para investigar a problemática, este estudo adotou como campo empírico um hospital universitário localizado em uma capital do Nordeste do Brasil, contratualizado com a EBSERH no ano de 2013, adotando como objetivo geral avaliar a gestão da saúde do trabalhador em relação às condições do ambiente sociogerencial à luz da PNSTT e, como objetivos específicos, descrever o ambiente sociogerencial do contexto laboral a partir da percepção dos trabalhadores, utilizando a taxonomia das condições de trabalho proposta por Borges et al. (2013); levantar a percepção dos trabalhadores sobre a gestão da saúde em relação às condições de trabalho, identificando indícios de agravos na população estudada e os riscos psicossociais presentes; comparar critica-

mente, à luz da PNSTT, as ações de gestão da saúde do trabalhador direcionadas para os grupos ocupacionais estatutário e celetista em exercício no hospital. Tomou-se o risco como um fenômeno psicossociológico experienciado pelos indivíduos em suas dimensões material (física) e sociocultural (que atribui significado e valor); assim o conceito de percepção de risco será compreendido como o processo de assimilação, interpretação e julgamento que cada indivíduo desenvolve (a partir de sua história de vida, valores, relações sociais, etc.) diante de eventos potencialmente ameaçadores (Giulio, Vasconcellos, Günther, Ribeiro, & Assunção, 2015).

MÉTODO DO ESTUDO

Realizou-se uma pesquisa exploratória e descritiva com abordagem qualiquantitativa, pois, além do levantamento das condições de trabalho, objetivou-se a interação de modo cooperativo (Thiollent, 1996) e o estudo das leis da vida grupal (Lewin, 1978).

Participaram do estudo 81 atores sociais respondentes do protocolo de pesquisa, sendo que, destes, 16 participaram também das sessões de grupo focal. A pesquisa foi submetida à avaliação ética (CAAE 50559515.8.0000.5183) e foram seguidos os procedimentos constantes na Res. CNS n. 466/2012. A participação dos respondentes foi voluntária, sendo a amostra definida por acessibilidade, e a coleta dos dados, realizada entre março e maio de 2016.

Para a etapa quantitativa da pesquisa, o protocolo constou da ficha sociodemográfica, que levantou os dados do perfil dos pesquisados, como: idade; sexo; grau de instrução; estado civil; tempo de trabalho na instituição; vínculo empregatício com a instituição; carga horária semanal de trabalho; turno em que se concentra a escala de trabalho; categoria profissional à qual pertence (nível médio ou superior). Escolheu-se não fazer perguntas sobre o cargo nem a lotação em setor para não expor o participante à quebra de sigilo, uma vez que há no hospital setores com apenas um ou dois funcionários. Constou, ainda, do Questionário de Condições de Trabalho (QCT) (Borges et al., 2013), que contém quatro categorias de análise: 1) condições contratuais e jurídicas; 2) condições físicas e materiais; 3) processos e características do trabalho e 4) ambiente sociogerencial, sendo essa última a única escala utilizada na presente pesquisa para analisar relações existentes no ambiente de trabalho, por meio dos fatores organização das atividades, infraestrutura e pressão, participação, oferta de informações de saúde, discriminação, violência e ambiente conflitivo.

Os dados quantitativos resultantes do protocolo de pesquisa foram avaliados utilizando-se rotinas para confecção do banco de dados e testes estatísticos do programa *Statiscal Package for Social Science* (SPSS) versão 20.0.

O roteiro do grupo focal obedeceu ao proposto por Krueger e Casey (2000), contendo 14 questões divididas em questões abertas, introdutórias, de transição, questões-chave, questões finais, questão-resumo. As questões versaram sobre as condições de trabalho, a gestão da saúde do trabalhador e o conhecimento dos trabalhadores sobre a PNSTT.

As sessões de grupo focal foram gravadas com suporte de aplicativo específico abrigado em *tablet*, suas gravações, transcritas, e os participantes, codificados com a letra P e um número inteiro em ordem crescente. Em seguida, foi realizada análise de conteúdo segundo a técnica proposta por Bardin (2002).

RESULTADOS

Participaram da pesquisa 81 trabalhadores, sendo 27,2% estatutários, vinculados pelo Regime Jurídico Único (RJU), 71,6% celetistas (amparados pela CLT) e 1,2% não especificaram o vínculo empregatício. Desse total, 85,2% são do sexo feminino e 14,8%, do masculino. Dos participantes, 51,3% são casados ou vivem uma relação estável e 63% têm filhos e 60,4% são adultos jovens (26 e 45 anos), sendo que 42% têm até 35 anos de idade. Predominam na amostra funcionários celetistas (71,6%), concursados há menos de dois anos, e com tempo no trabalho atual informado menor que um ano. Os demais participantes (28,4%) distribuem-se de maneira mais ou menos uniforme entre dois e 30 anos de serviço no trabalho atual. Quando observado o tempo total de trabalho, apenas 9,9% possuem menos de dois anos de exercício profissional e 49,4% possuem entre cinco e 15 anos de trabalho. Comparando esse resultado ao vínculo com a instituição, infere-se que, mesmo contratados pela EBSERH há menos de um ano, os celetistas já possuíam experiência profissional anterior.

Entre os respondentes, 39,5% possuem outro emprego. Destes, 36,4% são estatutários e 39,7%, celetistas. Dos que possuem outro vínculo, 34,6% estão em profissões de nível médio e 41,8%, em profissões de nível superior. Nesse grupo, também se encontram os que mais horas semanais trabalham, pois 84% dos participantes nessa situação informaram trabalhar de 41 a 60 horas semanais, jornada máxima permitida por lei para profissionais de saúde. Daqueles que possuem outro emprego, 61,5% têm renda familiar acima de R$ 8.000,00. Entre os que só possuem um emprego, 67,5% possuem renda familiar variando entre R$ 4.001,00 e R$ 6.000,00.

Quanto à escolaridade, nota-se que 38,5% dos que ocupam cargos de nível médio têm nível superior com qualificação acima dos requisitos do cargo. No nível superior, 96,4% dos profissionais possuem pós-graduação.

Ambiente sociogerencial de trabalho

O ambiente sociogerencial é uma das categorias para o estudo das condições de trabalho que enfocam os relacionamentos interpessoais no trabalho e as práticas sociais de gestão (Borges et al., 2015). A Tabela 1 apresenta as médias nos fatores do ambiente sociogerencial no Hospital Universitário (HU).

Tabela 1. Médias nos fatores do ambiente sociogerencial

Fatores	Média	Desvio padrão	Intervalos %			
			x<2	2<x<3	3<x<4	x>4
F1– Organização das atividades	2,09	0,85	58,0	24,7	16,0	1,2
F2 – Infraestrutura e pressão	3,26	0,85	3,7	43,2	37,0	16,0
F3 – Oferta de informações de saúde	2,53	1,33	46,9	12,3	25,9	14,8
F4 – Discriminação social	1,21	0,52	92,6	6,2	-	1,2
F5 – Participação	2,74	0,86	19,1	40,07	32,1	7,4
F6 – Violência	1,30	0,50	86,4	11,3	1,3	-
F7 – Ambiente conflitivo	1,94	0,96	66,7	22,2	7,4	3,7

De acordo com a Tabela 1, as maiores médias são relativas aos fatores Infraestrutura e Pressão (M=3,26; DP=0,85), Participação (M=2,74; DP=0,86) e oferta de informações de saúde (M=2,53; DP=1,33), revelando, principalmente, exposição a pressões decorrentes da infraestrutura disponível para o trabalho, visto que Pressão foi o fator com média mais elevada. As pressões podem ser diretas e indiretas, e dizem respeito a situações como falta de equipamentos e material de trabalho e exigências desproporcionais às condições de infraestrutura. Nesse fator, quanto mais alto o escore apresentado, maior é a percepção de que as condições de trabalho não são adequadas, sendo essa a percepção de 53% dos participantes. Esse resultado é corroborado pelos relatos dos participantes nas sessões de grupo focal, em que foram evidenciadas queixas relativas às condições para o desempenho, como exposto na fala de P2: "eu saio do meu local de trabalho para minha colega atender, pois não existe espaço para as duas no mesmo horário, mas nós duas temos tarefas a cumprir". O participante relata ". . . a angústia de ter o que fazer e não ter como" (P2). Isso denota perceber que a infraestrutura necessária para o trabalho não lhe dá as condições para o exercício das funções e a pressão psíquica resultante dessa percepção.

É importante considerar que o hospital recebeu o aporte de aproximadamente 900 novos funcionários em um período menor que dois anos. O modelo de gestão da EBSERH pretende se alinhar com a nova gestão pública, e implica cumprimento de metas. Na Saúde, as metas são traçadas a partir da necessidade de assistência à população baseada em critérios epidemiológicos e pactuada entre as esferas federal, estadual e municipal. Além de atender aos anseios da população, o novo modelo de gestão do hospital precisa ser sustentável do ponto de vista de sua produtividade (por exemplo, o valor contratualizado com o SUS para os procedimentos realizados, como cirurgias e consultas, deve ser suficiente para cobrir os custos, e a capacidade instalada deve comportar a prestação do serviço contratualizado). Ocorre que, apesar das novas metas, a estrutura física do HU não foi alterada para compor-

tar o novo contingente de trabalhadores. Em paralelo, por ser recente a adesão do HU à EBSERH, existe uma mudança organizacional em curso e os artefatos, símbolos da cultura (Schein,1982), são alvo de disputas objetivas, fruto das significações subjetivas do pertencimento de funcionários ao hospital, independentemente de seus vínculos empregatícios (estatutário e celetista).

A segunda média mais alta foi no fator Participação. Tal fator traduz a percepção dos participantes sobre a possibilidade de estabelecerem o diálogo sobre o desempenho e de opinarem sobre mudanças na organização do trabalho, e realizar *feedback* sobre as atividades laborais. Quanto menor a média, menos os participantes revelam envolvimento na tomada de decisão no trabalho. A média indica que somente algumas vezes têm oportunidade de participar do processo decisório ou receber *feedback*. As falas nas sessões de grupo focal apontam que essa impossibilidade aumenta diante da existência de vínculos contratuais distintos. Ocorre que os ocupantes dos cargos de gestão precisam lidar com demandas que são atinentes a dois regimes contratuais diferentes: o Regime Jurídico Único (RJU) e o regime celetista. Esses regimes resultam em mediações e ações distintas nas práticas profissionais, uma vez que os direitos e deveres trabalhistas são desiguais. Surgem impasses sobre as competências gerenciais demandadas e aquelas que podem ser efetivadas no dia a dia de trabalho. A fala de P6 exemplifica esse problema:

> Eu tenho metas e preciso cumprir, mas nem sempre as pessoas entendem e me dão o que eu preciso na hora. Então eu acabo fazendo o que não é meu papel. Outras vezes, sinto que o colega disputa lugar comigo e eu fico sem saber se o papel é dele ou meu. (P6, falando sobre pedidos de material)

Também surgem impasses sobre a linha de comando, porque existem processos organizacionais diferentes para a gestão de pessoas nos dois regimes de contratação. Um deles é a capacitação com regras diferentes para os dois regimes de trabalho. Outro é a avaliação de desempenho, baseada em competências organizacionais, que resulta em competências para os setores de trabalho e, por sua vez, para os atores sociais. Desse modo, todos os atores vinculados a um mesmo processo de trabalho deveriam ser avaliados. Ocorre que os atores vinculados ao RJU têm um sistema de avaliação próprio e anual. Por ocasião da pesquisa, ainda não era possível às chefias da EBSERH registrarem procedimentos funcionais do RJU. Embora, a rigor, os critérios da avaliação possam ser os mesmos, não há homogeneidade no processo, que possui indicadores e operacionalização diferentes para os servidores estatutários do RJU, avaliados no sistema da universidade ao qual os gestores da EBSERH não tinham acesso.

Com relação ao terceiro fator em ordem de média decrescente, oferta de informações de saúde, os participantes recebem informações raramente ou algumas vezes. O dado é preocupante pela exposição a riscos ocupacionais que podem causar acidentes e adoecimento. Em razão disso, existe a Norma Regulamentadora (NR) 32, criada em 2005, que estabelece medidas específicas de proteção à segurança e saúde dos trabalhadores dos serviços de saúde. Essa norma, aplicável ao vínculo celetista, torna obriga-

tória a realização do Programa de Controle Médico e de Saúde Ocupacional (PCMSO), regulamentado pela NR 7, e do Programa de Prevenção de Riscos Ambientais (PPRA), constante na NR 9. No entanto, a norma não aborda os riscos psicossociais advindos do trabalho em saúde, predisponentes de outros riscos acidentários e agravos à saúde (Costa, Lima, & Almeida, 2003; Elias & Navarro, 2006; Murofuse, Abranches, & Napoleão, 2006).

Coerente com a NR 9 e a NR 32, os participantes vinculados à EBSERH dispõem, dentro da estrutura do HU, do Serviço de Saúde Ocupacional e Segurança do Trabalho (SOST), ligado à Divisão de Gestão de Pessoas, composto por equipe multiprofissional com a finalidade de manter a saúde e a segurança nos ambientes de trabalho. Os funcionários regidos pelo RJU são vinculados ao Subsistema Integrado de Assistência a Saúde do Servidor (Siass), que funciona fora das dependências do hospital, na estrutura da universidade. A percepção de não receber informações de saúde é explicada pela fala de P7: "Mesmo quando tem evento, é difícil sair do setor e participar. É muito trabalho". Outro participante relata: "Quando tem evento é para todos, independente de ser ebserhiano ou não" (P13). Esse relato evidencia que há uma tentativa gerencial de levar informações de saúde para os funcionários indiscriminadamente, mas o processo de trabalho nem sempre possibilita a ação.

Em ordem de importância, o fator mencionado em quarto lugar foi organização da atividade. O fator revela a percepção dos participantes sobre a função de gerenciamento das atividades laborais. Os itens dizem respeito ao funcionário ser instado a realizar tarefas desagradáveis, contraditórias ou diferentes do que seria previsto para seu cargo ou sua demanda normal de atividades. A média no fator indica que os participantes percebem que raramente ou algumas vezes são instados a fazer algo diferente do que seria seu processo normal de trabalho. No entanto, nas sessões de grupo focal, surgiu um resultado discrepante, pois, ao relatarem suas condições de trabalho, a organização da atividade foi relacionada com falta de insumos para o trabalho e baixo nível de capacitação e/ou motivação para o trabalho na equipe. Isso pode ser evidenciado na fala de P10: "Tem muita gente, mas não quer dizer que o trabalho ficou melhor. Às vezes não dá segurança. Então, pelo paciente, eu prefiro fazer mesmo sabendo que não teria que ser eu" (P10).

