EXAPTAÇÃO DA GESTÃO DE CITAÇÕES NA EMISSÃO DE PARECER: DISCUSSÃO DE BARREIRAS SOCIAIS PELO POLICY DELPHI

EXAPTATION OF CITATION MANAGEMENT IN THE ISSUING OF OPINIONS: A DISCUSSION ON SOCIAL BARRIERS THROUGH THE POLICY DELPHI

EXAPTACIÓN DE LA GESTIÓN DE CITAS EN LA EMISIÓN DE PARECER: DISCUSIÓN DE BARRERAS SOCIALES MEDIANTE EL DELPHI DE POLÍTICAS

RESUMO

Esta pesquisa aborda o desafio dos servidores públicos brasileiros de se manterem atualizados em relação ao complexo e crescente ambiente de documentos legais e normativos, com o propósito de atuarem eficazmente na análise e emissão de parecer em órgãos públicos. Utilizando a técnica *Policy Delphi*, discutem-se a exaptação da abordagem de gestão de citações e as referências da academia científica para o contexto da análise e emissão de pareceres em órgãos públicos. Por meio dos ciclos de interações do *Policy Delphi* com especialistas em gestão pública brasileira, analisaram-se as possíveis fontes de resistência à adoção da abordagem, bem como as políticas voltadas à sua inibição ou redução.

PALAVRAS-CHAVE: Fundamentação, parecer, exaptação, *Policy Delphi*, resistência.

José Osvaldo de Sordi[1]
osdesordi@gmail.com

Manuel Meireles[2]
meireles@faccamp.br

Carlos Rigato[3]
carlosrigato@yahoo.com.br

Milton Chagas[4]
morichagas@uol.com.br

Submetido 21.02.2017. Aprovado 28.12.2017

Avaliado pelo processo de *double blind review*.

DOI: http://dx.doi.org/10.12660/cgpc.v23n74.66375

[1]Centro Universitário das Faculdades Metropolitanas Unidas, Programa de Pós-graduação em Administração, São Paulo, SP, Brasil
[2] Instituto de Ensino Campo Limpo Paulista, Campo Limpo Paulista, SP, Brasil
[3]Universidade Anhembi Morumbi, São Paulo, SP, Brasil
[4]Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais, São José dos Campos, SP, Brasil

Esta obra está submetida a uma licença Creative Commons

Abstract

This study addresses the challenge facing Brazilian public servants to keep up to date with the complex, growing framework of legal and normative documents, so as to conduct effective analyzes and issue opinions in government agencies. Using the Policy Delphi technique, we discuss the exaptation of the scholarly citation and reference management approach to the context of analyzes and issuing of opinions in government agencies. Through Policy Delphi's iteration cycles with Brazilian public management experts, we analyze the possible sources of resistance to the adoption of this approach, as well as policies that can inhibit or reduce it.

Keywords: *Foundation, issuing of opinion, exaptation, Policy Delphi, resistance.*

Resumen

Esta investigación aborda el desafío de los servidores públicos brasileños para mantenerse actualizados con relación al complejo y creciente ambiente de documentos legales y normativos, con el propósito de actuar eficazmente en el análisis y emisión de pareceres en órganos públicos. Utilizando el estudio Delphi de políticas, se discute la exaptación del enfoque de gestión de citas y referencias de la academia científica para el contexto del análisis y emisión de pareceres en órganos públicos. A través de los ciclos de interacciones del Delphi de políticas con especialistas en gestión pública brasileña, se analizaron las posibles fuentes de resistencia a la adopción del enfoque, así como políticas dirigidas a su inhibición o reducción.

Palabras clave: *Fundamentación, parecer, exaptación, Delphi de políticas, resistencia.*

INTRODUÇÃO

Entre 2000 e 2010, criaram-se 75.517 leis no Brasil, considerando-se as legislações ordinárias e complementares, estaduais e federais, além dos decretos federais. Têm-se 6.865 novas leis por ano ou 18 leis por dia (Duarte & Otavio, 2011). Ao analisar o regramento das leis na forma de normas, constata-se que há um contingente ainda maior de documentos a serem considerados pelos analistas que atuam em órgãos públicos. A área tributária brasileira é um bom exemplo do excesso. No período de 1988 a 2013, geraram-se 4.785.194 normas tributárias, considerando-se as emanadas pelo governo federal, Estados da união e municípios (Amaral, Olenike & Amaral, 2013). Esse ritmo acelerado de crescimento resulta no imbricamento de leis e na geração de antinomias, permitindo múltiplas interpretações das leis, inclusive entre os especialistas e cientistas da área do Direito (Ribeiro, 2011). Essa proliferação de normas torna o processo de compreensão e a aplicação delas em algo bastante complexo e desafiador:

> Uma empresa de médio porte gasta em média 2.600 horas para compreensão dos regulamentos tributários e averiguação da sua conformidade fiscal, quase cinco vezes a média regional [dos países latino-americanos]. Entretanto, a existência de múltiplas autoridades fiscais leva à incerteza sobre a forma como a lei se aplica (Brazilian, 2011, p. 1, tradução nossa).

Esse cenário de excesso e de crescimento

contínuo de documentos legais e normativos, muitas vezes contraditórios, configura um ambiente complexo e problemático aos analistas que atuam em órgãos públicos brasileiros. Para o desempenho de suas atividades-fim, de análise e consubstanciação de pareceres, são necessários o acompanhamento e a compreensão dos diversos documentos legais e normativos pertinentes aos objetos de interesses associados ao órgão público ao qual estão vinculados. Dificuldade similar é a vivenciada pelos pesquisadores: manterem-se atualizados sobre os avanços científicos de suas áreas, ou seja: acompanhar as publicações de diversas fontes acadêmicas-científicas, com o propósito de conduzir pesquisas atuais que propiciem avanços científicos efetivos.

No ambiente acadêmico-científico, o trabalho intensivo dos pesquisadores em manterem-se atualizados e fazerem uso das mais recentes publicações de sua área tem sido auxiliado por diversos *softwares*. O Quadro 1 descreve algumas dessas tecnologias que apoiam as diversas atividades recursivas do processo da pesquisa científica: identificação e compreensão de novas publicações, utilização delas por intermédio de citações, criação de conhecimento científico, estruturação do novo conhecimento na forma de artigo e publicação do conhecimento. O ato de criação, caracterizado pela patente ou pelo artigo, faz do pesquisador um exemplo típico de *knowledge worker*. De forma contrária, o analista de órgão público não busca criar conhecimento, mas aplicar o já existente no exercício de suas funções, ou seja, citar e referenciar leis, normas e portarias em seus pareceres. As atividades necessárias para se manterem constantemente atualizados com as mais recentes normas, portarias e leis, a fim de aplicá-las no contexto da sua função, caracterizam os analistas de órgão públicos como *information worker*.

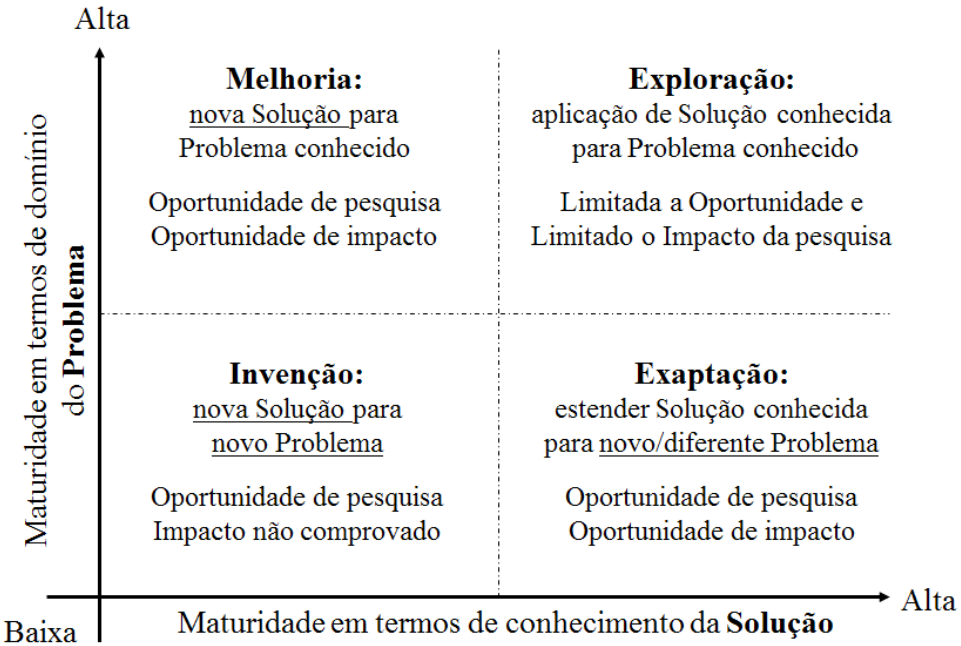
Quadro 1. Tecnologias em apoio às funções críticas da abordagem proposta

Repositório Institucional (RI) – sistema de informação que auxilia as organizações a colecionarem, administrarem, distribuírem e conservarem seus ativos digitais. As estruturas de dados referentes aos metadados destes ativos digitais são codificadas em XML seguindo o padrão Dublin Core. Entre os vários free open source softwares RI destacam-se: DSpace (http://www.dspace.org), EPrints (http://www.eprints.org), e Fedora (http://www.fedoracommons.org).
Dublin Core Metadata Initiative (DCMI) – conjunto de termos utilizados para descrever ativos digitais ou físicos, ou seja, define padrão para metadados. Desta forma ele funciona como um protocolo que facilita a indexação, divulgação e localização de conteúdos disponíveis nos diversos RI. Esse padrão é endossado por normas da ISO (15836-2009), IETF RFC (5013) e NISO (Z39.85).
Open Archives Initiative Protocol for Metadata Harvesting (OAI-PMH) – é um protocolo desenvolvido para coletar registros com a descrição de metadados no padrão DCMI. A denominação de colheitadeira (*harvesting*) é em função da facilidade de coletar e juntar metadados de ativos digitais provenientes de distintos RI, facilitando o desenvolvimento de grandes servidores de dados. Todo tramite de dados se dá por intermédio das normas abertas do Hypertext Transport Protocol (HTTP) e Extensible Markup Language (XML).
Servidor de dados (*data providers*) – entidade virtual que provê acesso livre aos metadados e, não necessariamente, aos conteúdos. O OAI-PMH facilita a implementação dos servidores de dados. Usuários finais não realizam pesquisas diretas nos servidores de dados, apenas via servidores de serviços (*service providers*). Os RI contemplam entre outras coisas o servidor de dados para a armazenagem de conteúdo.
Servidor de serviços (*service providers*) - usam as interfaces dos servidores de dados para coletar e arquivar metadados. O envio da solicitação e as respostas ocorrem segundo os padrões do protocolo OAI-PMH. Os RI contemplam entre outras coisas o servidor de serviços para distribuição e acesso de conteúdo.
Software gerenciador de referências (SGR) – permite reunir os metadados de conteúdos relevantes para um usuário, em um banco de dados pessoal de referências. Permite a inserção automática de textos para o local desejado da citação, bem como da inserção dos dados necessários para compor uma inserção do conteúdo citado na lista de referências do documento. Entre os SGR destacam-se: EndNote, Mendeley e RefWorks.
Software gerenciador de taxionomia (*taxionomy software*) – permite classificar um documento a partir da análise de strings de texto do conteúdo do documento. No contexto em questão, pode ser útil para definir tipo de solicitação e tipo de parecer emitido: deferido ou indeferido.
Digital Object Identifier (DOI) – permite a identificação, localização e acesso de documentos na Internet. Pode se atribuir um DOI a toda lei, norma, portaria e demais documentos relevantes às análises.
Indicador bibliométrico para utilização do documento – algoritmos de mensuração de citações por documentos são amplamente difundidos. Entre esses algoritmos destaca-se o H-index de Hirsh (2005).

Embora as funções desempenhadas pelo pesquisador e pelo analista de órgãos públicos não sejam as mesmas, há muita pertinência e algumas funções em comum, em especial o reconhecimento de novos documentos e o uso deles em citações. Para essa abordagem de trabalho, contemplando diversas tecnologias e processos, pode se estabelecer um paralelo com os artefatos, conforme descrito na ciência do artificial (Simon, 1996). Ao analisar as oportunidades de exploração de artefatos pela academia, Gregor e Hevner (2014) trabalharam uma tipologia centrada em duas dimensões: domínio do problema do usuário e domínio da solução tecnológica a ser empregada, conforme destacado na Figura 1. A possibilidade de trazer as práticas de trabalho dos pesquisadores para os analistas de órgãos públicos, implica trazer uma abordagem tecnológica conhecida e madura para um novo contexto, no qual se tem menor nível de conhecimento tanto do ambiente de negócios quanto dos futuros usuários. Esse cenário

se caracteriza como um evento de exaptação, conforme definido por Gregor e Hevner (2014, p. 347): "exploração de artefatos de um campo para resolver problemas em outro campo".

Figura 1. Framework das contribuições da DSR



Fonte: Gregor e Hevner (2014:221)

Quanto aos riscos em projetos do tipo exaptação, eles podem ser melhores compreendidos pelo modelo de Danneels (2002), o qual apresenta uma estrutura muito similar ao modelo de Gregor e Hevner (2014), também apresentando quatro tipos de projetos inovadores, classificados segundo as dimensões tecnologia e demanda dos clientes: *pure exploitation*, *leveraging customer competence,* l*everaging technological competence* e *pure exploration*. O tipo de inovação "*leveraging technological competence*" é o que envolve alto nível de competências da empresa na dimensão tecnologia e pouco na dimensão demanda dos clientes, análogo ao tipo *exaptation* de Gregor e Hevner (2014). O modelo de Danneels (2002) indica nível de risco "relativamente incerto" para projetos dessa natureza, apresentando menor risco apenas com relação aos projetos "*pure exploration"*, equivalente ao tipo invenção de Gregor e Hevner (2014). Como forma de mitigar o risco desse tipo de projeto, o modelo de Danneels (2002) indica como "necessário a pesquisa de mercado" junto ao novo segmento. Quanto à viabilidade tecnológica, a situação é indicada como "relativamente fácil". De forma semelhante aos modelos de Gregor e Hevner (2014) e de Danneels (2002), o modelo de Turner e Cochrane (1993) também aponta para um maior risco e cuidado para com os aspectos associados à demanda dos clientes, futuros usuários da abordagem.

A percepção da pertinência e viabilidade

técnica da abordagem acadêmica para o ambiente da análise e emissão de parecer em órgãos públicos, bem como o maior risco associado às demandas do cliente para os projetos de exaptação direcionaram a atenção dessa pesquisa para questões associadas à dimensão demanda dos clientes (domínio do problema), em detrimento à dimensão tecnologia; ou seja, a melhor compreensão da demanda e das características dos analistas dos órgãos públicos, e das possíveis fontes de resistência deles à adoção da abordagem. Há de se destacar que o pesquisador propõe de forma espontânea e esporádica as suas contribuições (ato voluntário) na forma de artigo científico à comunidade científica, a ser avaliado por editores e referees. Já os analistas reportam (ato involuntário) suas opiniões sobre solicitações do dia a dia encaminhadas aos órgãos públicos por diversos atores sociais. Há, portanto, um alto nível de stress e controle social sob o trabalho desenvolvido pelos analistas de órgão público, configurando um contexto social e um ambiente de trabalho distinto do encontrado no ambiente acadêmico-científico.

Sendo a abordagem proposta dependente do uso de *softwares* pelos analistas de órgãos públicos, é importante destacar que a resistência a *softwares* é uma das principais causas de insucesso de projetos corporativos (O'Brien, 2004; Argyris, 1971). A maioria dos estudos de fontes de resistência aos *softwares* foi desenvolvido na década de 1970, na ocasião da expansão do emprego dos *softwares* para além da automação de atividades (sistemas *batch*) quando da introdução dos sistemas de informação gerenciais que demandam iteração homem-máquina para realização de transações por intermédio da iteração com os *softwares*. Argyris (1971) destaca quatro causas associadas à resistência ao uso de sistemas, sendo a "redução do espaço de circulação" uma delas. Barthol e Vasarhelyi (1975, p. 30), ao discutirem os riscos da implantação de sistemas de informação desenvolvidos no exterior, para o contexto das instituições brasileiras, contextualizaram a causa "redução do espaço de circulação" da seguinte forma:

> O medo de ser descoberto não é, todavia, o mais importante fator de resistência. A grande maioria dos administradores opera dentro dos limites legais e, em ocorrendo situações inesperadas, podem destruir as provas incriminadoras que estejam sob seu controle. O que mais importa no caso, como fator de resistência, é o fato de o informal ou sub-reptício, quando tornado explícito, reverter ao controle formal da administração, limitando, acentuadamente, a ação de seus participantes. Nas palavras de Argyris, "o administrador experimenta uma redução no seu espaço de livre movimento, que o leva a sentir-se indefeso, incapaz de autodeterminar-se, circunstância capaz de fazê-lo retirar-se de cena ou tornar-se dependente. Ele pode sentir falta de alternativas, pressão e sentimentos de fracasso psicológico".

Além dos riscos associados à dimensão humana de projetos de exaptação e das fontes de resistência tradicionais a novos sistemas de informação, acrescenta-se o risco de ações de autodefesa do grupo de usuários associado à abordagem em questão. O corporativismo entre os funcionários públicos brasileiros (Cardoso, 2002; Felker, 2003) pode tornar-se um obstáculo a implementação da abordagem caso haja a percepção da

geração de problemas ou de dificuldades à categoria. A partir desse cenário de riscos, a presente pesquisa tem como objetivo: analisar possíveis resistências políticas, culturais e sociais à abordagem proposta em apoio ao Processo de Análise e Emissão de Pareceres em Órgãos Públicos (PAEPOP), bem como discutir ações para inibir tais resistências. Para isso, aplicamos a técnica *Policy Delphi*, uma variante da técnica *Delphi* (Turoff, 1970). A finalidade da *Policy Delphi* é averiguar o consenso entre especialistas sobre as políticas que possam colaborar com o tema em análise (Critcher & Gladstone, 1998). Sua operacionalização envolve a proposição de políticas por especialistas seguida de suas análises das dimensões importância e exequibilidade pelo grupo de especialistas (Valente, Castellani, Larsen & Aro, 2015).

A relevância desta pesquisa se explica pela capacidade da abordagem proposta em gerar maior transparência e compreensão da lógica de raciocínio conduzida pelos analistas de órgãos públicos, fazendo do processo de citação e referência um instrumento de redução de erros de análises, inibição de atos ilícitos ou, pelo menos, um meio de auxílio à identificação de tais atos. Os resultados negativos da corrupção, caracterizados pela improdutividade com base na manipulação de comportamentos, proporcionam ineficiências para o mercado interno do país, além de inibir o fluxo de investimentos diretos de estrangeiros (Gupta, Davoodi & Alonso-Terme, 1998). Destarte, caracteriza-se a importância de abordagens voltadas ao combate à corrupção, por mais pontuais e simplistas que possam ser a colaboração delas. Srivastava, Teo e Devaraj (2016) analisaram os resultados de 20 soluções de tecnologia da informação e comunicação voltadas ao combate à corrupção. Nenhuma delas se voltou à execução das atividades de análise e emissão de parecer, realizadas pelo analista, ou à conferência do parecer, feita pelo gestor, conforme discutiremos nesta pesquisa.

QUESTÕES CONCEITUAIS E LEGAIS

Este capítulo aborda a importância das atividades de citação e referência ao processo de gestão da informação nas organizações, em especial, a utilização das citações para identificar o uso de conteúdos pelos profissionais. Esse tema, no contexto do PAEPOP, torna-se imperativo como meio do analista, servidor público, em atender as exigências legais de sua função, pela fundamentação de seus pareceres por intermédio de citações a leis, normas, portarias e demais documentos.

Citação e referência em pareceres de órgãos públicos

As solicitações de pessoas físicas ou jurídicas junto aos órgãos públicos são processadas e analisadas por meio dos processos administrativos. O processo administrativo é um encadeamento de atos, juridicamente ordenados, voltados à geração de decisão administrativa consubstanciada, que provê registro e controle dos comportamentos dos administrados e de seus servidores com o objetivo de compatibilizar os interesses público e privado (Gasparini, 2005). Como exemplos de solicitações que geram processos administrativos junto aos diferentes níveis de esferas públicas – federal, estadual e municipal –, têm-se: a) a solicitação da aprovação de um projeto de edificação junto

à esfera municipal; b) a solicitação de laudo ambiental para um empreendimento industrial junto à esfera estadual; c) a solicitação de impugnação de lançamento tributário referente à importação junto à esfera federal.

Entre as exigências do processo administrativo, tem-se a obrigação de atender ao princípio da motivação. Teixeira (2009, p.1) define motivação no processo administrativo como:

> [...] a explanação, a fundamentação, a explicitação dos motivos que conduziram o agente público para a elaboração do ato administrativo. Com esteio na lei 9784/99, Hely Lopes Meirelles diz que "denomina-se motivação a exposição ou a indicação por escrito dos fatos e dos fundamentos jurídicos do ato". Motivar significa apresentar e explicar, de maneira clara e congruente, os elementos que ensejaram o convencimento da autoridade, indicando os fatos e os fundamentos jurídicos que foram considerados.

Diversos artigos da Lei federal do Brasil que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal indicam a necessidade de fundamentação em vários momentos, em muitas das atividades do processo administrativo. Essa recorrência evidencia a importância da prática de citação e referência para o PAEPOP. No quarto capítulo da lei, que trata do início do processo administrativo, a lei indica a necessidade do requerente em fundamentar (citar e referenciar) sua solicitação (Brasil, 1999, grifo nosso):

> Art. 6‘ O requerimento inicial do interessado, salvo casos em que for admitida solicitação oral, deve ser formulado por escrito e conter os seguintes dados:
> [...]
> IV. formulação do pedido, com **exposição** dos fatos e **de seus fundamentos**;

No 12‘ capítulo da lei, que aborda a elaboração da Motivação, evidencia-se a necessidade de da citação e referência por parte do analista do órgão público que elabora o parecer (Brasil, 1999, grifo nosso):

> Art. 50‘ Os atos administrativos deverão ser motivados, **com indicação** dos fatos e **dos fundamentos jurídicos** [...]

A maioria dos Estados que compõem a República Federativa do Brasil apresentam leis específicas para regulação de seus processos administrativos, que abordam a necessidade de motivação de forma muito similar à lei federal. Como exemplo, cita-se a lei paulista que regula o processo administrativo no âmbito da administração pública estadual (São Paulo, 1998). No âmbito dos demais estados membros da República Federativa do Brasil, na ausência de lei própria que regule o processo administrativo no âmbito local, há entendimento do Supremo Tribunal de Justiça de estender e aplicar a lei federal nessas localidades (Brasil, 2010).

Importância da citação e referência no processo de gestão da informação

Lytras e Pouloudi (2003) consolidaram as atividades de processos de gestão da informação de 20 diferentes modelos. Eles se pautaram em trabalhos anteriores de Nissen, Kamel e Sengupta (2000), que consolidaram cinco dessas perspectivas, e de Rubenstein-Montano et al. (2001), que analisaram outras

15 perspectivas. Lytras e Pouloudi (2003) destacaram um conjunto de atividades dominantes que se repetem na maioria dos modelos para gestão da informação: obter conteúdo, distribuir, utilizar, aprender com o uso, criar novos conteúdos, compartilhar o novo, avaliar e descartar conteúdo.

Segundo Choo (2011) a utilização da informação nas organizações ocorre em três arenas interconectadas: a) Criação de significado; b) Construção do conhecimento; c) Tomada de decisão. Choo (2011) destaca que a racionalidade da tomada de decisão pode ser atrapalhada pelo choque de interesses entre os sócios da empresa, pelas barganhas e negociações entre grupos e indivíduos, pelas limitações e idiossincrasias que envolvem as decisões, pela falta de informações, pelas limitações da capacidade da mente humana, entre outras razões. É importante destacar que a decisão nem sempre é racional e que está sujeita a erros. Nas decisões em órgãos públicos, como ocorre com os analistas responsáveis pela análise e emissão de pareceres, a implementação de um processo eficaz de gestão da informação pode auxiliar a evitar ou, pelo menos, indicar os desvios de racionalidade no processo de análise e tomada de decisão.

Apesar das dificuldades para mensuração da atividade "Utilizar conteúdo", essa é fundamental às organizações: "o conhecimento é percebido como residente internamente ao indivíduo e o papel principal da organização é a aplicação do conhecimento, ao invés da criação de conhecimento" (Grant, 1996, p. 109). No contexto do ambiente acadêmico-científico, o acompanhamento do uso e da eficácia dos documentos científicos se dá pelo processo de gestão das citações e referências feitas a eles; esta pesquisa propõe a exaptação dessa prática acadêmica-científica para o contexto da gestão pública, a qual permitirá analisar o uso dos documentos legais e normativos na elaboração da fundamentação de pareceres, como também evidenciará com mais profundidade e clareza o raciocínio empregado pelos analistas na elaboração da motivação de cada parecer. Essa situação gera uma tensão de controle positiva à qualidade das análises e dos pareceres, considerando que manterá os analistas atentos à necessidade de identificar e citar os documentos pertinentes à motivação que consubstanciará cada um dos pareceres.

Mathieson (2007, p. 286) afirma que abordagens do tipo *Decision Support System* "não podem nos dizer o que é certo, mas eles podem nos ajudar a pensar sobre isso". Afirma que os artefatos construídos com o paradigma de pesquisa *Design Science Research* (DSR) para "problemas associados à imoralidade" podem auxiliar na tomada de decisão ética, por exemplo, permitindo o registro histórico das análises realizadas e o reuso de boas análises. A implementação efetiva da abordagem, abrangendo funções como essas de registro e reuso, configura um instrumento capaz de influenciar os comportamentos dos analistas e a própria cultura dos órgãos públicos. Significa fazer uso do potencial estratégico de artefatos:

> [...] os **artefatos** não constituem manifestações secundárias e superficiais de um fenômeno cultural mais profundo (Schein, 1984), mas **constituem em um fenômeno cultural primário que influencia a vida corporativa** com base em dois pon-

> tos de vista distintos: (a) artefatos tornam materialmente possível favorecer, obstruir ou mesmo prescrever a ação organizacional; (b) de forma mais geral, os artefatos influenciam nossa percepção da realidade, até o ponto de **delinear, sutilmente, crenças, normas e valores culturais** (Gagliardi, 2001, p. 132, grifo nosso).

Mathieson (2007) destaca a importância da aplicação de abordagens pragmáticas, como a exaptação de artefatos segundo a estratégia Design Science research, em termos de contribuição à tomada de decisão ética vinculada a "problemas associados à imoralidade":

> Design science é particularmente apropriada a "problemas associados à imoralidade" (Chae et al., 2005; Hevner et al., 2004). Os problemas ligados à imoralidade são ambíguos, ocorrem em ambientes complicados e mal definidos e envolvem interação social (Mathieson, 2007, p. 270, tradução nossa).

A proliferação contínua de leis, normas e portarias, o ambiente corporativista entre os servidores públicos brasileiros e o sistema de rodízio de pares (analistas técnicos) na função de controle e supervisão dos pareceres emitidos pelo órgão configuram o PAEPOP em um ambiente propício à análise equivocada, de difícil percepção e penalização de seus autores, ou seja, bastante favorável à proliferação de "problemas associados à imoralidade".

MÉTODO DA PESQUISA

Para analisar a percepção de possíveis resistências políticas, culturais e sociais à abordagem proposta nesta pesquisa, aplicamos a técnica *Policy Delphi*, uma variante da técnica *Delphi* (Turoff, 1970). A finalidade da *Policy Delphi* é averiguar o consenso entre os especialistas sobre as políticas que possam colaborar com o tema em análise (Critcher & Gladstone, 1998). Sua operacionalização envolve a proposta de políticas pelos especialistas, seguido da análise das dimensões importância e exequibilidade pelo grupo de especialistas (Valente, Castellani, Larsen & Aro, 2015). Assim como na técnica *Delphi*, trabalha-se com o anonimato dos especialistas, que interagem via questionários e relatórios de *feedback* contendo as posições do grupo de especialistas. A cada ciclo de interação, o especialista tem a oportunidade de ler os pareceres e justificativas dos demais especialistas e reposicionar seu parecer, caso julgue pertinente. Definiram-se dois perfis de especialistas para o PAEPOP: a) funcionário público, com seis ou mais anos na função de analista, com responsabilidade pela emissão de pareceres junto a órgãos públicos; b) funcionário público ou cargo de confiança, com seis ou mais anos na função de gestor do PAEPOP.

Ao considerar que a inovação por exaptação apresenta como maior desafio as incertezas e os riscos comerciais e que o ambiente das empresas públicas demanda leis ou pelo menos normas para introdução de inovações, decidiu-se por estruturar as análises de possíveis fontes de resistência à abordagem proposta nesta pesquisa da seguinte forma:

a) Concentrar-se nos aspectos de aceitação comercial da abordagem discutindo as possíveis restrições políticas, culturais e sociais dos principais atores envolvidos: os analistas (servidores públicos) que atuam nos órgãos

públicos;

b) Concentrar-se nas atividades centrais do processo, como as de análise e emissão de parecer, bem como nas atividades de supervisão e controle dos pareceres emitidos, ou seja, concentrar-se nos executores (analistas) e nos responsáveis pela qualidade dos trabalhos (gestores).

A pesquisa demandou três ciclos de iteração com os especialistas, conforme descrito no Quadro 2. No primeiro ciclo de interação, utilizou-se uma apresentação com animação automática do PowerPoint, com sete slides, para demonstrar as principais funções do PAEPOP suportadas pela abordagem em discussão, bem como expor as quatro questões iniciais descritas no Quadro 2. A apresentação utilizada como instrumento para essa primeira interação e coleta de dados está disponível em <www.datadelphi.com>. Ao término do primeiro ciclo, a quarta questão, permitiu coletar 37 proposições de políticas indicadas pelos especialistas como instrumentos para inibir ou reduzir as possíveis fontes de resistência dos analistas de órgãos públicos contra o uso da abordagem. O comando dessa quarta questão destacou a possibilidade de haver fontes de resistência em razão de os analistas se sentirem desconfortáveis com a capacidade da abordagem em permitir o acompanhamento e controle de suas análises. Com a análise dessas 37 proposições iniciais, observou-se que muitas eram similares. Após as atividades de categorização e consolidação delas, obtiveram-se 21 proposições, distribuídas em 5 categorias, que foram apresentadas para análise dos especialistas no segundo ciclo.

Quadro 2. Ações e resultados dos três ciclos de interação com os especialistas

		1º Ciclo	2º Ciclo	3º Ciclo
Instrumento de Interação + Questões		**Ações Realizadas**		
1º Instrumento de interação	1ª Questão analítica – do nível de apoio do artefato aos Analistas durante as atividades de análise e emissão de parecer	Coleta de parecer[1] e obtenção de consenso		
	2ª Questão analítica – do nível de apoio do artefato aos Gestores no monitoramento e controle da qualidade dos pareceres emitidos	Coleta de parecer[1] e obtenção de consenso		
	3ª Questão analítica – do nível de receptividade dos analistas de órgãos públicos ao uso e aos resultados do artefato	Coleta de parecer[2] e tabulação para revisão	Coleta de parecer[2] e tabulação para revisão	Coleta de parecer[2] e obtenção de consenso
	4ª Questão para levantamento – de proposições de ações para inibir/reduzir possíveis fontes de resistência ao artefato	Identificação de proposições e categorização detas		
2º Instr.	21 Questões – uma para cada proposição, solicitando análise da exequibilidade e importância no combate à resistência		Coleta de parecer[3] e tabulação para revisão	Coleta de Parecer[3] e obtenção de consenso
Total de especialistas que interagiram		13	10	10

[1] Resposta via escala Likert de cinco pontos, de "Totalmente inútil" a "Totalmente útil"
[2] Resposta via escala Likert de cinco pontos, de "Forte resistência" a "Forte apoio"
[3] Resposta via escala Likert de cinco pontos, de "Muito baixa" a "Muito alta", para as dimensões Importância e Exequibilidade, para cada uma das 21 proposições apresentadas

Os três ciclos ocorreram entre setembro de 2016 e janeiro de 2017. A redução de 13 para 10 especialistas entre o primeiro e segundo ciclo se deve principalmente às dificuldades ocasionadas pelo final de mandato dos prefeitos, ocorrida nesse período e que demandou a participação de muitos dos profissionais da equipe de especialistas do *Delphi* em equipes de transição dos governos municipais. A equipe de dez especialistas no PAEPOP, que participaram dos três ciclos de interação da pesquisa, apresenta o seguinte perfil: gênero: 6 homens e 4 mulheres; vínculo com o órgão público, 7 servidores públicos concursados e 3 cargos de confiança; órgão público em que atua, 5 municipais, 3 estaduais e 2 federais; função no PAEPOP, 4 gestores e 6 analistas; escolaridade: todos portadores de diploma de nível superior.

A *Policy Delphi*, assim como no *Delphi* tradicional, envolve a análise de temas por um grupo de especialistas. Os procedimentos para avaliação das respostas fornecidas por eles dependem da finalidade do estudo, mas, geralmente, os "cálculos de dimensões únicas de médias e intervalos globais são suficientes para identificar o consenso" (Critcher & Gladstone, 1998, p. 436). Um aspecto central das análises é a apuração do nível de consenso, bem como a da direção desse consenso: "a favor", "contra" ou "indiferente" para cada proposição analisada. Para atender a essa demanda, aplicou-se a escala de classificação de concordância (*agreement rating scale*), descrita e utilizada pela primeira vez por De Loë (1995) e refinada por O'Loughlin e Kelly (2004). O Quadro 3 apresenta os critérios e a lógica empregados para definir o nível de consenso, bem como a sua direção.

Quadro 3. Critérios e lógica empregados na escala de classificação de concordância

Nível de Concordância / Alternativas Respostas Likert	**ALTO** nível de consenso	**MODERADO** nível de consenso	**BAIXO** nível de consenso	Direção do consenso
"Concorda Plenamente" (CP)	70% ou mais de respostas na alternativa CP	60% ou mais de respostas na alternativa CP	50% ou mais de respostas na alternativa CP	**A FAVOR**
"Concorda Plenamente" + "Concorda" (CP+C)	80% ou mais de respostas no consolidado das alternativas CP+C	70% ou mais de respostas no consolidado das alternativas CP+C	60% ou mais de respostas no consolidado das alternativas CP+C	
"Concorda" (C)	70% ou mais de respostas na alternativa C	60% ou mais de respostas na alternativa C	50% ou mais de respostas na alternativa C	
"Nem concordo, nem discordo" (NN)	70% ou mais de respostas na alternativa NN	60% ou mais de respostas na alternativa NN	50% ou mais de respostas na alternativa NN	**INDIFERENTE**
"Discorda" (D)	70% ou mais de respostas na alternativa D	60% ou mais de respostas na alternativa D	50% ou mais de respostas na alternativa D	**CONTRA**
"Discorda Plenamente" + "Discorda" (DP+D)	80% ou mais de respostas no consolidado das alternativas DP+D	70% ou mais de respostas no consolidado das alternativas DP+D	60% ou mais de respostas no consolidado das alternativas DP+D	
"Discorda Plenamente" (DP)	70% ou mais de respostas na alternativa DP	60% ou mais de respostas na alternativa DP	50% ou mais de respostas na alternativa DP	

Fonte: Adaptado de O'Loughlin e Kelly (2004)

DESCRIÇÃO DA ABORDAGEM

Apresentamos nesta seção as atividades do processo de gestão da informação contextualizadas para o PAEPOP. Embora a atividade "Identificar conteúdo" tenha sido considerada por poucos autores que propuseram modelos de processos de gestão da informação (Lytras & Pouloudi, 2003), consideramo-la como relevante ao contexto brasileiro em questão: de proliferação de documentos normativos e legais. Isso permitirá à abordagem proposta colaborar com as tarefas de busca e ciência de novos documentos normativos e legais. Por outro lado, consideramos de menor relevância a atividade "Descartar conteúdo", indicada por poucos autores do modelo. Para o primeiro momento – disponibilização e implementação da abordagem –, os principais são a carga (*upload*) e a geração contínua de informações provenientes de campo: metadados de leis e normas, inclusive das mais recentes, bem como a aferição de uso delas (citações para deferir e citações para indeferir) para os diferentes tipos de solicitação. Informações excedentes, abrangendo metadados e aferições de conteúdos não mais válidos do ponto de vista legal e normativo, podem ser tratadas em um segundo

momento, pós-implementação e difusão da abordagem. Assim, serão trabalhadas seis atividades do processo de gestão da informação contextualizadas para o PAEPOP: identificar conteúdo, obter, distribuir, utilizar, aprender com o uso e contribuir. Essas seis atividades estão descritas nos subitens a seguir. No sétimo e último subitem desta seção, são descritas as principais tecnologias (softwares) e padrões tecnológicos (protocolos) que suportam atividades similares no contexto acadêmico-científico.

Atividade: identificar conteúdo pertinente aos interesses do analista

O funcionário público que tem como principal função a análise e emissão de parecer é responsável por ter ciência e compreensão do conjunto de leis, normas e portarias pertinentes à sua função (Brasil, 1999). A identificação de novas leis, portarias e normas se dá pela leitura do jornal oficial, publicado diariamente por governo federal brasileiro, denominado de Diário Oficial. Publicações análogas também ocorrem nas esferas dos Estados da República Federativa do Brasil, bem como na maioria dos municípios. Para agilizar a identificação de novos documentos legais de interesse, pode-se adotar a mesma prática corrente entre os pesquisadores do ambiente acadêmico-científico: subscrição de journals e de repositórios que os distribuem. Os pesquisadores configuram pesquisa automática ("robôs") nos repositórios de *journals* de sua área de interesse e definem a periodicidade da pesquisa e os critérios de pesquisa, permitindo combinação entre eles, por meio de operadores lógicos e meio de notificação do retorno da pesquisa (geralmente e-mail), além da informação a ser transmitida (artigo e/ou referência e/ou resumo e/ou texto completo do artigo). Dessa forma, os pesquisadores são informados sobre a ocorrência de novas publicações que atendam aos seus interesses de pesquisa.