Em ordem decrescente, o quinto fator das condições do ambiente sociogerencial foi o ambiente conflitivo, que apresenta a percepção dos participantes sobre a possibilidade de serem envolvidos em conflitos interpessoais ou em situações divergentes dos seus valores e princípios. Os resultados apontam que raramente ou nunca os respondentes do questionário percebem-se com possibilidade de se envolverem em conflitos. Trata-se de um resultado contraditório com o expresso nos grupos focais, pois há um conflito de interesses percebido e enunciado, diretamente relacionado aos vínculos formais de contratação, que leva os participantes da pesquisa a se denominarem mutuamente de RJUs e ebserhianos, com um grupo atribuindo ao outro o sentimento de sentirem-se excluídos, manifestando os dois grupos necessidades de afiliação e a não percepção de que ela ocorra em curto tempo. O resultado é, até

certo ponto, esperado, pois as contratações da EBSERH são recentes, em sua maioria, e os grupos ainda estão em processo de integração. A fala de P11 evidencia o conflito: "Eu já trabalhei em outros lugares antes, mas nunca vi um clima como esse. Parece que querem a gente longe daqui". Embora esse participante seja vinculado à EBSERH, o mesmo discurso foi ouvido de um participante ligado ao RJU: "Esse povo desconsidera o que a gente sabe. É como se antes da EBSERH a gente não existisse, não existisse hospital" (P14). Reconhecer que há uma situação conflituosa importa implicar-se nela, pois, para que um conflito exista é necessário um choque de ideias. Então, é possível que os dois grupos estejam num processo de negação, uma vez que, explicitado o conflito, é necessário resolvê-lo, o que implica interação com a outra parte, que exigirá dos atores um envolvimento emocional que parece ser evitado, como demonstra a fala de P8: "Eu abraço, cumprimento, mas não sinto confiança nem que aquilo é sincero da parte delas". Essa fala pode, aparentemente, significar que o problema é do outro envolvido na situação. Porém, na medida em que a situação não é explicitada, o grupo não evolui para tornar-se equipe. Outra evidência da existência do conflito é o resultado no segundo intervalo, em que 22,2% dos participantes se percebem expostos a essas situações raramente ou algumas vezes.

O fator Violência implica a avaliação da amistosidade percebida nas relações sociais de trabalho. Esse fator foi bem avaliado pelos participantes que manifestam raramente ou nunca estarem expostos a violência física, agressões verbais, intimidações, perseguições ou discriminação sexual. Do mesmo modo, os participantes também não se sentem expostos a discriminação, fruto de características pessoais ou ligadas à sua história de vida, considerando adequadas suas condições de trabalho sob esse aspecto. O fator avalia também as ações gerenciais que minimizam as práticas discriminatórias. A média baixa e a frequência apontada nos intervalos denotam a não existência de assédio moral percebido no trabalho.

Procurou-se verificar como os fatores do ambiente sociogerencial eram percebidos pelos participantes de acordo com o vínculo contratual CLT ou RJU. Vê-se, na Tabela 2, que o fator infraestrutura e pressão é mais percebido pelos funcionários ligados ao RJU. Possivelmente em decorrência da demanda por espaço físico resultante do ingresso dos empregados contratados pela EBSERH, que duplicou o corpo funcional do hospital, situações que já eram percebidas como desfavoráveis se intensificaram. Embora as médias sejam baixas, os fatores violência e discriminação também foram percebidos diferentemente pelos participantes da pesquisa quando agrupados por regime jurídico de contratação.

Tabela 2. Escores nos fatores do ambiente sociogerencial por vínculo

Fatores	Local	N	Média	Desvio Padrão	*t*	Sig	Intervalos %			
							x<2	2<x<3	3<x<4	x>4
F1– Organização da atividade	RJU	22	2,55	0,93	3,08	0,10	45,5	22,7	27,3	4,5
	CLT	58	1,93	0,75			44,8	8,6	31,0	15,5
F2 – Infraestrutura e pressão	RJU	22	3,50	0,99	1,55	**0,01**	0,0	40,9	22,7	36,4
	CLT	58	3,16	0,79			5,2	44,8	41,4	8,6
F3 – Oferta de informações de saúde	RJU	22	2,42	1,26	-0,56	0,18	50,0	22,7	13,6	13,6
	CLT	58	2,60	1,37			44,8	8,6	31,0	15,5
F4 – Discriminação	RJU	22	1,51	0,786	3,24	**0,00**	77,3	18,2	0,0	4,5
	CLT	58	1,11	0,32			98,3	1,7	0,0	0,0
F5 – Participação	RJU	22	2,93	0,87	1,13	0,74	13,6	31,8	45,5	9,1
	CLT	58	2,68	0,85			20,7	44,8	27,6	6,9
F6 – Violência	RJU	22	1,52	0,68	2,43	**0,00**	72,7	22,7	4,5	0,0
	CLT	58	1,22	0,39			91,4	8,6	0,0	0,0
F7 – Ambiente conflitivo	RJU	22	2,56	1,07	3,88	0,08	40,9	36,4	13,6	9,1
	CLT	58	1,70	0,81			75,9	17,2	5,2	1,7

Com relação à Violência, é mais percebida pelos trabalhadores vinculados ao RJU, sentindo-se 22,7% expostos raramente ou algumas vezes, enquanto quase a totalidade dos respondentes vinculados à EBSERH (91,4%) nunca ou raramente se sente exposta à violência. Situação semelhante ocorre quando se analisa o fator discriminação, pois 98,3% dos respondentes vinculados à EBSERH nunca ou raramente discriminados, enquanto 18,2% vinculados ao HU pelo RJU raramente ou algumas vezes percebem discriminação social.

Gestão da saúde em relação com as condições de trabalho no hospital à luz da PNSTT

A percepção dos trabalhadores do hospital sobre a relação entre a gestão da saúde e as condições de trabalho foi verificada por meio da técnica de grupo focal, dos quais participaram 16 indivíduos em quatro sessões. Os grupos foram formados espontaneamente mediante agendamento prévio. Três desses grupos foram compostos apenas por funcionários vinculados à EBSERH, e um grupo, por funcionários vinculados ao RJU. Dos participantes do grupo focal, inclusos na amostra geral, três exerciam profissões de nível médio e treze 13, de nível superior.

Os participantes, como já exposto no método, foram categorizados como P1 a P16, de modo a não serem identificados.

A compreensão dos participantes do grupo focal sobre as condições de trabalho em todos os grupos foi primeiramente relacionada com as condições físicas e materiais, que dizem respeito às percepções do trabalhador quanto ao entorno do trabalho em seus aspectos mais concretos, como: lugar do trabalho, desenho espacial-arquitetônico e condições de segurança (Borges et al., 2015). Em todos os grupos, as primeiras falas reportaram-se ao lugar do trabalho, em relação à estrutura e configuração do espaço laboral. O lugar do trabalho ou espaço geográfico pode ser compreendido como aquele suficiente para que se exerça a atividade laboral, incluindo como ele é distribuído e como se configuram as relações entre o espaço e os trabalhadores (Ramos, Peiró, & Ripoll, 2002).

Descrevendo seu espaço laboral, P2 informa: "No meu setor, o espaço é insuficiente para o que se tem que fazer". P8 esclarece: "Falta banheiro. Vejo a hora de ter um infecção urinária . . . Parece que quem pensou essas contratações não veio antes ver a estrutura pra ver se cabia". P7 diz: "Em alguns momentos, tenho que sair da sala para a colega trabalhar. Você viu as nossas condições!" (referindo-se a momento anterior à coleta dos dados, em que a pesquisadora se dirigiu aos setores convidando os trabalhadores a participarem da pesquisa). P10, em outra sessão, tem percepção semelhante sobre o espaço laboral quando afirma: "Eu não posso dizer que minhas condições são ruins. Eu tenho o que preciso para trabalhar, mas vejo que outros setores não têm". Esses resultados sobre as condições físicas e materiais de trabalho corroboram os resultados quantitativos, que explicam a pressão decorrente da infraestrutura ter sido o fator das condições do ambiente sociogerencial mais negativamente percebido pelos trabalhadores no hospital.

O relato inicial das condições de trabalho em seus aspectos mais concretos foi seguido pelas impressões dos trabalhadores sobre outros aspectos da atividade laboral, como retrata a fala de P6: "Condições de trabalho, pra mim, englobam tudo! O que eu faço, como faço o que tenho pra trabalhar e as relações. Isso é muito importante: as relações". P6 refere-se às relações no trabalho, que, na taxonomia proposta por Borges et al. (2015), estão presentes no ambiente sociogerencial.

Ao discorrerem sobre as relações no trabalho, participantes em todos os grupos evidenciaram primeiramente um desconforto relativo ao próprio vínculo empregatício, e também em relação ao seu oposto (celetista/estatutário). O vínculo é objeto de análise das condições contratuais e jurídicas (Borges et al., 2015). Os direitos dos trabalhadores em cada regime são diferentes, bem como suas remunerações para os mesmos cargos. Celetistas têm remuneração maior em algumas categorias, com menos tempo de trabalho. Estatutários têm estabilidade e incentivo legal à qualificação. As avaliações de desempenho são diferentes e implantadas em sistemas distintos, que não têm interface entre si, embora possam ser similares. O tempo de vínculo é diametralmente oposto, pois as contratações da EBSERH são recentes.

Essas condições supramencionadas constituem-se em problema de gestão e de relações. De gestão, pois as competências requeridas pela empresa EBSERH para a gestão dos hospitais precisam ser compartilhadas por todos os trabalhadores que convivem no mesmo espaço. Competências organizacionais devem desdobrar-se em competências dos setores de trabalho e de seus atores sociais. Essas competências têm como pano de fundo a cultura organizacional, no momento em transição e mudanças. De acordo com Schein (1982), a cultura tem função de adaptação externa, e internamente deve ser ensinada a novos membros, que aprendem a resolver problemas. Ocorre que a mudança de gestão, em curso, não está sendo processada no sentido da assimilação do modelo anteriormente existente pelos novos funcionários. Ao assumir a gestão do HU, a EBSERH não se apropriou da cultura existente para transformá-la, o que demandaria um tempo razoável. Trouxe decisões de gestão para serem implantadas em curto prazo e modificações culturais decorrentes.

Segundo Schein (1982), a cultura se manifesta no nível dos artefatos, normas e valores e pressupostos. Nos artefatos, a cultura assume manifestações físicas como *design*, logomarca, aparência; comportamentais como cerimônias, rituais, padrões de comunicação, tradições, recompensas e punições; e manifestações verbais como piadas, anedotas, jargões, apelidos, explicações, mitos e história. Exemplificando, a EBSERH trouxe, no nível dos artefatos, a logomarca da empresa, presente tanto no vestuário dos colaboradores quanto no *layout* e documentos; como mudanças comportamentais, veem-se o processo de socialização de seus colaboradores, o organograma e padrão dos documentos. Surgiu, então, o terceiro elemento, as manifestações verbais da cultura, mais expressivo no contexto estudado, na forma de apelidos e jargões como o rótulo de RJU ou de ebserhianos a um ou outro grupo de trabalhadores. Vale salientar que essa forma de referir-se aos grupos não é uma imposição da empresa, que, ao contrário, não a valida, mas uma manifestação dos atores sociais diante da mudança em curso.

Ainda sobre a cultura, é importante salientar que cada contexto organizacional é fruto de uma construção sócio-histórica. Ocorre que determinadas situações impõem mudanças bruscas que, evidentemente, não se limitam a modelos de gestão, eles próprios manifestações culturais que são. Nessas situações, a história de determinados grupos às vezes passa despercebida em lugar de ser valorizada. Então, os atores sociais vinculados àquela cultura, anteriormente existente, se ressentem e podem interpretar a mudança como violência psicológica. Isso foi evidenciado anteriormente na fala de P14, a qual ressaltamos novamente aqui: "É como se antes da EBSERH a gente não existisse, não existisse hospital". Isso, possivelmente, explica o resultado encontrado quando os fatores do ambiente sociogerencial foram analisados quanto ao vínculo, pois os funcionários ligados à universidade percebem mais a violência que seus colegas vinculados à EBSERH.

Os processos e características da atividade apareceram nos grupos focais como descrição do que os participantes executam, importando reportar que não consideram suas atividades inadequadas ou que lhes seja solicitado algo além de suas atribuições. Os rebatimentos dessa categoria dão-se no am-

biente sociogerencial, como já explicitado. Igualmente, as condições contratuais e jurídicas, mais precisamente o vínculo com relação aos seus direitos e deveres, também mostra rebatimento nas relações entre os atores sociais. Isso aparece nas manifestações de ambas as partes (celetistas ou estatutários) ao relatarem o exercício das atividades laborais: "Quando chega meu horário e é preciso ficar mais um pouco, eu fico. Eles não" (P5, estatutário, referindo-se à existência de alguma atividade em curso quando chega o fim do horário de expediente). "Se tem alguma coisa para fazer, eu tenho que fazer. Se não fizer, tenho consciência que serei punida. Eles não" (P11, referindo-se à possibilidade de punição por não cumprimento de metas no trabalho no regime celetista).

É interessante salientar que os dois grupos, celetistas e estatutários, vivenciam situações convergentes. Os dois grupos estão num processo de fusão cultural e de integração grupal e parecem não se aperceber disso. Os resultados da pesquisa levam a inferir que há um movimento coletivo de defesa psíquica construída como negação da realidade que impede os trabalhadores de ambos os vínculos contratuais de verem que estão exatamente no mesmo barco e que precisam chegar ao mesmo porto seguro.

A análise das condições de trabalho remete à concepção que os trabalhadores têm sobre a saúde do trabalhador no HU. O termo foi de difícil conceituação nos grupos. Primeiramente a relacionam com as condições de trabalho, em especial quanto aos riscos físicos e biológicos, embora um participante (P3) tenha afirmado: "Pra mim, as relações são mais importantes que qualquer coisa. Determinam muita coisa", expressando a importância das relações no trabalho para a manutenção da saúde em seu aspecto psíquico.

As falas sobre condições de trabalho evidenciam e reforçam o risco presente e relacionado com a mudança cultural e com o não gerenciamento adequado do processo de integração grupal, necessários para que trabalhadores dos dois regimes de trabalho (celetista e estatutário) possam ter sentimentos de pertença ao meio ambiente de trabalho e se apoiar mutuamente do ponto de vista psicossocial, minorando a possibilidade de adoecimento resultante das relações inapropriadas de trabalho.

Quando perguntado sobre como é tratada a saúde do trabalhador no HU, P6 reporta que "é de forma mediana. Somos profissionais da saúde, e pra ir pro médico a gente não tem possibilidade nem de trazer uma declaração de comparecimento e de você poder fazer esse trabalho preventivo". Esse mesmo trabalhador celetista afirma: "É uma filosofia, mas ao mesmo tempo não estou vendo a nós mesmos". Para ele, a saúde do trabalhador não é adequadamente gerenciada. Para os trabalhadores do regime estatutário, a percepção é de que existem agravos e que eles não são tratados convenientemente, como a necessidade de repouso, como explícito na fala de P13: "Falta repouso lá. O repouso é improvisado!", referindo-se à falta de um local adequado para o descanso nos plantões.

Ainda sobre a percepção do gerenciamento das ações de saúde do trabalhador (ST), os trabalhadores do regime estatutário recla-

mam da falta de agilidade na resolução dos agravos à saúde: "O pessoal da EBSERH tem uma equipe completa, mas eu não sei se o trabalho é feito em conjunto com o RJU" (P4). E complementa: "O HU se utiliza do SESMT da Universidade. Existe a CIST, que deveria visitar os setores, mas não faz". Os dois grupos percebem que existem diferenças na gestão da saúde do trabalhador estatutário e celetista. O grupo celetista manifesta que há mais direitos para os funcionários estatutários e os do regime estatutário pensam a mesma coisa dos celetistas. Os dois sistemas dispõem de instâncias de operacionalização da PNSTT: o SOST, funcionando dentro do hospital para o regime celetista, e o Siass, que funciona fora da estrutura do HU, para o regime estatutário. Os dois grupos refletem uma situação que pertence ao ambiente sociogerencial, que é a oferta de informações de saúde insuficiente.

No campo da gestão da saúde do trabalhador, vínculos diferentes levam a formalizações diferentes de procedimentos gerenciais No caso do direito ao adicional de insalubridade pago aos profissionais que trabalham em condições insalubres e que podem resultar em adoecimento, no discurso de um estatutário (P13): "Os dois grupos trabalham dentro da mesma estrutura e com as mesmas condições, mas um grupo é mais indenizado que o outro, porque essa insalubridade é uma forma de indenização". Outro procedimento que evidencia a desigualdade da gestão da saúde ocupacional para os dois grupos é a gestão dos agravos. No caso de acidentes, por exemplo, no regime celetista é gerada a Comunicação de Acidente de Trabalho (CAT) e, no regime estatutário, a legislação determina que seja gerada a Comunicação de Acidente de Trabalho do Servidor Público (CAT/SP). Os problemas decorrem da aplicação da lei com mais agilidade no primeiro caso, logo com maior proteção resultante. Outra situação refere-se ao acompanhamento da própria saúde. O celetista traz o atestado de comparecimento, mas tem que compensar a sua falta ao trabalho (absenteísmo). O estatutário tem a falta abonada, logo maior proteção.

Em decorrência dessas situações divergentes para o mesmo grupo ocupacional (trabalhadores em saúde) no mesmo contexto (HU), mas com regimes de contratação diferentes, o Quadro 1 mostra como ações de ST são operacionalizadas no HU para os grupos celetista e estatutário. O prisma da análise são os elementos citados na PNSTT.

Quadro 1. Relação entre os elementos da PNSTT e a operacionalização das ações em ST nos regimes estatutário e celetista

Elemento da política	Regime estatutário	Regime celetista
Participação	Não há evidência de discussão sobre a implementação de decisões acerca da gestão da saúde do trabalhador.	O mesmo que no regime estatutário.
Caráter ético-político da ação sanitária, relacionando as condições de trabalho e a saúde do trabalhador	Não foram relatadas intervenções de melhorias das condições de trabalho e saúde. Percepção de piora dessas condições. Tentativa de participação dos trabalhadores nas decisões por meio de representação política (sindicato).	Relato do esforço no sentido de melhoria das condições de saúde inócuo diante das condições de trabalho. Tentativa de negociação das condições de trabalho na pauta da negociação coletiva da categoria com a EBSERH nacional.
Incorporação do princípio da precaução nas ações de saúde do trabalhador	Perícia nos ambientes organizacionais somente para fins de localização do servidor para insalubridade. A equipe de ST da EBSERH não possui atribuições legais para intervir.	Perícia nos ambientes para melhoria das condições de trabalho e cumprimento das normas do trabalho em saúde. Equipe completa de técnicos em ST no hospital.
Vigilância em saúde do trabalhador	Medidas de controle dos riscos na origem e de proteção coletiva relacionada com a orientação sobre uso de EPIs feita pelos gestores dos setores pela atividade profissional, e não como medida orientada pela área de ST do Siass. Interdisciplinaridade presente. Ausência de evidências de articulação inter e intrassetoriais e de pesquisas na área partindo do Siass. Plurinstitucionalidade não é uma realidade entre Siass e EBSERH, nem entre Siass e rede de saúde, prejudicando a integralidade.	Priorização de medidas de controle dos riscos na origem e de proteção coletiva principalmente relacionada com a orientação sobre uso de EPIs. Intervenções da equipe de ST da EBSERH. Interdisciplinaridade presente. Ausência de evidências de articulação inter e intrassetoriais e de pesquisas na área partindo da equipe SOST. Disposição manifesta em colaborar com pesquisas na área. Plurinstitucionalidade não é uma realidade entre Siass e EBSERH. A integração na rede teoricamente se dá via Cerest.
Promoção da saúde	Distanciamento das ações promovidas pelo Siass e possibilidade de participação nas desencadeadas pela EBSERH, como o Programa de Qualidade de Vida.	Criação de Programa de Qualidade de Vida para os atores sociais do hospital sem distinções de vínculo e com equipe multiprofissional.

Os resultados apresentados demonstram que não há uma efetiva preocupação em seguir os parâmetros da PNSTT e que, também, não se dá a devida importância à mudança cultural, em curso, no hospital, pois, entre os elementos que promovem a prevenção do adoecimento no trabalho, estão o reforço dos vínculos entre os trabalhadores e a possibilidade de participação nas decisões (Costa, 2012).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise das condições do ambiente sociogerencial de trabalho no HU, primeiro objetivo específico desta pesquisa, revelou como oportunidade de melhoria o investimento em estratégias gerenciais para reduzir a pressão decorrente da infraestrutura para o trabalho. Outro ponto a ser alvo de ação gerencial é a possibilidade de participação na tomada de decisão pelos atores sociais em atividade no hospital, independentemente de seus vínculos empregatícios. Ações com esse intuito podem possibilitar a redução do conflito existente e implícito entre os funcionários do RJU e os empregados da EBSERH, reforçando os vínculos e contribuindo para a aceleração da formação de equipes de trabalho e intensificação da mudança cultural em curso. É também necessário instituir ações que permitam aos atores sociais, em atividade no HU, receberem informações sobre como cuidar de sua saúde laboral de modo permanente e não pontual, já que esse foi um aspecto percebido como frágil na avaliação das condições sociogerenciais de trabalho.

A relação entre gestão da saúde e condições de trabalho aponta que, diante de impactos no ambiente sociogerencial (como a pressão decorrente da infraestrutura para o trabalho, a mudança cultural em curso em decorrência da contratualização da universidade com a EBSERH para a gestão do HU, e direitos e deveres diferentes convivendo no mesmo contexto organizacional), os trabalhadores percebem o risco psicossocial advindo do desgaste em suas relações de trabalho. Diante disso, é necessário que sejam tomadas medidas que evitem que essas relações continuem degradando-se. A adequada integração do grupo e a percepção de que são todos atores de um mesmo contexto, vivenciando semelhantes condições de trabalho, podem funcionar como elemento de prevenção do adoecimento psíquico no trabalho. Essas ações devem ser pontuais nas equipes para que surtam o efeito desejado, considerando as peculiaridades de cada grupo e os conflitos existentes. Caso o sentimento de pertença de grupo não ocorra e/ou os conflitos entre os grupos sejam intransponíveis, é possível que se instale um processo de desgaste da saúde rápido e implacável.

Além do que já foi sugerido, embora eventos como as semanas internas de prevenção de acidentes no trabalho (SIPATs) sejam boas estratégias para ampla divulgação de modos de prevenção do adoecimento no trabalho, introduzir a temática da saúde mental no trabalho de maneira transversal em outras ações de gestão de pessoas, como treinamentos e palestras, pode contribuir para reduzir riscos psicossociais no trabalho. Formas de evidenciar a prevenção e levar informações de saúde são: mostrar o papel da resolução de conflitos para a saúde, o reforço de estratégias de formação de equipes proporcionando o suporte social no trabalho e discutir a prevenção da violência por meio do estabelecimento de uma cultura de paz no trabalho.

Essas ações estariam, assim, de acordo com as evidências encontradas quando se compararam criticamente, à luz da PNSTT, as ações de gestão de saúde do trabalhador voltadas para os vínculos celetista e estatutário no hospital. Encontrou-se baixa evidência de participação dos trabalhadores de ambos os vínculos sobre as decisões que envolvem sua saúde no trabalho; caráter ético-político das ações sanitárias voltadas para a ST nos dois grupos ainda distantes do que prevê a PNSTT; princípio da precaução proposto pela PNSTT pouco incorporado; medidas de vigilância em ST pouco efetivas e de maior impacto apenas no grupo de trabalhadores celetistas; promoção da saúde conduzida pelo grupo celetista, mas aberta a todos os atores sociais em atividade no contexto, porém insuficiente diante da complexidade do ambiente e do contingente de trabalhadores.

Diante dos resultados, sugere-se que sejam ampliadas medidas de prevenção de danos no nível informativo, na medida em que o tema saúde psíquica no trabalho seja transversal com a possibilidade de participação dos trabalhadores nas discussões e decisões sobre condições de trabalho e saúde. Estimular o protagonismo dos trabalhadores pode reforçar vínculos psicossociais e gerar apoio mútuo, devendo-se também intervir nos problemas pontuais relativos às condições do ambiente físico e material como o espaço de trabalho e os insumos disponíveis.

Acredita-se que essas ações possam surtir efeitos positivos na saúde dos trabalhadores no contexto do HU. Sabe-se que disponibilizar informações é ferramenta importante, mas insuficiente para resolver os problemas estruturais e de conflito interpessoais, sendo indispensável traçar medidas de combate aos agentes estressores no contexto laboral. Espera-se que este estudo contribua para que gestores atentem para o fato de que gerenciar a mudança tem efeitos preventivos para a saúde psíquica do trabalhador. O trabalhador saudável, por sua vez, cumpre mais facilmente seu papel organizacional. Sugere-se, também, incorporar na agenda de pesquisas competências do modelo gerencial adotado pela EBSERH e seu efeito sobre a saúde.

REFERÊNCIAS

Bardin, L. (2002). *Análise de conteúdo*. Lisboa, Portugal: Edições 70.

Bernardes, A., Cecílio, L. C. O., Nakao, J. R. S., & Évora, Y. D. M. (2007). Os ruídos encontrados na construção de um modelo democrático e participativo de gestão hospitalar. *Ciência e Saúde Coletiva*, 12(4), 861-870. doi:10.1590/S1413-81232007000400008

Borges, L. O., Costa, M. T. P., Alves-Filho, A., Souza, A. L. R., Falcão, J. T. R., Leite, C. P. R. L. A., & Barros, S. C. (2013). Questionário de condições de trabalho: Reelaboração e estruturas fatoriais em grupos. *Avaliação Psicológica*, 12(2), 213-225.

Borges, L. O., Falcão, J. T. R., Alves-Filho, A., & Costa, M. T. P. (2015). Condições de trabalho. In P. F. Bendassolli, & J. E. Borges-Andrade (Orgs.), *Dicionário de psicologia do trabalho e das organizações* (pp. 227-236). São Paulo, SP: Casa do Psicólogo.

Bresser-Pereira, L. C. (2010). Democracia,

estado social e reforma gerencial. *Revista de Administração de Empresas*, 50(1), 112-116. doi:10.1590/S0034-75902010000100009

Carneiro, R., & Menicucci, T. M. G. (2013) Gestão pública no século XXI: As reformas pendentes. In Fundação Oswaldo Cruz. *A saúde no Brasil em 2030 – prospecção estratégica do sistema de saúde brasileiro: Desenvolvimento, Estado e políticas de saúde* (pp. 135-194). Rio de Janeiro, RJ: Fiocruz/Ipea/Ministério da Saúde/Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República. Recuperado de http://books.scielo.org/id/895sg/06

Costa, J. R. A., Lima, J. V., & Almeida, P. C. (2003). Stress no trabalho do enfermeiro. *Revista da Escola de Enfermagem USP*, 7(3), 63-71.

Costa, M. T. P. (2012). *Condições de trabalho e saúde psíquica dos profissionais de saúde nos hospitais universitários do Rio Grande do Norte* (Tese de doutorado, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, RN). Recuperado de http://repositorio.ufrn.br:8080/jspui/handle/123456789/17395

Costa, M. T. P., Borges, L. O., & Barros, S. C. (2015). Condições de trabalho e saúde psíquica: Um estudo em dois hospitais universitários. *Revista Psicologia Organizações e Trabalho*, 15(1), 43-58. doi.org/10.17652/rpot/2015.1.490

Elias, M. A., & Navarro, V. L. (2006). A relação entre o trabalho, a saúde e as condições de vida: Negatividade e positividade no trabalho das profissionais de enfermagem de um hospital escola. *Revista Latino-Americana de Enfermagem*, 14(4), 517-525. doi:10.1590/S0104-11692006000400008.&lng=en&nrm=iso

Giulio, G. M., Vasconcellos, M. P., Günther, W. M. R., Ribeiro, H., & Assunção, J. V. (2015). Percepção de risco: Um campo de interesse para a interface ambiente, saúde e sustentabilidade. *Saúde e Sociedade*, 24(4), 1217-1231. doi:10.1590/S0104-12902015136010

Godoy, L., Stecher, A., Toro, J. P., & Ansoleaga, E. (2012). Condiciones de trabajo, estilos de gestión y bienestar psicosocial: La percepción de médicos y enfermeras de hospitales públicos en Santiago de Chile. In E. Ansoleaga, O. Artaza, & J. Suárez (Orgs.), *Personas que cuidan personas: Dimensión humana y trabajo en salud* (pp.183-196). Santiago, Chile: OPS/OMS.