Nessa perspectiva, há a necessidade de as casas de lei e normas, nas diferentes esferas (federal, estadual e municipal), disponibilizarem novos conteúdos por meio de repositório de conteúdo, instrumentados com algoritmos de taxionomia para classificação automática de novos documentos ou de novas versões de documentos já existentes. Esses ambientes devem permitir o cadastramento de analistas de órgãos públicos para que eles configurem e registrem mecanismos de busca automática, segundo os temas de interesse de cada analista. A diversidade e o detalhamento dos descritores disponíveis aos analistas para definição dos critérios de busca impactam diretamente no valor percebido pelos usuários. Daí a importância de cada grupo de profissionais, com interesse em determinado assunto, envolver-se no desenvolvimento e na manutenção da árvore taxionômica a ser utilizada.

Atividade: obter conteúdo pertinente aos interesses do analista

Os textos de leis, normas e portarias apresentam uma estrutura formal com o propósito de atender a uma série de formalidades necessárias segundo a lei: propósito de sua existência, para quem se destina, como se aplica, quando se aplica, entre outras estruturas do documento. Para o dia a dia do exercício da função do analista, esse conteúdo pode não ser prático para o pronto uso. Assim como os pesquisadores destacam partes dos textos e realizam inserções de exemplos e interpretações, seja com anotações no pa-

pel, seja com inserção de comentários em versões digitais dos documentos, os analistas de órgãos públicos devem ter a mesma demanda atendida. Assim é importante ao analista a posse do arquivo contendo o conteúdo digital, seja na nuvem da Internet, seja no *hard-disk* de seu computador. Dessa forma, ele terá a possibilidade de realizar grifos e anotações ao longo do texto.

Outro aspecto associado à obtenção de conteúdo é permitir o vínculo de documentos que expliquem ou complementem as ideias que julgar necessárias, por exemplo, vinculando documentos legais a mapas visuais explicativos ou mesmo arquivos contendo exemplos de aplicação da lei. Esses procedimentos são recursos empregados pelos trabalhadores da informação para o entendimento de textos, bem como para recuperação rápida da compreensão deles se necessário, após um longo período sem contato e aplicação das leis e normas explicitadas no documento.

Os pesquisadores coletam não apenas arquivos com conteúdo, mas também seus metadados, registrando-os em base de referências bibliográficas pessoais. Eles importam ou digitam os metadados dos conteúdos relevantes no sistema gerenciador de referências pessoais do pesquisador (i.e.: EndNotes, Mendeley, RefWorks, SciRef etc.). Esse é um outro aspecto importante para afirmar que o trabalhador da informação obteve efetivamente um novo conteúdo: ter os metadados dos documentos que precisam ser conhecidos, citados e referenciados. Para isso é necessário que as casas de lei brasileiras adotem protocolos universalmente aceitos para estrutura de dados de documentos, ou seja, os repositórios dessas entidades devem adotar padrões modernos, como o Dublin Core Metadata Iniciative (DCMI), que permitirá que os analistas de órgãos públicos importem os metadados de documentos para sua estação de trabalho, mais especificamente para o banco de dados do sistema gerenciador de referências pessoais.

Atividade: distribuir conteúdo

No ambiente acadêmico-científico, a principal distribuição de conhecimento científico ocorre por meio de artigos publicados em *journals*. Além do ambiente digital e físico (edição impressa) desse veículo, torna-se cada vez mais importante a distribuição via repositórios, por permitirem busca simultânea e integrada a vários *journals* de uma área. A distribuição individual e pontual também pode ocorrer por meio de ambientes de redes virtuais voltadas à comunidade de pesquisadores, por exemplo: o Research Gate. Independentemente das ferramentas de redes sociais, todo artigo científico apresenta o e-mail dos autores, para facilitar o contato e distribuição de conteúdo entre os pesquisadores.

No contexto das normas e leis pertinentes às atividades dos analistas de órgãos públicos, compreende-se como fundamental que as casas de lei e demais órgãos que gerem políticas e normas publiquem seus conteúdos em ambientes tecnológicos como os repositórios digitais ou outras tecnologias voltadas à gestão de conteúdo. Esses ambientes devem proporcionar facilidades de busca por diferentes metadados e metainformações. Dessa forma, esses ambientes devem realizar captura automática de metadados e metainformações no ato da carga (*upload*) e

inserção de novos documentos no repositório do órgão público. Para o aprimoramento dessa função, a suíte de softwares associado ao repositório de conteúdo pode abranger uma diversidade de algoritmos como os geradores de resumo (*summarizers*) e identificadores de palavras-chave e temas de classificação (*taxionomy* softwares).

Atividade: utilizar conteúdo para fundamentação de pareceres

A identificação do uso de documentos científicos, no contexto acadêmico-científico, caracteriza-se pelos atos de citar e referenciar documentos externos. Os principais indicadores da academia-científica para mensuração do uso de determinado conhecimento científico, como o impact fator ou H-index, utilizam-se da contagem de citações feitas aos documentos científicos. No contexto dos analistas de órgãos públicos se aplica a mesma lógica. Eles devem citar as leis e as normas empregadas para fundamentar o raciocínio lógico desenvolvido durante a fase de análise e, consequentemente, constituirá e suportará o conteúdo do parecer emitido pelo analista.

No ambiente acadêmico-científico, o pesquisador utiliza o sistema gerenciador de referências para realizar pesquisa e recuperação de metadados de documentos cadastrados pelo pesquisador, bem como para a redação automática de textos necessários à citação e referência. Quando o sistema gerenciador está integrado ao editor de texto, o processo de citação e referência fica simples e rápido. Estando no editor de texto, desenvolvendo um documento científico, basta ao pesquisador posicionar o cursor na posição em que deseja inserir a citação e clicar na função "inserir citação", disponível no menu de opções do próprio editor de texto. Feito isso, aparecerá uma tela de pesquisa apresentando todos os documentos cadastrados no sistema gerenciador de referências pessoal do analista. Ao selecionar um documento de determinada pasta (subtemas de interesse), o sistema gerenciador de referências transmitirá seus metadados para o editor de texto, que construirá o texto da citação no local do cursor, bem como o texto de referência ao final do documento. Tanto a citação quanto a referência podem ser formatados automaticamente conforme o padrão selecionado pelo pesquisador no sistema gerenciador de referências.

Dessa forma, observa-se a importância de os analistas de órgãos públicos terem disponível para uso um sistema gerenciador de referências integrado ao ambiente de redação do parecer. O cadastramento por importação de metadados de leis e normas disponíveis nos repositórios das casas de lei evitará erros de digitação e agilizará o processo de obtenção, gerando o insumo necessário à inserção automática de citação no parecer em elaboração, bem como o desenvolvimento automático da lista de referências.

Atividade: aprender a partir da análise do uso de conteúdos

Na academia-científica, a prática de identificação e contagem de citações realizadas em documentos científicos são extremamente importantes à aprendizagem dos pesquisadores e refletem diretamente no processo de geração de conhecimento científico. Os indicadores bibliométricos permitem que os pesquisadores tenham ciência dos temas, teorias e paradigmas emergentes, como também

dos que estão em declínio; permitem identificar os principais autores e *journals* nos diversos temas e subtemas; permitem identificar a rede de pesquisadores, bem como os conceitos que suportam o desenvolvimento de novos conhecimentos científicos. O uso efetivo de citações e referências nos pareceres de analistas de órgãos públicos permitirá o desenvolvimento de indicadores e de análises que podem colaborar com a autoaprendizagem de cada analista, bem como dos que atuam no desenvolvimento e na atualização de leis e normas.

Para contextualizar as vantagens do monitoramento contínuo de citações em pareceres, pode-se considerar um analista desenvolvendo o exame detalhado de uma solicitação de licença ambiental para uma área com presença de fauna silvestre nativa. Nessa proposta, o trabalho essencial da análise pode ser auxiliado de diversas maneiras. O analista pode, por exemplo, pesquisar em quantos pareceres uma determinada norma foi citada para a negação de licença ambiental envolvendo os temas "supressão de vegetação nativa" e "fauna silvestre nativa", ou ainda, as normas empregadas em pareceres envolvendo os mesmos temas, porém com o parecer favorável ao solicitante.

Atividade: contribuir para a evolução do conteúdo

Na academia, é comum acompanhar por meio das citações a documentos o desenvolvimento de um tema ou assuntos por países, por centros de pesquisa ou instituições, e por pesquisadores. No contexto dos órgãos públicos, o acompanhamento de citações a documentos permite a identificação de citações a determinado documento por agente público (analista), por órgão público ou mesmo regiões do Estado ou da federação. Constitui-se em fonte para identificação do não uso ou do uso excessivo de determinados documentos legais e normativos. Esse acompanhamento permite a identificação, por exemplo: dos principais usuários a serem consultados por ocasião da necessidade de alteração de determinada lei ou norma; dos documentos que não recebem citação há muito tempo e devem ser averiguados se já não fazem mais sentido perante a sociedade atual e se necessitam ser descartados ou atualizados.

Tecnologias de softwares e protocolos para o suporte das atividades

Uma vez descritas as atividades do PAE-POP, pode-se destacar as tecnologias capazes de suportar e automatizar as funções mais críticas do processo. O Quadro 1 apresenta categorias de tecnologias já existentes, tanto de softwares quanto de protocolos de comunicação, disponíveis na forma de open software e por aquisição de licença de uso. Essas tecnologias cobrem as funções centrais de cinco das atividades do PAE-POP; a única função central não atendida por essas tecnologias é a identificação e a contabilização de documentos citados para fundamentação de cada parecer, associada à atividade "Utilizar conteúdo". Nesse aspecto, o algoritmo a ser desenvolvido deve buscar por conjuntos de caracteres (*strings*) presentes no texto da fundamentação que represente a citação, bem como obter, na lista de referências, os textos relacionados à referência segundo as normas da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT).

Obviamente as perspectivas em potencial da abordagem descrita neste capítulo são mais amplas do que as funcionalidades discutidas nesta pesquisa. Os especialistas em gestão pública, consultados por esta pesquisa, foram questionados e analisaram a abordagem proposta, exclusivamente em termos da capacidade dela em apoiar o desenvolvimento das análises e emissão de parecer, bem como o apoio aos gestores no monitoramento e controle da qualidade desses pareceres. O descritivo da abordagem apresentada aos especialistas, no primeiro instrumento de interação (disponível em: <www.datadelphi.com>), concentrou-se exclusivamente nesses dois momentos centrais do PAEPOP.

DISCUSSÃO DE AÇÕES PARA MITIGAR RESISTÊNCIAS À ABORDAGEM

Kim (2015) destaca que as dimensões mais complexas para predizer as tendências associadas à absorção tecnológica são as associadas a questões sociais, culturais, políticas e econômicas. Essa afirmação é coerente com o cenário descrito por Gregor e Hevner (2013) para inovação por exaptation. Conforme a Figura 1, nesse contexto há: alto domínio da solução, ou seja, das tecnologias envolvidas, e baixo domínio da natureza do problema, isto é, do ambiente em que a abordagem será utilizada. Cabe destacar que há mais de uma década a academia-científica desenvolve e aplica softwares para o processo de gestão de citações e referências, bem como desenvolve protocolos para agilizar a guarda, pesquisa e recuperação de documentos. Considerando a maturidade atual das tecnologias associadas à abordagem em discussão, tem-se que os maiores riscos e incertezas da abordagem proposta estão atrelados às questões humanas e não às tecnológicas. Dessa forma, concentramos as questões analisadas pela técnica *Policy Delphi* em torno das dimensões culturais, políticas, sociais e econômicas.

Entre as dimensões humanas associadas à abordagem em estudo, um aspecto central refere-se às possíveis fontes de resistência, tema recorrente em termos de introdução de novas tecnologias. No primeiro instrumento de interação com os especialistas em gestão pública, uma das questões identificou as propostas de ações para inibir possíveis fontes de resistência dos analistas à abordagem, objeto central desta pesquisa. Os especialistas em gestão pública, com experiência no PAEPOP, indicaram 37 proposições de combate à resistência. Após as atividades de análise e consolidação delas, obtiveram-se 21 proposições, distribuídas em 5 categorias, conforme descrito no Quadro 4.

Quadro 4. Proposições de ações para inibir a resistência dos analistas à abordagem

Categoria 1 — Ações pertinentes com a OPERAÇÃO / ADMINISTRAÇÃO dos softwares de apoio ao processo de análise e emissão de pareceres
P3 — Travar a ferramenta de forma que os processos não tramitem sem alimentação da base de dados (processo eletrônico em substituição ao físico)
P4 — Desenvolver um sistema de gratificação por metas que tenha por indicador de desempenho os ganhos a serem obtidos com a introdução da ferramenta
P7 — Montar equipe apenas com funcionários que apoiam o sistema e o utilizam da forma correta, tanto de analistas, quanto de gestores
P27 — Elaborar normativos internos para regulamentar o uso da ferramenta de gestão proposta, para conferir maior confiabilidade ao sistema e dar mais segurança aos usuários
P5 — Institucionalizar a utilização do programa (solução proposta) por Decreto ou Lei específica, com o correto treinamento de todos os funcionários envolvidos
P24 — Comprovação da qualidade do sistema em relação à inteligência de sistematizar as decisões "empíricas", funcionar em curto prazo, capacidade de adaptação e eficácia
P6 — Os gestores devem apoiar firmemente a decisão do governo, sem questionar o programa na frente dos funcionários. (Salvo o correto espaço para reportar erros e propor melhorias junto à equipe de TI)
P32 — Facilidade na operacionalização do Sistema
Categoria 2 — Ações pertinentes com a SENSIBILIZAÇÃO DOS DEVERES & RISCOS das atividades dos funcionários públicos
P22 — Ressaltar o compartilhamento de responsabilidades entre analistas e gestores
P8 — Trabalhar a responsabilidade dos funcionários pelas aprovações e documentos gerados, enquanto seu papel de servidor público. Ressaltando a necessidade de apoiar iniciativas que agilizem e desburocratizem o processo, facilitando a vida do contribuinte
P30 — Divulgar e sensibilizar os servidores públicos com função de emissão de parecer sobre os aspectos geradores de riscos em termos de penalidades legais, em especial, dos associados ao processo de análise e emissão de parecer: necessidade de motivar/justificar os pareceres emitidos (LEI Nº 9.784, que regula o processo administrativo), respeitando os deveres e obrigações do servidor público (no caso da união, a lei Nº 8.112)
Categoria 3 — Ações pertinentes com o ATENDIMENTO DAS OBRIGAÇÕES LEGAIS previstas ao serviço e ao servidor público
P25 — Evidenciar a capacidade de promover a cultura da transparência e disponibilização de informações como preconiza a Lei Nº 12.527, de acesso a informações
P29 — Aplicar com maior eficácia as sanções da lei associadas aos direitos, deveres e obrigações do servidor público (no caso da união, a lei Nº 8.112), em especial o dispositivo que versa sobre a necessidade de observar todas as leis vigentes, aplicando-a para o conte1to da análise e emissão de pareceres, ou seja, obediência às leis e normas que versam sobre a necessidade de motivar/justificar os pareceres emitidos (LEI Nº 9.784, que regula o processo administrativo)
P1 — Informar, apresentar vantagens, principalmente na redução de riscos
Categoria 4 — Ações pertinentes com o DESENVOLVIMENTO / IMPLEMENTAÇÃO dos softwares de apoio ao processo de análise e emissão de pareceres
P26 — Envolver os diversos atores
P15 — Prover Suporte aos usuários
P9 — Aplicar técnicas de mudança cultural clássicas
Categoria 5 — Ações pertinentes com a COMUNICAÇÃO / TREINAMENTO sobre os novos softwares de apoio ao processo de análise e emissão de pareceres
P35 — Treinar os usuários
P16 — Evidenciar os prováveis benefícios
P11 — Apresentar os resultados alcançados
P14 — Apresentar a nova proposta com antecedência (da implementação)

Quanto à utilidade da abordagem, os especialistas em gestão pública a percebem como útil, tanto aos analistas que realizam a análise e emissão de parecer, quanto aos gestores que supervisionam e administram o PAEPOP. Observou-se alto nível de consenso entre os especialistas em gestão pública para essas duas percepções, ambas favoráveis à implementação e operacionalização da abordagem. Os especialistas apontaram,

também, para o risco de resistência ao uso da abordagem por parte dos analistas responsáveis pela análise e emissão de parecer junto aos órgãos públicos. Identificou-se um nível moderado de consenso entre os especialistas para essa percepção, que é de sentido contrário, negativo à implementação e operacionalização da abordagem. A análise de consenso para as respostas do grupo de especialistas para os três tópicos está descrita na Tabela 1.

Tabela 1. Análise de consenso das questões analíticas do primeiro instrumento

	Totalmente inútil (1ª e 2ª) Forte resistência (3ª)	Inútil (1ª e 2ª) Resistência (3ª)	Nem útil, nem inútil (1ª e 2ª) Nem apoio, nem resist. (3ª)	Útil (1ª e 2ª) Apoio (3ª)	Totalmente útil (1ª e 2ª) Forte apoio (3ª)	Nível de Consenso	Direção: Favor (+) Contra (–)
1ª Questão analítica – do nível de apoio do artefato aos Analistas durante as atividades de análise e emissão de parecer	0%	0%	0%	**54%**	**46%**	**Alto**	+
2ª Questão analítica – do nível de apoio do artefato aos Gestores no monitoramento e controle da qualidade dos pareceres emitidos	0%	0%	0%	**54%**	**46%**	**Alto**	+
3ª Questão analítica – do nível de receptividade dos analistas de órgãos públicos ao uso e aos resultados do artefato	**20%**	**50%**	20%	20%	0%	**Moderado**	–

As percepções dos especialistas consultados, considerando a abordagem como útil às atividades centrais dos analistas e dos gestores que atuam junto ao PAEPOP, agregadas à detecção do risco de possíveis fontes de resistência, justificam o levantamento e discussão de proposições de ações para inibir possíveis fontes de resistência à implementação e operacionalização da abordagem. Esse tema foi explorado na segunda interação com o grupo de especialistas. As 21 proposições identificadas na primeira interação (ver Quadro 4) foram apresentadas aos especialistas, solicitando-se que eles as analisassem perante duas dimensões: a importância da proposição ao combate a possíveis resistências e a exequibilidade de implementação da proposição sugerida. A Tabela 2 apresenta a análise de consenso para os resultados obtidos para essas duas dimensões, para cada uma das 21 proposições analisadas pelos especialistas, após dois ciclos de interações. Das 21 proposições, 6 alcançaram níveis de consenso importantes de serem observados, tendo as suas duas dimensões alcançado alto consenso ou pelo menos uma das duas com alto consenso e a outra com consenso moderado. As seis pro-

posições estão apresentadas na parte superior da Tabela 2, destacadas em negrito; a análise desses resultados é realizada nos parágrafos a seguir.

Tabela 2. Análise de consenso das 21 proposições sugeridas pelos especialistas

Proposições Analisadas	IMPORTÂNCIA/CAPACIDADE da proposição em termos de reduzir resistências							VIABILIDADE/EXEQUIBILIDADE da proposição em termos de ser implementada						
	muito baixa	baixa	média	alta	muito alta	Nível de Consenso	Favor (+) Contra (–)	muito baixa	baixa	Média	alta	muito alta	Nível de Consenso	Favor (+) Contra (–)
P1			20%	70%	10%	**alto**	+			20%	50%	30%	**alto**	+
P15			20%	40%	40%	**alto**	+			10%	70%	20%	**alto**	+
P32		10%		50%	40%	**alto**	+		10%	20%	50%	20%	**modera**	+
P35	10%			50%	40%	**alto**	+	10%		20%	30%	40%	**modera**	+
P27		20%	10%	30%	40%	**modera**	+			10%	60%	30%	**alto**	+
P30		10%	20%	60%	10%	**modera**	+			20%	60%	20%	**alto**	+
P3	10%		30%	40%	20%	baixo	+				60%	40%	alto	+
P4		10%	10%	50%	30%	alto	+	20%	30%		40%	10%	não há	
P5			40%	40%	20%	baixo	+			10%	40%	50%	alto	+
P6	10%	30%	20%	30%	10%	não há		10%	10%		70%	10%	alto	+
P7	10%	30%	30%	10%	20%	não há		20%	30%	10%	30%	10%	não há	
P8	10%	10%	20%	40%	20%	baixo	+		20%	20%	50%	10%	baixo	+
P9			20%	60%	20%	alto	+		20%	30%	30%	20%	não há	
P11			30%	40%	30%	modera	+			40%	40%	20%	baixo	+
P14		10%	30%	30%	30%	baixo	+			10%	60%	30%	alto	+
P16	10%		20%	50%	20%	modera	+		10%	20%	60%	10%	modera	+
P22	10%		40%	40%	10%	não há			30%	20%	40%	10%	não há	
P24		10%	40%	20%	30%	não há		10%	10%	10%	40%		não há	
P25		20%	40%	30%	10%	não há			10%	30%	50%	10%	baixo	+
P26			30%	20%	50%	modera	+		10%	40%	20%	30%	não há	
P29			40%	30%	30%	baixo	+		10%	40%	40%	10%	não há	

Duas proposições apresentaram alto consenso entre os especialistas quanto às duas dimensões analisadas: alta importância ao combate de resistências à utilização da abordagem e alta exequibilidade. A primeira delas: "P1 - Informar, apresentar vantagens, principalmente na redução de riscos" está associada à ação de evidenciar aos analistas, responsáveis pela análise e emissão de parecer, a capacidade da abordagem de mitigar riscos associados aos seus pareceres, alertando-os, por exemplo, a ausência de fundamentação ou de fundamentação bastante distinta das séries históricas praticadas até então para a díade tipo de solicitação analisada e tipo de decisão atribuída. A contrapartida do analista, para isso, é a utilização da abordagem (técnicas e *softwares*) para auxiliar na realização de atividades, que, segundo as leis que regem a função dos analistas públicos, devem ser realizadas de qualquer forma, com ou sem o apoio da abordagem. A outra proposição com as duas dimensões apresentando alto consen-

so refere-se à utilização da abordagem, em especial de apoio à utilização dos *softwares* necessários, caracterizada pela proposição "P15 - Prover suporte aos usuários". A ideia é permitir a superação de qualquer dificuldade operacional encontrada durante a utilização dos softwares e técnicas associadas à abordagem.

A abordagem proposta deve combater riscos já conhecidos, porém sem gerar outros, por exemplo, ter a certeza de que os softwares e técnicas devem ser utilizados, sem objeções ou sanções futuras aos usuários. Para isso, os especialistas indicaram, por outra proposição, a necessidade de normatizar o uso da abordagem em suporte às atividades do PAEPOP: "P27 - Elaborar normativos internos para regulamentar o uso da ferramenta de gestão proposta, para conferir maior confiabilidade ao sistema e dar mais segurança aos usuários". Essa proposição foi considerada pelos especialistas como de alta capacidade de exequibilidade e moderada capacidade de inibir resistências quanto ao uso da abordagem, conforme se observa na Tabela 2. Com análise igual, de alta exequibilidade e moderada capacidade de redução de resistências, temos a proposição "P30 - Divulgar e sensibilizar os servidores públicos com função de emissão de parecer sobre os aspectos geradores de riscos em termos de penalidades legais, em especial, dos associados ao processo de análise e emissão de parecer: necessidade de motivar/justificar os pareceres emitidos (Lei 9.784, que regula o processo administrativo), respeitando os deveres e as obrigações do servidor público (no caso da União, a Lei 8.112)". A demanda atendida por essa proposição é a sensibilização dos deveres e riscos daqueles responsáveis pela análise e emissão de parecer em órgãos públicos.

Como proposições identificadas pelos especialistas como possuidoras de alta capacidade de reduzir resistências e de moderada exequibilidade, temos: "P32 - Facilidade na operacionalização do Sistema" e "P35 - Treinar os usuários". Ambas refletem diretamente a capacidade de os analistas utilizarem a abordagem, ou seja, melhorar ao máximo possível a relação custo-benefício da utilização da abordagem em prol do analista. Assim, das seis proposições identificadas como relevantes pelos especialistas, três são bastante específicas para o contexto analisado: P1, P27 e P30. As outras três proposições identificadas como relevantes (P15, P32 e P35), embora importantes, são mais genéricas e passíveis de serem identificadas e aplicadas em qualquer contexto de implementação e utilização de sistema de informação reconhecido como importante à organização.

As contribuições científicas no paradigma da DSR apresentam o processo de geração de conhecimento em diversos ciclos de aprimoramento do projeto da abordagem, trabalhando conjuntamente com conhecimento descritivo e prescritivo (Gregor & Hevner, 2013). Essa pesquisa pode ser compreendida como uma prévia ao primeiro ciclo com a caracterização inicial da abordagem a ser aplicada ao PAEPOP Os trabalhos se concentraram nos aspectos descritivos voltados à segurança dos analistas executores das análises, em termos de assegurar o uso da abordagem proposta e combater possíveis fontes de resistência à sua adoção. Ao mesmo tempo, trabalhou alguns aspectos do conhecimento prescritivo da abordagem, descrevendo possíveis algoritmos a serem utilizados pelas seis atividades do proces-

so (descritos nas seis primeiras subseções do capítulo Descrição da Abordagem), bem como os produtos tecnológicos, como padrões tecnológicos e famílias de *softwares* (descritos na última subseção do capítulo Descrição da Abordagem) úteis à operacionalização da abordagem.

A abordagem proposta não está desenvolvida ou mesmo totalmente especificada para futuro desenvolvimento, em especial em termos de integração dos diversos algoritmos (softwares) em torno das atividades, configurando-se como uma limitação da presente pesquisa. A implementação e o teste da abordagem de apoio ao PAEPOP, conforme descritos no paradigma de pesquisa DSR, podem ocorrer tanto no contexto individual, como ocorre com as propostas de personal knowledge management (Pauleen, 2009), quanto no departamental, organizacional ou em redes de organizações. Quanto maior o escopo do contexto de aplicação, maiores os retornos e os desafios sociais e tecnológicos. Como continuidade desta pesquisa, são recomendados a implementação inicial e o teste da abordagem no contexto departamental de um órgão público. Imaginando a facilidade em termos de localização desse espaço público, sugere-se a esfera municipal, considerando que o Brasil possui mais de 5.500 municípios. Nas prefeituras, as secretarias de obras e finanças configuram-se como espaços intensivos da prática de análise e emissão de pareceres.

REFERÊNCIAS

Allen, M., & Andriani, P. (2013). Diversity, interconnectivity and sustainability. In: J. Bogg, R. Geyer (Eds.) *Complexity, Science and Society*. pp. 11-32. Oxford, UK: Radcliffe Publishing.

Amaral, L., Olenike, E., & Amaral, F. (2013). *Quantidade de normas editadas no Brasil:* 25 anos de Constituição Federal de 1988. Curitiba: Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário.

Andriani, P., & Cohen, J. (2013). From exaptation to radical niche construction in biological and technological complex systems. *Complexity*, 18(5), 7-14.

Argyris, C. (1971). Management Information Systems: The challenge to rationality and emotionality. *Management Science*, 17(6), B-275-B-292.

Barthol, R. P., Vasarhelyi, M. A. (1975). Resistência à implantação de sistemas de informação gerencial. *Revista de Administração de Empresas,* 15(2), 27-34.

Brasil. (1999, fev. 1). Lei 9.784, de 29 de janeiro de 1999. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil,* Poder Legislativo, Brasília, DF.

Brasil. (2010, out. 28). Superior Tribunal Federal. Súmula Nº 7, Recurso especial n. 1.148.460 – PR (2009/0030518-0). *Diário da Justiça Eletrônico*, Curitiba, PR.

Brazilian tax litigation booms as economy grows. (2011). *International Tax Review*, 22(9), 31.

Cardoso, A. M. (2002). Neoliberalism, Unions, and Socio-Economic Insecurity in Brazil. Labour, *Capital & Society*, 35(2), 282-316.

Choo, W. (2011). *A organização do conhe-*

cimento (3. ed.). São Paulo: Editora Senac.

Critcher, C, & Gladstone, B. (1998). Utilizing the Delphi Technique in Policy Discussion: a case study of a privatized utility in Britain. *Public Administration*, 76(3), 431-449.

Danneels, E. (2002). The dynamics of product innovation and firm competences. *Strategic Management Journal*, 23(12), 1095-1121.

De Loë, C. (1995). Exploring complex policy questions using the Policy Delphi: a multi--round, interactive survey method. *Applied Geography*, 15, 53-68.

Dew, N., Sarasvathy, S. D. (2016). Exaptation and niche construction: behavioral insights for an evolutionary theory. *Industrial and Corporate Change*, 25(1), 167-179.

Duarte, A., & Otavio, C. (2011, Jun. 18). Brasil faz 18 leis por dia, e a maioria vai para o lixo. *O Globo*, Rio de Janeiro. Recuperado em 20 set. 2016, dehttp://oglobo.globo.com/politica/brasil-faz-18-leis-por-dia-a-maioria--vai-para-lixo-2873389#ixzz4JmNUFeHy

Felker, L. S. (2003). The Iberian Administrative Legacy. *Public Administration Quarterly*, 27(1/2), 87-114.

Gagliardi, P. (2001). Explorando o lado estético da vida organizacional. In: Clegg, S. R., Hardy, C., Nord, R. *Handbook de Estudos Organizacionais*. pp. 127-149, São Paulo: Atlas.

Gasparini, D. (2005). *Direito Administrativo* (10. ed.). São Paulo: Saraiva.

Gregor, S, & Hevner, R. (2013). Positioning and presenting design science research for maximum impact. *MIS Quarterly*, 37(2), 337-355.

Gregor, S, & Hevner, R. (2014). The Knowledge Innovation Matrix (KIM): A clarifying lens for innovation. *Informing Science: the International Journal of an Emerging Transdiscipline*, 17, 217-239.

Grant, M. (1996). Toward a Knowledge-Based Theory of the Firm. *Strategic Management Journal*, 17, 109-122.

Gupta, S., Davoodi, H., & Alonso-Terme, R. (1998). Does Corruption Affect Income Equality and Poverty? *IMF Working Paper*, Washington, DC: International Monetary Fund.

Hevner, A. R., March, S. T., Park, J., & Ram, S. (2004). Design science in information systems research. *MIS Quarterly*, 28(1), 75-105.

Iivari, J. (2007). A paradigmatic analysis of information systems as a design science. *Scandinavian Journal of Information Systems*, 19(2), 39-64.

Kim, H-C. (2015). Acceptability engineering: the study of user acceptance of innovative technologies. *Journal of Applied Research and Technology*, 13(2), 230-237.

Kuechler, B., & Vaishnavi, V. (2008). Theory development in design science research: anatomy of a research project. *European Journal of Information Systems*, 17(5), 489-504.

Lytras, D., & Pouloudi, A. (2003). Project management as a knowledge management

primer: the learning infrastructure in knowledge-intensive organizations: projects as knowledge transformations and beyond. *The Learning Organization*, 10(4/5), 237-250.

Mathieson, K. (2007). Towards a Design Science of Ethical Decision Support. *Journal Of Business Ethics*, 76(3), 269-292.

Mathieson, K. (2007). Towards a Design Science of Ethical Decision Support. *Journal of Business Ethics*, 76(3), 269-292.

Nissen, M., kamel, M., & Sengupta, K. (2000). Integrated analysis and design of knowledge systems and processes. *Information Resources Management Journal*, 13, 24-43.

O'Brien, J. A. (2004). *Sistemas de informação e as decisões gerenciais na era da Internet*. 2. ed. São Paulo: Saraiva.

O'Loughlin, R., & Kelly, A. (2004). Equity in resource allocation in the Irish health service: a Policy Delphi study. *Health Policy,* 67(3), 271-280.

Pauleen, D. (2009). Personal knowledge management: putting the "person" back into the knowledge equation. *Online Information Review*, 33(2), 221–224.

Ribeiro, B. S. (2011). O Excesso de Leis e sua inefetividade social. *Âmbito Jurídico*, XIV(87). Recuperado de <www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=9332>.

Rubenstein-montano, B. et al. (2001). A systems thinking framework for knowledge management. *Decisions Support Systems Journal*, 31, 5-16.

São Paulo. Lei 10.177, de 30 de dezembro de 1998. Diário Oficial do Estado de São Paulo, Poder Executivo, São Paulo, SP, 31 de dez. 1998.

Simon, H. A. (1996). *The Sciences of the artificial.* (3 ed.). Cambridge, MA: MIT Press.

Smith, M. (2002). DSpace: An open source institutional repository for digital material. *D-Lib Magazine*, 8(10).

Srivastava, S. C., Teo, T. S. H., & Devaraj, S. (2016). You can't bribe a computer: Dealing with the societal challenge of corruption through ICT. *MIS Quarterly*, 40(2), 511-526.

Teixeira, C. G. (2009). Obrigatoriedade de motivação dos atos administrativos. *Âmbito Jurídico*, XII(65). Recuperado em 13 abr. 2018, de www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=6131

Turner, R., & Cochrane, R. (1993). Goals--and-methods matrix: coping with projects with ill defined goals and/or methods of achieving them. *International Journal of Project Management,* 11(2), 93-102.

Turoff, M. (1970). The design of a Policy Delphi. *Technological Forecasting and Social Change*, 2(2), 149-171.

Valente, A., Castellani, T., Larsen, M., & Aro, R. (2015). Models and Visions of Science -Policy interaction: Remarks from a Delphi study in Italy.*Science & Public Policy*, 42(2), 228-241.

AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: O CASO DA POLÍTICA DE PAGAMENTO POR BÔNUS NA EDUCAÇÃO NA CIDADE DE NOVA YORK E O CENÁRIO BRASILEIRO

DISCUSSING ASSESSMENT: THE CASE OF TEACHER INCENTIVE POLICY IN THE CITY OF NEW YORK AND THE BRAZILIAN SITUATION

EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS: EL CASO DE LA POLÍTICA DE PAGO MEDIANTE BONOS EN EL SECTOR DE LA EDUCACIÓN EN NUEVA YORK Y LA SITUACIÓN BRASILEÑA

RESUMO

Este artigo trata da avaliação de políticas educacionais, especificamente da política de pagamento de bônus na educação pública. Além da análise da política implementada em Nova York, foi estabelecido um panorama da situação brasileira na avaliação de políticas dessa natureza tendo o caso dessa cidade como um balizador. Para tal, utilizou-se o subsídio da literatura a respeito da avaliação de políticas públicas e realizou-se uma análise documental dos relatórios e dos artigos científicos produzidos com base na experiência de Nova York e dos estudos acerca das experiências brasileiras. Assim, verificou-se que o caso segue os procedimentos descritos na literatura e, dessa forma, cumpre os objetivos ao qual se destina. Em relação ao Brasil, nota-se a necessidade de que as avaliações sejam consideradas pelos gestores públicos, o que permitirá que os resultados contribuam para o processo de planejamento e aprimoramento da política.

PALAVRAS-CHAVE: Avaliação, políticas públicas, políticas educacionais, pagamentos de bônus na educação, tomada de decisões.

Antonio Bara Bresolin[1]
tombresolin@gmail.com

Caio César de Medeiros Costa[2]
caiocosta@unb.br

Ronan Pereira Capobiango[3]
ronan.capobiango@ufv.br

Submetido 22.05.2017. Aprovado 08.04.2018

Avaliado pelo processo de *double blind review.*

DOI: http://dx.doi.org/10.12660/cgpc.v23n74.66777

[1]Instituto Ayrton Senna, São Paulo, SP, Brasil
[2]Universidade de Brasília, Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas, Brasília, DF, Brasil
[3] Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, MG, Brasil

Esta obra está submetida a uma licença Creative Commons

Abstract

This paper discusses the assessment of educational policies, particularly teacher bonus pay in public education policy. We analyze the assessment of the policy implemented in the City of New York and draw a parallel with the Brazilian situation concerning the assessment of this kind of policy. Based on the literature on public policy evaluation and using documentary analysis for the New York experience and the situation in Brazil, this paper presents the evaluative experiment in New York, identifying and analyzing its design and purpose and the use of information from the process as a resource for government decision making. In addition, we show that in Brazil the assessment of this policy requires greater support of policy makers so that assessment results can be used in policy planning and improvement.

Key words: *Assessment, public policy, educational policies, education bonus payments, decision making.*

Resumen

Este trabajo trata sobre la evaluación de políticas educativas, específicamente, sobre la política de pago de bonos en el sector de la educación pública. Además del análisis de la política implementada en la ciudad de Nueva York, se ha establecido un paralelo con la situación brasileña en la evaluación de políticas de esa naturaleza. Para ello, se recurrió a la literatura sobre evaluación de políticas públicas y se realizó un análisis documental de los informes y artículos científicos producidos con base en la experiencia de Nueva York y de Brasil. Así, se verificó que ambos casos siguen los procedimientos descritos en la literatura y cumplen los objetivos propuestos. Con relación a Brasil, se observa la necesidad de que las evaluaciones realizadas sean consideradas por los gestores públicos a los efectos de permitir que sus resultados puedan contribuir al proceso de planificación y mejora de políticas.

Palabras clave: *Evaluación, políticas públicas, políticas educativas, pagos de bonos en la educación, toma de decisiones.*

INTRODUÇÃO

Após a promulgação da constituição federal brasileira em 1988, principalmente ao longo das décadas de 1990 e 2000, uma série de reformas políticas foram realizadas. Durante esse período, algumas agendas implementadas em contexto nacional e subnacional seguiram modelos adotados por outros países. Entre elas, destaca-se a criação de instrumentos de avaliação em larga escala do sistema público de educação (Schwartzman, 2013).

A realização de provas padronizadas desenvolvidas como instrumento para mensurar a aprendizagem dos alunos tem crescido ao longo dos anos (Souza & Oliveira, 2010). A criação desse modelo de avaliação permite a orientação de diferentes etapas da gestão da política educacional por esse instrumento e seus resultados, como demonstra Brooke (2011) ao identificar as seguintes possibilidades de utilização dos resultados: 1) Avaliar e orientar a política educacional; 2) Informar as escolas a respeito da aprendizagem dos alunos e definir estratégias de formação continuada; 3) Informar o público sobre o progresso dos alunos; 4) Alocar recursos; 5) Elaborar políticas de incentivos salariais; 6) Avaliar o docente; 7) Certificar alunos e escolas.

As discussões desta pesquisa concentram-se no item número 5, comumente chamado de políticas de pagamento de bônus a professores. O uso de provas como instrumento de incentivo para melhoria do desempenho de professores ganhou força e teve sua prática ampliada principalmente na última década. O desenho de programas de bônus para professores com desempenho diferenciado visando estimular a melhoria na aprendiza-

gem dos alunos foi adotado por diferentes governos, incluindo sete estados brasileiros que já implantaram esse tipo de política: Amazonas, Ceará, Espírito Santo, Minas Gerais, Pernambuco, Rio de Janeiro e São Paulo (Brooke, 2011).