Krueger, R. A., & Casey, M. A. (2000). *Focus group: A practical guide for applied research.* London, UK: SAGE Publications.

Lacaz, F. A. C. (1996). *Saúde do trabalhador: Um estudo sobre as formações discursivas da Academia dos Serviços e do Movimento Sindical* (Tese de doutorado, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP). Recuperado de http://www.bibliotecadigital.unicamp.br/document/?code=000114922

Lei Federal n. 12.550, de 15 de dezembro de 2011. (2011). Autoriza o Poder Executivo a criar a empresa pública denominada Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares – EBSERH; acrescenta dispositivos ao Decreto-Lei no 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal; e dá outras providências. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/Lei/L12550.htm

Lewin, K. (1978). *Problemas de dinâmica de grupo.* São Paulo, SP: Cultrix.

Murofuse, N. T., Abranches, S. S., & Napoleão, A. A. (2006). Reflexões sobre estresse e burnout e a relação com a enfermagem. *Revista Latino-Americana de Enfermagem,* 13(2), 255-261. doi:10.1590/S0104-11692005000200019

Portaria n. 1.823, de 23 de agosto de 2012. (2012). Institui a Política Nacional de Saúde do Trabalhador e da Trabalhadora. Recuperado de http://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2012/prt1823_23_08_2012.html

Ramos, J., Peiró, J. M., & Ripoll, P. (2002). Condiciones de trabajo y clima organizacional. In J. M. Peiró, & F. Prieto (Orgs.), *Tratado de psicología del trabajo: La actividad laboral en su contexto* (pp. 37-92). Madrid, España: Síntesis Psicología.

Schein, E. (1982). *Psicologia organizacional*. Rio de Janeiro, RJ: Prentice-Hall.

Sodré, F., Littike, D., Drago, L. M. B., & Perim, M. C. M. (2013). Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares: Um novo modelo de gestão? *Serviço Social & Sociedade*, 1(14), 365-380. doi:10.1590/S0101-66282013000200009

Thiollent, M. (1996). *Metodologia da pesquisa-ação.* São Paulo, SP: Cortez.

A PARTICIPAÇÃO SOCIAL E O CONFLITO DISTRIBUTIVO NA PLANIFICAÇÃO E ORÇAMENTAÇÃO PÚBLICAS: O CASO DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

SOCIAL PARTICIPATION AND DISTRIBUTIVE CONFLICT IN PUBLIC PLANNING AND BUDGETING: THE CASE OF THE CITY OF SÃO PAULO

PARTICIPACIÓN SOCIAL Y CONFLICTO DISTRIBUTIVO EN LA PLANIFICACIÓN Y PRESUPUESTACIÓN PÚBLICA: EL CASO DEL MUNICIPIO DE SÃO PAULO

RESUMO

O presente estudo objetiva a análise sobre o processo de governança orçamentária pública, tendo como caso o Ciclo Participativo de Planejamento e Orçamento (CPPO), iniciado pela Prefeitura de São Paulo no ano de 2013. Tal experiência representou uma inovadora forma de construção participativa do orçamento, envolvendo cidadãs e cidadãos, bem como as distintas áreas temáticas de políticas públicas da cidade. A despeito de representar uma janela de oportunidade para a construção participativa do orçamento público, argumenta-se que esta não teria sido suficiente como arena de equalização do conflito distributivo em torno dos recursos, em virtude, sobretudo, da construção histórica das áreas de políticas públicas no Brasil, caracterizada pela verticalização e setorização.

PALAVRAS-CHAVE: Participação social, planejamento, orçamento público, conflito distributivo, políticas públicas

Ursula Dias Peres - uperes@usp.br
Professora da Universidade de São Paulo, Escola de Artes, Ciências e Humanidades – São Paulo – SP, Brasil

Bruna Barcellos Mattos - brunabmattos@gmail.com
Mestre em Gestão de Políticas Públicas pela Universidade de São Paulo, Escola de Artes, Ciências e Humanidades – São Paulo – SP, Brasil

Submetido 12.07.2017. Aprovado 24.11.2017

Avaliado pelo processo de *double blind Review*.

DOI: http://dx.doi.org/10.12660/cgpc.v22n73.70274

Esta obra está submetida a uma licença Creative Commons

ABSTRACT

The present study aims to analyze the governance of public budgeting by focusing on the case of the "Participatory Cycle of Planning and Budgeting" (CPPO), carried out by the municipal government of the city of São Paulo in 2013. This experience represented an innovative form of participatory budgeting, engaging citizens and the city's multiple public policy thematic areas. Despite representing a window of opportunity for the participatory construction of public budget, we argue that it was not sufficient as a distributive conflict equalizing arena, considering, especially, the historical construction of the areas of public policy in Brazil, characterized by verticalization and sectorization.

KEYWORDS: *Social participation, planning, public budget, distributive conflict, public policies*

RESUMEN

El presente estudio tiene por objetivo el análisis del proceso de gobernanza presupuestaria pública y, para ello, utiliza el caso del Ciclo Participativo de Planificación y Presupuesto (CPPO, por su sigla en portugués), iniciado por la Municipalidad de São Paulo en el año 2013. Tal experiencia representó una innovadora forma de construcción participativa del presupuesto, que involucró a ciudadanos, así como a las distintas áreas temáticas de políticas públicas de la ciudad. A pesar de representar una ventana de oportunidad para la construcción participativa del presupuesto público, se argumenta que ésta no habría sido suficiente como arena de armonización del conflicto distributivo en torno a los recursos, en virtud, sobre todo, de la construcción histórica de las áreas de políticas públicas en Brasil, caracterizada por su verticalidad y sectorialidad.

PALABRAS CLAVE: Participación social, planificación, presupuesto público, conflicto distributivo, políticas públicas.

INTRODUÇÃO

A promulgação da Constituição Federal de 1988 representa um marco da participação no Brasil. O seu processo de elaboração envolveu diversos setores sociais, já organizados em décadas anteriores em um contexto de lutas pela redemocratização. Sobretudo, a Constituição Federal também determinou a criação de espaços participativos que ampliaram a representação, estabelecendo meios para que cidadãs e cidadãos pudessem exercer a democracia de modo mais perene junto ao Estado e às suas estruturas institucionais (Teixeira & Albuquerque, 2006).

Assim, além da eleição de representantes, a Constituição prevê outros instrumentos de participação popular, como o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular (Constituição da República Federativa do Brasil, 1988, Art. 14). Nos últimos anos, tem havido a profusão de novas experiências participativas, como os Conselhos de Políticas Públicas e as Conferências Nacionais. A partir dos anos 2000, observa-se também o aprofundamento de tais experiências, nas mais distintas áreas das políticas públicas, tendo havido esforços de institucionalização da participação, por exemplo, pela criação do Sistema Nacional de Participação Social (SNPS) e da Política Nacional de Participação Social (PNPS), tendo sido fortes as reações contra essas medidas (Lavalle & Szwako, 2014).

A Constituição de 1988 também trouxe como marco a institucionalização do processo de planificação e orçamentação públicas, com a definição de que todas as unidades federativas devem elaborar as peças normativas que regem sua atuação e consolidam os planos de governo democraticamente eleitos, sendo elas o Plano Plurianual de Ações (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) (Constituição

da República Federativa do Brasil, 1988, Art. 165).

A orçamentação e a planificação públicas são, por excelência, arenas políticas. Assim, além de figurarem como centrais para a gestão pública, se constituem como lócus de conflitos em prol da distribuição de recursos para as mais distintas áreas do Estado (Castro, 2014; Peres, 2016). Em suma, conforme Laswell (1936/1958), argumentamos que tanto os planos de governo quanto o orçamento público figuram, per si, como uma política pública, por definirem "quem ganha o quê, por quê e que diferença faz" (Laswell 1936/1958 como citado em Souza, 2006, p. 24).

Na elaboração, negociação e implementação do orçamento público, a ponderação de interesses, a barganha sobre possibilidades e o balizamento de representações sociais e políticas são fundamentais. Ainda que nas últimas décadas tenha havido enorme busca pela racionalização desse processo e do enquadramento do orçamento apenas como instrumento de gestão, este nunca deixará de ser também um instrumento político de ajustes entre fundos tributários e oferta de serviços e produtos para distintos setores da sociedade.

Desse modo, o orçamento público, entendido como produto conjugado à planificação, representa o exercício de seleção de uma cadeia de ações voltadas ao alcance de objetivos. Ainda que formulado sob uma causalidade lógica de ações, estando pautado por parâmetros de controle, o plano/orçamento é um produto situacional e político, na medida em que se conforma tendo como base uma realidade social em constante mudança (Matus, 2006; Reis, 2015).

Nesse contexto, os subsídios, a pressão e os interesses trazidos pela participação de atores são insumos essenciais à formulação de ações alinhadas às demandas da sociedade, atividade possibilitada por uma análise situacional mais próxima das distintas realidades existentes. A participação, nesse sentido, seria importante para dar subsídios cognitivos à atividade de planejamento e orçamentação (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2012; Reis, 2015). No entanto, não se trata de uma proposta de visão utilitarista da participação, mas de garantir sentido às contribuições ofertadas pelos sujeitos sociais, de modo que tanto os planos não se tornem meras "cartas de intenção" quanto a apresentação de demandas sociais não represente o simples produto de uma obrigatoriedade normativa.

Na medida em que a planificação e orçamento representam dimensões conjuntas, os subsídios trazidos pela participação poderiam contribuir para o processo decisório, especialmente no âmbito da alocação orçamentária, caracterizada pelo conflito distributivo em torno de recursos limitados. Dessa maneira, a ponderação democrática no processo orçamentário constitui forma possível para encaminhar esse conflito entre a demanda e oferta de serviços, especialmente considerando momentos de escassez crônica e aguda (Schick, 1976).

Nos anos recentes, experiências que buscam atrelar a dimensão participativa às atividades de planificação e orçamentação públicas têm sido desenvolvidas por governos progressistas de diversas localidades do País. Como exemplo de prática inserida

nesse contexto, tem destaque o Orçamento Participativo (OP), cuja experiência mais frutífera e duradoura, iniciada na década de 1990, foi conduzida pelo município de Porto Alegre (RS), sendo replicada em outras localidades brasileiras e também internacionalmente (Teixeira & Albuquerque, 2006).

A despeito de representar iniciativa emblemática para a participação social no âmbito do orçamento, possibilitando um processo de aprendizado pela população, inclusive de baixa renda, sobre a condução das ações do Estado, há análises que indicam distinções acerca da qualidade de tais experiências, sendo apontada a ausência de um compromisso político real de transferência de parte do poder decisório a esse fórum como uma das justificativas para a sua baixa efetividade (Abers, 2003; Avritzer, 2012). Nesse sentido, o OP teria como um de seus importantes limitadores a ausência de conexões com a estrutura sistêmica de planejamento governamental. Em outras palavras, por se limitar à definição participativa de uma parcela de recursos da LOA, estando distanciada do planejamento (PPA), o OP tenderia a produzir decisões fragmentadas sobre a alocação de recursos públicos (Marcondes, Canato, Marco, & Mortara, 2015).

Nos últimos anos, o município de São Paulo tem desenvolvido iniciativas específicas no campo da participação para a construção do orçamento público. Em virtude da mobilização da sociedade civil, foi aprovada a Emenda n. 30/2008 à Lei Orgânica do Município, resultando na obrigatoriedade de elaboração de um novo instrumento de planejamento, o Programa de Metas. O instrumento define "as ações estratégicas, os indicadores e metas quantitativas para cada um dos setores da Administração Pública Municipal". Com a eleição de Fernando Haddad, no ano de 2012, foi implementado um modelo de institucionalização da participação social, a construção do chamado Ciclo Participativo de Planejamento e Orçamento (CPPO) (Programa de Metas da Cidade de São Paulo, 2013, p. 6).

No âmbito do presente artigo, argumenta-se que o CPPO da cidade de São Paulo representa um modelo inovador para a construção coletiva do planejamento e do orçamento públicos, por possibilitar uma visão sistêmica sobre o contexto e necessidades do município, por propor uma articulação dos instrumentos de planejamento existentes, bem como pela construção de estruturas visando ao diálogo entre atores que demandam a destinação de recursos para a consecução de políticas públicas (Marcondes et al., 2015). No entanto, embora represente um importante avanço democrático, argumenta-se que este não foi suficiente como arena de equalização do conflito distributivo em torno do orçamento público. Nesse sentido, pretende-se apontar algumas reflexões iniciais a respeito do movimento histórico e contraditório observado no período recente, com base no qual é perceptível a intensificação da prática participativa institucional, aliada à coexistência de limites relacionados à inserção de diferentes setores temáticos no processo orçamentário, à sua consequente implementação e à construção de uma arena coletiva de negociação do conflito distributivo.

O presente artigo está estruturado em quatro seções, para além desta introdução. Na seção a seguir, serão apresentados os determinantes do problema da participação e conflito distributivo no âmbito do planejamento

e orçamento públicos. Após apresenta-se o objeto empírico que orientou as análises apresentadas, qual seja o caso do CPPO da cidade de São Paulo. Nas seções seguintes, são apresentadas as reflexões finais, e, por fim, o referencial bibliográfico utilizado.

O artigo constitui um estudo de caso qualitativo, de caráter analítico e explicativo (Gephart, 2004). Assim, não representa objetivo primordial a proposição de alternativas de caráter normativo, que visem melhorias ao Programa de Metas. O estudo tem como base teórica, especificamente, a literatura sobre participação, governança, planejamento e orçamento públicos. As reflexões apresentadas têm como fonte de informações documentos públicos sobre o Programa de Metas, além de registros oriundos da experiência de uma das autoras no âmbito da gestão da Prefeitura de São Paulo.