Além das diferentes experiências iniciadas no Brasil, outros países fazem ou fizeram uso semelhante desse tipo de instrumento como incentivo para professores na área pública. Apesar da sua larga utilização ao redor do mundo, evidências internacionais a respeito do impacto do bônus sobre desempenho não são conclusivas, ainda que apresentem sinais positivos em contextos específicos (Figlio & Loeb, 2011). Experiências avaliadas em países como Índia (Muralidharan & Sundararaman, 2009), Inglaterra (Atkinson et al., 2009) e Israel (Lavy, 2009) mostram que o programa de bônus para professores baseado no desempenho pode ter resultados em provas padronizadas feitas pelos estudantes. Entretanto, as discussões sobre o assunto ainda estão longe de um consenso e carecem de estudos avaliativos conclusivos e generalizáveis.

Em contextos como esses, a avaliação das políticas governamentais com base em métodos e modelos científicos é necessária. De acordo com Serpa (2010), são raros os casos sobre uso da avaliação na área pública no Brasil e existem poucos estudos avaliativos com desdobramentos e consequências práticas no aprimoramento da gestão de políticas públicas.

A política de pagamento por bônus a professores no Brasil segue a mesma lógica de escassez de estudos avaliativos explicitado pela baixa quantidade de informações e análises sobre o tema.

Os únicos trabalhos publicados até o momento foram feitos por Oshiro e Scorzafave (2011), Bruns e Ferraz (2011) e Bresolin (2014). O primeiro avalia a política do Estado de São Paulo a respeito do efeito do pagamento de bônus aos professores sobre a proficiência escolar. O segundo também analisa o impacto do programa, todavia tendo como recorte as escolas básicas do estado de Pernambuco. O terceiro averigua o impacto do programa de pagamento por bônus em diferentes unidades da federação sob a ótica de três dimensões: a. práticas pedagógicas dos professores; b. absenteísmo e rotatividade ou visão do professor em relação à sua assiduidade, rotatividade; c. interlocução com familiares para garantir a frequência dos alunos.

Apesar do baixo número de trabalhos publicados, cumpre destacar que a realização da avaliação das políticas públicas é fundamental para o desenvolvimento e a adaptação das formas e dos instrumentos da ação pública como aponta Frey (2000), para isso a avaliação deve subsidiar o processo de tomada de decisões com informações corretas e úteis que permitam o aprendizado organizacional.

Considerando tais apontamentos, este artigo tem como foco a avaliação das políticas educacionais, especificamente a política de pagamento de bônus na educação pública, tomando como referência empírica a avaliação da política de pagamento por bônus na educação realizado por Nova York. Trata-se de um exemplo bem-sucedido de avaliação. Os resultados encontrados foram utilizados como base para que o governo tomasse

seus resultados como subsídios para a tomada de decisões. Além de ter abordado diferentes nuances da política, forneceu grande quantidade de informações e propiciou a aprendizagem organizacional. Experiências como essas mostram a necessidade e a pertinência da avaliação de políticas públicas que permitam o emprego consequente dos processos avaliativos no aprimoramento das ações desenvolvidas.

Levando em conta o baixo uso da avaliação das políticas públicas no Brasil, no que se refere ao pagamento de bônus por desempenho e à necessidade de se analisar a contribuição potencial de tal política de incentivo (Bresolin, 2014), este estudo pretende contribuir para a reflexão teórica, assim como estimular uma mudança de prática ao apresentar e discutir um caso que poderá servir como referencial para concepção e realização de avaliações futuras.

Considerando ainda o escasso recurso na administração pública aliado ao custo de uma avaliação que ultrapasse a percepção de qualidade e da mensuração de impacto (Bresolin, 2014), torna-se cada vez mais importante a utilização de benchmarkings a fim de dirimir possíveis erros e garantir uma avaliação que forneça as informações necessárias aos gestores públicos e à população.

Aliados à importância da avaliação, esses argumentos depõem a favor do objetivo deste estudo que é discutir a avaliação de um programa de bônus para professores, com base em uma experiência internacional de sucesso que preencheu tal lacuna. O caso de Nova York certamente poderá orientar, inspirar e referenciar processos avaliativos de diferentes políticas que estão em elaboração ou já foram implementadas no Brasil nesse âmbito.

AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Ala-Harja e Helgason (2000, p. 8) definem avaliação assegurando que "o termo compreende a avaliação dos resultados de um programa em relação aos objetivos propostos". No entanto, os autores advertem que não existe um consenso quanto ao que seja avaliação de políticas públicas, já que o conceito admite múltiplas definições. Uma definição comumente empregada seria a de Weiss (1998): avaliação é a estimativa sistemática da operação e/ou dos resultados de um programa ou de uma política, comparada com um conjunto de parâmetros implícitos ou explícitos, como forma de contribuir para o aprimoramento do programa ou política.

Apesar do importante papel realizado pela avaliação, ela não deve ser julgada como sendo autossuficiente para a definição dos rumos da política pública (Cohen & Franco, 2007), mas sim como uma das etapas do planejamento que pode ser apresentada como uma "produtora de informações, que possibilitam novas escolhas; e analisa resultados que podem sugerir a necessidade de reorientação das ações para o alcance dos objetivos traçados" (Souza, 2015, p. 48).

Assim, deve-se entender avaliação como uma etapa que auxilia na tomada de decisões. Arretche (2001) destaca que a avaliação deveria ser uma etapa da política posterior à implementação de programas e projetos com o intuito de influenciar a sua reestruturação, durante ou posterior a sua execução, como preconiza o modelo do ci-

clo político. Tornando-se fundamental para o progresso e a adaptação contínua dos instrumentos de ação pública (Frey, 2000).

Além da importância do entendimento dos conceitos, da finalidade e dos tipos de utilização da avaliação, a metodologia para sua realização é cada vez mais relevante no debate acadêmico. A pesquisa de Trevisan e Van Bellen (2008) se utiliza de diferentes trabalhos e discute a metodologia da avaliação seguindo a classificação apresentada por Cotta (2001), isto é, avaliação classificada de acordo com o *timing* (antes, durante ou depois da implementação da política ou do programa), com a posição do avaliador em relação ao objetivo avaliado (avaliador interno ou externo) e com a natureza do objetivo avaliado (avaliar a eficácia, a eficiência e/ou a efetividade da política ou do programa).

Apesar da variada gama de características e possibilidades destacadas pela literatura no que se refere à avaliação das ações governamentais, algumas dificuldades, além das já expostas, são atreladas à sua realização e seu uso subsidiando o processo decisório. Nessa direção, Cohen (2001) expressa que as dificuldades podem ser advindas tanto da natureza das políticas que impedem a obtenção de indicadores, como da falta de vontade de gestores e burocratas em realizar a última etapa do ciclo político. No que se refere à falta de interesse, o autor argumenta que o Estado tem grande interesse em controlar os insumos e procedimentos atrelados à gestão pública do que propriamente os efeitos da atuação estatal; adicionam-se as dificuldades trazidas por Cohen (2001) e a argumentação de Weiss (1998) acerca das dificuldades políticas e organizacionais para que a avaliação tenha os seus resultados considerados pelos governos.

Os problemas ocorridos nos processos avaliativos e, principalmente na utilização dos resultados dessa avaliação, enfatiza a pertinência da análise dos processos de avaliação que cumpriram os objetivos de fornecer informações. Para isso, destaca-se o caso de Nova York que permite a análise das questões que envolvem a avaliação de políticas sociais, mais especificamente da educação, cujos *outcomes* sofrem influência de outros aspectos, demandando mais cuidado na etapa de avaliação.

AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E SUA APLICAÇÃO NO CONTEXTO EDUCACIONAL

A avaliação de políticas públicas tem múltiplos objetivos e atende a uma variada audiência, a qual no Brasil, de acordo com Calmon e Serpa (2009), tem ocorrido de forma tardia e sem uma perspectiva estratégica, predominando a existência de grupos de acadêmicos ou de alguns gestores que reconhecem as contribuições potenciais da avaliação para o aprimoramento das ações desenvolvidas.

Na área da educação pública, tal questão é similar às demais. Todavia, ao atentar para as especificidades de cada política, convém transpor tais particularidades também para o processo avaliativo.

Como pontua Fernandes e Gremaud (2009), ao analisar o caso brasileiro, as avaliações das políticas educacionais podem ser vistas como casos particulares das análises de políticas e programas atrelados aos resultados da política buscando aferir resultados pas-

sados ou inferir acerca de resultados futuros.

Ampliando essa discussão, os autores apontam que atualmente as avaliações das políticas educacionais devem incorporar o debate sobre *accountability*, ou seja, ir além da sala de aula e da análise do desempenho dos alunos, levando em conta também os responsáveis pela performance dos estudantes, escolas, professores, diretores e gestores.

De forma semelhante, o estudo de Ceneviva e Farah (2012) analisa a relação entre a responsabilização dos agentes públicos e as características do sistema de avaliação implementado. O trabalho de Falsarella (2011), por sua vez, expõe os pressupostos políticos, teóricos e metodológicos da avaliação de políticas públicas no campo da educação. Como enfoque nessa análise, a autora explora as mudanças necessárias para os atores ligados à política.

Os dois estudos supracitados apresentam motivação científica e visão restrita acerca da avaliação e seguem em direção aos trabalhos de Fernandes e Gremaud (2009), reiterando que as avaliações das políticas educacionais devem considerar outros atores e instituições educacionais aos resultados das políticas educacionais.

Assim, pode se inferir que os estudos avaliativos das políticas de educação demonstram uma tendência à responsabilização e à visão de que as políticas educacionais são arenas nas quais cabem a atuação de múltiplos atores.

Essa preocupação pode ser ilustrada pelo trabalho de Abrucio (2016) que realiza um diagnóstico da formação docente no Brasil e destaca estrategicamente, com base nesse processo, perspectivas para a modificação do quadro atual da educação básica pública no Brasil.

Ao considerar o papel dos demais atores e especificamente dos professores no desempenho das estudantes, a dificuldade de se avaliar a política pública e principalmente de obter uma relação causal entre a política e os seus resultados se torna ainda mais difícil. Tal dificuldade decorre principalmente de um problema de agência, como destacam Shapiro e Stiglitz (1984), uma vez que o empregador (Estado – Principal) não obtém informações completas acerca da atuação do seu empregado (Professor – Agente) devido às dificuldades de monitoramento do esforço e à sua dedicação (Bresolin, 2014).

A questão relatada no parágrafo anterior vai ao encontro das preocupações atuais dos *policy makers* da área educacional no Brasil, que buscam a melhoria dos indicadores educacionais. Além de analisar comparativamente as condições educacionais entre os entes federados, subsidiam outras políticas balizadas por esses indicadores, entre elas a política de premiação por bônus (Bresolin, 2014), que se faz necessária principalmente devido à dificuldade de monitoramento de determinadas características do professor, conforme mencionado anteriormente.

O uso de testes como indicador de resultados de aprendizagem dos estudantes é parte crucial dos sistemas de premiação por desempenho, pois representa um aspecto bastante controverso no processo avaliativo de programas e políticas. Por se tratar de

um instrumental restrito e passível de erros, muito se reflete e discute sobre essa questão, o que ainda causa discordância.

Todavia, a avaliação das políticas educacionais com base em indicadores de desempenho oriundos de provas padronizadas, de modo a contribuir com o ciclo da política pública, deve ir além das verificações de impacto e avaliar aspectos tais como a modificação dos comportamentos e das atitudes das equipes, verificando problemas que possam ser visualizados na implementação da política (Marsh et al, 2011).

Semelhantemente, Falsarella (2011) discute que uma concepção totalizante de avaliação educacional deve incorporar uma gama de procedimentos, acompanhando o ciclo da política pública e permitindo uma visão sistêmica, de acordo com o que argumenta Weiss (1998). A mesma autora aponta que a instalação de uma cultura de avaliação em detrimento de ações de caráter pontual e com efeito reduzido poderia propiciar o aprimoramento da educação.

METODOLOGIA

Este estudo faz uma análise descritiva do processo de avaliação da política de pagamento de bônus por desempenho em Nova York, ressaltando os diversos critérios considerados e a relevância desse tipo de processo. Quanto ao método, a pesquisa caracteriza-se como estudo de caso. A escolha dessa estratégia baseia-se nos destaques de Yin (2001), de que se trata de uma estratégia adequada em situações nas quais o foco da pesquisa se encontra em fenômenos contemporâneos sob os quais o pesquisador detém baixo ou nenhum controle.

Realizou-se uma análise de documentos governamentais, relatórios de avaliação e artigos científicos que abordaram tal temática. A pesquisa pode ser classificada como documental, uma vez que se pauta em trabalhos já publicados. A principal fonte de informações foi o relatório RAND Corporation, considerada a avaliação mais completa sobre a política de pagamento por bônus em Nova York.

A fim de verificar os desdobramentos do resultado dessa avaliação, foram realizadas pesquisas sobre o tema tanto no Google, Google *Scholar*, *Scopus*, *Web of Science*, *Science Direct* e no Portal de Periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), buscando encontrar informações veiculadas na mídia acerca dessa avaliação específica, além de outras avaliações e análises do desdobramento dessa avaliação que foram alvo de problematização por parte da academia. Por esse motivo, alguns filtros foram aplicados, analisando aqui somente as informações publicadas pelos dez principais jornais norte-americanos, tendo por base a tiragem. (Mais informações podem ser encontradas em: <www.cision.com/us/2014/06/top-10-us--daily-newspapers>). Em relação aos artigos analisados, somente foram fonte de dados para este estudo aqueles que abordaram especificamente a política avaliada. No quadro 1 foram sistematizadas as informações acerca dos procedimentos metodológicos realizados.

Quadro 1. Síntese dos procedimentos para a coleta de dados

Informação	**Descrição**
Documentos que compuseram a análise	Relatórios de avaliação realizados por instituições de pesquisa ou consultorias especializadas. Notícias e artigos científicos publicados sobre a temática
Fonte	Google, Google *Scholar*, *Web of Science*, S*copus*, *Science Direct* e todas as bases que compõe o Portal de Periódicos da Capes
Filtros	Foram analisadas as notícias publicadas nos principais jornais publicados nos EUA no período que vai desde janeiro de 2010 a julho de 2017. Os artigos científicos foram analisados durante o mesmo intervalo de tempo. Foram verificados os artigos científicos no que se refere a avaliação das políticas de bônus educacionais (e suas derivações) em português para dar subsídio as análises do contexto brasileiro; Acerca do caso de Nova York foi buscado nas bases o *termo Evaluation of bonus payment policy for education in New York* (suas derivações). Visando evitar a repetição de informações foram priorizados os trabalhos que possuíam um maior número de citações.

As fontes de dados do caso aqui analisado foram os trabalhos de Gall e Guedes (2009), Lasagna (2010), Marsh et al. (2011), Goodman e Turner (2010, 2011, 2013) e o trabalho de Fryer (2013), além do material não acadêmico de autoria do NYT (2011). Ressalta-se que a base principal dos dados foi o relatório da avaliação realizada pela RAND Corporation de autoria de Marsh et al. (2011). Os demais artigos analisados serviram para ampliar a análise da avaliação da política de bônus para professores em Nova York.

A partir da obtenção das informações, elas foram analisadas de maneira descritiva de modo a embasar a análise das discussões sobre a realização das avaliações nas políticas de pagamentos de bônus aos professores, permitindo, com base no referencial teórico, realizar reflexões e incitar questionamentos acerca das avaliações para o setor aqui analisado, destacando a avaliação rea-

lizada pela RAND Corporation referente ao caso de Nova York.

RESULTADOS E DISCUSSÕES

Seguindo os procedimentos metodológicos apresentados, analisou-se, de acordo com a teoria de avaliação de políticas públicas, a avaliação contratada pelo Fundo da Cidade de Nova York para Escolas Públicas realizada pela RAND Corporation em parceria com a Universidade Vanderbilt e com o Centro Nacional de Incentivo em Performance (NCPIN).

Optou-se por sua análise em razão de sua amplitude e por ter sido avaliada por avaliadores independentes e, principalmente, por ser uma política implementada em larga escala no Brasil, entretanto, carente de estudos avaliativos, daí ser utilizada como *benchmarking* e incentivador da realização de avaliações. Além disso, o aprofundamento realizado neste estudo permite analisar a avaliação pela ótica da teoria e, dessa forma, avançar no estado da arte do campo.

Programa de bônus por performance escolar

A Reforma Educacional de Nova York, chamada *Children First*, foi estruturada com o intuito de superar diversos obstáculos em relação ao aprimoramento do ensino e da aprendizagem em instituições educacionais públicas, após décadas de tentativas inócuas no sentido de reverter uma cultura de fracasso nas escolas da cidade.

Essa reestruturação, liderada pelo prefeito de Nova York, Michael Bloomberg, e pelo secretário de Educação, Joel Klein, foi iniciada em 2002. Entre os diferentes temas abarcados no processo da reforma educacional, que produziu mudanças na rede pública de ensino da cidade, foram incluídos a descentralização e autonomia escolar, o monitoramento dos processos de aprendizagem e a responsabilização pelos resultados. Além do processo de formação e apoio aos professores em sala de aula, aproximação entre a escola e a família, entre outros (Gall & Guedes, 2009).

Após debates que se estenderam por um longo período, a Secretaria de Educação de Nova York (NYCDOE – New York City Department of Education) e a Federação Unida de Professores (UFT) implantaram conjuntamente o Programa de Bônus por Performance Escolar (SPBP) no ano escolar de 2007-2008. O desenho do projeto contemplou a elaboração, a implementação e a avaliação de uma política de incentivos por desempenho aos profissionais do setor, com duração inicial prevista para dois anos, 2007-2008 e 2008-2009, que acabou sendo prolongado por mais um período, de 2009-2010, como resultado de negociações adicionais posteriores entre as duas instituições.

Concebido para escolas extremamente carentes e vulneráveis, com baixo nível de proficiência dos alunos, indicadores elevados de pobreza e situações sociodemográficas preocupantes, o Programa de Bônus foi implantado como uma iniciativa piloto, em pequena escala, de modo a possibilitar a avaliação da pertinência de sua expansão. Em um segundo momento, para toda a cidade de Nova York (Lasagna, 2010).

O bônus foi idealizado como recompensa e incentivo para motivar comportamentos de-

sejados por parte dos professores. Criou-se, assim, um instrumento supostamente poderoso que permitia relacionar performance e pagamento.

Lasagna (2010) ressalta que o Programa teve como objetivos prioritários: aumentar a aprendizagem dos alunos por meio da criação de incentivos e recompensas para professores de escolas em situação de elevada vulnerabilidade e baixa performance, instituir um sistema de recompensa profissional para os professores, criar um clima de colaboração entre os docentes e estimular uma mudança de comportamento nas práticas de ensino, além de atrair e reter educadores qualificados.

O foco central foi dado à melhoria da aprendizagem dos estudantes. O sucesso da política seria mensurado de maneira objetiva, considerando as notas obtidas pelos estudantes em provas padronizadas de matemática e língua inglesa, o nível de frequência às aulas e a adequação do ambiente escolar à aprendizagem. Consequentemente, objetivos intermediários também seriam atingidos: retenção de professores altamente qualificados, aumento de colaboração e cooperação entre os funcionários da escola e melhoria do nível motivacional dos professores.

A adesão ao programa era feita de forma voluntária pela unidade escolar desde que pelo menos 55% de seus representantes na UFT escolhessem participar. No primeiro ano, 427 escolas que apresentavam as condições para elegibilidade ao programa se inscreveram e aproximadamente metade foi selecionada aleatoriamente para participar. Após desistências e ajustes na seleção, o programa foi implantado com a participação de 205 escolas. No decorrer do tempo, esse número caiu para 198 escolas no segundo ano e para 196 no terceiro.

Em contrapartida, cada escola selecionada para participação criou um Comitê de Compensação (CC) com a atribuição de determinar a maneira como o valor total de bonificação recebido pela instituição seria distribuído entre os participantes. O Comitê era composto pelo diretor da escola, por um integrante indicado pelo diretor e por outros dois participantes eleitos pela equipe escolar que fossem representantes da UFT, e teria autonomia completa para a definição do critério de divisão do bônus recebido pela escola. A única restrição imposta foi não usar critério de senioridade para a distribuição.

Fundamentado em medidas fixas de performance, o bônus foi concedido com base no estabelecimento de níveis referenciais – metas – para desempenho da escola no Boletim de Progresso Escolariv (School Progress Reports – RP) da Secretaria de Educação, elaborado para cada distrito escolar. O índice criado para a medida do desempenho foi composto pela performance e pelo progresso dos estudantes, pelo ambiente escolar e por um critério de pontuação adicional por exemplaridade. O cálculo final da pontuação no RP foi baseado na pontuação total da escola em relação a todas as outras instituições com população estudantil semelhante.

De acordo com Marsh et al. (2011), o número de escolas que receberam o bônus cresceu substancialmente entre os dois primeiros anos, passando de 62% das instituições participantes, sendo contempladas com bônus integral ou parcial 84%. Já no último ano,

como resultado de uma calibragem das metas nos testes de proficiência dos alunos, as notas das escolas caíram generalizadamente, provocando uma redução de 13% no percentual de participantes que receberam o bônus no terceiro ano.

A avaliação – desenho geral e principais resultados

Em 2009, o Fundo da Cidade de Nova York para Escolas Públicas contratou a RAND Corporation para, em parceria com a Universidade Vanderbilt e com o Centro Nacional de Incentivo em Performance (NCPI), avaliar de maneira independente a implementação e a efetividade do SPBP. Com esse propósito, diversos procedimentos metodológicos foram adotados para a coleta de informações, tais como: revisão de documentos relacionados ao programa; análise de dados administrativos da secretaria municipal de educação; pesquisas com os integrantes dos CC, com os professores das escolas participantes do programa (grupo de tratamento), com os professores de escolas inscritas não contempladas pelo sorteio (grupo de controle) e também com membros do NYCDOE e líderes da UFT, e ainda entrevistas em 14 escolas escolhidas para representarem estudos de caso.

A avaliação dos efeitos do programa no desempenho escolar dos alunos foi feita a partir de diversas análises e estimativas dos dados do PR, incluindo os resultados acadêmicos dos estudantes e os dados demográficos dos dois grupos de escola desde o ano escolar 2006-2007 até 2009-2010.

O relatório final da avaliação do programa, intitulado *A Big Apple for Educators – New York City's Experiment with Schoolwide Performance Bonuses* foi publicado em julho de 2011 (Marsh et al., 2011). Utilizando uma combinação de métodos quantitativos e qualitativos, a avaliação foi dividida em três grandes blocos temáticos conforme detalhamento a seguir:

Em relação ao *timing*, a avaliação foi feita após a implementação do programa iniciado em 2002. Nesse caso, foi realizado uma avaliação *ex-post*, a qual enfatiza a credibilidade e a objetividade dos achados e estudam-se a eficácia e os valores do programa como mostram Ala-Harja e Helgason (2000) e Trevisan e Van Bellen (2008). A posição do avaliador segue o que preconiza Arretche (1998): essas avaliações precisam ser realizadas por órgãos independentes dos que implementaram a política contribuindo para garantir uma avaliação sem vieses.

Aprendizagens sobre o processo avaliativo e o emprego dos resultados em Nova York

A avaliação do programa, documentada no estudo de Marsh et al. (2011), foi realizada por uma instituição externa contratada para conduzir esse processo. Constatou-se a ausência dos efeitos inicialmente esperados tanto para variáveis intermediárias, relacionadas ao comportamento dos professores, quanto para a meta principal, referente à performance acadêmica dos estudantes.

As conclusões a respeito da implementação do programa indicam tanto aspectos promissores quanto problemas incidentes. Alguns fatores importantes para o sucesso de um programa de pagamento por performance não foram devidamente encontrados em todas as escolas participantes em decorrên-

cia de problemas relacionados à implementação que podem ter enfraquecido o efeito do bônus e do programa em geral, o que reduziu o estímulo motivacional esperado. Entre os principais itens, foram ressaltados o entendimento equivocado a respeito do programa – especialmente no que diz respeito ao desentendimento sobre a mensuração dos resultados –, a incerteza com relação à capacidade dos professores de modificar suas práticas profissionais ou atuar de maneira a aumentar as chances de atingir as metas propostas, os questionamentos a respeito dos processos decisórios, a preocupação com os tempos de implementação e a duração do programa.

Melhorias no processo de implementação do programa poderiam ser realizadas, mas isso não garantiria um resultado efetivo. Motivar indivíduos, mais especificamente no ambiente escolar público, com recompensa financeira, é um desafio complexo, por haver uma resistência natural ao reconhecimento do estímulo e pela possível ausência motivacional gerada por um instrumento parcial e imperfeito.

Em termos de efeitos intermediários, identificados pelos próprios participantes de acordo com seus comportamentos, a avaliação constatou que o programa não os afetou pessoalmente, nem modificou suas performances profissionais, o nível de conhecimentos, as motivações e a maneira de se relacionar com os profissionais envolvidos. O bônus não foi compreendido como uma variável capaz de influenciar tais aspectos.
Diferentes demandas por informações públicas a respeito do trabalho nas escolas têm contribuído para que gestores, professores e outros integrantes da equipe escolar sejam colocados como corresponsáveis pelo nível do desempenho educacional dos estudantes. Uma forte cobrança gerada por diversas iniciativas governamentais pode ter se sobreposto ao programa de bônus no caso de Nova York, reduzindo a sua importância, pois resultados parecidos podem decorrer de outras formas de estímulos e pressões políticas, também presentes nas escolas de controle.

É provável que algumas percepções sobre mudança motivacional tenham sido equivocadamente atribuídas ao programa por decorrerem de outros estímulos e não em razão do bônus. Atingir uma pontuação elevada no programa, por exemplo, pode ser uma variável motivacional em si, também presente nas escolas não participantes. É possível que mudanças na prática dos professores levem mais do que três anos para produzir melhoria no desempenho dos alunos.

No entanto, a ausência de impacto significativo no comportamento dos professores, concebida como etapa intermediária do efeito final almejado, reduz a plausibilidade desse argumento. Sendo assim, as evidências com base na avaliação estruturada não suportaram a continuidade do programa de bônus por performance, uma vez que não atingiu os objetivos a que se propunha.

É possível verificar a relação entre os objetivos e metas da política e os resultados auferidos pela avaliação, mostrando a realização de uma avaliação absoluta (Costa & Castanhar, 2003). Apesar de ter realizado um estudo dos três anos do programa, uma análise com esse intervalo temporal pode ser insuficiente para uma mudança que impacta a cultura organizacional, principalmente para

as estruturas de recompensa e motivação dos professores apresentarem efeitos em relação aos resultados educacionais.

Apesar dessas questões, a avaliação foi utilizada segundo a classificação de Faria (2005). Tendo como referência as principais conclusões e recomendações fundamentadas nesse processo avaliativo, foi anunciado em julho de 2011 que o programa seria descontinuado (Carvalho, 2011).

Segundo reportagem do The New York Times (2011), o estudo realizado pela RAND Corporation foi essencial para a decisão de encerrar o programa: "A decisão foi tomada à luz de um estudo que descobriu que os bônus não tinham nenhum efeito positivo no desempenho dos alunos ou nas atitudes dos professores em relação aos seus empregos" (NYT, 2011, p. 1, tradução nossa).

O que confirma a importância da avaliação, de acordo com o que aponta Trevisan e Van Bellen (2008), é que, na etapa da avaliação, se determina, de acordo com o impacto, o seguimento a ser dado ao ciclo político: ser suspenso caso não haja atendimento dos objetivos ou levar ao início de um novo ciclo. Todavia, os apontamentos de Cohen e Franco (2007) mostram que a avaliação não deve ser julgada como autossuficiente, dado que faz parte de um processo complexo de planejamento da política. Dessa forma, o emprego da avaliação para se definir a continuidade ou não de uma política deve ser feito com parcimônia, como no caso de Nova York, segundo o porta-voz do departamento de Educação de Nova York na matéria supracitada veiculada pelo The New York Times (2011, p. 1, tradução nossa): Este estudo confirma que foi a decisão certa e nos fornece informações importantes [...]. Esse recorte da fala demonstra o papel de produtora de informação para as decisões governamentais da avaliação como conceituado por Souza (2015).

A avaliação nova-iorquina e os insights para as políticas de bônus no Brasil

Diversos governos estaduais brasileiros já elaboraram projetos e leis para o estabelecimento de programas de bônus voltados aos docentes e profissionais ligados à educação fundamentados em metas de desempenho dos alunos da rede. É conhecida a existência de programa de bônus para servidores na área educacional nos estados brasileiros: Amazonas, Ceará, Espírito Santo, Minas Gerais, Pernambuco, Rio de Janeiro e São Paulo (Brook, 2011).

As políticas de remuneração variável por desempenho em educação no Brasil apresentam desenhos variados quanto às formas de medir o desempenho, seja do professor, seja da escola, ao critério de desempenho dos alunos, à natureza dos indicadores escolares considerados, à distribuição da bonificação, para o indivíduo ou para a escola, para todos da equipe ou excluindo o pessoal de apoio, à maneira de contabilizar faltas previstas e não previstas legalmente, à forma de pagamento, anual ou mensal, ao estabelecimento do valor pago, entre outras variáveis (Pontual 2008).

Será que essa estratégia de incentivo é adequada para estimular a melhora no desempenho escolar dos alunos? Sob quais condições esse mecanismo pode, ou não, funcionar? Existe um modelo que seja mais efetivo ao objetivo que se pretende? Qual o

desenho que gera mais resultados? Sobre a infinidade de questionamentos possíveis que venham a surgir na implementação de uma política pública ou de um programa, as questões consideradas na avaliação devem se atentar aos objetivos, já que, como aponta Arretche (2001), seria fora de propósito que o avaliador se balizasse em objetivos ou metodologias externas ao próprio programa. Todavia, a situação brasileira não reflete tal apontamento, pois, como destaca Cohen (2001) e Arretche (2001), em alguns cenários, como no caso do Brasil, a vontade do gestor e o ambiente eleitoral influenciam na forma como a avaliação será feita. Tais questões podem ser responsáveis pelos aspectos que discutiremos a seguir sobre o panorama brasileiro envolvendo os fenômenos analisados neste estudo.

A escassez de avaliações verificadas no Brasil não permite saber se os programas desenhados para estimular a melhoria no desempenho dos alunos estão trazendo de fato uma mudança nos indicadores educacionais, ou seja, no impacto do programa. Para verificar isso, seria necessário compreender se a oferta de uma recompensa financeira adicional para servidores públicos que trabalham na área da educação, condicionada a variáveis preestabelecidas, como notas dos alunos em provas padronizadas, contribui para promover um desempenho diferenciado do professor a ponto de os alunos aprenderem mais.

Assim sendo, não é possível saber se a política de pagamentos por bônus na educação tem sido efetiva. A análise de efetividade, segundo destaca Carvalho (2003, p. 186): "é aquela que focaliza os efeitos ou impactos produzidos sobre a sociedade e, portanto, para além dos beneficiários diretos da intervenção pública, avaliando-se sua efetividade social". Essa análise foi feita no caso de Nova York, tendo por base a nota apresentada no RP. Todavia, os recortes geográficos estabelecidos na avaliação de Nova York, bem como as características homogêneas das regiões analisadas, favorecem esse tipo de análise. No Brasil, algumas variações dificultam esse tipo de avaliação, dado que nem tem todas as variáveis que interferem no desempenho dos alunos são mensuradas.

Destacam-se entre os trabalhos publicados no Brasil até o momento, com foco no impacto gerado por esse tipo de política, a pesquisa de Oshiro e Scorzafava (2011) e a de Bresolin (2014). O baixo número de avaliações realizadas vai ao encontro do que foi abordado por Calmon e Serpa (2009), como destacam os autores, esse tipo de estudo é feito de forma tardia e tem na academia um grupo de interesse na sua realização.

O estudo de Oshiro e Scorzafava avaliou o programa implementado no estado de São Paulo em 2008, que visava remunerar funcionários e professores da rede que cumpriam metas predeterminadas pela Secretaria de Educação do Estado de São Paulo na 4a série do ensino fundamental, na 8a série do ensino fundamental e no 3o ano do ensino médio. No caso dessa política, as metas foram estabelecidas fundamentadas nos indicadores sobre o fluxo escolar – taxa média de aprovação em cada ciclo da escolarização – e o desempenho dos alunos – nota na proficiência em Matemática e Português do Sistema de Avaliação do Rendimento Escolar do Estado de São Paulo (Saresp).

A avaliação utilizou métodos econométricos

(*propensity score matching* e diferenças em diferenças) para mensurar o impacto do programa no desempenho dos alunos em Matemática e Português na Prova Brasil na 4a e 8a séries do ensino fundamental. Com o intuito de atribuir causalidade entre a política e o impacto nas notas que ela busca promover, foi considerado como grupo de tratamento as escolas estaduais de São Paulo submetidas à política, enquanto o grupo de controle foi composto por escolas com características semelhantes, mas pertencentes à outra rede (municipal paulistas) em que políticas dessa natureza não haviam sido implementadas.

O estudo identifica um impacto positivo e estatisticamente significativo na proficiência dos alunos da 4a série mas não encontra impacto na proficiência dos alunos da 8a série. Os próprios autores reforçam a necessidade de estudos complementares para compreender os motivos da diferença de impacto entre as séries e suprir a carência de investigação de como os agentes envolvidos avaliam a política. Elaborado em ambiente acadêmico, a avaliação foi feita com base em dados secundários e superou dificuldades decorrentes de não ter sido planejada antes da implementação da política, nem em parceria com a área pública.

A pesquisa de Bresolin (2014) soma-se aos estudos relatados nos parágrafos anteriores e adiciona alguns componentes na avaliação das políticas de pagamento por bônus na educação no Brasil. Ao analisar o efeito da política em um número maior de Estados brasileiros, o autor permite conhecer seu efeito em distintos contextos.

O estudo analisa o efeito da política em três dimensões: "Práticas pedagógicas dos professores ou ações ligadas ao ensino", "Absenteísmo e comprometimento de professores ou visão do diretor e professor sobre a assiduidade e rotatividade do professor" e "Interlocução com familiares para garantir a frequência escolar dos alunos ou ações ligadas à permanência dos alunos na escola". Os resultados do estudo demonstram que a política gera mudança em alguns indicadores intermediários, porém, a ausência de impacto em um grande número de indicadores, como destaca o autor, deixa sem resposta a questão caracterizada como fundamental:

> O estímulo financeiro proposto pelas políticas analisadas é suficiente para estimular mudanças nos comportamentos dos professores e diretores que proporcionem resultados intermediários na melhora da aprendizagem dos alunos? (Bresolin, 2014 p. 66)

Ao não responder a esse questionamento, torna-se impossível elucidar a principal questão relacionada à política de incentivo: "A política tem sido suficiente para contornar os problemas de agência na relação entre governos e professores?". Questão de vital importância considerando o papel do professor para o melhor aprendizado do aluno, como comprovaram Rivkin, Hanushek e Kain (2005).

As avalições apresentadas anteriormente tiveram sua concepção e execução sem qualquer articulação ou interlocução com a secretaria executora da política analisada, de tal forma que os resultados encontrados não tiveram qualquer desdobramento ou uso prático por parte dos gestores públicos, o que também pode ter contribuído para a

dificuldade de encontrar dados que permitissem elucidar a totalidade das questões.

Diferentemente do caso de Nova York, as avaliações realizadas no Brasil, ficaram restritas a fins acadêmicos. A falta de notícias acerca da sua realização e de seus efeitos nas decisões nos permite inferir que as avaliações não cumpriram seus objetivos principais. No caso de Nova York, a avaliação obteve ampla divulgação, permitindo inclusive que os cidadãos fizessem uso das informações nos processos democráticos, além de fornecer subsídio ao processo de tomada de decisões, dado que os resultados foram os principais responsáveis pela descontinuidade do programa. Resgatando o que aponta Arretche (2001), a respeito da necessidade de a avaliação ser realizada com o intuito de buscar a reestruturação do programa/política seja durante sua execução, seja posteriormente, no caso brasileiro, essa função não foi cumprida, situação oposta à verificada em Nova York.

A avaliação realizada em Nova York antes mesmo de seu início já demonstrava a preocupação dos gestores em avaliar o andamento da política, não somente sobre a ótica do impacto, mas também sobre os determinantes que levaram a seu fracasso ou sucesso. No Brasil, as avaliações encontradas foram feitas por demanda de atores com pouca possibilidade de interferir no ciclo político. A avaliação nos moldes das realizadas no Brasil não atentaram aos determinantes do sucesso ou fracasso, ficando restrita à análise da efetividade, desviando de aspectos como a efetividade e a eficiência, questões que, como defende Arretche (1998), devem estar contidas nas avaliações.

Cumpre destacar, porém, que esse cenário tem evoluído, de acordo com duas pesquisas discutidas nessa seção. O estudo de Bresolin (2014) apresenta os resultados intermediários da política e faz uma análise mais ampla, buscando uma visão sistêmica da política e permitindo inferir em certa medida acerca de fatores que podem estar contribuindo para os resultados verificados. Como essas pesquisas analíticas foram realizadas após a implementação da política que não contempla a possibilidade de avaliação, ela se torna um limitador dos resultados. Para corrigir tal gargalo, o destaque de Falsarella (2011) acerca da necessidade de se criar uma cultura de avaliação ganha ainda mais força.

Para que as avaliações realizadas no Brasil alcancem o efeito do caso aqui estudado, é fundamental que elas sejam realizadas levando em conta o contexto político, suas inspirações e os propósitos ao longo de sua implementação (Weiss, 1998; Souza, 2015). O caso de Nova York pode trazer uma ampla gama de insights que serão fundamentais para a consolidação de uma cultura avaliativa no Brasil, uma vez que começará a modificar as questões avaliadas (Cohen, 2001), além do interesse que move as avaliações ou a falta delas no país (Arretche, 2001; Cohen, 2001).

CONCLUSÕES

Tem sido cada vez mais consensual a legitimidade em reconhecer, prestigiar e premiar profissionais que apresentam resultados positivamente diferenciados, assim como a necessidade de apoiar quem não consegue avançar, ainda que se esforce para isso, ou punir os que não têm motivação nem se em-

penham para aprimorar-se. Porém, é preciso encontrar a melhor maneira de fazer isso, uma vez que não há uma fórmula que aumente a probabilidade de atingir esses objetivos.