DEFININDO O PROBLEMA: PARTICIPAÇÃO E CONFLITO DISTRIBUTIVO NO PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO PÚBLICO

A dimensão participativa ganha contornos específicos no contexto de reformas desenvolvidas a partir da década de 1990, no marco da redefinição do papel do Estado, processo caracterizado, entre outros elementos, pela descentralização da oferta de serviços públicos para organizações da sociedade civil (Ferlie, 1996; Pacheco, 2010). O Estado, antes centralizador da produção de políticas públicas, passa a ser visto como espaço de luta entre atores e interesses, que se organizam de maneiras múltiplas – coalizões, redes, comunidades de políticas públicas – para exercer influência (política) sobre sua atuação.

Esse processo também resultou no fortalecimento de atores civis, como organizações sociais (OS) e organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIP), aliado à profusão de espaços de encontro entre Estado, mercado e sociedade, como audiências públicas, os conselhos gestores de políticas públicas e as conferências nacionais temáticas, além de sistemas eletrônicos de monitoramento e controle das ações públicas (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2012).

A profusão de mecanismos participativos representou uma demanda de diversos atores, oriundos de distintas institucionalidades – governos, sociedade civil, organismos multilaterais – que pareciam enxergar na existência desses espaços uma possibilidade para, entre outros efeitos, promover a legitimação de decisões (Abers, 2003).

> . . . a popularidade de tais mecanismos de participação reflete uma confluência de visões oriundas de diversos setores: partidos de esquerda e de centro, o governo federal, organizações não-governamentais, e organismos multilaterais, como o Banco Mundial. Todos estes grupos parecem presumir que espaços participativos criados pelo Estado são capazes de adquirir "autoridade", ou "a capacidade de solucionar problemas, fazer valer decisões, e ter impacto no mundo externo" (Abers & Keck, 2003, minha tradução) (Abers, 2003, p. 258)

A real natureza e as motivações para a criação de espaços e mecanismos participativos, entretanto, está longe de ser consensual, conforme apontam diversos autores. Para Dagnino (2004), a dimensão participa-

tiva teria sido usada, ao mesmo tempo, por dinâmicas sociais e ideologicamente distintas, quais sejam o fenômeno movimentalista, caracterizado pela luta em prol da democracia, contrapondo o regime ditatorial, e o processo de reforma de Estado, iniciado a partir da década de 1990 no País.

Dagnino (1994) e Telles (1994) defendem uma compreensão ampliada da dimensão participativa, de modo que, para as autoras, esta englobaria não somente sua definição normativa mas também as distintas práticas e interações sociais, na medida em que estas determinam as possibilidades de engajamento dos cidadãos ou grupos de atores. A crescente complexidade dos arranjos sociais, marcada pela pluralidade de atores e pela crise dos sistemas de representação, colocaria ao Estado o desafio de "tornar comensurável a heterogeneidade inscrita na vida social" (Telles, 1994, p. 94).

Em outras palavras, a dominância exercida por grupos específicos de atores colocaria em risco a representatividade institucional das distintas vozes que integram a sociedade. A ausência dessa mediação, portanto, resultaria no reforço de demandas majoritárias e essencialmente específicas de determinado grupo social, ao que Dagnino (1994) chama de "autoritarismo social", em suma, a reprodução dos padrões de desigualdade.

Com a promulgação da Constituição de 1988, o Brasil passou por uma série de mudanças, com especial influência no que concerne ao processo orçamentário e ao conflito distributivo, além da ampliação dos espaços participativos (Avritzer, 2008), novas regras de controle e transparência, a busca pela garantia de direitos em toda sua diversidade e a sistematização nacional de setores de políticas públicas.

Esse último fenômeno, o da sistematização nacional de setores, parece determinante para compreender a dimensão do conflito distributivo no âmbito do orçamento. Dagnino (2004) e Dagnino, Olvera e Panfichi (2006), contrariando análises que tendem a conceber o governo como um corpo uníssono, constituído por interpretações e estratégias totalizantes e compartilhadas por todos os atores, apontam para a existência da heterogeneidade do Estado, com base na qual os atores, instituições e processos tenderiam a se diferenciar, sendo necessária, para compreender sua atuação, a investigação acerca dos projetos políticos em disputa entre Estado e sociedade civil.

> Assim como existe um mito acerca do caráter unitário e virtuoso da sociedade civil, há também uma visão dominante sobre o Estado que o concebe como um ente administrativo homogêneo e indiferenciado. Essa visão não somente é equivocada empiricamente, como deixa de fora da análise as mediações entre a sociedade e o Estado. Portanto, em uma nova compreensão da disputa pela construção democrática, temos de levar em conta não somente a "democraticidade do Estado" (O'Donnell, 2004), mas também o fato de que, em regimes não totalitários, o Estado apresenta níveis significativos de heterogeneidade (Dagnino et al., 2006, p. 34).

Em suma, a heterogeneidade do Estado seria o resultado da existência de três características principais. A primeira, o federalismo brasileiro, que produz diferentes estratégias

de interação entre os níveis de governo. A segunda, a chamada governabilidade dos governos e suas interações entre as instâncias públicas, como os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, relacionadas às dinâmicas de governabilidade e exercício do poder político. Por fim, e para os interesses do presente artigo, destaca-se, como razão para a existência de heterogeneidade estatal, a chamada "arqueologia do Estado": a conformação das distintas instâncias que compõem o governo não ocorreria de maneira linear ao longo do tempo, o que contribuiria para a produção de arranjos institucionais e normativos distintos entre as diversas áreas temáticas do governo (Dagnino et al., 2006).

Nos âmbitos do orçamento e da planificação, a heterogeneidade do Estado se manifestaria pela existência de áreas temáticas com diferentes níveis de institucionalização, que, em retorno, garantiriam a tais áreas temáticas distintas capacidades de organização, defesa e pressão por maior destinação de recursos. O conflito distributivo tende, portanto, a se acirrar entre setores de políticas públicas com maior institucionalização – que se refere, por exemplo, à existência de órgãos, normativas e grupos em defesa das ações para o campo –, garantindo maior possibilidade de ganhos para áreas que se organizam de maneira pioneira para influenciar a formatação do plano e do orçamento públicos.

Assim, como destacado anteriormente, duas dimensões parecem determinar a participação no âmbito do orçamento público, quais sejam a representatividade dos atores sociais nos espaços institucionalizados e a heterogeneidade do Estado, pautada pela estruturação de setores temáticos de políticas públicas.

Esse processo tem sido intenso e transformador da organização do Estado na provisão de políticas públicas, seja de maneira direta ou via coprodução. Por outro lado, é preciso reconhecer que o desenvolvimento das variadas políticas públicas no Brasil não é linear ou equânime. Isso é perceptível tanto na diferenciação dos grupos e movimentos que se organizam em torno desses direitos quanto nos distintos atores governamentais e suas capacidades estatais para construção e garantia de direitos, inclusive a capacidade de financiamento das políticas públicas.

Entre as políticas públicas sistematizadas nas últimas décadas, algumas são pioneiras em sua estruturação normativa, apresentando níveis de regramento e controle mais intensos. O pioneirismo importa em termos orçamentários, visto que o recurso total é limitado e a possiblidade de vinculação de receitas é restrita. Assim, quanto mais pioneira a política, maior a probabilidade de vinculação de recursos. Em contrapartida, outras áreas têm recursos, mas menor nível de controle social e monitoramento, ao passo que os demais setores sequer chegaram a ser sistematizados. Dessa maneira, o financiamento normatizado (e o possível) para cada política pública determinará uma execução orçamentária que torna a implementação das ações, muitas vezes, distante daquilo que foi demandado pelos atores sociais, sobretudo considerando a etapa de formulação.

Os sistemas federativos brasileiros estruturados nas últimas décadas tiveram como

foco, especialmente, alguns direitos considerados fundamentais, como saúde e educação e, de certa forma, também a assistência social. Os três sistemas guardam várias características comuns, como o foco na municipalização das políticas de atendimento básico em nível local e a forte indução federal. Ao mesmo tempo, porém, suas características em termos de capacidades estatais e de interlocução social são bastante distintas, o que traz consequências ao orçamento, à sua possibilidade de implementação e aos processos participativos. Nesse sentido, como principal diferença entre os sistemas, destaca-se a garantia das fontes de financiamento para educação e saúde, com base nos mecanismos de vinculação de receitas, em contraposição à estrutura da assistência social, o que acaba por revelar diferentes espaços de poder e níveis de conflito entre esses setores de políticas públicas.

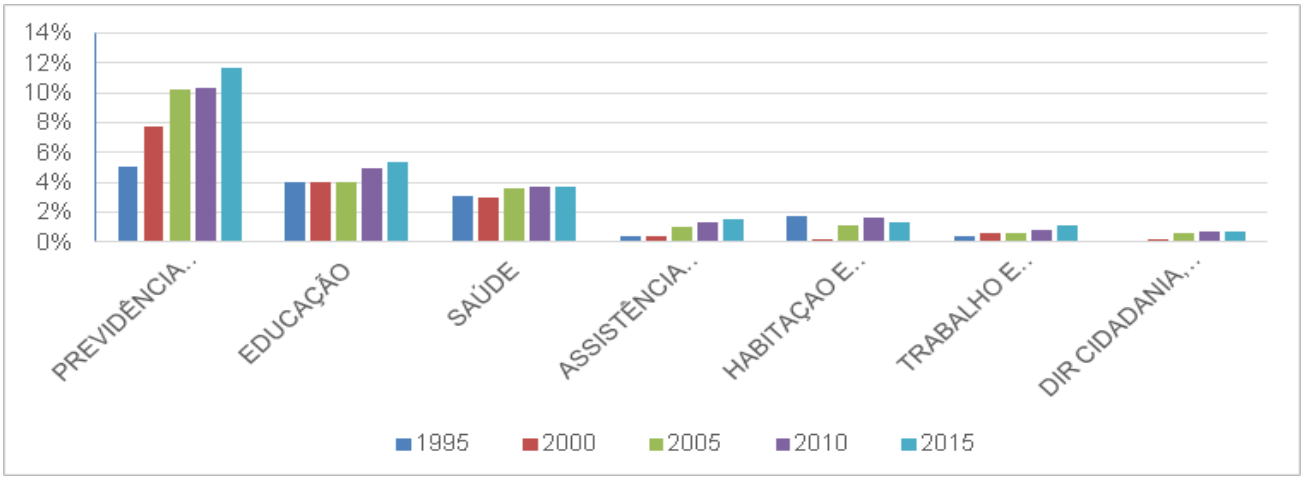
Com essa diferenciação de capacidades e estruturas, em especial do financiamento, há consequências também para a possibilidade de participação e controle dos recursos, uma vez que o subsistema temático de políticas públicas acaba por estabelecer suas regras de participação e controle a partir de normativas gerais. Desse modo, tem-se que todos os municípios devem publicar, de maneira periódica e padronizada, demonstrativos de receita e despesa.

Com a organização de setores de politicas públicas, como educação e saúde – com forte influência federal –, a negociação democrática e a busca pela garantia de direitos passam a ser construídas dentro do subsistema temático, levando a uma verticalização de suas estruturas, pela existência de regramentos nos três níveis da federação. Assim, considerando as assimetrias financeiras, informacionais e institucionais, a negociação das políticas públicas nos entes subnacionais tende à setorização. A lógica de estruturação do orçamento público em subsistemas, no entanto, contrapõe a constituição básica dos fenômenos sociais, que são marcadamente complexos e multidimensionais. Assim, os subsistemas que organizam o planejamento e orçamento setoriais, a partir do rigor legal para definição de seus recursos, podem representar um obstáculo para intersetorialidade.

Considerando o contexto apresentado, há desafio de pactuar prioridades de políticas públicas para além das que integram as áreas historicamente estruturadas, promovendo uma articulação e a intersetorialidade entre os subsistemas do Estado.

O Gráfico 1 permite perceber que, ao longo de 20 anos, houve um crescimento intenso dos sistemas previdenciário, de educação e de saúde. No que tange ao crescimento da assistência social, ressalta-se ser esta uma área delimitada por regras de repasse automático, de modo que grande parte do valor presente no orçamento diz respeito à transferência de recursos direto a indivíduos, como o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e Renda Mensal Vitalícia (RMV). Há, portanto, uma restrição à potencialidade no desenvolvimento de políticas, a partir de projetos e serviços continuados no Sistema Único de Assistência Social (SUAS), entre eles o Bolsa Família.

Gráfico 1. Gasto público em políticas sociais selecionadas em relação ao percentual do PIB, 1995-2015 (anos selecionados)

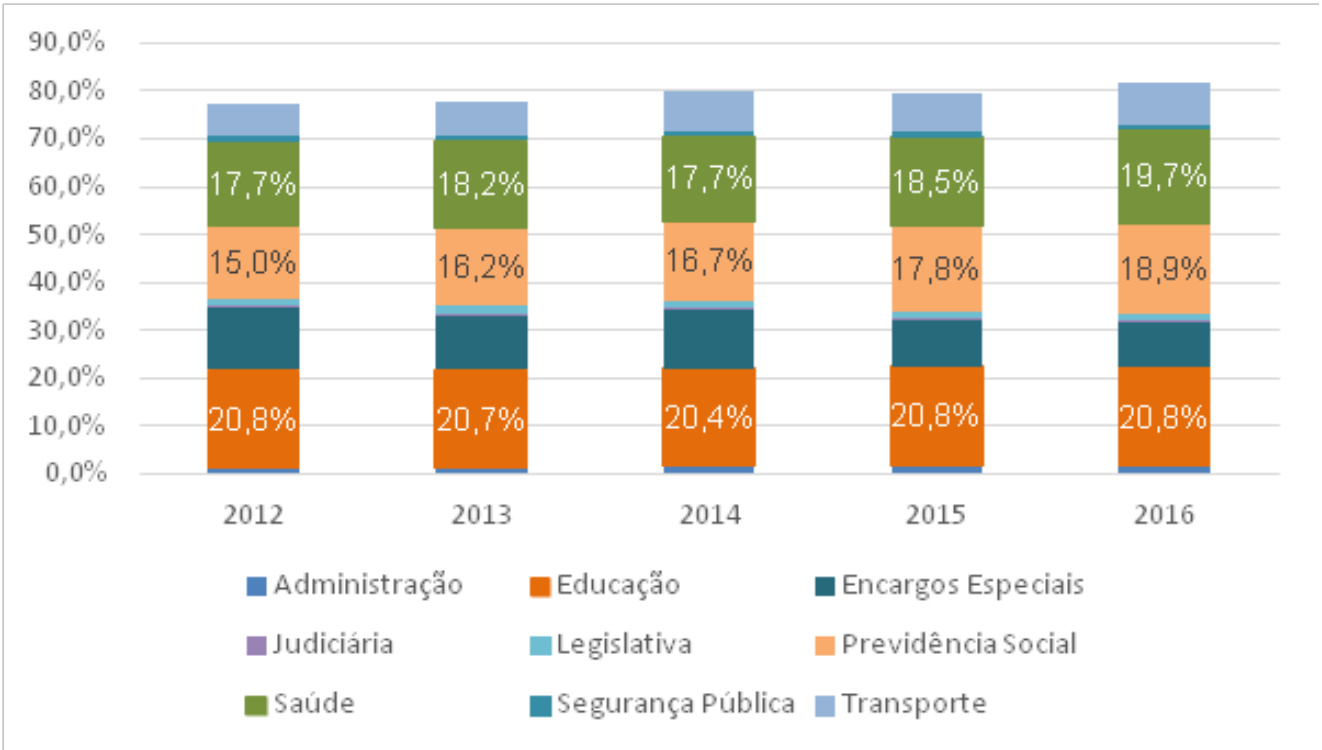


Fonte: Elaboração das autoras a partir de Castro, Ribeiro, Chaves, Duarte e Simões (2008), SIDOR/MPOG, FioCruz e SIOPS.