É fundamental que diversas questões avaliativas sejam formuladas, medidas, planejadas, acompanhadas, mensuradas e analisadas para se chegar a uma conclusão a respeito dos resultados atingidos e dos impactos gerados por um programa de incentivo financeiro na área da educação pública. Considerando a importância da avaliação na política de pagamento por bônus e com o intuito de contribuir com as reflexões teóricas e práticas acerca do tema, mais especificamente na educação, foi realizada uma análise profunda do caso de Nova York. Nessa direção, verificamos que a experiência sobre política de bônus, como a promovida em Nova York, mostra diversos aspectos relacionados à avaliação de políticas públicas dessa área. Nesse caso, destaca-se que o programa começou com uma articulação política diferenciada estabelecida em parceria com a secretaria municipal de educação e com o sindicato de professores, de tal forma que essa parceria em si representa uma situação diferenciada, dada as inúmeras dificuldades e a baixa frequência desse tipo de colaboração entre governo e sindicato.

Essa experiência contribuiu para reforçar a importância de projetos pilotos menores, de caráter experimental, associados ao processo de desenho, implementação, monitoramento e avaliação sistemáticos capazes de permitir correções de rumo durante o processo e uma rigorosa análise dos resultados antes de se disseminar a inovação com resultados desconhecidos em larga escala.

As escolhas metodológicas feitas para a condução do processo avaliativo possibilitaram a análise de diversos aspectos referentes à implementação do programa, a seus efeitos intermediários na motivação e no comportamento dos professores e ao objetivo prioritário de melhoria na proficiência dos alunos.

A combinação de diferentes processos e metodologias, com a devida ponderação a respeito das dificuldades e limitações enfrentadas, gerou resultados relevantes para a gestão do programa. Apesar de também não haver consenso nem fórmulas preestabelecidas a respeito da maneira ideal de avaliar políticas de incentivo por performance. O caso do SPBP apresenta pontos de reflexão relevantes.

Verificamos ainda que os aspectos destacados no referencial teórico acerca dos possíveis vieses ocorridos no processo de avaliação, principalmente os de cunho eleitoral, não foram verificados no caso de Nova York. O direcionamento do estudo, principalmente no que se refere à relação entre os objetivos da política e a forma como o programa/política, foi avaliado em consonância com o que literatura estabelece como sendo o correto nesse processo.

No Brasil, temos vivenciado uma proliferação de políticas de bônus implementadas por diversas secretarias estaduais de educação. A maneira pela qual tais programas foram desenhados não demonstra qualquer preocupação com um processo de monitoramento e avaliação. Raras são as experiências avaliativas que, quando existem, utilizam métodos específicos, com interpretações limitadas, e que não foram deman-

dadas pelos gestores, de tal forma que os resultados não proporcionam qualquer uso para aprimoramento ou reflexão a respeito da política vigente.

É passada a hora dos governantes brasileiros incluírem a avaliação das políticas na agenda, para que essa ferramenta efetivamente contribua para o aprimoramento das ações desenvolvidas.

A impossibilidade de entrar em contato com os atores envolvidos no caso aqui analisado inviabilizou uma análise mais apurada, contudo, as análises e discussões apresentadas possibilitaram o cumprimento do objetivo estabelecido.

Uma pesquisa de maior profundidade que, entre outros pontos, busque analisar a relação desses atores com o processo de avaliação se caracteriza como sendo um novo ponto a ser posteriormente explorado.

REFERÊNCIAS

Abrucio, F. (2016). *Formação de professores no Brasil:* diagnóstico, agenda de políticas e estratégias para a mudança. São Paulo: Moderna.

Ala-Harja, M., & Helgason, S. (2000). Em direção às melhores práticas de avaliação. *Revista do Serviço Público*, Brasília, 51 (4), pp. 5-59.

Arretche, M.T.S. (1998). Tendências nos Estudos sobre Avaliação, In: RICO, E. M. *Avaliação de Políticas Sociais:* uma questão em debate. São Paulo: Cortez.

_____. (2001). Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. In: Moreira, M. C. R., & Carvalho, M. C. B. (Org.). *Tendências e Perspectivas na Avaliação de Políticas e Programas Sociais*. São Paulo: IEE/PUCSP, 1, pp. 7-224.

Atkinson, A., Burgess, S., Croxson, B., Gregg, P., Propper, C., Slater, H., & Wilson, D. (2009). Evaluating the impact of performance-related pay for teachers in England. *Labour Economics*, 16 (3), pp. 251-261.

Bresolin, A. B. (2014). *Análise de resultados intermediários das políticas de bônus em escolas públicas estaduais brasileiras*. Dissertação – Mestrado em Administração Pública e Governo – EAESP/ FGV. São Paulo

Brooke, N. (2011). *A Avaliação Externa como Instrumento da Gestão Educacional nos Estados.* São Paulo: Fundação Victor Civita.

Bruns, B.; Ferraz, C. (2011) *Paying teachers to perform:* the effects of bonus pay in Pernambuco, Brazil. World Bank power point presentation, 7 de dezembro. Washington, DC. Recuperado em 12 jul. 2017, de http://siteresourcesworldbank.org/EDUCATION/Resources/ppt_paying_teachers_Dec.7.2011.pdf

Calmon, P. C. Du P., & Cerpa, S. M. H. C. (2009). Afinal de contas, por que avaliar? Resgatando o debate sobre utilização na avaliação de programas governamentais. In: 33o Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração (EnANPAD), 2009, São Paulo... *Anais* 33 Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração.

Carvalho, R. (2015). Política. *Carta Capital*.

Recuperado em 17 abr. 2018, de www.cartacapital.com.br/politica/copia-fiel

Ceneviva.R, & Farah, M. F. S. (2012). Avaliação, informação e responsabilização no setor público. *Revista de Administração Pública*, 46 (4), pp. 993-1016.

Cohen, E., & Franco, R. (2007). *Avaliação de Projetos Sociais.* (2. ed.). Petrópolis: Vozes.

Cohen, E. (2001). Reforma del Estado, modernización administrativa y evaluación del desempeño de la gestión. En: *Los desafíos de la reforma del Estado en los programas sociales*: tres estudios de caso-LC/L. 1469-P-2001-p. 9-22.

Costa, F. L. da, & Castanhar, J. C. (2003). Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, 37 (5), pp. 962-969.

Carvalho, S. N. de. (2003). Avaliação de programas sociais: balanço das experiências e contribuição para o debate. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, 17 (3-4), pp. 185-197.

Cotta, T. C. (2001). Avaliação educacional e políticas públicas: a experiência do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb). *Revista do Serviço Público*, Brasília, 52 (4), pp. 89-110.

Falsarella, A. M. (2011). Avaliação das políticas públicas educacionais no Âmbito escolar. In: 25o Simpósio Nacional da Associação Nacional de Política e Administração na Educação - ANPAE, 2011... *Anais* 25 Simpósio Nacional da Associação Nacional de Política e Administração na Educação.

Faria, C. A. P. (2003). Idéias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, 18, (51), pp. 21-29.

Fernandes, R., & Gremaud, A. P. (2009). *Qualidade da educação*: avaliação, indicadores e metas. Educação básica no Brasil: construindo o país do futuro. Rio de Janeiro: Elsevier, 1, 213-238.

Fernandes, C. do C. P., Silveira, S. de F. R., Vieira, L. H. S., & Quirino, S. das G. (2008). Representações Sociais e Políticas Educacionais no Universo da Gestão Pública Municipal: Um estudo de Multicasos. In: Encontro de Administração Pública e Governança, 3, Salvador, *Anais*. EnAPG, CD.

Figlio, D., & Loeb, S. (2011). School Accountability. In Eric A. Hanushek, Stephen Machin, and Ludger Woessmann, (edt): *Handbooks in Economics*, v. 3, The Netherlands: Ludger Woessmann.

Frey, K. (2000). *Políticas públicas*: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. Planejamento e Políticas Públicas, Brasília, (21), pp. 211-259.

Fryer R. (2013). Teacher Incentives and Student Achievement: Evidence from New York City Public Schools. *Journal of Labor Economics*, 31 (2), pp.373-427.

Gall, N., & Guedes, P. (2009). *A Reforma Educacional de Nova York:* possibilidades para o Brasil. São Paulo, Instituto Fernand

Braudel.

Goodman, S., & Turner, L. (2011). Does whole-school performance pay improve student learning?. *Education Next*, 11(2).

Goodman, S., & Turner, L. (2010). Teacher Incentive Pay and Educational Outcomes: Evidence from the NYC Bonus Program. Program on Education Policy and Governance Working Papers Series. PEPG 10-07. *Program on Education Policy and Governance*, Harvard University.

Goodman, S. F., & Turner, L. J. (2013). The design of teacher incentive pay and educational outcomes: Evidence from the New York City bonus program. *Journal of Labor Economics*, 31(2), 409-420.w

Jackson, C. K., Rockoff, J. E., & Staiger, D. O. (2014). Teacher effects and teacher-related policies. *Annu. Rev. Econ*., 6(1), 801-825.

Kolbe, T., & Strunk, K. O. (2012). Economic incentives as a strategy for responding to teacher staffing problems: A typology of policies and practices. *Educational Administration Quarterly*, 48(5), 779-813.

Lasagna, M. (2011). *New York City's School--Wide Performance Bonus Program:* Center for Educator Compensation Reform. U.S. Department of Education, Office of Elementary and Secondary Education, Washington, D.C.

Lavy, V. (2009). Performance Pay and Teacher's Effort, Productivity, and Grading Ethics, *American Economic Review*, 99 (5), pp.1979-2011.

Leigh, A. (2012). The economics and politics of teacher merit pay. *CESifo Economic Studies*, 59(1), 1-33.

Marsh, J., Springer, M., Mccaffrey, D., Yuan, K., Epstein, S., Koppich, J., Kalra, N., & Dimartino, C. (2011). *A Big Apple for Educators:* New York City's experiment with schoolwide performance bonuses. Final Evaluation Report. Santa Monica, CA: RAND Corporation.

Muralidharan, K., & Sundararaman, V. (2009). Teacher Performance Pay: Experimental Evidence from India. NBER *Working Paper* N. 15323. National Bureau of Economic Research.

Oshiro, C., & Scorzafave, L. (2011). Efeito do pagamento de bônus aos professores sobre a proficiência escolar no estado de São Paulo. In: 39o Encontro Nacional de Economia, 2011, Foz do Iguaçu... *Anais* 39 Encontro Nacional de Economia.

Pontual, T. (2008). *Remuneração por mérito, desafio para a educação*. São Paulo: Fundação Lemann.

Rivkin, S. G., Hanushek, E. A., & Kain, J. F. (2005). Teachers, schools, and academic achievement. *Econometrica*, 73(2), 417-458.

Schwartzman, S. (2013). Uses and abuses of education assessment in Brazil. *Prospects*, 43(3), 269-288.

Secchi, L. (2010). *Políticas públicas*: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning.

Serpa, S. M. H. C. (2010). *Para que Avaliar?* Identificando a tipologia, os propósitos e a

utilização das avaliações de programas governamentais no Brasil.191f. Dissertação de Mestrado em Administração. Universidade de Brasília. Brasília.

Shapiro, C., & Stiglitz, J. E. (1984). Equilibrium unemployment as a worker discipline device. *The American Economic Review*, 74(3), 433-444.

Slavin, R. E. (2010). Can financial incentives enhance educational outcomes? Evidence from international experiments. *Educational Research Review*, 5(1), 68-80.

Souza, L. G. D. (2015). *Avaliação pública de políticas educacionias*: concepções e práticas avaliativas dos organismos internacionais no Brasil Tese de Doutorado. Universidade Federal da Bahia. Programa de Pós-Graduação em Educação. Bahia, Brasil.

Souza, S. Z., & Oliveira, R. P. de. (2010). Sistemas estaduais de avaliação: uso dos resultados, implicações e tendências. *Cadernos de Pesquisa*, 40 (141), pp. 793-822.

Trevisan, A. P., & Van Bellen, H. M. (2008). Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. *Revista de Administração Pública*, 42 (3), pp. 529-50.

Tymes, The New York. (2011). *New York City Abandons Teacher Bonus Program.* New York. Recuperado em 17 abr., 2018, de www.nytimes.com/2011/07/18/education/18rand.html?_r=1&

Yin, R. (2001). *Estudo de caso*: planeamento e métodos [Case study: planning and methods]. Porto Alegre: Bookman Ed.

FATORES QUE INFLUENCIAM A INOVAÇÃO NOS SERVIÇOS PÚBLICOS: O CASO DA SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE DE CAMPINA GRANDE

FACTORS INFLUENCING INNOVATION IN THE PUBLIC SECTOR: THE CASE OF THE CITY OF CAMPINA GRANDE HEALTH CARE DEPARTMENT

FACTORES QUE INFLUYEN EN LA INNOVACIÓN EN LOS SERVICIOS PÚBLICOS: EL CASO DE LA SECRETARÍA MUNICIPAL DE SALUD DE CAMPINA GRANDE

RESUMO

O objetivo deste artigo é analisar os fatores que influenciam o processo de inovação dos serviços prestados pela Secretaria Municipal de Saúde de Campina Grande. A estratégia metodológica adotada foi o estudo de caso. Os resultados evidenciaram inovações incrementais e por recombinação. Entre os condicionantes para as inovações, sobressaem o apoio dos gestores e dirigentes e a troca de conhecimentos e experiências. No que se refere às barreiras à inovação, destacam-se os entraves causados pela insuficiência de recursos. Os resultados desta pesquisa contribuem para aperfeiçoar os processos de inovação e subsidiar políticas públicas em direção à melhoria dos serviços de saúde à população. Ademais, evidências de novos condicionantes e barreiras não destacados pela literatura avançam no entendimento de fatores que influenciam as inovações em serviços no setor público.

PALAVRAS-CHAVE: Inovação em serviços, inovação no setor público, barreiras e condicionantes da inovação, saúde pública, governo municipal.

Camilla Alves Gomes[1]
camilla_alves@hotmail.com

André Gustavo Carvalho Machado[2]
agcmachado@gmail.com

Submetido 24.04.2017. Aprovado 09.04.2018

Avaliado pelo processo de *double blind review*.

DOI: http://dx.doi.org/10.12660/cgpc.v23n74.68005

[1] Universidade Estadual da Paraíba, Campina Grande, PB, Brasil
[2] Universidade Federal da Paraíba, Programa de Pós-Graduação em Gestão nas Organizações Aprendentes, Programa de Pós-Graduação em Administração, João Pessoa, PB, Brasil

Esta obra está submetida a uma licença Creative Commons

Abstract

This paper aims to analyze the factors influencing the innovation process in the health care provided by the City of Campina Grande Department of Health Care, in Campina Grande, PB, Brazil. Our research method is case study, and our results evidenced both incremental innovation and innovation through recombination. Among the conditions for innovation, the support of management, including senior management, stands out, as well as knowledge and experience exchange. Among the barriers to innovation, it is worth highlighting the striking shortage of resources. Our results can help improve this innovation process and add to the basis of public policy for a better healthcare for the population. In addition, evidence of conditions and barriers hitherto unnoticed by the literature allow further insight into the factors that can influence innovation in public-sector services.

Keywords: *Service innovation, innovation in the public sector, innovation barriers and conditions.*

Resumen

El objetivo de este trabajo es analizar los factores que han influido en el proceso de innovación de los servicios prestados por la Secretaría Municipal de Salud de Campina Grande. La estrategia metodológica adoptada fue el estudio de caso. Los resultados mostraron innovaciones incrementales e innovaciones por recombinación. Entre las condiciones para la innovación sobresalen el apoyo de los gestores y dirigentes y el intercambio de conocimientos y experiencia. Con respecto a las barreras a la innovación se destacan los obstáculos causados por la insuficiencia de recursos. Los resultados de esta investigación contribuyen a mejorar los procesos de innovación y a apoyar las políticas públicas para mejorar los servicios de salud a la población. Además, las evidencias de nuevos condicionantes y barreras, destacados en la bibliografía, ayudan a saber qué factores influyen en las innovaciones en los servicios públicos.

Palabras Clave: *Innovación en servicios, Innovación en el Sector Público, Barreras y condicionantes de innovación.*

INTRODUÇÃO

O principal desafio enfrentado pelo setor público consiste em fornecer serviços de qualidade com recursos escassos e capacidade operacional limitada (Alberti & Bertucci, 2006). No que diz respeito à saúde pública, os desafios enfrentados são alarmantes: deficiência na estrutura física, ausência de materiais, equipamentos e medicamentos, além do pequeno número de funcionários. Problemas que permeiam grande parte dos serviços de saúde brasileiros. Para Madeiro (2013), não restam dúvidas de que a saúde pública no Brasil está em crise.

É nesse contexto que a inovação tem sido considerada um fator estratégico para enfrentar os desafios sociais e aprimorar o bem-estar social (Bloch, 2011). Por meio da inovação, é possível aumentar a capacidade de resposta dos serviços públicos às necessidades locais e individuais, desenvolvendo formas melhores de resolver problemas e utilizar os recursos disponíveis. Nessa perspectiva, a cidade de Campina Grande, município do estado da Paraíba, por meio da Secretaria de Saúde, tem desenvolvido ações inovadoras que se destacaram no 3o Congresso Norte-Nordeste de Secretarias Municipais de Saúde (Prefeitura Municipal de Campina Grande, 2015).

Considerando que as inovações na gestão pública são, principalmente, decorrentes de mudanças nos serviços prestados à população (Santos & Sano, 2016), adotou-se, neste artigo, a inovação em serviços como arcabouço teórico. Essa decisão também é corroborada por Ferreira et al. (2015), os quais asseveram que a utilização da abordagem da inovação em serviços para compreender as experiências no setor público potencializa os avanços que fundamentam as inovações

nos serviços públicos. Compreende-se, pois, que a inovação diz respeito à adiçãode novos elementos ou à combinação daqueles já existentes, resultando em novas soluções ou em novos modos de prestar o serviço (Sundbo & Gallouj, 1998).

Embora a inovação seja reconhecida como uma atividade fundamental para melhorar a qualidade dos serviços públicos, o número de inovações nas organizações públicas está aquém do esperado (Storey, 2000). Ademais, resultados de pesquisas (Resende Júnior & Guimarães, 2012) têm chamado a atenção: apenas 5% das publicações sobre inovações em serviços são dirigidos às atividades do setor público, sendo necessário que se produza mais conhecimento sobre o tema em questão. Nesse sentido, Gallouj e Zanfei (2013), Brandão e Bruno-Faria (2013) e Ferreira et al. (2015) afirmam que existem importantes lacunas teóricas a respeito dos elementos indutores e inibidores da inovação no setor público, em particular nos serviços de saúde (Ferreira et al., 2014), recomendando-se a realização de novas pesquisas alinhadas a essas temáticas.

Identificar, por conseguinte, fatores condutores (aqueles que motivam e pressionam em direção à inovação) e fatores facilitadores (os quais contribuem para o sucesso da adoção da inovação) (Koch & Hauknes, 2005), ambos compreendidos nesta pesquisa como condicionantes da inovação, bem como identificar fatores dificultadores, isto é, barreiras que afetam negativamente o surgimento das inovações na administração pública, pode contribuir para preencher gaps ainda recorrentes na literaura (Bloch, 2010; Hadjimanolis, 2003).

O objetivo deste artigo é analisar os fatores que influenciam o processo de inovação dos serviços prestados pela Secretaria Municipal de Saúde de Campina Grande, especificamente caracterizar e tipificar as inovações, identificar os condicionantes e descrever as barreiras para as inovações nessa secretaria.

Os resultados desta pesquisa contribuem para aperfeiçoar os processos de inovação e subsidiar políticas públicas em direção à melhoria dos serviços de saúde para a população. Ademais, evidências de novos condicionantes e barreiras não destacados pela literatura avançam no entendimento de fatores que influenciam as inovações em serviços no setor público.

O artigo está assim estruturado: após a introdução, a seção seguinte apresenta uma breve revisão da literatura envolvendo a inovação em serviços públicos, seus condicionantes e suas principais barreiras. Logo depois, são apresentados os procedimentos metodológicos e a discussão dos resultados. Por fim, são realizadas as últimas considerações e apresentadas as referências bibliográficas.

FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Esta seção está dividida em duas subseções. Na primeira, são abordadas as temáticas inovação em serviços e inovação no setor público. A segunda apresenta as principais barreiras e condicionantes para a inovação no setor público.

Inovação em serviços públicos

Embora as teorias sobre inovação no se-

tor de serviços sofram dificuldades para desligarem-se dos modelos e conceitos desenvolvidos especificamente para o setor industrial (Barras, 1986), à medida que cresce a importância dos serviços para a economia (Kon, 1999; Gallouj, 2002), a temática tem despertado maior interesse nos estudos acadêmicos (Gallouj, 1998).

De forma a incorporar as especificidades inerentes ao setor de serviços, Gallouj e Weinstein (1997) propuseram um modelo de inovação com base no conjunto de vetores: competências do prestador dos serviços [C]; competências dos clientes [C']; características técnicas do prestador do serviço [X]; características do serviço [Y]. A inovação, portanto, é definida como quaisquer mudanças que influenciem um ou mais desses vetores.

Posteriormente, esse modelo foi revisado por Djellal, Gallouj e Miles (2013), os quais incluíram o vetor T' para expressar as características técnicas dos clientes e substituíram o vetor X por T para denominar as características tangíveis e intangíveis do prestador do serviço. Dessa forma, o modelo passou a ser composto por cinco vetores S = [Y], [T], [T'], [C], [C'] e, a depender da intensidade das modificações nas características de cada um deles, é possível ter diferentes classificações para as inovações: radical, melhoria, incremental, ad hoc, recombinação e formalização.

Não obstante os estudos sobre inovações em serviços tenham constantemente avançado, percebe-se que o foco de atuação tem sido, prioritariamente, as empresas privadas. Esse fato parece ser decorrente da equivocada percepção de que o setor público seja apenas um coadjuvante da inovação, cujo principal papel envolva regular e financiar atividades inovadoras ou ainda atuar como consumidor dos produtos inovadores criados pelas empresas privadas (Koch & Hauknes, 2005; Windrum & García-Goñi, 2008).

Nos últimos anos, entretanto, vários estudos têm se detido em relatar experiências acerca da inovação no setor público (Scrignoli, 2011; Lima, 2011; Teciano, 2014; Castro, 2015; Rêgo, 2015). Apesar disso, evidencia-se que o quadro teórico e as definições adotadas para suas discussões são os mesmos utilizados para a análise de empresas privadas, sugerindo a necessidade do desenvolvimento de uma teoria própria e mais adequada ao contexto público (Santos & Sano, 2016).

Especificamente em relação à definição de inovação, conquanto haja distinções entre os dois setores, há concordância que, em ambos os casos, "o requisito mínimo para se definir uma inovação é que ela seja inédita ou significativamente melhorada para a organização" (Brandão & Bruno-Faria, 2013, p. 238). Esse entendimento está em consonância com os resultados obtidos por De Vries, Bekkers e Tummers (2016), os quais confirmam que novidade e adoção inédita de uma ideia por uma dada organização são duas dimensões presentes nas definições sobre inovação no setor público.

Sobre as diferenças da inovação nos setores público e privado, Røste e Miles (2005) e Bugge et al. (2010) afirmam que a principal delas é a motivação. Enquanto no setor privado a principal motivação é a busca pelo lucro em razão das condições do mercado, o que exige que a empresa inove para manter

sua competitividade, no setor público a motivação está relacionada à promulgação de novas políticas públicas, uma vez que qualquer mudança no quadro político demanda inovações distintas.

O horizonte temporal é também destacado pelos autores supracitados como uma importante diferença entre os setores público e privado. No primeiro, o foco é o curto prazo, pois, nesse setor, as inovações normalmente precisam prover retorno rápido, embora algumas empresas invistam estrategicamente com vistas ao longo prazo. No segundo, embora algumas inovações tenham como foco o curto prazo, as consequências da maioria das decisões só são percebidas em longo prazo, acarretando problemas de continuidade para a inovação.

Nesse contexto, as inovações no setor público devem ser vistas como uma atividade essencial para aumentar a capacidade de resposta dos serviços às necessidades locais e individuais; além de responder às expectativas dos cidadãos e aumentar a eficiência dos serviços e minimizar os custos (Mulgan & Albury, 2003). Entretanto, a depender das circunstâncias, há fatores que podem agir como condicionantes ou barreiras à inovação. Esse será o assunto tratado na próxima seção.

Condicionantes e barreiras à inovação no setor público

Invariavelmente, o processo de inovação sofre influências que afetam a sua direção e a intensidade. Há fatores que o conduzem e o facilitam (Koch & Hauknes, 2005), compreendidos aqui como condicionadores de inovação, mas também barreiras, as quais dizem respeito a qualquer fator que pode deter completamente a inovação, atrasá-la ou elevar os custos (Hadjimanolis, 2003). As barreiras e os condicionantes, por sua vez, podem estar relacionados às particularidades gerais do setor público ou à própria natureza humana.

Halvorsen (2005) identifica como principais fatores que impulsionam a inovação (*push for innovation*) no setor público: a. realização de eleições diretas em intervalos fixos, em países democráticos, promovendo a criatividade e a inovação para revitalizar políticas públicas; b. opinião popular em assuntos relevantes; c. acordos internacionais, leis e regulamentos; d. desenvolvimento tecnológico e científico; e. outros desenvolvimentos sociais, como crescimento populacional, movimentos migratórios e crises econômicas, que também são destacados por Bommert (2010), o qual afirma que as inovações ocorrem principalmente como resposta a ameaças iminentes.

Com igual raciocínio, Sorensen e Torfing (2010) destacam que novos objetivos e padrões e a execução de formas mais rígidas de administrar o desempenho igualmente pressionam os órgãos públicos a mudar rotinas, normas e regras constituídas. Os mesmos autores salientam que as pressões para inovar também vêm das próprias organizações, em que servidores públicos movidos por valores e ambições profissionais se veem estimulados a incrementar o próprio desempenho.

Ademais, a criação de uma agenda de inovação oferece uma boa oportunidade para que os profissionais mobilizem conhecimento e competência para reforçar padrões de

desempenho mais rígidos. Almeida (2015) ressalta a importância de se manter um bom relacionamento interno nas organizações, uma vez que a sinergia dos grupos de trabalho na busca da solução de conflitos e as melhorias na comunicação mobilizam a criação de um ambiente inovador nas instituições públicas.

Koch e Hauknes (2005, p. 44-45), por sua vez, classificam os fatores condutores e facilitadores da inovação no setor público de saúde em oito categorias: orientados ao problema; melhoria não orientada a problemas; diretrizes políticas; crescimento de uma cultura de revisão; capacidade para a inovação; competitividade; mecanismos de suporte à inovação e fatores tecnológicos.

A adoção de tecnologias de informação e comunicação (TICs) favorece as inovações nos serviços públicos, no geral, e de saúde, em particular, reforçando a abordagem tecnológica (Barras, 1986; Gallouj, 1998), posteriormente entendida como uma perspectiva de assimilação em serviços (Djellal et al., 2013). É o que se depreende da análise dos resultados dos casos premiados de inovação empreendidos no âmbito da Administração Pública Federal, em que o uso de sistemas de informações gerenciais tem provido importante suporte para tomada de decisões no desenvolvimento de programas governamentais, tais como o Bolsa Família (Ferreira et al., 2015).

No mesmo domínio, constatou-se que muitas das experiências exitosas nos serviços de saúde foram decorrentes de inovação nos processos tecnológicos, como a revisão de procedimentos de gerenciamento de medicamentos e a informatização de atendimento laboratorial (Ferreira et al., 2014).

Além disso, o diagnóstico de estudos publicados, nos últimos anos, a respeito do papel da inovação tecnológica nos serviços de saúde pública, evidenciou que os esforços estão voltados, prinicipalmente, para a compreensão do impacto das tecnologias sob diferentes perspectivas: qualidade e eficiência da gestão (Farias, Guimarães, Vargas & Albuquerque, 2011; Queiroz, Albuquerque & Malik, 2013), processo decisório (Thibe et al., 2013), logística (Raimundo, Dias & Guerra, 2015) e processo licitatório (Cavalcanti, Martens & Biancolino, 2014).

Um ponto em comum dessas pesquisas corresponde ao locus onde foram desenvolvidas: hospitais públicos. Essa constatação está em alinhamento com o ponto de vista de Thune e Mina (2016), os quais destacaram a importância dos hospitais como atores centrais no processo de inovação na saúde. Mulgan (2007), por sua vez, destaca o papel exercido pelos líderes na inovação, dado que dirigentes influenciam na cultura organizacional e na capacidade para mudança na organização. Nesse panorama, para Deschamps (2003), a inovação demanda um perfil específico de liderança, essencial para que os serviços públicos atinjam melhores níveis de qualidade. Faz-se necessário, pois, atrair líderes dispostos a assumir riscos e romper com o *status quo* ao encorajar iniciativas inovadoras.

VanGundy (2007), por outro lado, classifica as barreiras à inovação em cinco grupos: estruturais, sociais e políticas, processuais, de recursos e individuais. Complementarmente, Mulgan (2007) identifica como principais barreiras à inovação no setor público: aversão

ao risco, excesso de regras, incerteza quanto aos resultados, pouca integração entre os departamentos e estruturas inadequadas. Para o autor, o ambiente em que o governo opera é mais propenso a desencorajar o risco do que premiá-lo. Na busca pela previsibilidade das ações, a imposição de regras ganha espaço por meio da sistematização e formalização, que contribuem também para baixos níveis de criatividade e aversão ao risco.

Em consonância com os aspectos identificados por Mulgan (2007), os estudos de Bloch (2011), como também os de Koch e Hauknes (2005), apontam a aversão ao risco como uma importante barreira à inovação no setor público. Para estes últimos autores, o processo de inovação traz um alto nível de incerteza associada que desperta resistência na presença de risco de resultados negativos.

Os condicionantes e as barreiras à inovação, por fim, podem apresentar relacionamentos dinâmicos ao longo do ciclo de vida organizacional, isto é, dependendo de como as mudanças decorrentes de aspectos internos ou externos à organização são interpretadas e geridas, condicionantes podem se comportar como barreiras e vice-versa (Hadjimanolis, 2003; Koch & Hauknes, 2005; Souza & Bruno-Faria, 2013).

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Quanto aos objetivos, esta pesquisa é descritiva e apresenta abordagem qualitativa. Em alinhamento com estudos publicados sobre inovação em serviços no setor público (Vargas, 2006; Lima, 2011; Scrignoli, 2011; Klumb & Hoffmann, 2016), a estratégia de pesquisa é de estudo de caso.

Justifica-se, por sua vez, a unicidade do caso na medida em que: 1. Campina Grande é considerada a cidade mais inovadora do interior do Nordeste e que melhor combina a promoção da inovação com a qualidade de vida na região (Ewers, Gomes & Octaviano, 2015); 2. é uma das cidades pioneiras no Brasil a instalar o Programa de Saúde da Família (Vasconcelos & Carneiro, 2011); 3. além da população local, o polo de saúde de Campina Grande atende a mais de 180 municípios do estado da Paraíba e, em razão da proximidade geográfica, alguns municípios dos estados do Rio Grande do Norte, Pernambuco e Ceará (Polo de Saúde de Campina Grande, 2011; Mais de 700 pessoas são atendidas, 2017).

A Secretaria Municipal de Saúde da Cidade de Campina Grande tem sob sua responsabilidade a normatização e promoção dos serviços de assistência médica, hospitalar e odontológica e a execução de ações relacionadas ao desenvolvimento da educação sanitária e do serviço social da saúde. Além disso, a Secretaria também gerencia o Sistema Único de Saúde, o Fundo Municipal de Saúde, as equipes de Saúde da Família e os serviços da Atenção Básica.

Com o intuito de compreender a realidade sob diferentes perspectivas, foram entrevistados seis gestores (de diferentes setores da Secretaria de Saúde de Campina Grande) e oito usuários de três centros de saúde distintos – principais beneficiários dos serviços prestados pelo município –, totalizando 14 sujeitos da pesquisa. Para isso, foram criados dois roteiros semiestruturados de entrevista.

No roteiro adotado para a entrevista dos gestores foram contempladas 25 questões abertas e, no roteiro utilizado para os usuários, nove questões. Em ambos os casos, o roteiro foi dividido em três conjuntos de questionamento: a. caracterização das inovações e de suas especificidades; b. pesquisa sobre os fatores que pressionam os esforços em prol da inovação e contribuem para o sucesso das inovações; c. questões quanto aos obstáculos para o desenvolvimento das inovações. Embora as perguntas tenham seguido a lógica supracitada, a forma como elas foram concebidas diferiu entre gestores e usuários em razão das respectivas contribuições para a pesquisa.

Além das entrevistas, foram realizadas observações diretas sistemáticas e análise de documentos. A observação direta se deu no momento das visitas à Secretaria Municipal de Saúde e aos Centros de Saúde e, seguindo as sugestões de Creswell (2007), elaborou-se um roteiro de observação, identificando, no contexto real dos indivíduos, os aspectos físicos e institucionais do ambiente, bem como o comportamento dos participantes. Essas observações facilitaram, principalmente, o entendimento de algumas barreiras aos processos de inovação em curso na Secretaria de Saúde.

Na coleta de documentos, apenas um registro referente às atividades desenvolvidas pela Secretaria foi disponibilizado para a pesquisadora, o qual foi utilizado para subsidiar o processo de contextualização das atividades realizadas pelo órgão. Complementarmente, foram coletadas informações nos sites da Prefeitura Municipal de Campina Grande e do Ministério da Saúde, a fim de subsidiar o processo de caracterização das inovações.

A coleta de dados foi realizada entre os meses de setembro e outubro do ano de 2016, na própria sede da Secretaria Municipal de Saúde e em três unidades de saúde da cidade. As entrevistas foram gravadas mediante autorização dos entrevistados, totalizando cerca de seis horas de gravações. Posteriormente, essas entrevistas foram transcritas integralmente pela pesquisadora.

Os dados coletados foram analisados por meio da técnica de análise de conteúdo proposta por Bardin (1977), a partir das seguintes fases: a. pré-análise; b. exploração do material; c. tratamento dos resultados, inferência e interpretação.

Na pré-análise, as entrevistas realizadas foram transcritas e efetuaram-se a leitura e releitura dos dados coletados, comparando-se os questionamentos às respostas dos entrevistados, sendo incluídas as percepções decorrentes da observação direta e dos documentos coletados. Essas transcrições também foram enviadas por e-mail para serem avaliadas pelos entrevistados, os quais validaram as informações sem alterações.

Na etapa posterior (exploração do material), os dados foram agrupados nas seguintes categorias: caracterização das inovações, condicionantes e barreiras para as inovações no setor público. Para caracterizar as ações empreendidas pela Secretaria Municipal de Saúde como inovações, elas teriam que ser inéditas para a organização (Brandão & Bruno-Faria, 2013; De Vries et al., 2016) e gerar mudanças nos vetores de características ou competências propostos por Gallouj

e Weinstein (1997) e Djellal et al. (2013). Os condicionantes foram identificados como fatores que motivam e habilitam as inovações, e as barreiras como elementos que dificultam o sucesso delas (Hadjimanolis, 2003).

A última fase foi a de tratamento dos resultados, inferência e interpretação. Nessa etapa, os dados coletados foram validados e as inferências e interpretações realizadas para alcançar os objetivos da pesquisa.

APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Inicialmente, serão caracterizadas e tipificadas as inovações desenvolvidas pela Secretaria Municipal de Saúde e, em seguida, descritos os respectivos condicionantes e barreiras para elas.

Inovações desenvolvidas pela Secretaria Municipal de Saúde

As principais inovações identificadas por meio da coleta de dados disseram respeito à criação do ambulatório especializado em síndrome congênita do vírus Zika, do Centro Regional de Reabilitação e Assistência em Saúde do Trabalhador, da descentralização da troca de sonda vesical, da coleta descentralizada de exames de sangue, do Hiper-Dia em casa, e da realização do programa "Mexe, Campina". A seguir, apresentam-se suas características e respectivas tipologias de inovação em serviços.

Ambulatório especializado em síndrome congênita do vírus Zika

Em 2015, a grande incidência de casos de crianças recém-nascidas que desenvolveram microcefalia durante a gestação deixou o Brasil em alerta. Até aquele momento não se tinha conhecimento do agente etiológico dessa má-formação. Após a correlação dos casos de microcefalia com o Zika vírus, os gestores de saúde da cidade criaram, de forma pioneira, um serviço especializado para o atendimento das crianças afetadas pela enfermidade: o Ambulatório especializado em Síndrome Congênita do Zika Vírus, o qual funciona nas dependências do Hospital Pedro I. Em outubro de 2016, de acordo com o Gestor 1, esse serviço já atendia a 117 crianças com microcefalia.

Nesse ambulatório, são oferecidas consultas médicas especializadas com neurologistas, oftalmologistas, otorrinolaringologistas, fonoaudiólogos e pediatras. Também são realizados exames laboratoriais e de imagem, como ultrassonografia, tomografia e raio-x, além de serviços de fisioterapia, apoio psicológico e social para as famílias. Essa inovação pode ser identificada na fala do Gestor 1:

> Uma servidora nossa foi o pontapé inicial para a descoberta da correlação do Zika e da síndrome congênita do Zika vírus. Então, a partir do momento que ela detectou isso, partindo da linha de cuidado da pessoa com deficiência e com ênfase nessa problemática, que para nós seria uma problemática muito nova, nós criamos aquele Ambulatório para o acompanhamento das crianças com microcefalia que estavam começando a surgir. Acompanhar não só a criança, mas também a família.

De acordo com Gallouj e Weinstein (1997) e Djellal et al. (2013), as inovações por recombinação exploram as possibilidades ofereci-

das pelas novas combinações das características finais [Y] ou técnicas [T] de serviços já existentes. A criação de um novo serviço se dá pela recombinação das características de dois ou mais serviços prestados. O Ambulatório Especializado em Síndrome Congênita do Zika Vírus pode ser considerado uma inovação por recombinação, pois se utiliza da combinação das características finais [Y] de serviços já ofertados separadamente na rede municipal de saúde (fisioterapia, apoio psicológico, consultas médicas, exames laboratoriais e exames de imagem), resultando na criação de um serviço novo para a população.

Centro Regional de Reabilitação e Assistência em Saúde do Trabalhador (Cerast)

Neste centro são oferecidos serviços de saúde para a recuperação de pacientes acometidos por doenças do trabalho ou vítimas de acidentes de trabalho, além de crianças e adolescentes vítimas da exploração do trabalho infantil. De acordo com o Gestor 3, o Cerast é o primeiro serviço do país com essas características e atende à população de Campina Grande e de outros 70 municípios circunvizinhos. Com base nas informações dispostas na página virtual da prefeitura de Campina Grande, a estrutura física do Cerast inclui consultórios, piscina térmica, ginásio coberto, laboratórios e salas especializadas para terapia e fisioterapia, e funciona com equipes multidisciplinares de médicos, enfermeiros, auxiliares de enfermagem, fonoaudiólogos, fisioterapeutas, psicólogos e assistentes sociais.

Fundamentadas nos dados coletados na entrevista e corroboradas pelas informações disponibilizadas pela prefeitura em sua página na internet, as características do serviço ofertado pelo Cerast permitem classificá-lo como uma inovação por recombinação, pois o Cerast agrupa em sua estrutura física as características técnicas [T] e finais [Y] de serviços que já são prestados à população, em separado, na rede pública da cidade (equipe de médicos; enfermeiros; auxiliares de enfermagem; fonoaudiólogos; fisioterapeutas; psicólogos; assistentes sociais). A partir da recombinação das características finais de serviços [Y] preexistentes foi possível criar um novo serviço com características específicas para a assistência e a reabilitação do trabalhador.

Descentralização da troca de sonda vesical

A Secretaria Municipal de Saúde de Campina Grande passou a descentralizar os serviços de troca de sonda vesical que, anteriormente, eram realizados apenas em hospitais da rede pública. No segundo semestre de 2014, de acordo com o Gestor 5, o procedimento passou a ser realizado gratuitamente em duas Policlínicas da cidade e no Centro de Saúde do Distrito Rural de São José da Mata, ou no domicílio dos pacientes que estejam acamados em razão da idade ou de alguma cirurgia.

Com base nas entrevistas empreendidas, pode-se considerar a descentralização da troca de sondas como inovação incremental. Para Gallouj e Weinstein (1997) e Djellal et al. (2013), na inovação incremental, a estrutura geral do sistema permanece a mesma, mas o sistema é modificado apenas marginalmente pela adição de novos elementos. Isso pode implicar a adição de uma ou mais novas características a um determinado serviço, seja pela mobilização direta de certas

competências [C], seja pela adição de novas características técnicas [T], podendo também envolver a melhoria de algumas características finais [Y] do serviço, conforme descrito a seguir:

> a) Mudanças nas características técnicas (tangíveis e intangíveis) do fornecedor do serviço [T]: a descentralização dos serviços para outras unidades de saúde implicou o incremento de novos métodos para agendar e planejar esse serviço por parte dos técnicos administrativos (*back office*) e a adição de procedimentos em seus processos de trabalho.
> b) Mudanças nas competências dos prestadores do serviço [C]: as mudanças ocorreram como consequência do aperfeiçoamento das competências dos prestadores de serviços.
> c) Melhorias em certas características finais do serviço [Y]: como relata o Gestor 5: "A descentralização [dos serviços] tem diminuído o tempo de espera por atendimento e reduzido o risco de infecções, que são comuns quando a substituição não é feita dentro do prazo".

A descentralização, sob a ótica do Gestor 5, tem diminuído o tempo de espera por atendimento e reduzido o risco de infecções, as quais são comuns quando a substituição não é feita dentro do prazo.

Coleta descentralizada de exames de sangue

Anteriormente, conforme relata o Gestor 5, os usuários moradores de certas regiões da zona rural (São José da Mata e Catolé de Boa Vista, por exemplo) necessitavam ir até os bairros centrais da cidade de Campina Grande, onde estão localizados os laboratórios de análises, para fazer a coleta do material. Com a descentralização desses serviços, prestadores de serviços dos laboratórios passaram a se deslocar até essas localidades para realizar o procedimento.

À luz dos dados decorrentes das entrevistas, conclui-se que a coleta descentralizada de exames de sangue é uma inovação do tipo incremental, uma vez que esse processo não alterou a estrutura geral do sistema em si. O incremento de competências do prestador do serviço [C] na coleta de exames, por sua vez, implicou mudanças nas características finais do produto do serviço [Y], por meio da ampliação da acessibilidade dos serviços aos cidadãos.

HiperDia em casa

O HiperDia é um sistema destinado ao "cadastramento e acompanhamento dos portadores de hipertensão arterial e/ou diabetes mellitus", que são atendidos na rede pública de saúde (Datasus, 2017). Por meio desse sistema, são geradas as informações necessárias para aquisição, dispensação e distribuição de medicamentos aos pacientes cadastrados.

A distribuição gratuita desses medicamentos era feita apenas nas farmácias populares dos municípios. No entanto, a Secretaria Municipal de Saúde de Campina Grande, visando garantir e melhorar o acesso dos pacientes aos medicamentos disponibilizados pelo SUS, desenvolveu o projeto chamado de HiperDia em Casa, que tem permitido aos usuários cadastrados no sistema rece-

ber a medicação em suas residências.

Por meio do relato da entrevista empreendida com o Gestor 5, constatou-se que o HiperDia em Casa incrementou as características técnicas [T] dos serviços de distribuição de medicamentos para pacientes hipertensos e/ou diabéticos. As mudanças nas características técnicas do prestador do serviço [T] dizem respeito à utilização de novos métodos de trabalho por meio do sistema HiperDia, que realiza o cadastramento dos pacientes hipertensos e diabéticos, bem como a distribuição dos medicamentos em seus domicílios.

Isso resultou também em mudanças nas competências dos prestadores do serviço [C] por meio do aperfeiçoamento das competências dos funcionários e do desenvolvimento de novas formas de trabalho. Além disso, a inovação incremental também resultou na melhoria de certas características finais do serviço [Y], pois, de acordo com o Gestor 5, a entrega domiciliar de medicamentos não somente tem garantido o acesso à medicação para os pacientes, como também promovido a redução do fluxo desses pacientes nas unidades de saúde.

"Mexe, Campina"

O "Mexe, Campina" é um programa de incentivo à prática de atividades físicas desenvolvido pela Secretaria Municipal de Saúde em parceria com a Secretária de Juventude, Esporte e Lazer. De acordo com o Gestor 2, esse programa atua nos bairros de Campina Grande e oferece gratuitamente aulas de ginástica, atividades físicas, aferição de pressão arterial e orientações sobre estilo de vida e saúde.

Mediante as informações decorrentes das entrevistas, o "Mexe, Campina" tem explorado a combinação das características técnicas de seus funcionários [T], por meio de suas competências *front office*, para a criação de um novo serviço, a partir da formação de uma equipe multidisciplinar com educadores físicos, enfermeiros e técnicos de enfermagem. Os resultados estão associados à redução de doenças agravadas pelo sedentarismo.

Condicionantes das inovações

Não obstante muitas das inovações nacionais nos serviços públicos de saúde estejam alicerçadas nas TICs (Ferreira et al., 2014), isso não ocorreu nas inovações desenvolvidas pela Secretaria Municipal de Saúde de Campina Grande. Os fatores percebidos pelos entrevistados como condicionantes para as inovações realizadas foram: apoio dos gestores e dirigentes, alternância política, capacitação de pessoal, crise como oportunidade, opinião popular, trabalho em equipe e troca de conhecimento e experiências.

Considerando que a inovação exige um perfil específico da liderança, necessário para que os serviços públicos melhorem sua qualidade (Deschamps, 2003), o apoio da direção aparece como o principal condicionante para as inovações realizadas pela Secretaria. Mulgan (2007) ressalta ainda que os dirigentes influenciam fortemente a cultura organizacional, bem como a sua capacidade para inovar.

De acordo com o Gestor 2: "O que facilitou a Secretaria de Saúde ter feito parte de inovações foi o dirigente, porque ele nos deixa bastante à vontade. E ele participa de absolutamente tudo. Ele estimula a gente". Os

gestores entrevistados consideram que a nova gestão tem sensibilidade para melhor compreender as demandas da população e tem dado autonomia para que os diversos setores proponham e estabeleçam melhorias práticas na estratégia. Além do apoio legal, os dirigentes da Secretaria de Saúde têm incentivado os servidores na busca por soluções inovadoras, garantido insumos, profissionais capacitados, e instrumentalizando o processo de trabalho.

A esse respeito, evidenciou-se, por meio de entrevistas, que os usuários dos serviços de saúde receberam o apoio dos gestores, fundamental para as inovações realizadas, e que a atual gestão demonstra grande preocupação em melhorar a qualidade dos serviços públicos. Os usuários entrevistados consideraram a mudança do prefeito e da gestão da Secretaria Municipal de Saúde a principal condicionante para as inovações efetuadas.

As pressões para inovar frequentemente originam-se no próprio ambiente interno das organizações. Servidores capacitados e equipes com alto nível de experiência, somados a profissionais criativos e capazes de resolver problemas, tendem a ser mais inovadores (Koch & Hauknes, 2005; Sorensen & Torfing, 2010). Corroborando essa ideia, a capacitação dos profissionais emergiu nas entrevistas como importante condicionante para que as inovações fossem efetivadas, conforme pode ser observado na fala do Gestor 1, a seguir:

> Hoje, praticamente, o quadro de gestão da secretaria de saúde é todo composto de técnicos. Técnicos que são especialistas em suas respectivas áreas [...] São pessoas que têm especialização, são administradores em saúde há 20, 30 anos. Então, são pessoas que tem uma expertise muito grande dos processos [...]. Outro ponto é investir bastante na educação permanente. Hoje nós temos uma política municipal de educação permanente. Nós investimos muito na capacitação do nosso pessoal, e mesmo com a dificuldade do insumo o serviço não deixa de acontecer.

Na Secretaria Municipal de Saúde, de acordo com o mesmo entrevistado, a política de educação permanente tem impulsionado os servidores a desenvolver novas ideias e técnicas de trabalho, possibilitando o surgimento de inovações no órgão. Com capacitação, os profissionais da Secretaria aprimoraram a compreensão do que é a gestão em saúde e desempenham melhor sua função.

Essa constatação está alinhada com os resultados de Sorensen e Torfing (2010) e Koch e Hauknes (2005), os quais afirmaram que os servidores com boa capacitação profissional são mais criativos e motivados a inovar nas organizações. Nas entrevistas com os usuários, a capacitação dos profissionais também foi evidenciada como condicionante para as inovações. Os usuários consideram o tratamento realizado na rede pública como satisfatório e atribuem isso à capacitação e ao conhecimento dos servidores da saúde municipal.

As pressões externas costumam atuar como condicionante para inovação no setor público (Halvorsen, 2005; Bommert, 2010). Na Secretaria de Saúde, a crise econômica vivenciada no Brasil se mostrou como condicionante para inovação, uma vez que esse fator impulsiona os gestores a buscar

soluções criativas e inovadoras nos serviços públicos de saúde da cidade.

A esse respeito, assevera o Gestor 5: "Eu considero que a nossa gestão, diante dessa crise, tá tirando leite de pedra. A gente arranjou soluções para coisas que a gente achava que não existia". Nessa perspectiva, a redução de recursos, causada pela crise econômica, fez com que a Secretaria se tornasse mais eficiente nos processos de trabalho e conseguisse manter e ainda melhorar a qualidade e o nível dos serviços prestados à população.

A opinião popular em assuntos relevantes, a utilização de mecanismos de suporte à inovação, como caixa de sugestões, e o *feedback* de *stakeholders* são importantes condicionantes para a inovação no setor público (Halvorsen, 2005; Koch & Hauknes, 2005). Esses fatores também emergiram das entrevistas, uma vez que a Secretaria de Saúde disponibiliza caixa de sugestões nas Unidades Básicas de Saúde, bem com uma ouvidoria, que consiste numa linha 0-800, por meio da qual o usuário pode informar a sua necessidade.

Além disso, há ainda o Conselho Municipal de Saúde, que conta com representantes dos bairros encarregados de trazer as demandas da população. De acordo com o Gestor 2, os canais disponibilizados pela Secretaria de Saúde permitiram que gestores e funcionários conhecessem melhor as demandas e necessidades dos usuários do serviço municipal de saúde. À medida que a Secretaria passou a utilizar o usuário como referência para intervir no serviço, evidenciou-se a existência de lacunas assistenciais e, a partir daí, os gestores perceberam a oportunidade de criar novos serviços para a população.

Como exemplo da influência dos usuários nos processos de inovação, o Gestor 5 afirma que a descentralização da coleta de exames de sangue foi decorrente das queixas da população. Entretanto, apesar de a Secretaria disponibilizar canais que permitem o *feedback* da população em relação aos serviços de saúde, grande parte dos usuários entrevistados não tem conhecimento deles.

Outro fator evidenciado pelos gestores como condicionante para as inovações está relacionado ao trabalho em equipe. Os gestores 3 e 4 afirmaram que os servidores da Secretaria de saúde trabalham "em rede" e "de mãos dadas" na busca por soluções, em que "um ajuda ao outro", além de terem "canal aberto" com os gestores para propor melhorias. A Secretaria de Saúde confere autonomia para que cada equipe de trabalho tenha uma estratégia diferenciada de abordagem, o que permite a construção em conjunto de saídas inovadoras para os problemas enfrentados. Essa constatação alinha-se com o proposto por Almeida (2015), que ressalta a importância de se manter um bom nível de interação entre os membros das instituições a fim de mobilizar a criação de um ambiente inovador.

A troca de conhecimentos e experiências entre os profissionais da rede de saúde, por sua vez, embora não seja destacada na literatura como um condicionante da inovação no setor público, tem, na ótica dos gestores, sido fundamental para o desenvolvimento das inovações. Isso tem permitido, conforme destacado pelo Gestor 6, que os servidores conheçam e repliquem as boas práticas uti-

lizadas por outros setores da saúde municipal.

Barreiras para as inovações no setor público

Entre os fatores apontados pelos entrevistados como barreiras à inovação no setor público, aqueles que mais se destacaram foram: insuficiência de recursos, leis e regulamentações, crise econômica, alternância política, greves e barreiras sociais e políticas. De acordo com todos os gestores entrevistados, a principal barreira para as inovações no setor público é o recurso financeiro.

Na Secretaria de Saúde, o subfinanciamento tem impactado negativamente em todos os processos de trabalho. A redução do número de profissionais de saúde, a falta de equipamentos e insumos, e a existência de áreas não cobertas pelas unidades básicas de saúde, conforme relato tanto pelos gestores quanto pelos usuários entrevistados, são alguns dos problemas gerados pela insuficiência de recursos financeiros.

Conforme apontado por VanGundy (2007), as barreiras relacionadas a recursos englobam a carência de profissionais e de recursos financeiros, como evidenciado pelo Gestor 1: "A questão do financiamento termina influenciando em absolutamente tudo. O subfinanciamento induz a precariedade do vínculo. Você induz o gestor a não ter a ampliação para o que realmente se necessita: concursos públicos".

No que se refere às dificuldades percebidas pelos usuários dos serviços de saúde geradas pela insuficiência de recursos, a falta de profissionais funciona como um poderoso entrave à qualidade dos serviços. Todos os usuários afirmaram que a saúde pública municipal não conta com a quantidade necessária de profissionais para atender adequadamente à demanda da população, sendo a principal causa das longas filas de espera por atendimento. Na observação direta realizada nos centros de saúde, foi possível perceber a formação de longas filas de pacientes à espera de atendimento, seja para agendar, seja para realizar consultas.

A regulamentação federal do Ministério da Saúde também tem sido um entrave, gerando atraso nos processos da Secretaria. De acordo com o Gestor 1, as demandas judiciais que concedem ao cidadão medicamentos ou tratamentos que foram negados pelo SUS afetam negativamente a equidade dos serviços de saúde, pois obrigam o município a dispor de serviços e insumos que não estavam previstos no orçamento, os quais muitas vezes são de responsabilidade do Governo Federal.

Conforme destaca o Gestor 1: "Nós nos deparamos com a judicialização da saúde. Então, hoje, você, fatalmente, durante o mês, recebe dezenas de demandas judiciais obrigando o município a agir fora do orçamento, garantindo o direito de um e tirando o de dez". Por meio da observação direta, realizada concomitantemente às entrevistas, foi possível perceber a chegada de várias demandas judiciais à espera de autorização dos gestores da Secretaria de Saúde.

Outros fatores que afetam negativamente são as barreiras sociais e políticas relacionadas à influência nas relações de poder e na distinção de status nas organizações (VanGundy, 2007). A diferenciação nos vín-

culos de trabalho dos servidores da saúde pública, na percepção do Gestor 4, gera entraves nos processos de inovação da Secretaria de Saúde, em que alguns funcionários, por questões políticas, enxergam as mudanças propostas de maneira negativa.

Embora a crise econômica tenha sido inicialmente percebida pelos gestores como condicionante, ela também foi classifica como barreira à inovação tanto pelos gestores quanto pelos usuários. Sob a perspectiva dos gestores, a crise financeira forçou o Ministério da Saúde a reduzir o repasse feito à Secretaria Municipal de Saúde, desacelerando a expansão e a criação de novos serviços. Além desses impactos, os entrevistados também destacaram que existe a dificuldade para manter a qualidade dos serviços ofertados à população.

Na opinião dos usuários dos serviços, por sua vez, o impacto da crise econômica nos serviços de saúde municipal é apenas negativo. A falta de medicamentos, a redução do quadro de profissionais, a falta de equipamentos e a demora em conseguir atendimento foram agravadas pela redução do repasse do Governo Federal.

A percepção da crise como barreira vai de encontro ao apregoado por alguns autores (Halvorsen, 2005; Bommert, 2010), os quais entendem a crise como oportunidade para inovar. Por outro lado, esse achado pode estar alinhado com o entendimento de Koch e Hauknes (2005) e Souza e Bruno-Faria (2013), os quais afirmaram que condicionantes e barreiras, por apresentarem natureza dinâmica, têm potencial para se transformarem ao longo da trajetória organizacional.
Já a alternância política, destacada por Halvorsen (2005), como condicionante para as inovações e corroborada pelos usuários dos serviços, foi apontada pelos gestores como barreira para as inovações. A alternância política cria, nos órgãos públicos, um problema de continuidade nas boas práticas de gestões passadas. Isso é bem observado no discurso do Gestor 1: "A alternância política cria um problema de continuidade muito grande porque cada gestor que entra quer deixar a sua marca. Ele não tem a capacidade de admitir que aquilo que foi feito pelo gestor passado pode ser continuado".

Um aspecto também ressaltado nas entrevistas, mas que não foi identificado na literatura, diz respeito aos problemas causados pela descontinuidade do serviço em virtude das greves constantes. Esse fator tem fragilizado e fragmentado os processos de inovação da Secretaria de Saúde, além de reduzir a capacidade operacional das unidades de saúde e impactar negativamente a qualidade dos serviços prestados nesses períodos, como indicado na fala do Gestor 5:

> A gente vivencia uma situação muito difícil aqui em Campina Grande, porque a gente tem profissionais mesclados dentro das unidades. Então os profissionais efetivos, que são ligados a sindicato, entram muito em greve. A gente teve quase 60 dias de unidades paradas, fragmentando muito o desempenho. Porque quem fica com a sobrecarga vai atender o todo, então não tem muita qualidade.

Por fim, embora haja discordâncias entre as percepções dos gestores e usuários dos serviços de saúde quanto às principais barreiras à inovação, é possível destacar a insuficiência de recursos como o principal elemento

que impacta negativamente o desenvolvimento de ações inovadoras na Secretaria de Saúde de Campina Grande.

CONCLUSÕES

As evidências encontradas nas entrevistas permitiram constatar que as ações realizadas pela Secretaria Municipal de Saúde podem ser classificadas como inovações incrementais e inovações por recombinação.

As inovações incrementais destacadas nas entrevistas foram as seguintes: descentralização da troca de sonda vesical, coleta descentralizada de exames de sangue e HiperDia em Casa. Para a consolidação dessas inovações, a estrutura geral do sistema continuou a mesma, implicando apenas a adição de novas características técnicas [T] ou o incremento de uma ou mais novas características ao serviço por meio da mobilização direta de certas competências [C]. Em alguns casos, ocorreu também a melhora de algumas características finais do serviço [Y].

Entre as inovações por recombinação estão: o Ambulatório especializado em síndrome congênita do vírus Zika, o Cerast e o programa "Mexe, Campina". Essas inovações foram criadas pela combinação das características técnicas [T] ou finais [Y] de serviços já ofertados, separadamente, na Rede Municipal de Saúde.

Com base nos relatos dos gestores e usuários entrevistados, foi possível identificar os seguintes condicionantes das inovações no setor público: apoio dos gestores e dirigentes; alternância política; capacitação de pessoal; crise econômica; opinião popular/pública; trabalho em equipe; troca de conhecimento e experiências.

Para os gestores da Secretaria de Saúde, o apoio dos dirigentes é fundamental para as inovações realizadas, uma vez que a nova gestão estimula e dá autonomia para que os diversos setores proponham e estabeleçam melhorias práticas, além de incentivar os servidores na busca por soluções inovadoras, garantindo insumos, profissionais capacitados, e instrumentalizando o processo de trabalho. As entrevistas realizadas com os usuários dos serviços de saúde também confirmaram a importância do apoio da gestão para as inovações efetuadas pela Secretaria.

Sobre a alternância política como condicionante para as inovações, diferentemente dos gestores, os usuários entrevistados consideraram que esse fator interfere positivamente e impulsiona as inovações para revitalizar a saúde pública. Apesar da opinião popular em assuntos relevantes e do uso de mecanismos de suporte à inovação serem destacados nas entrevistas com os gestores da Secretaria de Saúde como importantes condicionantes para as inovações, apenas três dos usuários entrevistados têm conhecimento desses mecanismos.

Evidenciaram-se, por sua vez, a seguintes barreiras à inovação no setor público: escassez de recursos; leis e regulamentações; crise econômica; alternância política; greves; barreiras sociais e políticas. A crise econômica foi apontada pelos gestores tanto como condicionante quanto como barreira à inovação, demonstrando assim a natureza dinâmica desses elementos. De forma semelhante, embora a alternância política te-

nha sido evidenciada pelos usuários como fator condicionante para as inovações, para os gestores, ele gera um problema de continuidade das boas práticas nas repartições públicas.

Apesar do crescente desenvolvimento da literatura sobre inovação no setor público, percebe-se que ainda há escassez de estudos empíricos a respeito dos fatores que atuam como condicionantes e barreiras à inovação nos órgãos públicos. Com a finalidade de atenuar esse problema, esta pesquisa avançou na investigação dos processos de inovação no setor público e evidenciou as características das inovações realizadas na esfera municipal de saúde, bem como aprofundou o conhecimento das barreiras e dos condicionantes já relatados na literatura, identificando as diferenças entre a percepção dos gestores e a dos usuários dos serviços. Também foi possível identificar a preponderância do apoio dos gestores e da capacitação profissional como condicionantes, bem como a insuficiência de recursos como barreiras à inovação.

Ademais, as evidências também permitiram identificar novos fatores condicionantes e barreiras não contemplados na literatura pesquisada. No primeiro caso, a troca de conhecimentos e experiências entre servidores públicos da rede de saúde municipal atuam positivamente no processo inovativo. Por outro lado, os problemas causados pela descontinuidade do serviço em virtude das greves constantes são percebidos como obstáculos à inovação.

As contribuições práticas desta pesquisa concentram-se nos fatores que influenciam o processo de inovação na Secretaria de Saúde de Campina Grande, permitindo que eventuais problemas relacionados às barreiras identificadas sejam ajustados e que os condicionantes da inovação sejam mobilizados para alcançar as metas pretendidas, melhorando, assim, a qualidade dos serviços prestados na saúde pública. A identificação e a caracterização das inovações realizadas pela Secretaria podem servir a outros órgãos do setor público no desenvolvimento de ações que conduzam à realização de inovações e ajudem a superar os obstáculos desse processo.

O fato de a presente pesquisa ter sido empreendida em apenas um órgão público limita o alcance dos achados e sugere a necessidade de que sejam realizados novos estudos em um número mais amplo de organizações públicas. Recomenda-se, portanto: investigar os fatores que influenciam o processo de inovação em serviços de saúde em diferentes esferas (municipal, estadual e federal) e em regiões distintas do país, com o propósito de criar subsídios para a elaboração de uma teoria da inovação própria do contexto público nacional.

REFERÊNCIAS

Alberti, A., & Bertucci, G. (2006). Replicating innovations in governance: an overview. In: A. Alberti & G. Bertucci (Eds.). *Innovations in governance and public administration*: replicating what works. New York: United Nations Publication.

Almeida, P. A. A. (2015). *Inovações organizacionais na administração pública do estado de Minas Gerais:* estudo de caso sobre os fatores condicionantes de um ambiente inovador. Dissertação de mestrado, Fundação

João Pinheiro, Belo Horizonte, MG, Brasil.

Bardin, L. (1977). *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70.

Barras, R. (1986). Towards a theory of innovation in services. *Research Policy*, 15 (4), 161-173.

Bloch, C. (2010). *Towards a conceptual framework for measuring public sector innovation.* Copenhagen: MEPIN. Recuperado em 11 dez. 2016, de www.mepin.eu/index.php?option=com_content&view=article&id=33: new-pilotstudy&catid=1:news

Bloch, C. (2011). *Measuring public innovation in the Nordic countries*: Copenhagen Manual. Copenhagen: MEPIN. Recuperado em 11 dez. 2016, de www.nordicinnovation.org/Global/_Publications/Reports/2011/201102_MEPIN_re port_web.pdf

Bommert, B. (2010). Collaborative innovation in the public sector. *International Public Management Review*, 11(1), 15-33.

Brandão, S. M., & Bruno-Faria, M. F. (2013). Inovação no setor público: análise da produção científica em periódicos nacionais e internacionais da área de administração. *Revista de Administração Pública*, 47 (1), 227-248.

Bugge, M. M., & Hauknes, J., Bloch, C., & Slipersaeter, S. (2010). *The public sector in innovation systems*: Module 1 – Conceptual Framework. Copenhagen: MEPIN.

Castro, C. M. S. (2015). *Antecedentes de inovações em organizações públicas do poder executivo federal.* Dissertação de mestrado, Universidade de Brasília, Brasília, DF, Brasil.

Cavalcanti, A. C. F., Martens, C. D. P., & Biancolino, C. A. (2014). Análise da gestão da qualidade nas aquisições de produtos e serviços de saúde de um hospital público de São Paulo. *Revista de Administração Hospitalar e Inovação em Saúde*, 11(4), 247-265.

Creswell, J. W. (2007). *Projeto de pesquisa*: métodos qualitativo, quantitativo e misto (2. ed.). Porto Alegre: Artmed.

Datasus (2017). *Hiperdia – Sistema de cadastramento e acompanhamento de hipertensos e diabéticos*. Recuperado em 05 mar. 2018, de http://datasus.saude.gov.br/sistemas-e-aplicativos/epidemiologicos/hiperdia

De Vries, H., Bekkers, V., & Tummers, L. (2016). Innovation in the public sector: a systematic review and future research agenda. *Public Administration*, 94 (1), 146-166.

Deschamps, J. P. (2003). Innovation and leadership. In: L. V. Shavinina (Ed.). *The International Handbook on Innovation.* pp. 815-834. Amsterdam: Elsevier.

Djellal, F., Gallouj, F., & Miles, I. (2013). Two decades of research on innovation in services: which place for public services? *Structural Change and Economic Dynamics*, 27, 98-117.

Ewers, J., Gomes, M., & Octaviano, C. (2015). MCTI e revista Inovação mapeiam as dez cidades mais inovadoras do país. Inovação: *Revista Eletrônica de P, D & I,* ed. esp. Recuperado em 11 dez. 2016, de www.inovacao.unicamp.br/destaque/mcti-e-revista-

-inovacao-mapeiam-as-dez-cidades-mais-inovadoras-do-pais

Farias, J. S., Guimarães, T. A., Vargas, E. R., & Albuquerque, P. H. M. (2011). Adoção de prontuário eletrônico paciente em hospitais universitários de Brasil e Espanha. A percepção de profissionais de saúde. *Revista de Administração Pública*, 45 (5), 1303-1326.

Ferreira, V. R. S., Najberg, E., Ferreira, C. B., Barbosa, N. B., & Borges, C. (2014). Inovação em serviços de saúde no Brasil: análise dos casos pemiados no concurso de inovação na Administração Pública Federal. *Revista de Administração Pública*, 48 (5), 1207-1227.

Ferreira, V. R. S., Tete, M. F., Silva Filho, A. I., & Sousa, M. M. (2015). Inovação no setor público federal no Brasil na perspectiva da inovação em serviços. *Revista de Administração e Inovação*, 12 (4), 99-118.

Gallouj, F. (1998). Innovating in reverse: services and the reverse product cycle. *European Journal of Innovation Management,* 1 (3), 123-138.

Gallouj, F. (2002). *Innovation in the service economy*: the new wealth of nations. Cheltenham: Edward Elgar.

Gallouj, F., & Weinstein, O. (1997). Innovation in services. *Research Policy*, 26 (4-5), 537-556.

Gallouj, F., & Zanfei, A. (2013). Innovation in public services: filling a gap in the literature. *Structural Change and Economic Dynamics,* 27, 89-97.

Hadjimanolis, A. (2003). The barriers approach to innovation. In: L. V. Shavinina (Ed.). *The international handbook on innovation,* pp. 559-574. Amsterdam: Elsevier.

Halvorsen, T. (2005). On innovation in the public sector. In: T. Halvorsen, J. Hauknes, I. Miles & R. Røste (Eds.). *On the differences between public and private sector innovation*, pp. 2-21. Oslo: Publin Report, D9.

Klumb, R., & Hoffmann, M. G. (2016). Inovação no setor público e evolução dos modelos de administração pública: o caso do TRE-SC. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, 21 (69), 84-100.

Koch, P., & Hauknes, J. (2005). *On innovation in the public sector.* Oslo: Publin Report, D20, 1-102.

Kon, A. (1999). Sobre as atividades de serviços: revendo conceito e tipologias. *Revista de Economia Política*, 19 (2), 64-83.

Lima, D. H. (2011). *Inovação na regulação de internação em UTI no DF*: o processo e seus efeitos sobre os serviços. Dissertação de mestrado, Universidade de Brasília, Brasília, DF, Brasil.

Madeiro, R. C. V. (2013). Crise na saúde pública. *Revista Jurídica Consulex*, 397.

Mais de 700 pessoas são atendidas no Trauma de Campina Grande. (2017). *Jornal da Paraíba*. Recuperado em 05 mar. 2018, de www.jornaldaparaiba.com.br/vida_urbana/mais-de-700-pessoas-sao-atendidas-no-trauma-de-campina-grande.html

Mulgan, G., & Albury, D. (2003). *Innovation in*

the public sector. London: Cabinet Office.

Mulgan, G. (2007). *Ready or not? Taking innovation in the public sector seriously.* London: NESTA.

Polo de Saúde de Campina Grande é um dos mais desenvolvidos. (2011). *Jornal da Paraíba.* Recuperado em 11 dez. 2017, de www.jornaldaparaiba.com.br/vida_urbana/polo-de-saude-de-cg-e-um-dos-mais-desenvolvidos.html

Prefeitura Municipal de Campina Grande. (2015). *Experiência da saúde municipal de Campina concorre a prêmio regional.* Recuperado em 11 dez. 2016, de http://pmcg.org.br/experiencia-da-saude-municipal-de-campina-concorre-a-premio-regional

Queiroz, A. C. S., Albuquerque, L. G., & Malik, A. M. (2013). Gestão estratégica de pessoas e inovação: estudos de caso no contexto hospitalar. *Revista de Administração,* 48 (4), 658-670.

Raimundo, E. A., Dias, C. N., & Guerra, M. (2015). Logística de medicamentos e materiais em um hospital público do Distrito Federal, *Revista de Administração Hospitalar e Inovação em Saúde*, 12(2), 61-69.

Rêgo, M. C. B. (2015). *Inovação em serviços de justiça:* os efeitos da coprodução nos resultados da Conciliação Judicial no TJDFT. Dissertação de mestrado, Universidade de Brasília, Brasília, DF, Brasil.

Resende Júnior, P. C., & Guimarães T. A. (2012). Inovação em serviços: o estado da arte e uma proposta de agenda de pesquisa. *Revista Brasileira de Gestão de Negócios*, 14 (44), 293-313.

Røste, R., & Miles, I. (2005). Differences between public and private sector innovation. In: T. Halvorsen, J. Hauknes, I. Miles, & R. Røste (Eds.). *On the differences between public and private sector innovation*. pp. 22-39. Oslo: Publin Report, D9.

Santos, F. J. S., & Sano, H. (2016). Inovação no setor público: um olhar sobre os estudos brasileiros. *Interface*, 4 (2), 33-48.

Scrignoli, B. W. (2011). O*s determinantes de inovações nos serviços públicos brasileiros:* o caso dos serviços postais. Dissertação de mestrado, Universidade de Brasília, Brasília, DF, Brasil.

Sorensen, E., & Torfing, J. (2010). *Collaborative innovation in the public sector*: an analytical framework. Roskilde: Roskilde Universitet. Recuperado em 11 dez. 2016, de https://rucforsk.ruc.dk/ws/portalfiles/portal/32897073

Storey, J. (2000). The management of innovation problem. *International Journal of Innovation Management*, 4 (3), 347-369.

Souza, J. C., & Bruno-Faria, M. F. (2013). Processo de inovação no contexto organizacional: uma análise de facilitadores e dificultadores. *Brazilian Business Review*, 10(3), 113-136.

Sundbo, J., & Gallouj, F. (1998). Innovation in services. *SI4S Synthesis Paper*, (2).

Teciano, L. C. G. (2014). I*novação em serviços públicos:* o caso Poupatempo. Dissertação de mestrado, Universidade Federal de

São Carlos, São Carlos, SP, Brasil.

Thibe, L. A., Maduro, M. R., Silva, L. C. J., Araújo, P. C. D., & Soares, L. A. C. F. (2013). Práticas da gestão: fatores críticos de sucesso na gestão da informação e o papel da tecnologia da informação no processo decisório de um hospital. *Revista de Administração Hospital e Inovação em Saúde*, 10 (3), 75-89.

Thune, T., & Mina, A. (2016). Hospitals as innovators in the health-care system: A literature review and research agenda. *Research Policy* ,45 (8), 1545-1557.

VanGundy, A. B. (2007). *Getting to innovation: how asking the right questions generates the great ideas your company needs.* New York, NY: American Management Association.

Vargas, E. R. (2006). *A dinâmica da inovação em serviços:* o caso dos serviços hospitalares no Brasil e na França. Tese de doutorado, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS, Brasil.

Vasconcelos, K., & Carneiro, T. S. (2011). Saúde da família em foco: uma análise da realidade de Campina Grande, PB. In: J. Davi, C. Martiniano & L. M. Patriota (Orgs.). *Seguridade social e saúde*: tendências e desafios (2. ed.). Campina Grande, PB: EDUEPB.

Windrum, P., & García-Goñi, M. (2008). A neo-schumpeterian model of health services innovation. *Research Policy*, 37(4), 649-672.

NEOLIBERALISMO, DESIGUALDADE E DEMOCRACIA: DISCUSSÃO FUNDAMENTADA NOS CONSELHOS ECONÔMICOS E SOCIAIS

NEOLIBERALISM, INEQUALITY AND DEMOCRACY: A DISCUSSION BASED ON ECONOMIC AND SOCIAL COUNCILS

NEOLIBERALISMO, DESIGUALDAD Y DEMOCRACIA: UNA DISCUSIÓN BASADA EN LA EXPERIENCIA DE LOS CONSEJOS ECONÓMICOS Y SOCIALES

RESUMO

Este artigo procura alinhavar o contexto econômico e político da segunda metade do século XX à discussão sobre democracia e participação social, a fim de analisar criticamente arranjos institucionais, como os conselhos econômicos e sociais, que é uma alternativa para a ampliação do diálogo social. As políticas neoliberais implementadas no final do séc. XX e início do séc. XXI têm levado a democracia representativa à crise de legitimidade, que é um problema, porque tende a distanciar a sociedade de seus governantes e, ao mesmo tempo, viabilizar a implementação de políticas favoráveis à elite influente. Uma das alternativas frequentemente apontadas para resolver ou amenizar essa questão é a maior participação social e, dentro disso, a criação de um diálogo social institucionalizado. Com base na experiência dos conselhos econômicos e sociais, este artigo questiona essa saída para superar a crise da democracia representativa. Argumenta-se que sua raiz está no neoliberalismo porque, ao reduzir a regulação estatal e aprofundar a desigualdade social, libera o poder econômico para capturar de diversas maneiras os representantes políticos. Isso pode contaminar os espaços democráticos representativos e os diálogos alternativos, além de ampliar a possibilidade de torná-los instâncias meramente legitimadoras de seus interesses, como parece ser o caso dos conselhos econômicos e sociais.

PALAVRAS-CHAVE: Neoliberalismo, democracia, desigualdade, participação social, conselhos econômicos e sociais.

André Pereira Carneiro
anpeca@terra.com.br

Thiago Fontelas Rosado Gambi
thiago.gambi@uol.com.br
Universidade Federal de Alfenas, Alfenas, MG, Brasil

Submetido 22.05.2017. Aprovado 08.04.2018

Avaliado pelo processo de *double blind review*.

DOI: http://dx.doi.org/10.12660/cgpc.v23n74.68697

Esta obra está submetida a uma licença Creative Commons

Abstract

This article seeks to connect the economic and political context of the second half of the twentieth century to the discussion of democracy and social participation in order to analyze institutional arrangements like the economic and social councils as a social dialogue alternative. The neoliberal policies implemented in the late twentieth and early twenty-first centuries have led democracy into a crisis of representation and legitimacy. One of the alternatives often aimed at solving or alleviating this crisis is to expand social participation through institutionalized forms of social dialogue. Based on the experience of the economic and social councils, this paper questions these entities as a path to overcome the crisis of democracy. The root of the problem seems to lie in neoliberal policies, which reduce state regulation and aggravate social inequality, allowing economically powerful groups to hold sway over political representatives in various ways, thus contaminating spaces for representative democracy and alternative dialogue, as seems to be the case with economic and social councils.

Keywords: *Neoliberalism, democracy, inequality, social participation, economic and social councils.*

Resumen

Este artículo busca vincular el contexto económico y político de la segunda mitad del siglo XX a la discusión sobre democracia y participación social para analizar los arreglos institucionales, como los consejos económicos y sociales, como una alternativa de ampliación del diálogo social. Las políticas neoliberales implementadas a fines del siglo XX y principios del siglo XXI han llevado a la democracia representativa a una crisis de legitimidad. Una de las alternativas frecuentemente presentada para resolver o amenizar dicha crisis es ampliar la participación social a través de un diálogo social institucionalizado. Con base en la experiencia de los consejos económicos y sociales, este artículo cuestiona esta salida para superar la crisis de la democracia representativa. La raíz del problema parece estar en las políticas neoliberales, que reducen la regulación estatal y profundizan la desigualdad social, liberando el poder económico para capturar representantes políticos de diversas maneras y, así, contaminar espacios democráticos representativos y diálogos alternativos, como parece ser el caso de los consejos económicos y sociales.