O gráfico indica que, somados os gastos de subsistemas de cultura, esportes, meio ambiente e cidadania, os valores são inferiores a 1/10 do gasto da educação. Esse quadro é, ao mesmo tempo, reflexo e potencializador do conflito distributivo. Desse modo, ainda que o recurso seja escasso, a sensação de crescimento ao longo dos anos pode minimizar o conflito – como observado no período de 2001/2011. Porém, quanto mais restrito o recurso disponível, típico de momentos de escassez severa, como observado nos anos de 2015 e 2016, e maior a demanda por incremento de direitos constituídos – além de novos direitos –, mais difícil se torna a pactuação entre espaços predeterminados, de modo que, em momentos de escassez, a tendência é o conservadorismo da despesa. Isso significa maior complexidade na discussão para uma nova programação de fomento à cultura, ao esporte ou igualdade racial, nos espaços participativos desses setores, pois, além da ausência de fundos para essas áreas, há menor poder politico para pressionar pela demanda não atendida.

No caso do município de São Paulo, analisado pelo presente artigo, o quadro parece se repetir. O Gráfico 2 aponta as despesas empenhadas por função, compreendendo o período de 2012 a 2016. Os dados evidenciam a grande participação das funções saúde, educação e previdência social. Quando somadas, as funções (i) administração, (ii) educação, (iii) encargos especiais, (iv) judiciária, (v) legislativa, (vi) previdência social, (vii) saúde, (viii) segurança pública e (xix) transporte correspondem a quase 80% de todo o orçamento para os anos analisados, conforme aponta a Tabela 1. Desse modo, importantes áreas temáticas do governo, como cultura, assistência social, direitos e cidadania e esportes, ocupam uma parte diminuta dos recursos previstos no orçamento.

Gráfico 2. Despesas empenhadas por função no município de São Paulo, 2012-2016



Fonte: Elaboração das autoras a partir de dados da execução orçamentária da Prefeitura do Município de São Paulo entre 2012-2016. Valores atualizados pelo IPCA de 2016.

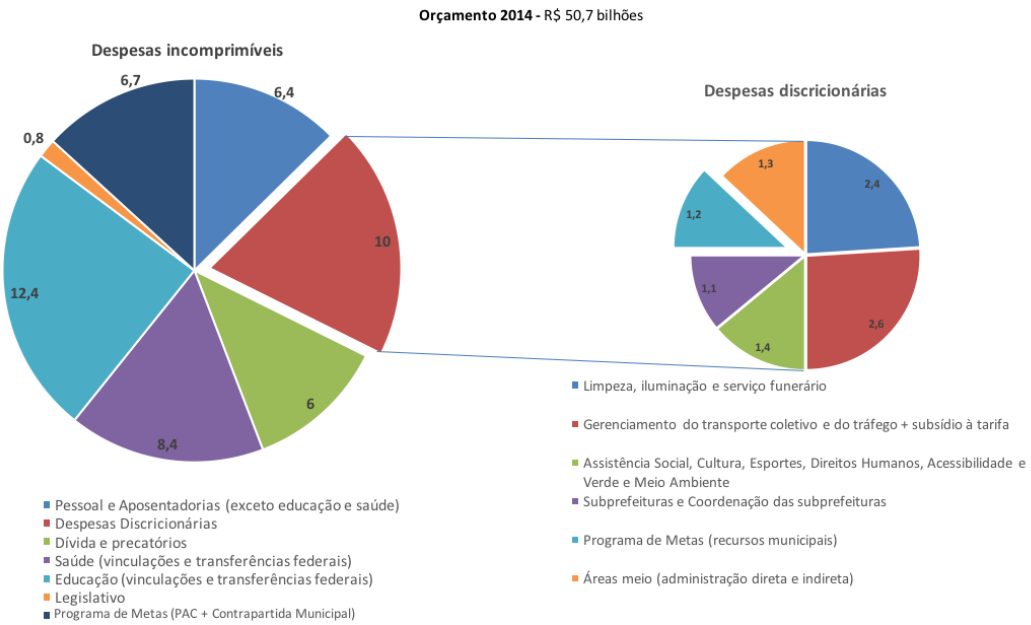
Tabela 1. Despesas empenhadas por função no município de São Paulo, 2012-2016

	2012	2013	2014	2015	2016
Administração	1,1%	1,1%	1,7%	1,7%	1,6%
Educação	20,8%	20,7%	20,4%	20,8%	20,8%
Encargos Especiais	12,9%	11,3%	12,2%	9,7%	9,2%
Judiciária	0,4%	0,4%	0,3%	0,4%	0,4%
Legislativa	1,4%	1,6%	1,6%	1,4%	1,5%
Previdência Social	15,0%	16,2%	16,7%	17,8%	18,9%
Saúde	17,7%	18,2%	17,7%	18,5%	19,7%
Segurança Pública	1,3%	1,1%	1,0%	1,0%	1,0%
Transporte	6,4%	7,1%	8,2%	8,3%	8,6%
Áreas selecionadas	77,1%	77,8%	79,8%	79,6%	81,6%
Demais áreas do governo	22,9%	22,2%	20,2%	20,4%	18,4%

Fonte: Elaboração das autoras a partir de dados da execução orçamentária da Prefeitura do Município de São Paulo entre 2012-2016. Valores atualizados pelo IPCA de 2016.

O Gráfico 3 reforça a percepção sobre as dificuldades de encaminhamento do conflito distributivo a partir de uma negociação coletiva dos recursos. A parte mandatória do orçamento determina mais de 80% dos recursos orçamentários, e a discricionária tem elementos de captura que implicam baixo poder de arbítrio pelo governante, como despesas relacionadas ao transporte e limpeza urbana, setores altamente cartelizados e que, ainda que de maneira indireta, por não estarem definidos por norma constitucional, demandam a destinação quase que obrigatória de recursos para a sua manutenção.

Gráfico 3. Orçamento da Prefeitura de São Paulo no ano de 2014



Fonte: Elaboração das autoras a partir da LOA 2014 e execução orçamentária da Prefeitura de São Paulo em 2013.

Em grande medida, o quadro orçamentário definido limita a possibilidade de construção participativa de políticas públicas no que diz respeito à determinação de fundos para subsistemas a partir de acordos coletivos, em especial para áreas não sistematizadas. As regras de financiamento predefinidas nos sistemas pioneiros, sobretudo saúde e educação, e entre os sistemas, determinam espaços de participação internos a si, que fortalecem esses setores, inclusive na demanda por mais recursos e, de certo modo, acabam por dificultar a consolidação de arenas externas, reforçando a setorização das políticas, diminuindo a possibilidade de negociação do conflito distributivo e, em última instância, de intersetorialidade das políticas públicas.

Cabe ressaltar que não se advoga pela redefinição de toda a estrutura de financiamento público, em especial da educação e saúde. No entanto, dada a importância de outros setores, bem como em face das restrições de recursos que devem caracterizar o orçamento público nos próximos anos, em

virtude da aprovação da Emenda Constitucional n. 95/2016, cabe questionar as reais possibilidades de construção de espaços de pactuação coletivos, em um contexto histórico e institucional que resulta na criação de regras de barreira para boa parte dos recursos dos sistemas já constituídos.

Assim, há enorme limitação para encaminhar demandas, em um processo de orçamento participativo, que impliquem investimentos ou serviços não custeados por educação ou saúde, por exemplo. Ademais, estruturas de participação social, como os conselhos de políticas públicas, ainda carecem de um olhar integrado e ampliado sobre as políticas públicas, diferente do modelo atual, em que as temáticas são discutidas de maneira setorial, com clivagens, inclusive, internas às áreas (Lavalle & Szwako, 2014).

Tal quadro tende a se mostrar ainda mais grave, se considerado o esforço atual das políticas públicas em prol de uma oferta pautada pela premissa da intersetorialidade. Dado que os problemas sociais têm causas e origens "complexas, diversas e relacionadas" (Cunill-Grau, 2014, p. 8) entre si, a intersetorialidade representaria o esforço de integração entre os diversos setores do governo, com vistas ao enfrentamento de tais desafios. Considerando a perspectiva da intersetorialidade, os fenômenos relacionados à pobreza, por exemplo, são vistos como tendo um nascedouro multicausal; as ações empreendidas, portanto, devem almejar o fortalecimento das capacidades individuais, considerando as diversas miradas setoriais existentes (educação, saúde, trabalho e emprego, entre outras) (Cunill-Grau, 2014).

O planejamento e orçamento públicos representam um importante determinante da integração entre as ações de setores de políticas públicas. Assim, a integração será mais alta, plena e complexa quando adotados enfoques conjuntos no planejamento, na aplicação de recursos e no compartilhamento de informações (Cunill-Grau, 2014).

Considerando essas reflexões, argumentamos que a experiência de participação no âmbito do orçamento realizada pela cidade de São Paulo representa um caminho profícuo para a decisão colegiada e sistêmica da alocação de recursos governamentais. No entanto, há importantes limitações que ainda devem ser superadas, para além do risco de descontinuidade da experiência em face da transição de governos municipais. Essas limitações serão discutidas na seção a seguir.

CONSTRUÇÃO DEMOCRÁTICA E PARTICIPATIVA DA PLANIFICAÇÃO E ORÇAMENTAÇÃO PÚBLICAS: O CASO DA CIDADE DE SÃO PAULO

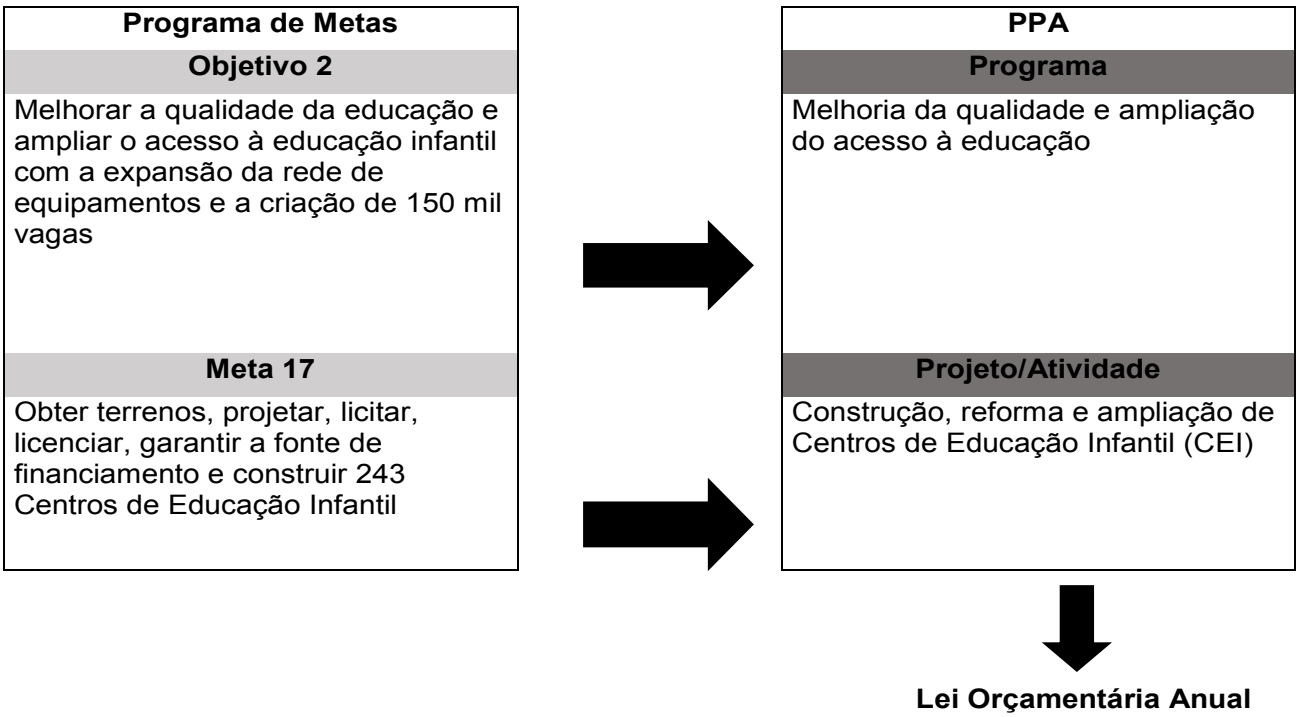
Em 2012, com a eleição do prefeito Fernando Haddad (PT), o tema da gestão participativa apresentou-se como uma bandeira de governo (Marcondes et al., 2015). A orientação política do governo, então, consolidou-se no contexto municipal, tendo sido manifestada em diversas ações implementadas pela gestão, como a criação de conselhos temáticos e territoriais, os chamados Conselhos Participativos Municipais (CPM), a implementação de ferramentas digitais que consolidam iniciativas de transparência, tendo como principal representação a São Paulo Aberta, a criação da Controladoria Geral do Município (CGM) e, por fim, a elaboração do Plano Diretor Estratégico (Marcondes & Canato, 2015, pp. 298-299).

O intento de gestão democrática também se manifestou no campo do planejamento e orçamentação públicos, pela construção do Programa de Metas e do CPPO. O Programa de Metas, criado pela da Emenda n. 30/2008 à Lei Orgânica do Município, em virtude da defesa de organizações da sociedade civil, entre elas a Rede Nossa São Paulo, representou um novo instrumento de planejamento e orçamento para a cidade de São Paulo (Rede Nossa São Paulo, n.d).