Palabras clave: *Neoliberalismo, democracia, desigualdad, participación social, Consejos económicos y sociales.*

INTRODUÇÃO

A crise financeira de 1929 e a depressão que a seguiu nos anos 1930 colocaram em xeque a visão econômica predominante à época, segundo a qual o livre mercado seria capaz de garantir o equilíbrio macroeconômico com pleno emprego dos fatores de produção, trabalho inclusive. Os índices de desemprego elevados e resistentes nos países mais dinâmicos do sistema capitalista e a possibilidade crescente de convulsões sociais abriram espaço para uma maior intervenção do Estado na economia em meio à fermentação da teoria keynesiana.

De fato, ao longo da década de 1930, o Estado assumiu, em diversos países, em maior ou menor grau, o compromisso de implementar políticas para a manutenção do pleno emprego tendo em vista, entre outros objetivos, harmonizar minimamente os interesses de distintas classes sociais.

O sucesso da intervenção estatal para superar a depressão econômica colocou a teoria geral de Keynes e suas derivações no centro do pensamento econômico e marginalizou a tradição liberal que, embora combatida, se impôs ao longo do século XIX. Entretanto, nos anos 1940, os críticos de Keynes e da intervenção estatal na economia preparavam um contra-ataque tanto no plano da teoria econômica, como nos planos filosófico e político. O caminho da servidão, de Friedrich Hayek, publicado em 1944, lançou a crítica à intervenção estatal como ofensa à liberdade individual e à ideia de promover, via Estado,

uma sociedade menos desigual (Anderson, 2008).

Essa crítica basilar não encontrou eco no pós-segunda guerra. A predominância da teoria keynesiana na academia e o próprio crescimento econômico apresentado pelos países mais desenvolvidos no período mantiveram o neoliberalismo no gelo de *Mont Pèlerin*. Entretanto, o neoliberalismo colocou em marcha seu contra-ataque na crise dos anos 1970 ao ganhar espaço junto a acadêmicos e formuladores de política econômica.

A crise econômica desse período, expressa no fenômeno da estagflação, ensejou uma reação do eleitorado, tanto nos Estados Unidos, quanto na Europa, à intervenção estatal e pôs de manifesto uma insatisfação social que acabou por eleger governos conservadores que colocariam em prática, sob a forma de política econômica, o ideário neoliberal. O desmantelamento da União Soviética no final dos anos 1980 e o *soi-disant* consenso de Washington no início dos anos 1990 marcaram o predomínio, no campo econômico, de um neoliberalismo aparentemente sem rivais e, no campo político, da democracia representativa como regime ideal (Fukuyama, 2006 [1992]).

E, de fato, entre 1970 e 1980, o neoliberalismo parecia ser a escolha democrática da vez. Paradoxalmente, a insatisfação da sociedade foi canalizada para a intervenção estatal que outrora buscou defendê-la das forças do mercado. Se no pós-guerra o Estado construiu as bases de uma proteção social, nesse período passou a ser visto como responsável pela combinação politicamente fatal de estagnação econômica e inflação. A crise do chamado Estado de bem-estar social foi capturada politicamente pelas forças conservadoras e abriu espaço para a eleição do neoliberalismo em diversos países. O discurso da crise de governabilidade apresentava um Estado inchado e incapaz de atender às novas demandas sociais. A receita para resgatar a governabilidade deveria conter três ingredientes fundamentais: privatização, mercantilização e liberalização (Santos, 2005b).

Por esse motivo, governos recém-eleitos nesse período fizeram reformas previdenciárias, trabalhistas, tributárias, comerciais, bancárias etc. Essas reformas, todavia, trouxeram invariavelmente baixo crescimento econômico e aumento do desemprego, o que afetou a própria credibilidade das instituições democráticas, pois a defesa dos direitos sociais conquistados nos anos posteriores à segunda guerra perdeu força *vis-à-vis* a influência do mercado sobre as decisões políticas e marcou o esvaziamento da representatividade popular e a ascensão do establishment político e econômico, especialmente nas décadas de 1970 e 1980.

Theuer e Bresser-Pereira (2012) mostraram que a política neoliberal resultou em baixo crescimento econômico e aumento do desemprego. Przeworski (1993) também argumenta que essa política, em vez de trazer estabilidade e crescimento econômico, causou recessão e grande perda democrática, já que o poder de decisão estaria com agentes externos e não com representantes eleitos. A perda da credibilidade da democracia nesse contexto é apresentada por Fiori (1997) e Tarragó, Brugué e Cardoso Jr. (2015), sob a perspectiva do pensamento único. A alternância de poder, nesse caso, estaria comprometida, uma vez que todos

os partidos deveriam seguir a mesma política majoritariamente subordinada ao poder econômico.

Se entendermos a democracia fundamentalmente como espaço do dissenso, o neoliberalismo a colocou em xeque ao tentar criar um consenso em torno de si mesmo. Talvez resida aí uma das contradições mais importantes entre o neoliberalismo e a democracia. A perda de credibilidade das instituições democráticas desde aquela época passa pela tentativa de impor um pensamento único às alternativas políticas e, enfim, à sociedade. Qualquer alternativa à receita neoliberal, sobretudo no campo econômico, era logo desqualificada ou apresentada como o caminho para o caos social. A construção de um Estado mínimo, com orçamento equilibrado e políticas econômicas previsíveis, seria condição *sine qua non* para disparar o ímpeto empreendedor dos indivíduos e o investimento privado. Qualquer resultado diferente de crescimento econômico e geração de empregos, no entanto, seria debitado na conta do Estado e indicaria a necessidade de mais reformas para reduzi-lo.

O discurso e a prática foram adotados por variados espectros do campo político, seja por opção, seja por pressão, dos chamados mercados e das instituições multilaterais que também cumpriam seu papel na difusão das políticas neoliberais. A partir daí, partidos socialistas e conservadores, agremiações consideradas de esquerda e de direita, passaram a seguir praticamente a mesma receita de reformas sob um intenso discurso de terror econômico caso optassem por um caminho diferente. Assim, o neoliberalismo limitou a alternância de poder e relativizou a soberania política dos países que o adotaram uma vez que substituiu, em boa medida, a interferência democrática nas decisões políticas e econômicas pela força da influência do mercado, por meio do dinheiro para financiar campanhas eleitorais, e do lobby de grandes corporações. Nos Estados Unidos, a aliança entre o partido democrata e o setor financeiro na construção da política econômica de corte neoliberal ainda na década de 1970 é um exemplo desse processo, como mostrou Matt Stoller (2016) em artigo na revista *The Atlantic*.

A gestão pública também foi influenciada pelo neoliberalismo, e as instituições anglo-saxãs foram consideradas modelos e reproduzidas em governos de diversos países, conjuntura denominada por Evans (2003) de "monocultura institucional". Decisões políticas ganharam verniz técnico, o discurso da eficiência minou debates dentro e fora do governo, e cálculos de custo-benefício indicaram a viabilidade econômica da oferta dos serviços públicos, indicando invariavelmente sua diminuição e transferência para o setor privado.

Nessas condições, de ausência de debate e imposição de um consenso, a democracia restringiu-se praticamente ao direito de voto, formalidade despida de sua possibilidade transformadora da realidade social, com alternância de poder e liberdade de escolha das políticas públicas pelos governos eleitos e, por conseguinte, pela população. Prevaleceu a ideia de que as necessidades sociais seriam mais bem atendidas por meio do mercado, relegando a segundo plano a noção de direitos sociais que havia guiado a montagem do Estado de bem-estar no período posterior à segunda guerra. A imposição do mercado sobre a política e os direitos

acarretou perda de confiança na democracia (Estanque, 2006) e descrença na política (Tarragó et al., 2015). Isso, certamente, ajuda a explicar a alienação da participação social e a formação de um agrupamento não desprezível de pessoas com forte sentimento *antiestablishment*, chamadas por Streeck (2017) de "recalcadas" (*repressed*).

De fato, as políticas neoliberais e suas consequências econômicas, como o aumento da desigualdade social, desgastaram a democracia representativa e a própria imagem dos políticos e da política. Apesar do voto, o *establishment* se distanciou da população e os representantes dos representados, pois a estabilidade política dependeria mais da proximidade com a elite econômica e a implementação da política neoliberal. A ampliação do diálogo social surgiu nesse contexto como alternativa para tentar resgatar a crença na democracia e em seu papel transformador. Seria uma tentativa de remontar a resistência ao mercado para tornar a democracia representativa mais participativa e efetiva, em contraposição ao poder do capital e, enfim, estancar a ruína da representação. Andaimes institucionais, como os conselhos econômicos e sociais, foram erguidos para tentar evitar maior degradação da democracia representativa no contexto neoliberal. Entretanto, o que se pretende discutir neste estudo é que esses novos espaços de diálogo social institucionalizado aparentemente não são suficientes para enfrentar o problema da participação, pois sua raiz talvez não esteja no modelo de democracia representativa, mas sim na desigualdade derivada das políticas neoliberais.

Para organizar minimamente a discussão, este artigo está estruturado em três partes. A primeira, mais teórica, discute brevemente alguns modelos de democracia, tendo como objetivo chegar ao conceito de democracia de equilíbrio de Macpherson (1979). A segunda, mais histórica, trata da ascensão do neoliberalismo e da predominância da democracia meramente formal. A terceira parte trata da participação social e do diálogo social institucionalizado como alternativas para superar a crise da democracia representativa. Finalmente, vale ressaltar que este estudo é resultado parcial de uma profunda pesquisa documental sobre os conselhos econômicos e sociais de Espanha, Portugal e Brasil. Embora não seja apresentada aqui, essa pesquisa serviu como base para a reflexão que segue.

MODELOS DE DEMOCRACIA E DEMOCRACIA DE EQUILÍBRIO

A implementação das políticas neoliberais e, sobretudo, a desregulamentação dos mercados financeiros na década de 1990 e início da de 2000 aprofundaram a concentração de renda nos países mais desenvolvidos e, com ela, a influência do mercado sobre os representantes eleitos no processo decisório de governos (Reich, 2013; Streeck, 2014). O diálogo social institucionalizado, por outro lado, apresentou-se como contrapeso a tal influência, tendo como estratégia ampliar a participação dos representados. A discussão sobre democracia representativa e participação não é nova e remete, inicialmente, ao estudo dos modelos de democracia. O propósito, todavia, não é discorrer longamente sobre eles ou sobre a questão da representação e participação direta, assuntos extensos e complexos, mas apenas ressaltar a relação entre economia e política, entre mercado e participação, funda-

mentada em uma interpretação específica dos modelos de democracia (Macpherson, 1979).

Como apontado por Sipioni e Silva (2013), já no início século XX, discutia-se a preponderância da representatividade sobre a participação nos modelos democráticos, sendo que, na primeira metade desse século, estudiosos como Weber e Kelsen supervalorizavam o papel dos mecanismos de representação, enquanto, na segunda metade, autores como Habermas já levantavam a necessidade de ampliar os mecanismos de participação.

Entretanto, para chegar à discussão proposta neste artigo, é preciso combinar os aspectos econômico e político na análise da democracia. Macpherson (1979) faz esse movimento com o conceito de democracia liberal ao juntar representação política e mercado livre. A partir daí, apresenta três modelos teóricos de democracia, dos quais o mais interessante para este estudo é o denominado democracia de equilíbrio.

O modelo inicial, denominado por ele de democracia protetiva, foi apresentado pelos utilitaristas Jeremy Bentham e James Mill. Nele, a defesa da propriedade privada era primordial e entendia-se necessário o voto secreto, periódico e universal para garantir a felicidade para o maior número de pessoas, preceito da filosofia utilitarista. A raiz da democracia nesse modelo estava, portanto, na segurança da propriedade privada e na garantia do voto. Não havia preocupação com a igualdade social ou com a transformação da sociedade, pois a defesa da democracia se baseava na conservação de interesses individuais por meio do voto e não pela transformação social.

O segundo modelo, chamado de democracia desenvolvimentista, foi desenhado por John Stuart Mill e, segundo MacPherson (1979), prevaleceu até meados do século XX. Em vez de centrar-se na defesa da propriedade privada, como o anterior, esse modelo se preocupou com a desigualdade social por considerá-la um obstáculo ao pleno exercício da democracia. Isso ocorre porque a visão de ser humano implícita no modelo o entendia não como mero consumidor ou proprietário, mas como um desenvolvedor e desfrutador de suas potencialidades plenas. Por esse motivo, a democracia não se resumiria ao sufrágio, embora isso fosse um de seus aspectos essenciais, e passaria a ter um valor moral na busca pelo desenvolvimento da humanidade.

O terceiro modelo, denominado democracia de equilíbrio, prevalecia no momento em que Macpherson (1979) elaborou seu livro e se fortaleceu com a ascensão do neoliberalismo. Esse modelo, intimamente ligado aos mecanismos de mercado e posto em marcha depois da segunda guerra, corresponde aproximadamente ao que Streeck chamou de "capitalismo democrático". A democracia é inserida na lógica do mercado, os cidadãos são vistos como consumidores e os políticos como empreendedores em busca de voto e, consequentemente, da permanência no poder. Ela se torna, dessa maneira, apenas um mecanismo de escolha de governos, garantindo aparentemente o exercício da soberania popular, o que indica o equilíbrio entre representantes eleitos e eleitores representados.

Contudo, o efeito da desigualdade social

entre representantes e representados e na soberania popular não é considerado. Além disso, como o aspecto fundamental desse modelo é o sufrágio universal, tratando-se de uma visão meramente procedimental da democracia, é comum que a sociedade só se mobilize nas eleições, restando uma conveniente apatia depois de divulgados os resultados das urnas. Embora observado desde o pós-guerra, esse modelo acabou se fortalecendo, no contexto neoliberal, com o reforço da visão individualista – uma cabeça, um voto –, sobrevalorizando o sistema representativo em contraponto à participação, o que compromete o papel da mobilização (Estanque, 2006). O mecanismo democrático corresponderia apenas à competição por votos de políticos que obteriam o direito de governar até a próxima eleição, sendo que o resultado não representaria necessariamente a decisão da população sobre as políticas a serem implementadas, apenas definiria o governante. Não obstante, a eleição periódica serviria como uma espécie de proteção para a população contra a tirania do eleito.

Procurava-se, assim, por meio da eleição periódica de representantes, amenizar as tensões entre economia capitalista e democracia representativa inerentes ao que Streeck (2011, p. 7) caracterizou como capitalismo democrático:

> ... uma economia política guiada por dois princípios ou regimes de alocação de recursos conflitantes: um opera de acordo com a produtividade marginal, ou o que é revelado como mérito pelo "livre jogo das forças de mercado", e outro baseado na necessidade ou direito social, definidos pelas escolhas coletivas da política democrática [tradução dos autores].

Nos 30 anos posteriores à segunda guerra, o controle político subordinou o poder econômico num quadro em que a intervenção do Estado resultou em maior estabilidade econômica e menor desigualdade social nos países desenvolvidos (Piketty, 2014; Reich, 2013), o que não significa a ausência de crises (Streeck, 2011). A atuação de sindicatos de trabalhadores, o objetivo social e governamental do pleno emprego e o próprio controle estatal sobre determinados setores da economia garantiram, de certa maneira, o equilíbrio instável sobre o qual repousava a democracia no período, isto é, o arranjo político, numa conjuntura de crescimento econômico, era suficientemente flexível para acomodar os interesses de direita e esquerda, de pobres e ricos, das demandas do mercado e dos direitos sociais. No entanto, essa tensão teria sido apenas amenizada num contexto favorável, mas não eliminada, uma vez que é inerente ao capitalismo democrático ou à democracia de equilíbrio.

A democracia de equilíbrio, ao colocar como pressuposto básico o sufrágio universal, despe-se de qualquer valor moral quanto à mudança desejada pelo conjunto da sociedade. Entretanto, é possível imaginar que a simples outorga do direito ao voto a todo cidadão acarretaria a ascensão da classe trabalhadora ao poder, já que o número de operários superaria com folga o de capitalistas. De fato, alguns socialistas pensavam que o sufrágio universal fosse a maior ameaça ao sistema capitalista (Przeworski, 1988).

Na realidade, a maioria operária não se refletiu em votos para os socialistas como se esperava. Ao contrário, para serem eleitos e conquistarem certo poder político, parte do

espectro político socialista fez concessões aos seus ideais iniciais. Por exemplo: o endosso à propriedade privada e a proteção ao lucro, que acabaram por fortalecer o próprio capitalismo (Przeworski, 1988). Contudo, é preciso considerar que, de certo modo, o arranjo da democracia de equilíbrio ou do capitalismo democrático no pós-guerra foi bem-sucedido ao matizar o medo que a direita tinha dos pobres e a desconfiança que a esquerda nutria dos ricos (Streeck, 2011). A pauta que compatibilizava interesses era a defesa de um capitalismo com políticas sociais implementadas pelo Estado.

Para MacPherson (1979), não seria surpresa verificar a migração de partidos socialistas para o campo social-democrata, uma vez que, para ele, em qualquer sistema partidário, era importante que o partido adotasse uma posição mediana, de equilíbrio entre os conflitos de classe, caso pretendesse adquirir votos da maioria necessários para vencer as eleições. Posições radicais não tinham perspectiva de vitória em votações majoritárias. Outro ponto a trazer a necessidade de posições medianas decorre da relação estreita no capitalismo entre os desempenhos econômico e político. Era preciso proteger a propriedade privada e o lucro porque delas dependiam o crescimento da economia e, consequentemente, a distribuição da renda na sociedade. Vem daí um dos vínculos mais importantes entre democracia e capital e uma das barreiras mais fortes para a adoção de medidas que contrariem os interesses deste último. Na mesma linha, Offe e Ronge (1975, p. 140) afirmam que qualquer governo numa sociedade capitalista depende do capital. A natureza das forças políticas que sobem ao poder não afeta essa dependência, pois ele é estrutural: uma característica do sistema e não dos ocupantes do governo, vencedores das eleições. Por isso, no contexto capitalista e, sobretudo, neoliberal, “estar no poder não significa necessariamente ter muito poder” (Przeworski, 1988, p. 77).

TRANSIÇÃO ENTRE MODELOS: RUMO À DEMOCRACIA NUM CONTEXTO NEOLIBERAL

O Estado de bem-estar social montado nos países desenvolvidos no pós-guerra se fragilizou com a crise econômica de meados da década de 1970, motivada, basicamente, pela queda da produtividade e do lucro. Na esteira dessa crise, os partidos social-democratas também se fragilizaram e perderam força política para os partidos conservadores, que difundiam o discurso da ineficiência do Estado criado pelos adversários e a necessidade urgente e evidente de sua diminuição (Przeworski, 1988).

No campo econômico, o modelo keynesiano de intervenção do Estado na economia foi posto em causa pelo discurso liberal. Tal discurso se aproveitou habilmente do contexto de crise econômica para relacioná-la às políticas sociais e de pleno emprego então implementadas. O argumento era de que a intervenção do Estado afastou o investimento privado, quer pelo efeito *crowding out,* quer pela regulamentação ou tributação da propriedade e do capital.

No campo político, a ideia a ser difundida era de que o tamanho excessivo do Estado provocava também uma crise de governabilidade gerada pelo excesso de demandas, que dificultavam o alcance de consensos para a boa gestão (Santos, 2005b). O discurso da

falta de governabilidade pôde ser observado tanto em países desenvolvidos quanto em desenvolvimento. Nos primeiros, foram adotadas medidas para diminuir as demandas do Estado; nos últimos, a governabilidade foi frequentemente mantida por regimes autoritários (Fiori, 1997).

Evidentemente, a crise econômica da década de 1970 coincidia com as políticas públicas que demandavam maior intervenção estatal, mas daí não se segue que essa teria sido a causa daquela. De qualquer modo, o contexto possibilitou aos conservadores a adoção de um discurso, legitimado pelas urnas: a necessidade de libertar o acúmulo dos grilhões impostos anteriormente pela social democracia (Dupas, 1998). E, como mencionado, o discurso foi tão forte que produziu modificações inclusive nos partidos progressistas.

A partir daí estava aberto o caminho para a implantação de políticas neoliberais nos anos 1980. Se antes a democracia era fundamental para definir a alocação dos recursos por meio da intervenção estatal e sua política econômica, no contexto neoliberal, o que importava era a adoção da política econômica considerada saudável (*sound policy*). É secundária a preocupação se as medidas seriam adotadas por regimes políticos democráticos ou autoritários. Anderson (2008) ressalta a flexibilidade da ideologia neoliberal no que tange à defesa da democracia. Ela seria bem-vinda somente se não interferisse na liberdade dos agentes econômicos. Um dos exemplos mais ilustrativos dessa flexibilidade foi o Chile de Pinochet e dos *Chicago boys*, grupo de economistas chilenos de orientação liberal formados na Universidade de Chicago.

Os discursos reformistas que vendiam a solução da crise econômica e de governabilidade foram centrados, basicamente, em duas dimensões: uma econômico-financeira, ligada à necessidade de um ajuste fiscal, e outra institucional-administrativa, referente à imperiosa mudança do aparato estatal com o objetivo de enxugá-lo para aumentar sua eficiência. O problema desses discursos é que a dimensão sociopolítica do Estado foi relegada ao segundo plano (Paula, 2005), já que não se diagnosticava qualquer problema de legitimidade na crise (Santos, 2005b).

Apesar do discurso, o que se observou em governos conservadores que adotaram políticas neoliberais foi o aumento dos gastos do governo, principalmente com os subsídios e juros da dívida pública nacional (Dupas, 1998), o que colocou em xeque a tese de falta de governabilidade em razão do gasto excessivo do Estado. De qualquer forma, ao longo dos anos 1990, organismos multilaterais, como FMI e Banco Mundial, passaram a ver como instrumentos para a gestão econômica e a governabilidade questões programáticas e normativas sem qualquer análise política. A pauta consistia em reformas práticas para o ajuste fiscal e pró-mercado (Fiori, 1997). As medidas elencadas no consenso de Washington já referido e a penetração do gerencialismo no setor público são dois exemplos desse movimento.

Na economia, como já mencionado, o que as políticas neoliberais trouxeram ao defender ajustes fiscais severos e cortes dos gastos estatais foram programas de estabilidade que, em vez de produzir o crescimento econômico, causaram recessão. Na administração pública, o gerencialismo voltou-

-se para a gestão interna negligenciando a necessidade de participação social (Tarragó et al., 2015). O fortalecimento do mercado e a adoção das receitas preestabelecidas fizeram com que governos eleitos não necessariamente governassem de acordo com as demandas dos eleitores, já que estavam sujeitos ao poder econômico. Sindicatos de trabalhadores e redes de proteção social foram enfraquecidos. Aos poucos, anunciou-se uma crise de legitimidade em que a política passou a ser vista mais como problema do que solução, uma vez que a sociedade via seu poder de influência se reduzir e sua participação se restringir, praticamente, nas votações periódicas (Tarragó et al., 2015).

Já se comentou que, no neoliberalismo, a democracia não é um valor em si, já que o essencial seria a liberdade econômica dos indivíduos (Anderson, 2008). Além disso, trata-se de uma democracia formal relativa à possibilidade de votar e ser votado, ou seja: democracia de equilíbrio conforme os modelos apresentados anteriormente. Esperava-se o progresso econômico e social como resultado da democracia formal e liberdade econômica, entretanto, o que se verificou até a crise econômica de 2008 foi o aumento da desigualdade de renda (Piketty, 2014) e a intromissão cada vez maior de grandes corporações no ambiente das decisões políticas. Com a crise dos Estados, os chamados mercados começaram a ditar, quase sem contrapeso, o que os governos presumivelmente soberanos e democráticos deveriam fazer (Streeck, 2011). O processo de financeirização da economia mundial (Chesnais, 1996), resultante em boa medida da política neoliberal de desregulamentação financeira, esvaziou a autonomia dos Estados na definição da política econômica (Dupas, 1998), como pôde ser observado no caso grego de 2015.

Outro exemplo é a doutrina da austeridade fiscal (Islam, 2014) imposta a diversos governos independentemente da coloração partidária, apesar dos resultados negativos alcançados pelos que já a praticaram e da controvérsia teórica sobre sua efetividade para gerar crescimento econômico. As políticas de ajuste fiscal têm sido apresentadas à sociedade como urgentes, inevitáveis e inegociáveis, ou seja, não há espaço para o debate de alternativas. Isso significa, em outras palavras, um esvaziamento também da democracia, pois os poderes de decisão não estão mais com os eleitos, mas sim com os agentes externos (Przeworski, 1993). Esse conjunto de coisas tem levado a um clima social tenso, com protestos e paralisações nos países que as têm adotado, haja vista a inexistência de abertura para discussões a respeito de soluções alternativas. Para se contrapor a essas políticas, estavam abertos apenas os protestos e questionamentos judiciais, excluindo o plano político, ao qual era inegociável a aprovação das medidas de ajuste (Papadakis & Ghellab, 2014).

Entre 2008 e 2009, houve um breve interregno com políticas intervencionistas e ampliação da participação social, vista como uma forma de mitigar os efeitos da crise. Contudo, as políticas neoliberais foram retomadas em 2010, sobretudo na Europa, mesmo diante da contestação social e de especialistas (Krugman, 2012; Stiglitz, 2010). Foi justamente após garantida a liquidez pela injeção de grandes valores no mercado pelo Estado, que o mercado e os agentes externos impuseram a razão do ajuste fiscal como forma de garantir o pagamento de seus empréstí-

mos. Não havia alternativa e, com isso, o diálogo social encetado no pós-crise se exauriu, porque foi visto como grande empecilho para a continuidade ou retomada das reformas liberalizantes (OIT & AICESIS, 2013). No momento em que políticas neoliberais foram retomadas, agravou-se a crise de governabilidade.

A análise histórica da relação entre neoliberalismo e democracia revela que o aprofundamento das políticas neoliberais, tendo a liberdade econômica individual como fundamento da sociedade, voltou a tensionar as relações contraditórias amenizadas no pós-guerra, distanciou o controle político do poder econômico e reforçou o caráter meramente formal da democracia.

SUPERAÇÃO DO MODELO DE EQUILÍBRIO: PARTICIPAÇÃO SOCIAL E O CASO DOS CONSELHOS ECONÔMICOS E SOCIAIS

A ampliação da participação popular seria uma alternativa, apontada por MacPherson (1979), para romper com esse modelo de democracia liberal prevalente. O modelo chamado por ele de democracia participativa sugere a criação de uma democracia inclusiva, não restrita ao sistema político representativo e, enfim, ciosa de seu aspecto moral.

Na segunda metade do século XX, vários autores começaram a entender que a ruptura do modelo de democracia de equilíbrio seria possível apenas por meio da ampliação da participação social, como é o caso já referido de Habermas. Surgiram então correntes teóricas distintas, mas favoráveis à ampliação da participação social como forma de fortalecer a democracia. Lüchmann (2014) sistematizou as três principais correntes existentes: a primeira defende que o associativismo pode gerar um capital social, em contraponto ao individualismo inerente ao capital financeiro, ao trazer ganhos à sociedade, fazendo-a mais cooperativa, solidária e tolerante; a segunda trabalha a questão dos movimentos sociais que podem ter origem de uma ação coletiva para contestar e mudar uma realidade política ou cultural; a terceira corrente traz a possibilidade de se reforçar o papel da sociedade civil, como núcleo de discussão de problemas políticos e econômicos que surge com base uma ação comunicativa para questionar a ordem vigente em que o Estado e o mercado se sobrepõem ao indivíduo.

Em qualquer das correntes resumidas antes, a participação social passa a ter um papel fundamental para se contrapor aos efeitos do neoliberalismo sobre os regimes democráticos. Ainda segundo Lüchmann (2014), a participação social pode gerar três efeitos aptos a fortalecerem o progresso democrático. O primeiro é individual, ligado à maior conscientização do cidadão de seus direitos e deveres, bem como à necessidade de maior participação política, provendo-o de capacidade para julgamentos autônomos. O segundo é público, ligado ao aumento do vínculo social e à maior sensibilidade aos problemas sociais. O terceiro efeito é político-institucional, ligado à ampliação e à qualificação da representação política, ao exigir maior prestação de contas dos representantes, uma vez que impõe maior poder de resistência em face da distribuição desigual de poder.

Por meio da participação social, novas so-

luções poderiam surgir e ficar evidente que haveria espaço para o debate de alternativas em oposição à retórica do pensamento único que desencadeou um processo de crise moral da democracia representativa com a perda da distinção dos partidos (Fiori, 1997). Nessa questão, surge um interessante paradoxo, pois foi justamente no momento em que se consolidou a existência concomitantemente de capitalismo e democracia, com a garantia do sufrágio universal, que se perdeu o encanto com a democracia e afloraram as crises de legitimidade.

Esse desencanto não seria revertido apenas com a ampliação da participação social. De acordo com Avritzer e Santos (2002), o modelo de democracia hegemônico, que se confunde com a democracia de equilíbrio apresentada por Macpherson (1979), apresentou duas grandes patologias: a apatia social e a percepção de que os eleitos não representam os eleitores. No entanto, ambas seriam funcionais na democracia de equilíbrio, uma vez que a primeira desmobiliza a sociedade no debate de questões importantes e o transfere para as esferas do executivo e legislativo, e a segunda marca a separação dos interesses do eleito e do eleitor, apesar do voto. Para Macpherson (1979), esses dois aspectos, presentes no modelo democrático predominante, são estruturais e devem permanecer enquanto não for trabalhada a questão da desigualdade social, sob pena de ruptura do modelo. Os "recalcados" mencionados anteriormente, críticos do *establishment*, expressão da crise da democracia, seriam fruto dessa desigualdade legitimada pelo Estado, o que teria levado ao distanciamento entre os interesses das elites e do povo.

A desigualdade social afeta o aspecto democrático e interfere diretamente na igualdade política, a qual se restringiu no regime neoliberal basicamente ao sufrágio universal. O aumento da desigualdade interfere na igualdade de direitos civis e políticos, pois os recursos econômicos podem ser convertidos em direitos políticos. Os direitos políticos, para serem exercidos, não se esgotam pelo voto. É necessária, ainda, a possibilidade de participação e interferência no processo democrático e, nisso, a disponibilidade de recursos econômicos importa para a efetivação dos direitos políticos (Kerstenetzky, 2002), principalmente pelo aumento do valor necessário para o financiamento das campanhas.

Ademais, a capacidade associativa entre os cidadãos, com o objetivo de influir na esfera pública, sofre interferência dessa desigualdade, porque há correntes teóricas. Como expõem Silva e Zanata Jr. (2008), a desigualdade extrema impede e desestimula o engajamento das classes subalternas e das classes do alto da pirâmide social, que apresentam outros instrumentos de acordo. A coparticipação entre ambos os extremos da pirâmide social é afetada, já que a distância social cria fortes barreiras de relação entre indivíduos e grupos, ou seja, quanto mais afastadas socialmente as classes, menor a probabilidade de construir relações e interesses comuns.

No Brasil, no início do funcionamento do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, verificou-se a dificuldade de coparticipação dos extremos da pirâmide: empresários e movimentos sociais. A classe empresarial entendeu que a pressão por políticas públicas que lhe fossem favoráveis poderia

ser exercida por outros meios, enquanto os movimentos sociais, raramente escutados nas definições de grandes políticas para o país, adotaram posições radicais que travaram a possibilidade do diálogo social (Fleury, 2006).

Estanque (2006) observa que o aumento da desigualdade verificado no período de implementação das políticas neoliberais afastou o cidadão da participação nos rumos políticos do Estado, gerou uma crise no sistema representativo e levou o eleitor a vincular a atividade política a práticas suspeitas. Toda essa realidade de predomínio ideológico neoliberal acabou desinteressando o cidadão de interferir na mudança dos rumos por meio de um sistema político desacreditado. Como afirmam Tarragó et al. (2015, p. 16): "A crise de legitimidade é tão profunda que a política deixou de ser a solução para tornar-se parte do problema".

Na mesma linha, Macpherson (1979) e Kerstenetzky (2003) afirmam que a desigualdade pode trazer uma apatia das classes sociais mais baixas, principalmente pela falta de poder de influência no processo decisório, já que não dispõe de recursos aptos a efetuar o financiamento de campanhas, gerando, com isso, uma ideia de conformismo ao entender não ser possível mudar a estrutura econômica vigente.

Por outro lado, os teóricos defensores do modelo de democracia de equilíbrio entendem que esse sistema democrático de elite permite trazer um equilíbrio ótimo entre o interesse da elite econômica e a soberania popular nos moldes do período posterior à segunda guerra. No entanto, é preciso considerar que, nessa época, o equilíbrio democrático assentava-se precariamente na redução da desigualdade social e, consequentemente, na possibilidade de participação política decorrente da política econômica de intervenção estatal ou do controle político sobre o poder de mercado. A tensão social voltou a subir com as políticas liberalizantes e a concentração de renda delas decorrente. Se o poder de mercado em fazer valer seus interesses se ampliou nesse período, a apatia social prevaleceu na manutenção e busca de direitos.

Como um dos principais instrumentos associativos de classes subalternas, os sindicatos poderiam exercer um papel de contrapeso ao poder econômico das grandes corporações, mesmo numa democracia de equilíbrio em contexto neoliberal. No entanto, o desemprego, a desregulamentação dos mercados de trabalho e as crises acabaram diminuindo seu poder de influência nas decisões econômicas. Com isso, os movimentos sindicais entraram numa grave crise no mundo no final da década de 1980 (Santos, 2005a).

As reformas neoliberais no mundo do trabalho trouxeram uma descrença no processo de associação sindical, com perda de seu poder e com contestação de sua legitimidade. A flexibilização das relações trabalhistas e o processo de descentralização da produção, ambos ligados à lógica econômica neoliberal, contribuíram para que isso ocorresse já que apresentou maior divisão dos trabalhadores.

A divisão entre os trabalhadores é traduzida por Santos (2005a) em duas formas de sindicalismo: de contestação e de participação. Enquanto o primeiro centra suas forças

na contestação do capital, rejeitando tudo a ele atrelado, o outro se propõe a participar, inclusive com coligações a partidos políticos, com submissão maior ao capital. Essa dicotomia acabou acarretando uma divisão e suspeição entre os movimentos sindicais. Na realidade, como aponta, Santos (2005a), ao contrário do que se pensava do movimento operário do século XIX, foram os capitalistas de todo o mundo que se uniram nesse processo de globalização e não os operários. O movimento operário ficou mais preocupado com questões internas, relativas ao valor do salário ou ao desemprego, enquanto os empresários e governos centraram suas preocupações nas políticas econômicas internacionais, o que acabou reforçando a desigualdade política existente. A institucionalização de um diálogo social com a participação direta da sociedade civil tem sido pensada e praticada em diversos países como alternativa para reduzir a desigualdade política entre trabalho e capital. A Organização Internacional do Trabalho (OIT, 2007) apresenta recomendações aos integrantes quanto ao aspecto de abertura ao diálogo e reforça a importância de fortalecimento das instituições representativas.

Avritzer e Santos (2002) apresentam a importância da participação social para se contrapor à concepção hegemônica de democracia. Com efeito, eles afirmam que as sociedades capitalistas consolidaram essa posição hegemônica para que fosse controlada e estabilizada a tensão gerada entre democracia e capitalismo, evitando uma sobrecarga de demandas democráticas. A participação social seria um instrumento, portanto, contra-hegemônico, já que permitiria a inovação democrática com a inclusão de temas ignorados pelo sistema político e geraria a sensação de pertencimento.

Na mesma linha, Estanque (2006) sustenta que a participação social com a criação de políticas favoráveis a esse aspecto pode minorar bastante os efeitos da desigualdade política e econômica verificada pela democracia liberal que se viu elitista, mas, para isso, entende ele que é preciso promover uma mudança cívica, empoderando o sujeito social com um papel ativo em contraponto ao individualismo neoliberal.

Esse ponto do sujeito social também é lembrado por Macpherson (1979), para quem o aumento da participação somente será possível quando houver uma mudança de visão do ser humano consumidor, trazendo-se novamente um valor moral à sociedade de busca do desenvolvimento da humanidade. Apesar do contexto neoliberal, o sujeito social deve deixar de ser apenas o trabalhador atomizado do início do século XIX e passar a ser entendido como os movimentos sociais organizados institucionalmente, com o propósito de serem capazes de fazer frente ao grande capital que está plenamente empoderado nesta sociedade (Houtart, 2007).

Da mesma forma, Santos (2005a) expõe a necessidade de revisão do modelo sindicalista e defende que seja ampliada sua visão operária para uma mais cidadã, introduzindo o princípio da solidariedade em seus ditames. Sua preocupação deve ultrapassar a mera relação de produção, ou seja, a defesa apenas dos empregados por melhores salários e condições de trabalho. Os sindicatos devem começar a se preocupar com toda forma de exclusão social e trazer para seu seio interesses também dos desempregados, idosos, jovens etc. Em suma, ainda que

num contexto neoliberal e de desigualdade social, a ampliação do processo da participação social seria o necessário contraponto à influência do capital sobre a política.

Essa perspectiva chegou a ser vivenciada no Brasil com o funcionamento do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, o qual, apesar do problema inicial apontado, estabeleceu um diálogo entre todos os agentes partícipes do diálogo. As opções não ficaram restritas aos interesses corporativos, mas vislumbraram soluções melhores para o país.

Contudo, Kerstenetzky (2003) questiona a defesa irrestrita de que a ampliação do processo de participação social pode neutralizar a desigualdade política e acarretar um progresso democrático. Essa crítica decorre da análise de que a desigualdade política é consequência da desigualdade social, como também concorda MacPherson (1979). Sem alterar a desigualdade econômica, a simples participação não tem o efeito de diminuir a desigualdade política. Nesse sentido, à medida que o neoliberalismo tende a reforçar a desigualdade social, torna-se difícil considerar a participação social como alternativa viável.

Com efeito, nesse mesmo sentido, Silva e Zanata Jr. (2008) afirmam que o associativismo tende a replicar a diferença social existente, contrapondo-se à visão mais favorável da sociedade civil. Para eles, o processo de participação social é marcado por uma segmentação fundamentados em recortes socioeconômicos, replicando-se as desigualdades constitutivas da sociedade.
O problema trazido por Sipioni e Silva (2013) é que, quando o processo de participação é institucionalizado, como visto em conselhos econômicos e sociais, ao ser representativo, ele replica as mesmas questões relativas à representação política, ou seja, a participação não é efetivamente aberta à sociedade civil, mas feita por representantes com pouca necessidade de prestação de contas e com preponderância para aqueles com maior poder econômico e cultural, sendo que a indicação do representante é feita pelo próprio governo ou entidade.

O Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social brasileiro é um exemplo disso, ao trazer preponderantemente, em sua composição inicial, a classe empresarial com seus componentes majoritários do estado com maior poder econômico no país: São Paulo (Pinto, 2004).

Assim, a despeito da possibilidade de o processo de participação social trazer efeitos democráticos, o que se tem visto, em sua institucionalização, é a réplica dos problemas da democracia representativa e a preponderância das desigualdades sociais.

Avritzer e Santos (2002) também levantam esse problema da participação social que se tem visto na concepção hegemônica de democracia liberal. Ela sofre dois tipos de pressão: ser combatida ou ser cooptada.

Essas pressões refletiram, na perspectiva de participação, no âmbito do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. Com sua criação, os agentes envolvidos não acreditavam no novo espaço institucional, enxergando-o como um ambiente arriscado tendente a ser monopolizado pelo governo ou por agentes estratégicos, vinculados a determinados interesses, em detrimento do

diálogo aberto e profícuo (Cardoso Jr, Santos & Alencar, 2010).

Para Kerstenetzky (2003), uma sociedade civil densa, mais participativa, pode até diminuir os impactos da cooptação realizada, mas não quer dizer que isso trará equilíbrio na participação política. Assim, a desigualdade política somente poderia ser minorada por duas formas: reformas pontuais no processo eleitoral, citando como exemplo o financiamento público de campanha, e a regulação da mídia, ou políticas redistributivas, incidindo sobre a concentração de riquezas.

Outro problema é que as políticas neoliberais ensejaram frequentemente nos anos 1990 e 2000 crises econômicas em maior ou menor grau. Em momentos de crise, o diálogo social é limitado e o mercado e agentes externos têm maior liberdade para impor suas visões como algo inegociável e urgente (Papadakis & Ghellab, 2014).

A experiência dos Conselhos Econômicos e Sociais da Espanha e de Portugal, após a crise de 2008, demonstra essa limitação, pois grandes decisões foram tomadas, sob forte pressão, sem abertura para discussão (OIT & AICESIS, 2013).

Para exemplificar, convém citar dois casos marcantes. Em 2013, foi aprovada na Espanha a reforma previdenciária, alterando, entre outras coisas, a idade mínima para concessão da aposentaria e, apesar de existir um histórico de diálogo naquele país a respeito de temas previdenciários, sendo o Pacto de Toledo um marco nesse aspecto, ela passou sem possibilitar um processo de participação efetivo, em razão da urgência apresentada (Molina & Miguélez, 2014). Em Portugal, a limitação foi ainda mais evidente, pois, ao assinar o memorando de entendimento com a *Troika* (Comissão Europeia, Fundo Monetário Internacional e Banco Central Europeu), em troca de empréstimos do Banco Central Europeu, foi necessário efetuar ajustes impostos por órgãos externos. O foco acabou sendo o ajuste fiscal, a despeito dos desequilíbrios a serem gerados, sem abertura para a apresentação de outros pontos (Penada, 2014).

Com efeito, apesar da perda de legitimidade do sistema representativo, do próprio esvaziamento do poder político, exercido pelo grande capital e por agentes externos, da grande desigualdade social existente e das crises econômicas que minam o debate democrático, a ampliação do processo da participação e do diálogo social institucionalizado tem sido apresentada como possível solução para os limites da democracia representativa, como no caso dos conselhos econômicos e sociais criados em diversos países no período neoliberal.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A democracia liberal pode configurar um padrão específico de desenvolvimento econômico capitalista com perfil socialmente inclusivo e amenizar as tendências à desigualdade e à exclusão social como se deu com o Estado de bem-estar social montado na segunda metade do século XX. Entretanto, a mesma democracia liberal pode justamente reforçar o círculo da desigualdade e exclusão social. Por isso, acreditamos não ser possível compreender a democracia fora do quadro econômico geral. A ideologia neoliberal interrompeu a preocupação com a desigualdade

e o próprio desenvolvimento social, defendidos pelo Estado de Bem-Estar Social, mormente nos países em desenvolvimento, e transferiu ao mercado e ao indivíduo atomizado a solução das mazelas da sociedade.
O resultado das políticas neoliberais para a democracia, sobretudo com o reforço da desigualdade social, foram as graves crises de representação e legitimidade verificadas no final do séc. XX e início do séc. XXI, que comprometem sua própria sobrevivência. Diante da crise democrática, surgiu o debate sobre as alternativas à democracia liberal e representativa. A participação social apareceu invariavelmente como opção para solucionar a crise. Canais de diálogo institucionalizados, inclusivos e participativos, apareceram nesse contexto como meio de operacionalizar a participação social, como os Conselhos Econômicos e Sociais.

De fato, o diálogo social se mostra essencial para tentar encontrar pensamentos inovadores, para além de políticas neoliberais como os ajustes fiscais, possibilitar a concertação social e motivar a participação dos cidadãos nas decisões políticas. Mais do que isso, faz-se necessária a rediscussão do aspecto moral da democracia, sem se centrar apenas em procedimentos. Para que isso ocorra, é importante a redução da desigualdade política e a garantia de sistemas sociais, com a inclusão da sociedade civil no processo de escolha das políticas públicas.

Entretanto, no contexto neoliberal, mesmo o diálogo social institucionalizado talvez não seja suficiente para superar a democracia meramente formal, porque os espaços de diálogo tendem a ser cooptados, dada a ampliação da força do mercado sobre a política, e reproduzir as políticas neoliberais legitimadas apenas formalmente pelo voto. O neoliberalismo está na raiz do problema porque, ao reproduzir e aprofundar a desigualdade social e reduzir a regulação estatal, libera o poder econômico para capturar de diversas maneiras os representantes, interromper diálogos alternativos e contaminar os espaços democráticos representativos, além de torná-los instâncias meramente legitimadoras de seus interesses. A experiência dos conselhos econômicos e sociais parece sinalizar os limites do diálogo social institucionalizado.

REFERÊNCIAS

Anderson, P. (2008). Balanço do Neoliberalismo. In: Sader, Emir et al. Pós-neoliberalismo. *As políticas sociais e o Estado democrático.* São Paulo: Paz e Terra.

Avritzer, L., & Santos, B. de S. (2002). Para ampliar o cânone democrático. In: Santos, Boaventura de Sousa (org.), *Democratizar a democracia:* Os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

Cardoso Jr., J. C., Santos, J. C., & Alencar, J. (2010). *Diálogos para o Desenvolvimento*: A experiência do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social sob o governo Lula. Brasília: IPEA.

Chesnais, F. (1996). *A mundialização do capital.* São Paulo: Xamã.

Dupas, G. (1998). A lógica econômica global e a revisão do Welfare State: A urgência de um novo pacto. *Estudos Avançados*, 12(33), 171/183.

Estanque, E. (2006). A questão social e a democracia no início do século XXI. *Revista Finisterra*, (55-56-57), 77-99.

Evans, P. (2003). Além da "Monocultura Institucional": instituições, capacidades e o desenvolvimento deliberativo. *Sociologias*, (9), 20-63.

Fiori, J. L. (1997). Globalização e governabilidade democrática. *Physis – Revista Saúde Coletiva*, 7(1), 137/161.

Fleury, S. (2006). O Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social do Governo Lula. In: Martins, Paulo Emílio Matos, & Pieranti, Octavio Penna. *Estado e Gestão Pública.* Visões do Brasil contemporâneo. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV.

Fukuyama, F. (2006). *The End of History and the Last Man*. Nova York: Free Press.

Houtart, F. (2007). Os movimentos sociais e a construção de um novo sujeito histórico. In: *A teoria marxista hoje*: Problemas e perspectivas. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).

Islam, I. (2014). The rise and decline of the fiscal austerity doctrine: Implications for the Euro area crisis. In: Papadakis, Konstantinos, Ghellab, Youcef. *The governance of policy reforms in southern Europe and Ireland:* Social dialogue actors and institutions in times of crisis. Genebra: OIT.

Kerstenetzky, C. L. (2002). Por que se importar com a desigualdade. *Dados. Revista de Ciências Sociais,* 45(4), 649/675.

Krugman, P. (2012). *Um basta à depressão econômica.* Rio de Janeiro: Elsevier.

Lüchmann, L. H. H. (2014). Abordagens teóricas sobre o associativismo e seus efeitos democráticos. *Revista Brasileira de Ciências Sociais,* 29(85), 159/178.

Macpherson, C. B. (1979). *The life and times of liberal democracy*. Oxford: Oxford University Press.

Molina, O., Miguélez, F. (2014). From negotiation to imposition: Social dialogue in times of austerity in Spain. In: Papadakis, Konstantinos, & Ghellab, Youcef. *The governance of policy reforms in southern Europe and Ireland:* Social dialogue actors and institutions in times of crisis. Genebra: OIT.

Offe, C., & Ronge, V. (1975). *Theses on the Theory of State.* New German Critique, (6), 137-147.

Organização Internacional do Trabalho (2007). *Fortalecimiento de los mecanismos institucionales para el diálogo social.* Lima: Oficina Regional para América Latina y el Caribe.

Organização Internacional do Trabalho, & AICESIS – Associação Internacional dos Conselhos Econômicos e Sociais e Instituições Similares (2013). *The Role and Impact of Economic and Social Councils and Similar Institutions (ESC-Sis) in the Response to the Global, Financial, Economic and Jobs Crisis.* Madri: Governance and Tripartism Department – Internacional Labour Organisation.

Papadakis, K., & Ghellab, Y. (2014). Introduction: Policy reform in southern Europe and

Ireland and the role of social dialogue. In: Papadakis, Konstantinos, & Ghellab, Youcef. *The governance of policy reforms in southern Europe and Ireland:* Social dialogue actors and institutions in times of crisis. Genebra: OIT.

Paula, A. P. P. de (2005). Administração Pública Brasileira entre o gerencialismo e gestão social. *RAE-Revista de Administração de Empresas,* 45(1), 36-49.

Penada, J. A. da S. (2014). Social dialogue as a new method of governance in Portugal. In: Economic and Social Council of Spain. *The Economic and Social Councils in Latin America and the European Union:* Practical experiences of social dialogue. Madri: EUROsociAL Programme.

Piketty, T. (2014). *O capital no século XXI.* Rio de Janeiro: Intrínseca.

Pinto, C. R. J. (2004). A Sociedade Civil "Institucionalizada". *Política e Sociedade*, 3(5), 101-117.

Przeworski, A. (1993). A falácia neoliberal. *Lua Nova*, (28-29), 209/225.

Przeworski, A. (1998). A social-democracia como fenômeno histórico. *Lua Nova*, 4(3), 41-81.

Reich, R. (2013). Aftershock. *The Next Economy and America's Future.* Nova York: Random House.

Santos, B. de S. (2005a). Teses para a renovação do sindicalismo em Portugal, seguidas de um apelo. In: Estanque et. al. *Mudanças no trabalho e ação sindical:* Brasil e Portugal no contexto da transnacionalização. São Paulo: Cortez.

Santos, B. de S (2005b). A crítica da governação neoliberal: O Fórum Social Mundial como política e legalidade cosmopolita subalterna. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 72, 7-44.

Silva, M. K., & Zanata Jr., R. (2008). Desigualdade e associativismo: Proximidade espacial e distância social na conformação da sociedade civil. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, 10(2), 115-131.

Sipioni, M. E., & Silva, M. Z. (2013). Reflexões e Interpretações sobre a participação e a representação em conselhos gestores de políticas públicas. *Revista de Sociologia Política*, 21(46), 147-158.

Stiglitz, J. (2010). *O mundo em queda livre*. São Paulo: Cia das Letras.

Stoller, M. (2016). *How democrats killed their populist soul.* The Atlantic. Disponível em: Recuperado de www.theatlantic.com/politics/archive/2016/10/how-democrats-killed-their-populist-soul/504710

Streeck, W. (2017). The return of the repressed. *New Left Review,* (104), mar-abr. Recuperado de https://newleftreview.org/

Streeck, W. (2014). How capitalism will end? *New Left Review*, (87), maio-jun. Recuperado de https://newleftreview.org/

Streeck, W. (2011). The crisis of democratic capitalism. *New Left Review*, (71), set-out. Recuperado de https://newleftreview.org/

Tarragó, D., Brugué, Q., & Cardoso Jr., J, C. (2015). A administração pública deliberativa: Inteligência coletiva e inovação institucional a serviço público. *Texto para Discussão n. 2122*, Rio de Janeiro, IPEA.

Theuer, Daniela, & Bresser-Pereira, Luiz Carlos (2012). Um Estado novo-desenvolvimentista na América Latina? *Economia e sociedade*, 21(número especial), 811-829.

A PRESTAÇÃO DE CONTAS DAS ENTIDADES PRIVADAS SEM FINS LUCRATIVOS EM PARCERIAS COM A UNIÃO (2008 A 2014)

ACCOUNTABILITY OF NON-PROFIT ORGANIZATIONS IN PARTNERSHIPS WITH FEDERAL GOVERNMENT FROM 2008 TO 2014

LA RENDICIÓN DE CUENTAS DE LAS ENTIDADES PRIVADAS SIN FINES DE LUCRO EN CONVENIOS CON EL GOBIERNO FEDERAL, 2008 A 2014.

RESUMO

A Lei 13.019/2014 reformou o marco regulatório dos convênios e parcerias firmados entre a União e as Entidades Privadas sem Fins Lucrativos (EPSFLs). Este artigo apresenta os conceitos teóricos das EPSFLs e analisa as estatísticas de prestação de contas dos convênios e parcerias dessas entidades com a União, disponíveis no Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse da União (SICONV), de 2008 a 2014. Com base no modelo econométrico, o artigo mostra que a probabilidade de ocorrência de inadimplência é maior para as EPSFLs do que para estados, municípios e empresas públicas, o que reforça a hipótese teórica de falhas voluntárias nas EPSFLs, conforme mostra a Teoria das Três Falhas (Steinberg, 2006).

PALAVRAS-CHAVE: Entidades privadas sem fins lucrativos, *accountability*, teoria das três falhas, falhas voluntárias, Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse da União.

Sergio Goldbaum[1]
sergio.goldbaum@fgv.br

Euclides Pedrozo Jr[2]
euclides.pedrozo@fgv.br

Submetido 08.07.2017. Aprovado 08.04.2018

Avaliado pelo processo de *double blind review*.

DOI: http://dx.doi.org/10.12660/cgpc.v23n74.70160

[1] Fundação Getulio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil
[2] Universidade Paulista, São Paulo, SP, Brasil

Esta obra está submetida a uma licença Creative Commons

Abstract

Law 13,019/2014 reformed the regulatory framework on transfer agreements between the Brazilian Federal Government and non-profit organizations (NPOs). This article presents theoretical concepts on NPOs and analyzes NPOs' accountability-related statistics available at the Administrative Agreement and Transfer Contract Management System (Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse da União [SICONV]), for the period from 2008 to 2014. Based on an econometric model, we show that the probability of default for NPOs' agreements is higher than those for states, municipalities and government-owned companies; this corroborates the theoretical hypothesis of NPO voluntary failure as suggested in the Three Failures Paradigm (Steinberg, 2006)

Keywords: *Non-profit organizations, Accountability, Three Failures Paradigm, Voluntary failures, Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse da União.*

Resumen

La ley 13.019/2014 reformó el marco regulatorio de los convenios y contratos de transferencia de recursos firmados entre el Gobierno Federal y las entidades privadas sin fines de lucro (EPSFL). Este artículo presenta los conceptos teóricos de las EPSFL y analiza las estadísticas de rendición de cuentas de los contratos y convenios de dichas entidades con el Gobierno Federal, disponibles en el Sistema de Gestión de Convenios y Contratos de Transferencia del Gobierno Federal (Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse da União [SICONV]), entre 2008 y 2014. Con base en el modelo econométrico, el artículo muestra que la probabilidad de incumplimiento es mayor en convenios firmados con las EPSFL que con los estados, municipios y empresas públicas, lo que refuerza la hipótesis teórica de fallos voluntarios en las EPSFL de acuerdo con el modelo de los tres fallos (Steinberg, 2006).

Palabras clave: *Entidades privadas sin fines de lucro, rendición de cuentas, modelo de los tres fallos, fallos voluntarios, Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse da União.*

INTRODUÇÃO

Promulgada em 2014, a Lei 13.019 estabeleceu novo marco regulatório para parcerias entre a Administração Pública e as Organizações da Sociedade Civil (OSCs). O ato foi precedido de longo processo de discussão que se iniciou com a formação de Grupo de Trabalho sobre o tema em 2011, no início do primeiro mandato do governo Dilma Rousseff, e se estendeu até às vésperas da promulgação.

Conforme a lei, as Entidades Privadas sem Fins Lucrativos (EPSFLs) representam o conjunto de instituições que tem, de acordo com sua natureza jurídica, o princípio de não auferir lucros. Esse conjunto é composto por organizações da sociedade civil (fundações privadas, organizações religiosas, associações privadas e organizações da sociedade civil de interesse público), entidades ligadas ao serviço social autônomo, entidades sindicais e fundos privados.

As novas normas previstas na Lei 13.019/2014 propuseram regras mais claras para o planejamento dos órgãos públicos na seleção de entidades e na aplicação de recursos durante a execução, o monitoramento e a avaliação do cumprimento do objeto da parceria. A Lei também apresentou melhorias no sistema de prestação de contas das parcerias, diferenciando-as por volume de recursos e provendo os alicerces necessários para que se realize um controle adequado dos resultados.

A evolução da participação das OSCs na oferta de bens e serviços à sociedade por meio de parcerias com o governo federal pode ser conferida em Lopez e Barone (2013), Men-

donça et al. (2013) e Souto, Pedrozo Jr e Goldbaum (2015). Estes últimos analisaram as informações contidas no Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse da União (SICONV), no qual são registrados todos os atos relativos ao processo de operacionalização das transferências voluntárias de recursos por meio de convênios e outras modalidades, entre 2008 e 2012.

Souto, Pedrozo Jr e Goldbaum (2015) avaliaram diversas ideias comumente difundidas na sociedade que, muitas vezes, não se apoiavam em fundamentos empíricos. A análise confirmou e/ou rejeitou vários desses fatos estilizados, entre eles os que são relacionados à capacidade técnica e organizacional das EPSFLs, que firmaram parcerias com o governo federal ao valor e à finalidade dessas parcerias. Entretanto, um dos temas relevantes da pesquisa – a prestação de contas das EPSFLs – ficou de fora dessa análise, pois os resultados em relação a esse assunto em particular foram, na época, inconclusivos.

O objetivo deste estudo é aprofundar a compreensão das relações entre Estado e EPSFLs, tanto do ponto de vista do escopo de atuação, quanto das obrigações institucionais que esse tipo de relacionamento gera, como, por exemplo, a necessidade de prestação de contas. Para tanto, o tema da prestação de contas das EPSFLs será inserido em arcabouço teórico microeconômico – o "Paradigma das Três Falhas" – conforme apresentado por Steinberg (2006).

A abordagem das Três Falhas baseia-se na insuficiência do mercado e do estado em oferecer bens e serviços a consumidores em decorrência da presença de "falhas de mercado" (como a presença de externalidades e assimetrias de informação e, também, a oferta de bens públicos e semipúblicos) e de "falhas de estado" (como a sub-representação política de grupos na sociedade). Mas a teoria também destaca os efeitos das "falhas voluntárias", associadas às organizações sem fins lucrativos, como a *insuficiência filantrópica*, o *particularismo filantrópico,* o *paternalismo* e o *amadorismo*.

O objetivo específico é analisar os condicionantes da inadimplência nos convênios firmados entre a União e as EPSFLs, comparativamente a outras esferas administrativas (especialmente governos estaduais e municipais), fundamentados nas informações constantes do SICONV, entre 2008 e 2014. A eventual maior incidência de inadimplência nas parceiras firmadas entre a União e EPSFLs reforçaria a hipótese de falhas voluntárias, em especial a do *amadorismo*: a tendência de contratação de mão de obra menos qualificada por parte de EPSFLs.

O artigo está organizado da seguinte maneira. Após essa introdução, a Seção 2 apresenta revisão conceitual com base na teoria microeconômica sobre as organizações sem fins lucrativos com foco na demanda por serviços prestados por esse tipo de organização. A Seção 3 analisa as estatísticas da prestação de contas das EPSFLs, cujas parcerias com a União estão registradas no SICONV, comparativamente às de outros entes governamentais, em particular dos municípios. A Seção 4 desenvolve exercício econométrico para avaliar a capacidade de EPSFLs em prestar contas nos convênios e parcerias com o governo federal, comparativamente a governos subnacionais e empresas públicas, e também para identificar os

órgãos convenentes em que a inadimplência é mais frequente. Na última seção são apresentadas as conclusões.

ENTIDADES PRIVADAS SEM FINS LUCRATIVOS: UMA ABORDAGEM MICROECONÔMICA

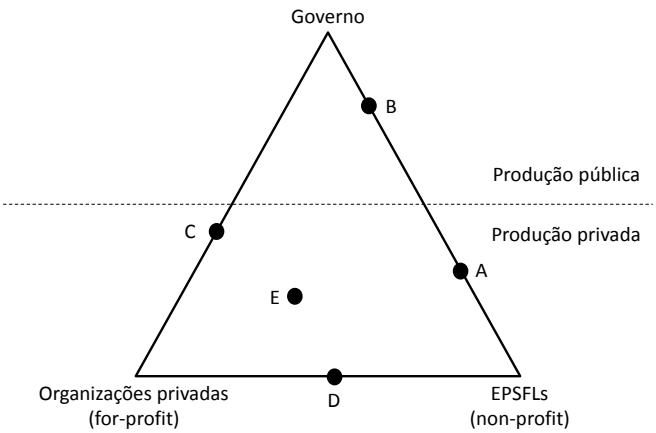
Segundo a conhecida definição de Hansmann (1980):

> Uma organização sem fins lucrativos é aquela que exclui a distribuição, na forma financeira, dos recursos excedentes (do lucro) para aqueles que estão no controle da organização. (Apud Steinberg, 2006, p. 118).

A "restrição da não distribuição" de lucros é o ponto central das teorias sobre o comportamento de organizações sem fins lucrativos, afetando "a forma como a organização obtém recursos, como é controlada, como se comporta no mercado, como é percebida pelos doadores e clientes e como seus empregados são motivados". (Apud Steinberg, 2006, p. 118).

Jegers (2008) critica a definição de Hansmann (1980). Segundo o autor, essa definição leva a três tipos puros (genéricos) de formas organizacionais: governo, setor privado e organizações não governamentais. Nesse contexto, Jeggers (2008) propõe esquema mais abrangente, no qual é possível classificar "formas organizacionais reais", mais complexas, como ilustrado na Figura 1.

Figura 1. Formas organizacionais reais



Fonte: Jegers (2008)

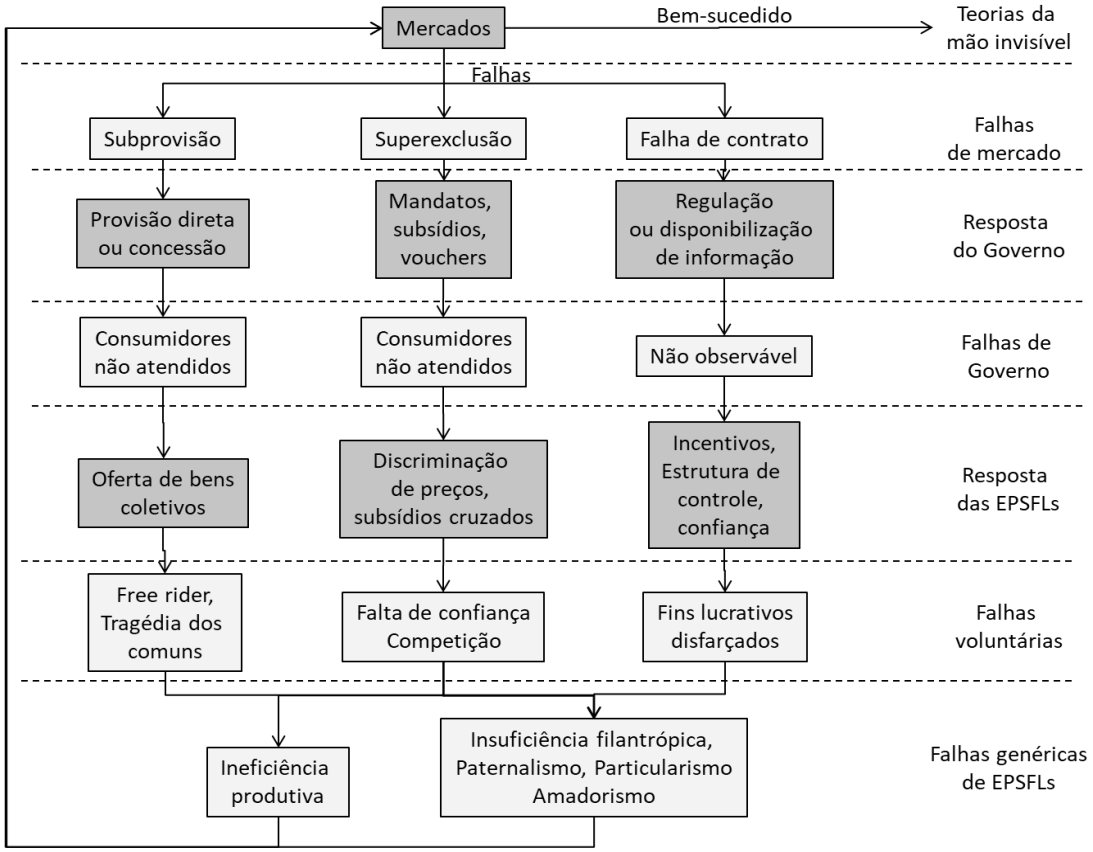
O ponto A da Figura 1 representa uma EPSFL integralmente subsidiada pelo Governo. O ponto B, por sua vez, descreve uma organização sem fins lucrativos fundada e subsidiada integralmente pelo governo, como, por exemplo, as fundações mantenedoras de hospitais e universidades públicas. A diferença entre os dois tipos de organização reside nos instrumentos com que a autoridade governamental conta para forçar a entidade a se comportar de maneira diferente da que se comportaria se não recebesse tais subsídios. No caso das EPSFLs que compõem o ponto A, pelo fato de receberem recursos

públicos, torna-as subordinadas ao órgão convenente, uma vez que ele pode forçar a entidade conveniada a prestar contas sobre a utilização da verba.

No outro lado do triângulo, o ponto C representa uma organização estatal ou uma empresa com fins lucrativos (*for profit*) mantida e gerida pelo governo. Na base do triângulo, podemos observar o pondo D que exemplifica instituições como fundações financiadas pelo setor privado ou associações de empresas privadas (comerciais ou industriais). Finalmente, o ponto E, dentro do triângulo, retrata uma EPSFL que pode receber recursos tanto privados quanto governamentais. O fato de ser financiada parcialmente pelo setor público, torna as EPSFLs do ponto E também subordinadas aos órgãos de controle do governo no que se refere à prestação de contas dos recursos tomados.

No que concerne ao escopo da atuação das EPSFLs, pelo lado da demanda, Steinberg (2006) resgatou Weisbrod (1975), Hansmann (1980) e Salamon (1987). Em conjunto, os três autores desenvolveram a conhecida "Teoria das Três Falhas", correspondentes às falhas de mercado, às falhas de governo e às falhas voluntárias. Segundo esse paradigma, o espaço de atuação das EPSFLs é definido pelas insuficiências tanto do mercado quanto do governo para atender a demandas específicas de grupos de consumidores. Esse espaço é também limitado pelas falhas voluntárias, conforme ilustrado na Figura 2

Figura 2. Esquema da Teoria das Três Falhas



Fonte: Steinberg (2006)

Seguindo a primeira linha da Figura 2, não há necessidade ou espaço para a atuação do estado ou de organizações não governamentais nas situações em que as condições de mercado competitivo prevalecem. Entretanto, a segunda linha da Figura 2 mostra que na presença de *falhas de mercado* pode ocorrer:

• **Subprovisão de bens**, como na oferta de bens públicos.
• **"Superexclusão" (exclusão excessiva) de potenciais consumidores**, como na oferta de bens semipúblicos (excludentes, mas não rivais); por exemplo, na oferta de educação;
• **Falhas de contrato**, como nos casos de assimetria de informação e risco moral; por exemplo, na oferta de serviços de assistência social, nos quais a fiscalização da qualidade do serviço prestado é custosa e difícil.

A possível resposta do governo é apresentada na terceira linha:

• **Provisão direta ou indireta:** no caso da subprovisão de bens públicos, o governo não tem alternativa senão ofertar esse bem ou serviço, ou, ainda, contratar uma empresa privada para ofertar esse bem ou serviço, remunerando-a com recursos públicos.
• **Provisão direta ou indireta sujeita à re-**

gulação: No caso de bens ou serviços semipúblicos, os governos podem oferecer diretamente esses bens ou serviços, estabelecendo os termos da exclusão. Por exemplo, o governo pode exigir requisitos de universalização em monopólios naturais ou ainda oferecer *vouchers* de educação ou moradia para minorias vulneráveis.
• **Regulação de mercados**: no caso de assimetria de informações, os governos podem limitar a entrada de agentes no mercado via licenciamento e exigir requisitos de qualidade nos serviços regulados.

Mas a atuação do estado também é limitada pela eventual ocorrência de *falhas de governo*, como mostra a quarta linha da Figura 2:

• No caso de bens públicos e semipúblicos, haverá **consumidores não atendidos** em nível local ou específico. A Teoria da Escolha Pública argumenta que o nível de oferta desses bens será determinado pelas preferências do eleitor mediano, o que significa que até 50% dos eleitores podem não ter acesso a bens públicos ou semipúblicos desejados
• No caso de falhas de contrato, **os governos também estão sujeitos à assimetria de informação** e não pode regular abusos que não pode detectar. A fiscalização fica menos custosa para o governo do que para o consumidor, mas isso não significa que não há custos na fiscalização para o estado.

A quinta linha mostra como as EPSFLs suprem os consumidores potenciais não atendidos pelo mercado ou pelo governo. Em particular, as EPSFLs podem:

• **Ofertar bens públicos locais ou coletivos** a minorias;
• **Discriminar preços e praticar subsídios cruzados** para aumentar o atendimento de bens semipúblicos;
• **Estabelecer incentivos e estruturas de controle baseados na confiança**, recurso nem sempre disponível nas relações com o estado ou com as entidades com fins lucrativos.

Finalmente, a atuação das EPSFLs também pode ser limitada pelas *falhas voluntárias,* apresentadas na sexta e na sétima linha. Comportamentos oportunísticos, ausência de confiança ou de competição e a existência de empresas com fins lucrativos "disfarçadas" de não lucrativos resultam em:

• **Insuficiência filantrópica**: assim como no caso da oferta pelo mercado ou pelo governo, a oferta de bens coletivos por parte das EPSFLs também pode ser insuficiente por causa da eventual ocorrência de comportamentos oportunísticos do tipo *free riders*; em particular, doadores podem temer que o governo retire suas contribuições de setores atendidos pelas EPSFLs.
• **Particularismo filantrópico**: tendência de as EPSFLs se concentrarem em etnias, religiões ou grupos ideológicos específicos, levando à duplicação de esforços em alguns casos e à ausência de esforços em outros.
• **Paternalismo**: tendência de quem trabalha em EPSFLs de tratar os problemas como eles os percebem, e não como eles são para os beneficiários; a ação do governo não estaria sujeita a essa falha na mesma intensidade, uma vez que o governo se submete ao voto periodicamente.
• **Amadorismo**: tendência a contratar trabalhadores com menor qualificação profissional.

A seta religando a sétima linha, das falhas de mercado, para a primeira, da iniciativa

privada, indica que a atuação de cada um dos setores é cíclica, em que cada setor reage às falhas dos outros dois setores, não havendo ordem específica para a atuação de cada setor. Steinberg (2006) também destacou as deficiências da abordagem das três falhas, em particular a ausência de teorias sobre a oferta desse tipo de forma organizacional e o foco exclusivo em eficiência econômica. Eficiência econômica é definida para um conjunto estável de preferências, mas parte importante da atuação dessas EPSFLs objetiva justamente mudanças dessas preferências, o que sugere a importância de uma abordagem multidisciplinar, envolvendo outras ciências sociais aplicadas, como sociologia, antropologia e ciências políticas.

As falhas voluntárias descritas pelo paradigma das Três Falhas, em particular a falha do amadorismo, sugerem maior frequência de inadimplência na prestação de contas por parte das EPSFLs em comparação a organizações privadas e governamentais.

RETRATO E ANÁLISE DA PRESTAÇÃO DE CONTAS POR PARTE DAS EPSFLS QUE FIRMARAM PARCERIAS COM A UNIÃO (2008 A 2014)

O objetivo desta seção é levantar as informações sobre prestações de contas das parcerias realizadas entre EPSFLs e Governo Federal, durante o período de 2008 a 2014. Das características gerais dessas parcerias, serão analisadas as estatísticas de inadimplência ou ausência de prestação de contas. Os cortes da análise incluem:

a. Tempo de espera após o final da vigência do contrato;
b. Órgão superior convenente;
c. Unidade da federação em que a EPSFL é sede;
d. Evolução anual.

O levantamento consistiu, preliminarmente, de coleta de dados junto ao SICONV. O SICONV é o sistema informatizado do governo federal no qual são registrados todos os atos relativos ao processo de operacionalização das transferências voluntárias de recursos por meio de convênios e outras modalidades, desde a sua proposição e análise, passando pela celebração, liberação de recursos e acompanhamento da execução, até a prestação de contas (TCU, 2008, p. 13). Os dados extraídos dessa fonte foram relativos apenas às parcerias celebradas a partir de setembro de 2008, quando foi implantado o referido sistema. As informações foram sistematizadas em base de dados que possibilitou a classificação, quantificação e análise das principais características dos repasses efetuados às Entidades Privadas, incluindo Instituições sem Fins Lucrativos. Além do SICONV, foram utilizadas informações complementares extraídas do Portal da Transparência. A metodologia empregada na estruturação do banco de dados e na sistematização das informações pode ser encontrada em Souto, Pedrozo Jr e Goldbaum (2015).

Características gerais das parcerias celebradas entre EPSFLs e Governo Federal

A Tabela 1 apresenta a relação das parcerias efetivamente celebradas de 2008 a 2014 classificadas por esfera administrativa e por modalidade. Foram contabilizados 79.891 registros de parcerias efetivamente realizadas junto ao governo federal.

Tabela 1. Parcerias efetivamente celebradas, por modalidade e esfera administrativa (2008-2014)

Esferas Administrativas	Convênio	Contrato de Repasse	Termo de Parceria	Total de Parcerias
Consórcio Público	78	38	0	116
Empresa Pública/Sociedade Economia Mista	296	160	0	456
Estadual	5.286	1.752	0	7.038
Municipal	14.754	45.686	0	60.440
Privada	10.780	941	120	11.841
Total	**31.194**	**48.577**	**120**	**79.891**

Fonte: SICONV.

Observa-se que a quantidade de parcerias contratadas com entidades da esfera privada representa cerca de 15% (ou 11.841 casos) do total, ficando atrás apenas das parcerias efetuadas com entidades da esfera Municipal, que participam com quase 76%. A grande maioria (91%) das parcerias do governo federal com EPSFLs é instrumentalizada na forma de convênios. As parcerias com entidades estaduais e com outros entes classificados no SICONV (Empresa Pública/Sociedade de Economia Mista e Consórcio Público) não chegam a 10% do total de parcerias efetivamente celebradas.

As características gerais das parcerias firmadas entre 2008 e 2014 constam na Tabela 2. Do total de 11.841 parcerias com EPSFLs registradas no SICONV na data-base, 29% (ou 1.633 parcerias) estavam em execução e as 71% restantes finalizadas. Do total de parcerias efetivamente contratadas, 41% apresentavam termos de aditivos e, mais da metade das parcerias (53% do total), prorrogações de ofício. A data-base da extração dos dados foi 14/01/2015. Em razão do caráter dinâmico das parcerias registradas no SICONV, dados extraídos em outras datas podem apresentar resultados diferentes dos deste estudo. Dessa forma, optou-se por uma análise estática das parcerias celebradas de 2008 a 2014, considerando a data-base de extração dos dados. Ver Souto, Pedrozo Jr e Goldbaum (2015)

Tabela 2. Características gerais: evolução total das parcerias com EPSFLs (2008-2014)

Características	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Total
Total	**811**	**2.532**	**2.995**	**1.452**	**1.259**	**1.159**	**1.633**	**11.841**
Em execução	0%	7%	11%	22%	35%	59%	93%	29%
Finalizados	100%	93%	89%	78%	65%	41%	7%	71%
Aditivados	34%	43%	46%	66%	63%	30%	4%	41%
Prorrogar de ofício	45%	57%	68%	67%	66%	47%	2%	53%

Fonte: SICONV.

A Tabela 2 permite também observar a evolução anual das características gerais das parcerias. Por exemplo, nenhum contrato celebrado em 2008 estava em execução na data base da extração dos dados. Em relação às parcerias firmadas em 2009, 93% estavam finalizadas. Nas parcerias de 2014, a proporção se inverte: somente 7% delas estavam finalizadas na data-base. No total de parcerias efetuadas entre 2011 e 2014, cerca de 29% estão em execução.

A Tabela 3 apresenta a quantidade de parcerias celebradas pelos órgãos convenentes, entre 2008 e 2014, representados pela Presidência da República (Administração Direta) e por 27 Ministérios (incluindo seis secretarias especiais da Presidência da República com *status* de Ministério). Observa-se que a maioria de parcerias foi celebrada junto ao Ministério da Saúde (precisamente: 43,8%). Todos os demais órgãos convenentes apresentaram participação inferior a 10%. Entre eles, podem ser destacados o Ministério da Cultura e o do Turismo (com 9,7% e 8,6%, respectivamente).