A construção do Programa de Metas da Gestão 2013-2016 foi realizada de maneira participativa, com a condução de 31 audiências públicas territorializadas, em cada subprefeitura da Cidade de São Paulo, três temáticas, de acordo com os 3 eixos do Programa de Metas, e uma audiência pública geral, realizada na Câmara de Vereadores, totalizando 35 audiências públicas, além da criação de mecanismo de acompanhamento, controle e transparência, o sistema de monitoramento do Programa de Metas, conhecido como "Planeja Sampa" (Programa de Metas da Cidade de São Paulo, 2013, p.6; Marcondes et al., 2015).

O Programa de Metas de São Paulo 2013-2016 esteve estruturado em objetivos estratégicos, metas, eixos temáticos e articulações territoriais. Como diferenciais da experiência de construção do instrumento, quatro podem ser os destaques. O primeiro, a permeabilidade do processo, seja pela realização de audiências públicas ou consultas *on-line*. Em virtude dessa, novas demandas que não haviam sido inicialmente previstas na versão apresentada pela prefeitura foram incorporadas na versão participativa, entre estas, metas relacionadas à política para a população idosa, segurança alimentar, população em situação de rua, juventude e políticas sobre drogas. Aliado a esse ponto, o segundo diferencial relaciona-se à importância do planejamento territorializado. Dada a diversidade das demandas espaciais da cidade de São Paulo, a identificação por subprefeitura e, em consequência, a formulação de metas regionalizadas podem ter contribuído para uma maior compreensão das necessidades do município, produzindo um planejamento alinhado a elas. Como terceiro destaque do processo, aponta-se sua estrutura de formulação, que priorizou a participação de atores de distintas áreas do governo, incentivando a construção de um plano a partir de um olhar sistêmico sobre a cidade, em contraposição a um processo decisório limitado em virtude de uma dotação inicial e delimitada de recursos, a exemplo do que ocorre no âmbito do OP. Por fim, e de maneira central, destaca-se a articulação do Programa de Metas com os demais instrumentos de planejamento e orçamentação (Programa de Metas da Cidade de São Paulo, 2013; Marcondes et al., 2015; Marcondes & Canato, 2015). A Figura 1 apresenta o esquema de articulação entre o Programa de Metas, o PPA e a LOA.

Figura 1. Exemplo da integração entre o Programa de Metas, PPA e a LOA

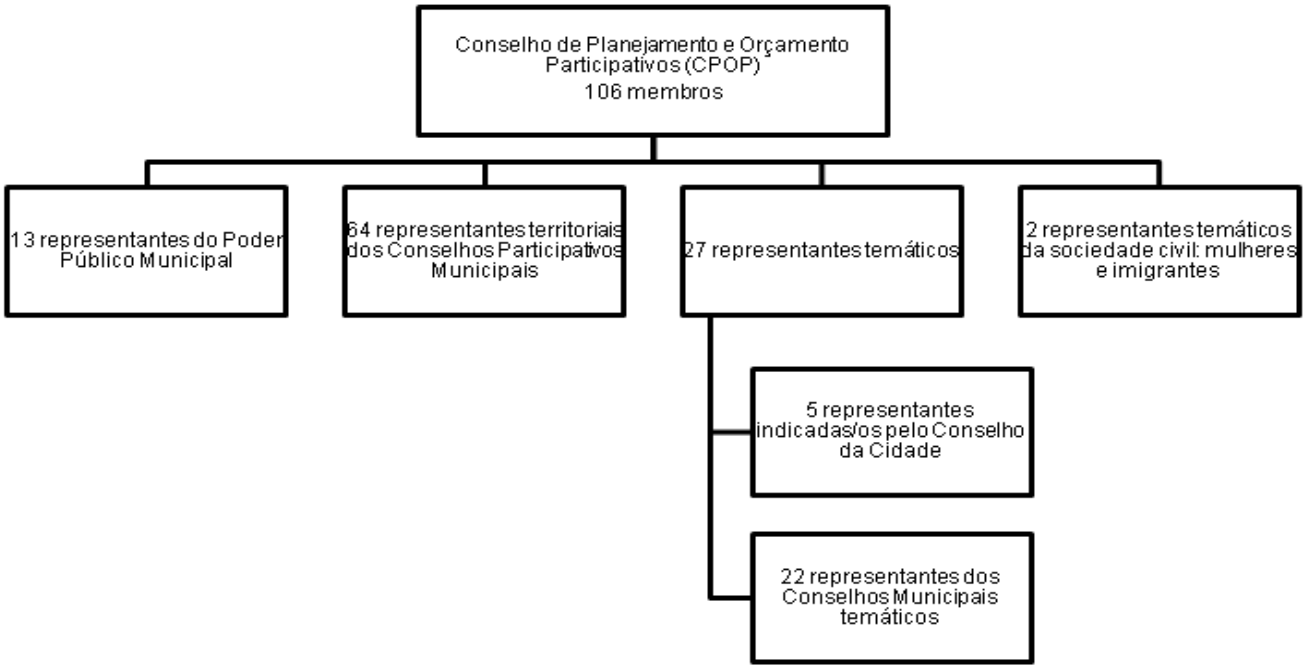


Fonte: Adaptado pelas autoras de Programa de Metas da Cidade de São Paulo (2013).

Com o término do processo de elaboração do Programa de Metas, a estrutura de participação no âmbito do planejamento e orçamento teve continuidade, com o Conselho Municipal de Planejamento e Orçamento Participativos (CPOP). Entre as suas atribuições, destaca-se a proposição de diretrizes para a elaboração da proposta do Programa de Metas, bem como a apresentação de metodologia para a participação da sociedade civil na construção dos instrumentos de planejamento e orçamento da cidade de São Paulo (Decreto n. 54.837, São Paulo, 2014).

A Figura 2 apresenta a estrutura do CPOP. Como é possível perceber, essa governança participativa e orçamentária possui como diferencial o agrupamento de representantes dos conselhos municipais temáticos, dos conselhos territoriais (CPM), de representantes de temáticas transversais e, por fim, do Executivo Municipal. Em suma, trata-se do encontro entre atores governamentais, locais, temáticos e transversais (Decreto n. 54.837, São Paulo, 2014).

Figura 2. Estrutura do Conselho de Planejamento e Orçamento Participativos (CPOP)



Fonte: Elaboração das autoras, com base em Decreto n. 54.837, São Paulo (2014).

No ano de 2014, o processo de construção do PLOA 2015 conduzido pelo CPOP contou com três etapas. Na primeira, os CPM das 32 subprefeituras apresentaram três projetos prioritários, ao passo que os conselhos e segmentos transversais definiram um projeto cada. Assim, o processo teve início com base nos 106 projetos prioritários definidos. Na segunda etapa, o CPOP reuniu-se com representantes das secretarias municipais, tendo sido realizadas reuniões temáticas para a análise da viabilidade dos projetos prioritários propostos. Na terceira etapa, foram realizadas 32 audiências públicas, com vistas a apresentar a devolutiva, bem como ouvir a população sobre o PLOA 2015 (Prefeitura de São Paulo. Relações Governamentais, Direitos Humanos e Cidadania - Ciclo Participativo de Planejamento e Orçamento, n.d.; Marcondes et al., 2015).
Ao longo do ano de 2015, uma importante atribuição do CPOP deu-se em virtude da atividade de monitoramento participativo do plano. No que tange ao monitoramento, Marcondes et al. (2015) destacam que este constituiria um espaço de transparência do governo para com a cidade, contribuindo também para a retroalimentação de sua atuação. Em outras palavras, o monitoramento proporcionaria "alterações incrementais do planejamento governamental, na medida em que permite testes e revisões do originalmente planejado" (Marcondes et al., 2015, p. 23). Ainda, o monitoramento teria um teor pedagógico, uma vez que informaria a sociedade sobre as "limitações de gestão e mudanças conjunturais que podem influenciar a efetivação dos projetos" (Marcondes et al., 2015, p. 23).

O Programa de Metas, criado com o intuito de vincular as propostas de governo do candidato à sua atuação à frente do Executivo Municipal, foi ressignificado a partir da

criação de estruturas como o CPOP, que possibilitaram aos atores sociais um acompanhamento mais perene da execução das metas, resultando, assim, em espaços de participação, diálogo e tomada de decisão menos episódicos do que o contexto eleitoral (Marin & Guerrini, 2017).

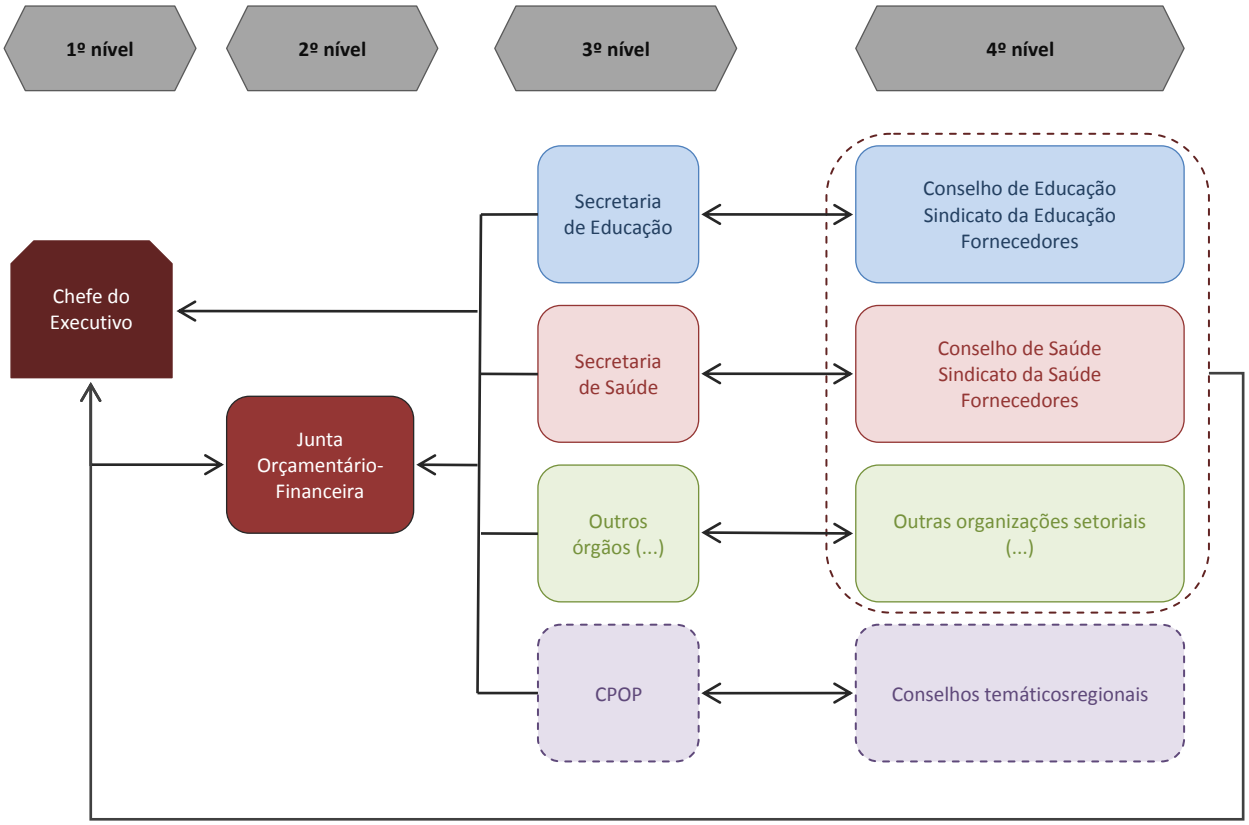
Cabe ressaltar, ainda, que o Programa de Metas e o CPOP representam estruturas de participação política que podem ser caracterizadas como "de baixo para cima", em virtude da criação de uma institucionalidade a partir da iniciativa do Estado (município), que permite a livre entrada de qualquer cidadão no processo decisório (Avritzer, 2008). A respeito das iniciativas de participação no modelo "de baixo para cima", entre as quais o OP também é um frutífero exemplo, Avritzer (2008) aponta que

> Afirmar que o orçamento participativo ocorre de baixo para cima não significa diminuir a iniciativa do Estado em implantá-lo, mas apenas enfatizar que esta iniciativa cria uma institucionalidade de baixo para cima (p. 46).

A despeito da importância da experiência trazida pelo CPPO e CPOP, especialmente por representar uma estrutura de governança pautada pelos princípios de participação, territorialização e pela atividade de monitoramento, é preciso reconhecer sua baixa efetividade para arbitrar conflitos orçamentários, em virtude, sobretudo, de três principais determinantes: i. a orientação do projeto político do governo, ii. a existência de normativas que "engessam" as receitas orçamentárias e, por fim, iii. a setorialização e verticalização que influenciam o processo decisório.

A Figura 3 apresenta os principais níveis de negociação orçamentária na cidade de São Paulo, nos quais há destaque para os sistemas de educação e saúde, maiores fatias do orçamento, e o CPOP. Os conselhos de educação – Conselho Municipal de Educação, Conselho de Alimentação Escolar e Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) – e saúde tendem a discutir com os responsáveis de suas pastas, sendo que estes levam a negociação para a Junta Orçamentário-Financeira (JOF) e, possivelmente, também para o Chefe do Executivo. Há tendência para que haja uma ponderação e acordo entre representantes da sociedade civil, sindicatos e demais atores com o secretariado da pasta, dentro de cada subsistema temático de políticas públicas. A JOF organiza o conflito entre as pastas, em geral, de modo bilateral, ponderando-o pelas regras orçamentário-financeiras e pelo desejo político do Chefe do Executivo que define seus projetos prioritários.

Figura 3. Níveis de negociação orçamentária na Cidade de São Paulo



Fonte: Elaboração das autoras, 2017, dados da pesquisa

Desse modo, o CPOP é um ator também nesse processo, mas não possui legitimidade para arbitrar conflito entre os subsistemas, e sim para garantir um espaço de escuta e fala a diferentes setores da sociedade civil.

Apesar dessa limitação, a experiência do CPPO e do CPOP no município de São Paulo tem destaque pela proposta de construção conjunta da ação pública a partir de um conselho com ampla representação de setores e regiões da cidade. Para além, o CPPO representou uma relevante ruptura em relação a experiências anteriores de participação no âmbito do planejamento e do orçamento público, seja em relação ao próprio Programa de Metas (Marin & Guerrini, 2017), seja considerando o OP (Avritzer, 2008).

Os distintos níveis, atores e racionalidades do processo figuram como terceiro determinante do conflito orçamentário. Ainda que a discussão político-democrática do planejamento e do orçamento públicos esteja presente no marco do Programa de Metas, há limitações oriundas do processo de construção dos subsistemas, não linear ou equânime ao longo do tempo, e que resulta em distintas lógicas, estruturas e normativas que influenciam o conflito distributivo. Esses determinantes acabam por refletir na atuação do CPOP e em sua representação, bem como nas possibilidades de arranjos reais de políticas públicas que adentrem o processo orçamentário chegando até sua execução.

O fenômeno oriundo da existência de estruturas normativas que setorializam e verticalizam e que também acabam por limitar a participação no âmbito do orçamento público parece ser potencializado por um conjunto de informações técnicas (*technical information*) que são singulares de cada um dos subsistemas de políticas públicas (Jenkins-Smith, Nohrstedt, Weible, & Sabatier, 2014; Sabatier & Weible, 2007). Trata-se do conjunto de conhecimentos, sentidos, ideias, percepções e instrumentos que orientam, de maneira singular, como deve ser a atuação pública. Abers (2003, p.262), citando Blyth (2001, p. 4), nomeia tais estruturas como sendo "cadeados cognitivos" (*cognitive locks*), e, como resultado de sua existência, há um impulso para que os atores setoriais não percebam a oportunidade de atuação trazida por novas proposições. As iniciativas voltadas à participação, portanto, devem reconhecer que cada ator público tende a dialogar com um conjunto de programas e áreas temáticas, de modo que os esforços devem influenciar essa natural tendência à setorialização, em prol de uma gestão mais democrática (Avelino & Santos, 2014).

Nesse sentido, seria lógico pensar que a existência de problemas comuns não é suficiente para mobilizar os atores e, em suma, tampouco a abertura de novos fóruns seria o bastante para incentivar participação e o encaminhamento do conflito distributivo, uma vez que a leitura sobre a realidade permanece sendo a mesma, graças à existência das informações técnicas e estruturas normativas existentes em cada uma das áreas. Assim, considerando especificamente a atuação de representantes do Estado, os espaços participativos precisam ser relevantes e críveis, bem como se faz necessária a percepção, por parte dos distintos atores, de que há uma possibilidade de atuação conjunta. Em suma, os espaços participativos devem proporcionar a congruência de interesses, problemas concretos e possibilidades de encaminhamento do conflito distributivo (Abers, 2003).

A estrutura do CPOP também deve enfrentar questões relacionadas à representação nos desenhos participativos. Assim, as instituições devem não somente possibilitar a participação de atores já organizados, mas também estimular a presença de representantes de grupos minoritários, de modo a garantir a representatividade maior da população. A transparência processual e o envolvimento sobre as decisões e os processos políticos que a originaram também figuram como um fator determinante (Marin & Guerrini, 2017). Desse modo, a recente experiência implementada pelo município de São Paulo não endereça, de maneira central, questões relacionadas à estrutura heterogênea do Estado (Dagnino et al., 2006), que em muito determina as possibilidades de alocação de recursos e o encaminhamento do conflito distributivo orçamentário.

REFLEXÕES FINAIS

Este ensaio tem como pressuposto central o de que o orçamento público é uma peça eminentemente política e que, em ambientes democráticos, há sempre um nível de conflito distributivo a ser administrado, seja pelas fontes de receita ou pelas despesas orçamentárias. Nesse processo, a participação da sociedade civil e sua representação mais variada entre setores, regiões, grupos sociais e políticos é parte fundamental no processo

de explicitação, negociação e encaminhamento do conflito distributivo.

Como objeto empírico de análise, adotou-se o CPPO e o CPOP, arranjos de governança implementados na gestão do Prefeito Fernando Haddad (PT), entre os anos de 2013-2016. Ainda que tenha representado uma oportunidade emblemática para a formulação de instrumentos de planificação e orçamentação pautados pela lógica participativa, sistêmica e, ainda assim, territorializada, o CPPO e suas estruturas institucionais, entre elas o CPOP, não lograram avanços no encaminhamento do conflito distributivo e na maior distribuição de recursos entre as áreas de governo.

Assim, argumentou-se que sua efetividade tem sido limitada em virtude de três determinantes centrais. Um primeiro, a orientação do projeto político de governo. O segundo, relacionado à consolidação da ideia de que as fontes de receita para financiamento do orçamento têm cálculo técnico e não passível de negociação e mudança pela sociedade civil – ponto esse que não é objeto do presente ensaio. E o terceiro determinante está associado ao processo de setorização e verticalização de alguns sistemas de políticas públicas que levaram à fragmentação da participação, fortalecendo determinados subsistemas de políticas públicas, mas também esvaziando a arena de negociação coletiva, que torna a administração do conflito distributivo tarefa centralizada nos governos, nas diferentes esferas, com relação bilateral e pouco transparente com setores específicos da sociedade e mercado.

A despeito da existência de instâncias de representação, a decisão última acerca da alocação de recursos recai sobre as escolhas políticas do Chefe do Executivo e, sobretudo, é determinada pela existência de estruturas histórico-normativas dos subsistemas de políticas públicas pioneiros, como são os casos de educação e saúde.

A estruturação de espaços democráticos para a construção do planejamento e orçamentos públicos é central para o processo decisório na gestão pública. Para além, a articulação das duas dimensões, orçamento e plano, representa um determinante central para a maior integração das ações governamentais, sobretudo considerando a solução de problemas complexos e multicausais, para os quais a mirada intersetorial se faz necessária e urgente.

REFERÊNCIAS

Abers, R. (2003). Interesses e ideias em políticas participativas: Reflexões a partir dos comitês de bacia hidrográfica e os orçamentos participativos. *Sociedade e Estado*, 18(1/2), 257-290.

Avelino, D. P. de, & Santos, J. C. (2014). O Fórum Interconselhos e a consolidação de agendas transversais de planejamento. *Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento*, 4(2), 164-182.

Avritzer, L. (2008, Junho). Instituições participativas e desenho institucional: Algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. *Opinião Pública*, 14(1), 43-64.

Avritzer, L. (2012). *Conferências nacionais: ampliando e redefinindo os padrões de participação social no Brasil* (Texto para

discussão, n. 1739). Rio de Janeiro, 2012. Recuperado de http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/1137

Castro, J. A. D. (2014). Dilemas para o financiamento da educação. In C. Cunha, M. Gadotti, G. Bordignon, & F. Nogueira (Eds.), *O Sistema Nacional de Educação: Diversos olhares 80 anos após o Manifesto* (pp. 178-196). Brasília, DF: MEC/SASE.

Castro, J. A. D., Ribeiro, J. A., Chaves, J. V., Duarte, B. de C., & Simões, H. B. (2008). *Gasto social e política macroeconômica: Trajetórias e tensões no período 1995-2005* (Texto para discussão, n. 1324). Brasília, DF: IPEA. Recuperado de http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1477/1/TD_1324.pdf

Constituição da República Federativa do Brasil. (1988, Outubro 5). Brasília, DF. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm

Cunill-Grau, N. (2014). La intersectorialidad en las nuevas políticas sociales: Un acercamiento analítico-conceptual. *Gestión y Política Pública*, 23(1), 5-46.

Dagnino, E. (1994). Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania. In E. Dagnino (Ed.), *Anos 90: Política e sociedade no Brasil.* São Paulo, SP: Editora Brasiliense.

Dagnino, E. (2004). Construção democrática, neoliberalismo e participação: Os dilemas da confluência perversa. *Política e Sociedade*, (5), 139-164.

Dagnino, E., Olvera, A. J., & Panfichi, A. (2006). Para uma outra leitura da disputa pela construção democrática na América Latina. In E. Dagnino, A. J. Olvera, & A. Panfichi (Orgs.), *A disputa pela construção democrática na América Latina*. São Paulo, SP: Paz e Terra; Campinas, SP: Unicamp, pp.13-91.

Decreto n. 54.837, de 13 de fevereiro de 2014. (2014). Cria o Conselho Municipal de Planejamento e Orçamento Participativos – CPOP, no âmbito da Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão. Recuperado de http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios_juridicos/cadlem/integra.asp?alt=14022014D%20548370000

Execução orçamentária e financeira da Cidade de São Paulo. (2012/2016). Recuperado de http://orcamento.sf.prefeitura.sp.gov.br/orcamento/execucao.html

Execução orçamentária e financeira da Cidade de São Paulo. (2013). Recuperado de http://orcamento.sf.prefeitura.sp.gov.br/orcamento/execucao.html

Ferlie, E. (1996). Caracterização da Nova Administração Pública. In *A Nova Administração Pública em Ação*. Brasília, DF: Ed. UNB/ENAP.

Fundação Oswaldo Cruz. (2017). *Acesso à informação*. Recuperado de https://portal.fiocruz.br/pt-br/content/acesso-à-informação.

Gephart, R. P. (2004). From the editors: Qualitative research and the Academy of Management Journal. A*cademy of Management Journal*, 47(4), 454-462.

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. (2012). *Considerações sobre a integração das*

instituições participativas ao ciclo de gestão de políticas públicas: Subsídios à formulação de um sistema de participação (Nota técnica, n. 3). Recuperado de http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5681/1/NT_n03_Consideracoes-integracao-instituicoes-participais_Diest_2012-nov.pdf

Jenkins-Smith, H. C., Nohrstedt, D., Weible, C. M., & Sabatier, P. A. (2014). The advocacy coalition framework: Foundations, evolution, and ongoing research. In P. A. Sabatier, & C. M. Weible (Eds.), *Theories of policy process* (3rd ed.). Boulder, CO: Westview Press, capítulo 6.

Lavalle, A. G., & Szwako, J. (2014, Julho). *Origens da política nacional de participação social.* Entrevista com Pedro Pontual. Novos estudos, julho, (99).

Lei n. 5.950, de 30 de dezembro de 2014. (2014). Estima a receita e fixa a despesa do Município de São Paulo para o exercício de 2014. Recuperado de http://orcamento.sf.prefeitura.sp.gov.br/orcamento/uploads/2014/lei15950.pdf

Marcondes, M. M., & Canato, P. de C. (2015). Participação social no planejamento e orçamento: A experiência do ciclo participativo na gestão municipal de São Paulo. In J. C. Cardoso, Jr., J. C. dos Santos, & R. R. Pires (Eds.), *PPA 2012-2015: A experiência subnacional de planejamento no Brasil* (pp. 291-309). Brasília, DF: IPEA.

Marcondes, M. M., Canato, P. de C., Marco, L. C. de A., & Mortara, A. F. (2015, Novembro/Dezembro). *O monitoramento participativo de políticas públicas: A experiência de São Paulo. AT7. Estado e democracia: Representação, participação e controle social na gestão pública.* Encontro Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas, Brasília, DF, 1.

Marin, P. de L., & Guerrini, A. W. (2017). Participação na Cidade de São Paulo no período de 2001 a 2016: Do orçamento participativo ao programa de metas. *Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais*, 2(1), 109-128.

Matus, C. (2006). O plano como aposta. In J. Giacomoni, & J. L. Pagnussat (Eds.), *Planejamento e orçamento governamental* (Coletânea – Vol. 1). Brasília, DF: Escola Nacional de Administração Pública (ENAP).

Pacheco, R. S. (2010). A agenda da nova gestão pública. In F. L. Abrucio, M. R. Loureiro, & R. S. Pacheco (Orgs.), *Burocracia e política no Brasil: Desafios para o Estado democrático no século XXI.* Rio de Janeiro, RJ: Editora. FGV, parte II, capítulo 5.

Peres, U. D. (2016). Financiamento e políticas públicas educacionais: Perspectiva normativa, dilemas e mudanças recentes. *Revista Parlamento e Sociedade*, 4(7), 65-101.

Programa de Metas da Cidade de São Paulo. (2013). Versão final participativa. Recuperado de http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/planejamento/arquivos/15308-004_AF_FolhetoProgrmadeMetas2Fase.pdf

Prefeitura de São Paulo. Relações Governamentais, Direitos Humanos e Cidadania. *Ciclo Participativo de Planejamento e Orçamento.* (n.d.). Recuperado de https://www.paulofreire.org/images/pdfs/livros/Caderno_

CPPO.pdf

Rede Nossa São Paulo. (n.d.). *Cidades em que o programa de metas é obrigatório por lei.* Recuperado de http://www.nossasaopaulo.org.br/programa-de-metas/cidades

Reis, S. R. G. (2015). Modelo de integração de agendas: Proposta para o desenho de programas governamentais a partir do paradigma de governo aberto. In J. C. Cardoso, Jr. (Ed.), *Planejamento Brasil século XXI: Inovação institucional e refundação administrativa – Elementos para o pensar e o agir* (Cap. 10). Brasília, DF: IPEA.

Sabatier, P. A., & Weible, C. (2007). The advocacy coalition framework: Innovations and clarifications. In P. Sabatier (Ed.), *Theories of the policy process* (pp.189-217). Cambridge, UK: Westview.

Schick, A. (1976). O PPB e o orçamento incremental. *Revista de Administração Pública*, 10(2), 65.

Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde (n.d.). Recuperado de http://datasus.saude.gov.br/sistemas-e-aplicativos/cadastros-nacionais/13-informacoes-financeiras/171-siops

Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento do Governo Federal. (n.d.) Recuperado de https://www1.siop.planejamento.gov.br/acessopublico/?pp=acessopublico

Souza, C. (2006). Políticas públicas: Uma revisão de literatura. Sociologias, 8(16), 20-45.
Teixeira, A. C. C., & Albuquerque, M. do C. (2006). Orçamentos participativos: Projetos políticos, partilha de poder e alcance democrático. In E. Dagnino, A. J. Olvera, & A. Panfichi (Eds.), *A disputa pela construção democrática na América Latina* (pp. 179-227). São Paulo, SP: Paz e Terra; Campinas, SP: Unicamp.

Telles, V. da S. (1994). Sociedade civil e a construção de espaços públicos. In E. Dagnino (Ed.), *Anos 90: Sociedade e política no Brasil* (pp. 91-102), São Paulo, SP: Brasiliense.