Tabela 3. Órgão superior convenente: evolução das parcerias com EPSFLS (2008-2014)

Órgão superior Convenente	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Total
Ministério da Saúde	0	617	1.061	953	693	561	1.298	5.183
Ministério da Cultura	146	408	440	27	39	59	31	1.150
Ministério do Turismo	170	469	370	11	1	2	0	1.023
Ministério da Educação	7	26	97	116	183	271	186	886
Ministério do Desenvolvimento Agrário	89	213	196	15	46	35	29	623
Ministério do Esporte	77	138	179	49	64	11	8	526
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	40	114	110	52	23	28	17	384
Ministério do Trabalho e Emprego	88	109	87	11	30	30	8	363
Secretaria de Direitos Humanos	58	77	74	51	33	54	8	355
Demais	136	361	381	167	147	108	48	1348
Total	**811**	**2.532**	**2.995**	**1.452**	**1.259**	**1.159**	**1.633**	**11.841**

Fonte: SICONV.

A Tabela 4 classifica as parcerias celebradas com EPSFLs, entre 2008 e 2014, por faixas de valor de repasse nominal. O valor de repasse de uma parceria é igual ao valor global do contrato subtraído da contrapartida (financeira ou em bens e serviços) que a conveniada eventualmente tenha efetuado. Optou-se por utilizar os valores nominais, sem atualização monetária, pois a data de contratação não significa exatamente a do repasse, que pode ser efetuado, ainda, em diversas parcelas de acordo com os planos de aplicação e empenhos, dificultando a definição da data-base de atualização monetária.

Ao analisar o período todo, observa-se que as parcerias estão relativamente bem distribuídas pelas faixas definidas na Tabela 4. O valor de repasse da maior parte das parcerias firmadas no período (29%) está entre R$ 200 mil e R$ 600 mil. Entre R$ 100 mil e R$ 200 mil e até R$ 100 mil, a participação é a mesma: 25%. As parcerias de maior valor, de

R$ 600 mil a R$ 1 milhão e acima de R$ 1 milhão, respondem por 8% e 13% do total de parcerias firmadas, respectivamente.

Tabela 4. Faixa de valores de repasse dos contratos com EPSFLs: evolução das parcerias por modalidade (2008-2014)

Faixa de Valor de Repasse	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Total
Até 100 mil	176	824	965	346	226	171	286	2.994
de 100 mil a 200 mil	215	595	801	373	251	260	487	2.982
de 200 mil a 600 mil	229	676	741	393	407	403	593	3.442
de 600 mil a 1 milhão	53	165	182	121	126	96	148	891
acima de 1 milhão	138	272	306	219	249	229	119	1.532
Total	**811**	**2.532**	**2.995**	**1.452**	**1.259**	**1.159**	**1.633**	**11.841**

Fonte: SICONV.

Características das parcerias finalizadas

As parcerias da União finalizadas são aquelas que já tiveram sua data de vigência encerrada antes da data de extração de dados. As parcerias finalizadas são subdivididas entre aquelas que estão "aguardando prestação de contas" ou estão "inadimplentes" e aquelas que já entregaram a prestação de contas. As análises dessa subseção se concentram exatamente nas parcerias que não entregaram a prestação de contas na data-base.

No SICONV, não é clara a distinção entre as situações "aguardando prestação de contas" e "inadimplente". Para efeitos da análise dessa subseção, as duas situações devem ser entendidas como única, ou seja, que o convenente não entregou a prestação de contas após o encerramento do contrato. Mais adiante, serão classificadas como inadimplentes somente aquelas que não entregaram a prestação de contas por mais de 90 dias após o fim da vigência.

A Tabela 5 apresenta a situação das parcerias contratadas junto ao Governo Federal, subdivididas por esfera administrativa. Em sua totalidade, a proporção de parcerias finalizadas (38.715, ou 48%) é ligeiramente inferior à de parcerias ainda em execução (41.176, ou 52%). Considerando apenas as EPSFLs, a quantidade de convênios finalizados é bem superior aos que ainda estão em execução: 7.434 parcerias finalizadas (63% do total de parcerias com EPSFLs) contra 4.407 em execução (37%).

A Tabela 5 também permite observar a situação das parcerias finalizadas que ainda estão "aguardando prestação de contas" ou estão registradas como "inadimplentes" no SICONV. Para as EPSFLs, nota-se que 21% das parcerias finalizadas não entregaram a prestação de contas, enquanto para as outras esferas, o total de parcerias finalizadas que estão nessa situação é inferior (14%). Por outro lado, dos 79% de parcerias com EPSFLs finalizadas, observa-se uma distribuição equilibrada entre as situações "Prestação de Contas Aprovadas" (23%), Prestação de Contas Enviada para Análise" (20%), "Prestação de Contas Aprovadas com Res-

salvas" (14%) e "Prestação de Contas em Análise" (13%). Já entre os 86% de contratos finalizados das outras esferas, a maioria está em situação "Prestação de Contas Aprovada" (62%).

Tabela 5: Situação das parcerias por esfera administrativa (2008-2014)

Situação da parceria	Consórcio público	Empr. Pública/ Soc. Econ. Mista	Estadual	Municipal	Total: Outros Entes	EPSFLs	Total
Em execução	81	244	4.146	32.298	**36.769**	**4.407**	**41.176**
Finalizados:	35	212	2.892	28.142	**31.281**	**7.434**	**38.715**
Inadimplente	0	2	6	186	**194**	**422**	**616**
Aguardando prestação de contas	6	26	523	3.479	**4.034**	**1.102**	**5.136**
Prestação de contas enviada para análise	7	41	873	2.806	**3.727**	**1.503**	**5.230**
Prestação de contas em análise	6	32	418	1.651	**2.107**	**967**	**3.074**
Prestação de contas em complementação	1	17	180	758	**956**	**603**	**1.559**
Prestação de contas aprovada	15	85	754	18.606	**19.460**	**1.715**	**21.175**
Prestação de contas aprovada com ressalva	0	8	120	536	**664**	**1.050**	**1.714**
Prestação de contas rejeitada	0	1	16	112	**129**	**60**	**189**
Prestação de contas iniciada por antecipação	0	0	2	8	**10**	**12**	**22**
Total	**116**	**456**	**7.038**	**60.440**	**68.050**	**11.841**	**79.891**

Fonte: SICONV.

A Tabela 6 apresenta a evolução das parcerias efetuadas com EPSFLs entre 2008 e 2014 quanto à situação de cada uma. As parcerias que estão "aguardando prestação de contas" ou "inadimplentes" nessa tabela são classificadas, agora, como aquelas que estão dentro do prazo de 90 dias após a vigência, incluindo também as que não enviaram a prestação de contas após esse prazo. Desse modo, é possível distinguir as parcerias finalizadas que estão no prazo legal de entrega da prestação de contas física e financeira daquelas que estão efetivamente inadimplentes. Na regra vigente na data-base de extração dos dados, as EPSFLs tinham 60 dias para submeter a prestação de contas ao sistema. Após esse prazo, o atraso já era registrado no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI), com a instauração de Tomada de Contas Especial, incluindo um compromisso de entrega em 30 dias. Desse modo, das 1.524 parcerias finalizadas que estão registradas como "aguardando prestação de contas" ou "inadimplentes", 135 ainda estão dentro do prazo legal de 90 dias para apresentar a prestação de contas. Sendo assim, restam 1.389 parcerias (ou 19% do total de parcerias finalizadas) que estão efetivamente inadimplentes por não terem prestado contas além dos 90 dias após o fim da vigência do contrato.

A maioria das parcerias inadimplentes é rela-

tiva a contratos efetivados em 2009 e 2010. Nesses anos, 25% e 20%, respectivamente, das parcerias finalizadas não apresentaram prestação de contas. Destaca-se também que, do total das parcerias firmadas em 2008 e já finalizadas, 26% estão inadimplentes. Nos anos seguintes, sempre na comparação com as parcerias finalizadas, a proporção de inadimplência caiu: a proporção de parcerias sem prestação de contas nos anos de 2011 e 2012 é 7% cada; nas parcerias assinadas em 2013, o percentual é ainda menor (2%) e se verifica um ligeiro crescimento na inadimplência em 2014 (3%).

Tabela 6. Situação das parcerias efetuadas com EPSFLs: evolução total (2008-2014)

Situação da parceria	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Total
Em execução	4	231	448	490	640	993	1.601	4.407
Finalizados:	807	2.301	2.547	962	619	166	32	7.434
Aguardando prestação de contas ou inadimplentes	210	591	535	95	68	23	2	1.524
Dentro do prazo de 90 dias após o fim da vigência	0	26	33	29	26	20	1	135
Por mais de 90 dias após o fim da vigência	210	565	502	66	42	3	1	1.389
Prestação de contas enviada:	597	1.710	2.012	867	551	143	30	5.910
Prestação de contas enviada para análise	142	355	472	228	237	59	10	1.503
Prestação de contas em análise	190	354	245	99	44	30	5	967
Prestação de contas em complementação	74	167	246	69	37	6	4	603
Prestação de contas aprovada	167	518	631	243	108	37	11	1.715
Prestação de contas aprovada com ressalva	21	296	384	222	120	7	0	1.050
Prestação de contas rejeitada	3	19	32	5	1	0	0	60
Prestação de contas iniciada por antecipação	0	1	2	1	4	4	0	12
Total	**811**	**2.532**	**2.995**	**1.452**	**1.259**	**1.159**	**1.633**	**11.841**

Fonte: SICONV.

Dos registros do SICONV, é possível identificar a subsituação das parcerias. Essa variável mostra se determinada parceria está passando por fase de ajustes pelo convenente ou não. Desse modo, uma parceria pode apresentar como justificativa para o atraso na entrega da prestação de contas o fato de estar "em aditivação", "em ajuste do plano de trabalho", "em ajuste pelo concedente", "em ajuste pelo convenente", "em complementação prorroga" e "em prorrogação". Quando a subsituação da parceria não apresenta registro dessas características, ela é identificada como "Convênio", significando dizer que não há motivos de ajuste para o atraso na entrega da prestação de contas. A Tabela 7 apresenta o resumo do cruzamento das parcerias finalizadas com atraso na entrega da prestação de contas com a variável de subsituação.

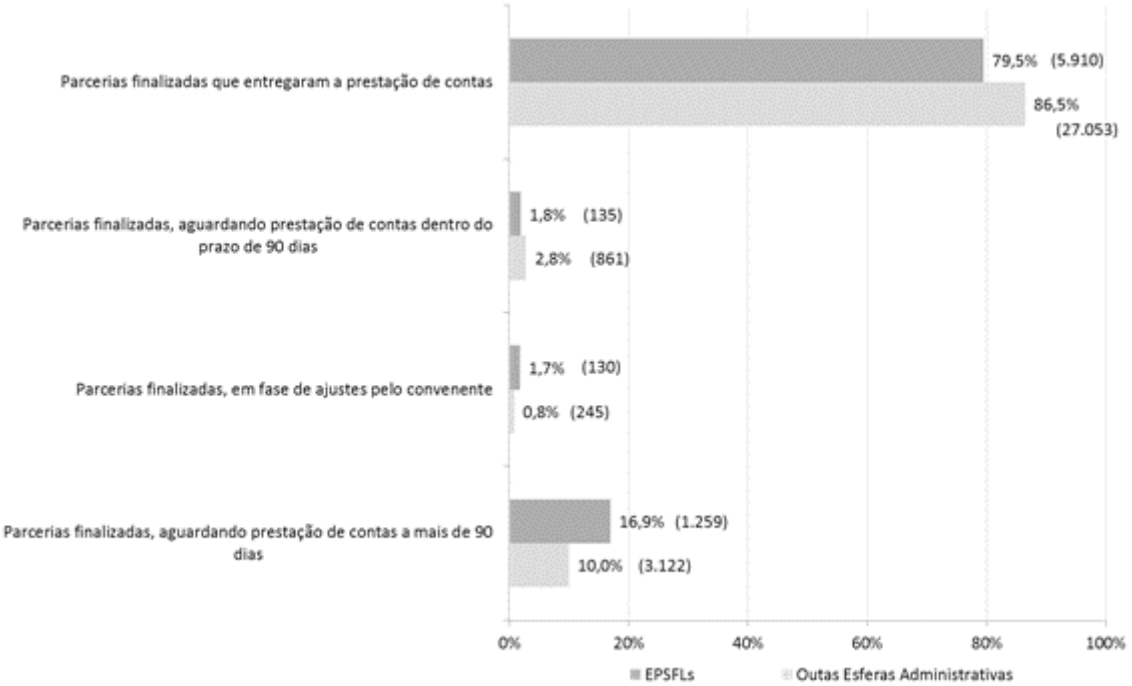
Tabela 7. Caracterização das parcerias com EPSFLs finalizadas e com atraso na entrega da prestação de contas (2008-2014)

Faixa de tempo após o fim da vigência	Convênio	Em Aditivação	Em ajuste do plano de trabalho	Em ajuste pelo convenente	Em Ajuste pelo Convenente	Em Complementação/ prorroga	Em Prorrogação	Total
Até 90 dias	126	5	2	0	2	0	0	135
Mais de 90 dias	1.259	27	27	2	11	7	56	1.389
Entre 3 e 6 meses	54	1	1	0	1	0	0	57
Entre 6 meses e 1 ano	69	1	4	0	1	0	0	75
Entre 1 ano e 2 anos	138	3	5	1	1	3	0	151
Acima de 2 anos	998	22	17	1	8	4	56	1.106
Total	**1.385**	**32**	**29**	**2**	**13**	**7**	**56**	**1.524**

Fonte: SICONV.

As primeiras duas linhas da Tabela 7 reproduzem o resultado das parcerias finalizadas que estão aguardando prestação de contas/ inadimplentes constantes na Tabela 6. As 135 parcerias com atraso até 90 dias estão dentro do prazo previsto em Lei. Observa-se, entretanto, que das 1.389 parcerias com prestação de contas atrasadas por mais de 90 dias, 130 estão caracterizadas com alguma subsituação de ajustes que justificaria o atraso. As outras 1.259 parcerias (ou 16,9% das parcerias finalizadas) são aquelas que estão inadimplentes e sem nenhuma justificativa de acordo com o SICONV. A Figura 3 sintetiza a situação de todas as parcerias finalizadas efetuadas com EPSFLs ao longo do período analisado, bem como uma comparação com a situação daquelas efetuadas com outras esferas administrativas.

Figura 3. Situação das parcerias com EPSFLs finalizadas e sua comparação com outras esferas administrativas (2008-2014)

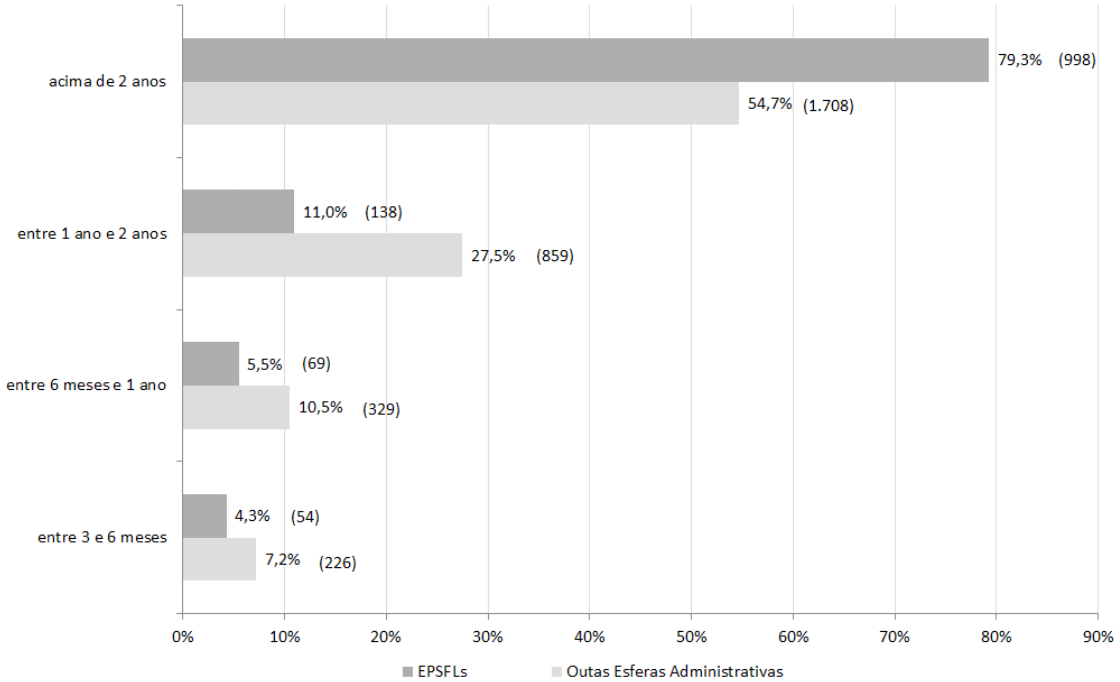


Fonte: SICONV.

Conforme ilustrado na Figura 3, a proporção de parcerias em atraso com a prestação de contas por mais de 90 dias sem justificativa de ajustes é maior entre as EPSFLs (16,9% contra apenas 10% das outras esferas administrativas e empresas públicas).

Retornando à Tabela 7, observa-se que, do conjunto de parcerias inadimplentes e sem justificativa, a maioria está atrasada a mais de 2 anos com a entrega da prestação de contas (998 parcerias ou 79%). Nos outros casos, entre 1 ano e 2 anos de atraso são verificadas – 138 parcerias (11%) –, 69 parcerias estão atrasadas entre 6 meses e 1 ano (5%) e apenas 54 parcerias estão atrasadas a menos de 6 meses. A Figura 4 apresenta a comparação desses resultados com os verificados em parcerias com outras esferas administrativas. Observa-se também maior proporção de parcerias inadimplentes, há mais de 2 anos, tanto nas EPSFLs quanto nas de outras esferas. No entanto, a participação de atraso superior a dois anos é maior nas parcerias com EPSFLs (79,3% contra 54,7% dos outros entes).

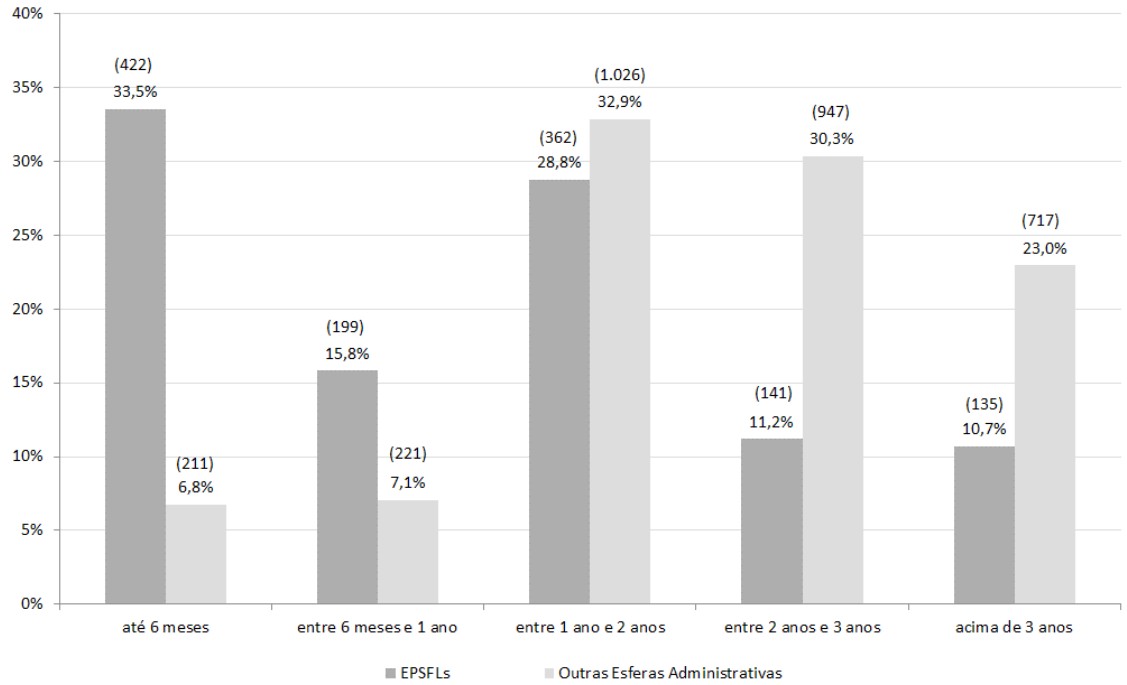
Figura 4. Tempo de atraso da prestação de contas de parcerias finalizadas (2008-2014)



Fonte: SICONV.

A Figura 5 exibe a comparação de parcerias inadimplentes de EPSFLs e de outras esferas administrativas quanto ao tempo de vigência dos contratos. Percebe-se que a maioria das parcerias com EPSFLs que não apresentaram a prestação de contas tem prazo de vigência curto (até 6 meses). Considerando os contratos com vigência inferior a 2 anos, as parcerias com EPSFLS inadimplentes chega a 78%. Apenas 22% das parcerias inadimplentes tem prazo acima de 2 anos. No caso das outras esferas administrativas é clara a relação contrária: por um lado, a maioria das parcerias com EPSFLs que não apresentaram a prestação de contas tem prazo de vigência médio (entre 1 ano e 2 anos); por outro lado, considerando a totalidade dos contratos com vigência superior a 2 anos, as parcerias inadimplentes de outras esferas alcança 86%. Dessa forma, somente 14% das parcerias inadimplentes de outros entes tem prazo inferior a 1 ano. Em suma, o perfil das parcerias com EPSFLs que estão inadimplentes apresenta prazo curto; já o perfil do atraso na entrega de prestação de contas por parte das outras esferas tem longo prazo.

Figura 5. Parcerias finalizadas inadimplentes por faixa de tempo de vigência dos contratos (2008-2014)



Fonte: SICONV.

A Tabela 8 retrata a avaliação dos valores envolvidos nas parcerias efetuadas com o governo federal. De um modo geral, o valor médio das parcerias com EPSFLs finalizadas é quase o dobro da verificada em outras esferas administrativas (R$ 805,6 mil contra R$ 448,6 mil). Esse resultado se repete quando se avalia apenas as parcerias adimplentes (R$ 845,8 mil para as EPSFLs e R$ 437,8 mil para as parcerias com outros entes). Também em relação às parcerias inadimplentes, os maiores valores envolvidos pendem para o lado das EPSFLs. O total repassado paras as EPSFLs que não apresentaram prestação de contas chega a R$ 766 milhões (13% do total repassados a todas as EPSFLs). A participação do valor envolvido em atrasos de outros entes no total dos repasses é similar: 12%. O valor de repasse médio das parcerias com EPSFLS inadimplentes atinge R$ 608,2 mil. Para as parcerias com atrasos na prestação de contas de outros entes o valor médio é R$ 546,2 mil.

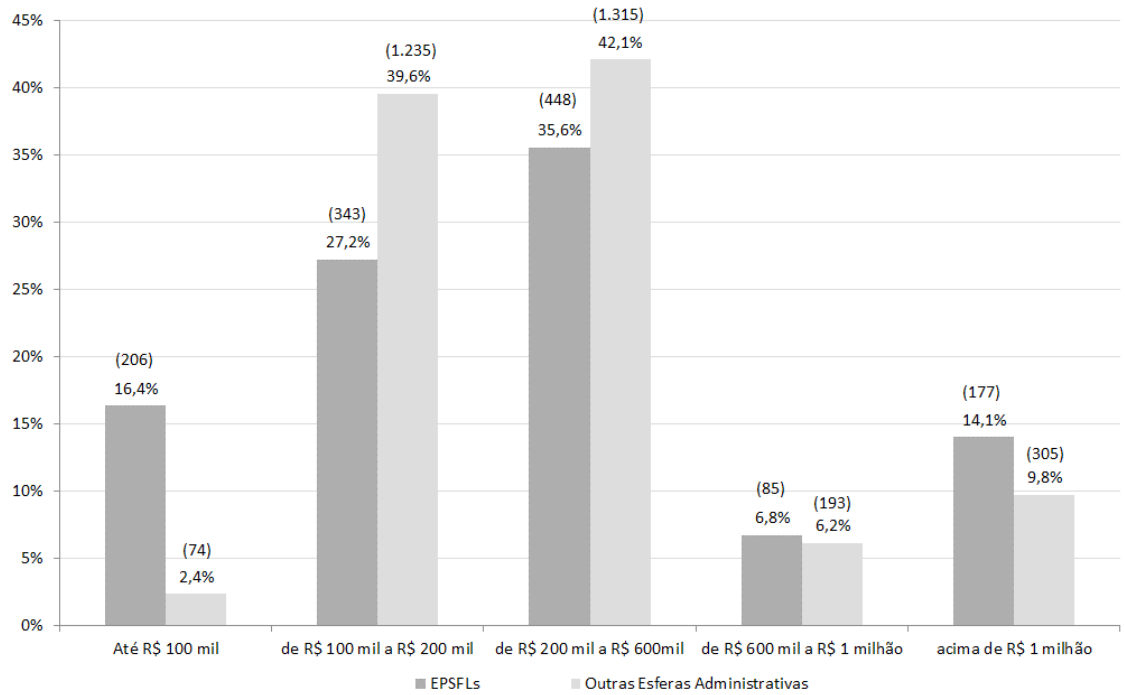
Tabela 8. Parcerias com governo federal finalizadas: valores empenhados, 2008-2014

Situação da entidade em relação à prestação de contas	Parcerias finalizadas com EPSFLs			Parcerias finalizadas com outras esferas administrativas		
	N. de parcerias	Valor de repasse (R$ 1.000)	Valor de repasse médio por parceira (R$ 1.000)	N. de parcerias	Valor de repasse (R$ 1.000)	Valor de repasse médio por parceira (R$ 1.000)
Adimplentes	6.175	5.223.077,8	845,8	28.159	12.328.510,4	437,8
Inadimplentes	1.259	765.683,8	608,2	3.122	1.705.139,7	546,2
Entre 3 e 6 meses	54	39.191,2	725,8	226	111.780,7	494,6
Entre 6 meses e 1 ano	69	42.924,3	622,1	329	157.607,6	479,1
Entre 1 ano e 2 anos	138	102.648,7	743,8	859	458.098,2	533,3
Acima de 2 anos	998	580.919,6	582,1	1.708	977.653,2	572,4
Total	**7.434**	**5.988.761,7**	**805,6**	**31.281**	**14.033.650,1**	**448,6**

Fonte: SICONV.

A Figura 6 compara parcerias inadimplentes de EPSFLs com a de outras esferas administrativas quanto à faixa de valor de repasse dos contratos. É clara a observação de que as faixas de valores que mais incidem em inadimplência, independentemente da esfera administrativa, são as que estão entre R$ 100 mil e R$ 600 mil. Mas, destaca-se que, na faixa de valores abaixo de R$ 100 mil, as parcerias inadimplentes das EPSFLs são bem maiores do que as verificadas em outros entes, tanto em valores absolutos (quase três vezes maior) quanto relativos (14 pontos percentuais mais alto). Além disso, também é superior à proporção de parcerias com EPSFLs atrasadas na prestação de contas de contratos com valores de repasse mais altos, acima de R$ 1 milhão (14,1% contra 9,8% de outras esferas).

Figura 6. Parcerias finalizadas inadimplentes por faixa de valor de repasse (2008-2014)



Fonte: SICONV.

Por fim, a Tabela 9 expõe um retrato das parcerias inadimplentes por órgão superior convenente. Observa-se que os órgãos convenentes com maior quantidade de parcerias sem apresentação de prestação de contas são os ministérios do Turismo e da Cultura (357 e 310, respectivamente). Esses números também são relevantes em termos relativos: quase 35% das parcerias envolvendo o Ministério do Turismo tiveram problemas de inadimplência, enquanto 27% delas com o Ministério da Cultura tiveram o mesmo problema. Em quantidade de parcerias inadimplentes, observa-se também um número alto de parcerias com o Ministério da Saúde em atraso com a prestação de contas (142), embora com baixa relevância relativa (2,7% do total). Em termos de participação, despontam com altos porcentuais de inadimplência (apesar da baixa quantidade de parcerias firmadas) os seguintes órgãos: Secretaria dos Portos (40%), Ministério das Cidades (29,2%), Ministério dos Transportes (25%) e Ministério de Minas e Energia (23,7%). Em termos de montantes envolvidos, os maiores valores de repasse de parcerias inadimplentes são observados no Ministério do Turismo (R$ 181 milhões), seguidos pelos seguintes órgãos: Desenvolvimento Agrário (R$ 93 milhões), Cultura (R$ 87 milhões), Saúde (R$ 85 milhões) e Trabalho e Emprego (R$ 77 milhões).

Tabela 9. Parcerias com EPSFLs finalizadas inadimplentes: órgão superior convenente (2008-2014)

Órgão superior convenente	Total de parcerias	Parceria inadimplentes			
		Total	Participação percentual	Valor de repasse das parcerias (R$ mil)	Valor de repasse médio por parceria (R$ mil)
Ministério do Turismo	1.023	357	34,90%	180.925,10	506,79
Ministério da Cultura	1.150	310	27,00%	87.465,06	282,15
Ministério da Saúde	5.183	142	2,70%	84.790,60	597,12
Ministério do Desenvolvimento Agrário	623	115	18,50%	93.206,79	810,49
Ministério do Esporte	526	90	17,10%	72.233,80	802,6
Ministério do Trabalho e Emprego	363	52	14,30%	77.289,34	1.486,33
Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação	241	28	11,60%	52.443,29	1.872,97
Ministério das Cidades	89	26	29,20%	21.825,03	839,42
Secretaria de Direitos Humanos	355	24	6,80%	24.261,52	1.010,90
Ministério da Educação	886	20	2,30%	12.200,70	610,04
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	384	19	4,90%	3.148,69	165,72
Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres	210	16	7,60%	4.175,94	261
Ministério da Justiça	230	14	6,10%	9.635,37	688,24
Ministério da Pesca e Aquicultura	155	10	6,50%	2.788,02	278,8
Ministério de Minas e Energia	38	9	23,70%	2.405,38	267,26
Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial	98	6	6,10%	672,71	112,12
Ministério do Meio Ambiente	37	6	16,20%	13.984,06	2.330,68
Presidência da República - Adm. Direta	24	4	16,70%	1.738,34	434,58
Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome	41	4	9,80%	2.224,37	556,09
Ministério da Integração Regional	33	3	9,10%	415,33	138,44
Secretaria de Portos	5	2	40,00%	1.329,20	664,6
Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior	84	1	1,20%	2.538,50	2.538,50
Ministério dos Transportes	4	1	25,00%	13.986,70	13.986,70
Demais	59	0	0	0,00	0
Total	**11.841**	**1.259**	**10,6%**	**765.683,82**	**608,17**

Fonte: SICONV.

ANÁLISE DOS FATORES QUE INFLUENCIAM A PROBABILIDADE DE INADIMPLÊNCIA

Nesta seção serão avaliados, com base em um modelo econométrico, se convênios e parcerias firmadas entre a União e as EPSFLs estão mais sujeitas à inadimplência quando comparadas a organismos subnacionais (estados e municípios) e empresas públicas. As informações utilizadas para essa estimativa fazem parte do subconjunto de 38.652 registros de parcerias firmadas com a União e registradas no SICONV, as quais estão finalizadas na data-base de extração dos dados.

Se a hipótese empírica de que a inadimplência é relativamente mais frequente nas EPSFLs for confirmada, reforça-se a hipótese te-

órica de amadorismo nas EPSFLs, prevista pela Teoria das Três Falhas. Complementarmente, o modelo procura avaliar, também, se a inadimplência está relacionada a outros fatores, como valor da parceria, ano de início ou campo de atuação. Como não é possível observar diretamente o campo de atuação das parcerias no SICONV, optou-se por utilizar o órgão superior convenente como *proxy* para identificação dessa variável.

O modelo proposto é um *probit*, no qual a variável dependente de inadimplência (*Inadimp*) é binária (*Inadimp*=1 se inadimplente, *Inadimp*=0, caso contrário). A probabilidade de inadimplência em uma parceria ou contrato com a União, portanto, depende do vetor de regressores X, de tal sorte que: $Pr(Inadimp=1 \mid X)=\Phi(X^T \beta)$

Pr é a probabilidade de inadimplência (*Indimp*=1), Φ é a função distribuição cumulativa de uma distribuição normal padronizada, X^T é a transposta do vetor de regressores. Os parâmetros β da regressão são estimados por máxima verossimilhança (Wooldridge, 2006).

Dessa forma, o modelo *probit* para explicar a probabilidade de inadimplência na prestação de contas dos recursos repassados pela União passa a ser definido por:

$$Pr(Inadimp = 1|X) = \Phi\ (a_0 + b_1\ ln\ Repasse + b_2\ D_{Ano} + b_3\ D_{Convenente} + D_{EPSFL} + \varepsilon)$$

em que ε representa o termo erro aleatório. As variáveis explicativas do modelo são as seguintes:

Repasse: logaritmo natural do valor do repasse do convênio ou parceria.

D_{Ano}: variável categórica associada ao ano de início do convênio ou parceria, entre 2008 e 2014.

$D_{Convenente}$: variável categórica associada aos 29 órgãos superiores convenentes que realizaram parcerias no período de análise, incluindo todos os Ministérios e as secretarias especiais com *status* de Ministério ligadas à Presidência da República dos Governos de Luiz Inácio Lula da Silva (segundo mandato) e Dilma Rousseff.

D_{EPSFL}: variável *dummy* associada a entidades privadas sem fins lucrativos (*EPSFLs*), sendo 1=*EPSFL* e 0=*outras entidades* (representadas por organismos subnacionais – estados e municípios – e demais empresas públicas).

Foram realizadas duas regressões. A primeira incluiu todos as 38.652 parcerias finalizadas e, a segunda, apenas as 7.373 parcerias finalizadas e realizadas com EPSFLs. Na última avaliação, a variável D_{EPSFL} foi excluída da regressão. Os resultados estão apontados na Tabela 10.

Tabela 10. Resultado da regressão *probit*: fatores que influenciam a probabilidade de inadimplência

	(1)		(2)	
	Inadimplência		Inadimplência	
	b/p-value		b/p-value	
ln(valor do repasse)	0,0967	***	0,0318	*
	(0,0000)		(0,0530)	
Ano do convênio				
2009	0,0394		-0,0127	
	(0,3044)		(0,8315)	
2010	0,1177	***	-0,0256	
	(0,0023)		(0,6712)	
2011	-0,1113		-0,3395	***
	(0,0125)		(0,0002)	
2012	-0,2781	***	-0,3592	***
	(0,0000)		(0,0004)	
2013	-0,7633	***	-1,0209	***
	(0,0000)		(0,0001)	
2014	-1,2429	***	-1,1724	**
	(0,0035)		(0,0116)	
Órgão convenente				
Sec. de Direitos Humanos	-0,346		-0,3553	
	(0,2137)		(0,2768)	
Sec. Especial de Políticas para as Mulheres	-0,4757	*	-0,1787	
	(0,0936)		(0,5975)	
Sec. de Políticas de Prom. da Igualdade Racial	-0,5369		-0,4264	
	(0,1032)		(0,2525)	
Sec. de Aviação Civil	-0,6194		.	
	(0,2375)		.	
Sec. de Portos	0,5433		0,7829	
	(0,2784)		(0,2225)	
Sec. da Micro e Pequena Empresa	.		.	
	.		.	
Min. do Planejamento, Orçamento e Gestão	.		.	
	.		.	
Min. da Agric., Pecuária e Abast.	-0,517	*	-0,547	*
	(0,0532)		(0,0958)	
Min. da Ciência, Tecnologia e Inovação	0,0173		-0,0552	
	(0,9496)		(0,8665)	

Min. da Educação	-0,4686	*	-0,4418	
	(0,0934)		(0,1793)	
Min. do Desenvolv. Ind. e Com. Ext.	-0,3773		-1,1372	**
	(0,2057)		(0,0261)	
Min. da Justiça	-0,7217	***	-0,3791	
	(0,0092)		(0,2635)	
Min. de Minas e Energia	0,2547		0,4425	
	(0,4417)		(0,2573)	
Min. da Saúde	-0,1136		-0,4109	
	(0,6704)		(0,1884)	
Min. do Trabalho e Emprego	-0,0624		0,0125	
	(0,8210)		(0,9690)	
Min. dos Transportes	0,6167		0,3391	
	(0,1991)		(0,6591)	
Min. das Comunicações	.		.	
	.		.	
Min. da Cultura	0,4274		0,4465	
	(0,1100)		(0,1514)	
Min. do Meio Ambiente	0,1282		0,4909	
	(0,6749)		(0,2542)	
Min. do Desenvolvimento Agrário	0,1209		0,4189	
	(0,6511)		(0,1843)	
Min. do Esporte	0,2302		0,108	
	(0,3887)		(0,7320)	
Min. da Defesa	-0,2586		.	
	(0,3470)		.	
Min. da Integração Regional	0,0838		-0,2073	
	(0,7553)		(0,6424)	
Min. do Turismo	0,3108		0,5601	*
	(0,2430)		(0,0717)	
Min. do Desenvolv. Social e Combate a Fome	0,2203		-0,0267	
	(0,4122)		(0,9509)	
Min. das Cidades	-0,0008		1,0872	***
	(0,9975)		(0,0023)	
Min. da Pesca e Aquicultura	-0,5041	*	-0,5287	
	(0,0859)		(0,1273)	
Justiça Eleitoral	.			
EPSFL	.			

Dummy EPSFL	0,3018	***		
	(0,0000)			
Constante	-2,5083	***	-1,3243	***
	(0,0000)		(0,0004)	
N	38652		7373	
Prob > chi2	0,0000		0,0000	
Classificação correta	88,87%		82,88%	

* p<0,10, ** p<0,05, *** p<0,010. Números em parênteses são p-values.

Fonte: autores.

Os resultados indicam que quanto maiores os valores de repasse, maiores as probabilidades de inadimplência. O coeficiente para os valores de repasse mostrou-se estatisticamente significativo a 1% na primeira regressão (com a totalidade das parcerias finalizadas) e a 10% na segunda (com apenas EPSFLs).

Os coeficientes associados aos anos de início das parcerias também se mostraram, em sua maior parte, significativos. No modelo com todas as esferas administrativas, os dois primeiros anos (2009 e 2010) apresentaram sinal positivo e, os demais (2011 a 2014), negativo. Quando se considera a amostra apenas de EPSFLs, todos os coeficientes apresentaram sinal negativo, mas apenas os anos de 2011 a 2014 se mostraram significativos. Esses resultados sugerem que a atenção do governo federal aos convênios e parcerias realizados com EPSFLs aumentou no primeiro governo de Dilma Rousseff em relação ao segundo governo de Lula.

No que concerne aos órgãos superiores convenentes, mostraram-se significativos, na regressão com todas as parcerias, a Secretaria Especial para as Mulheres (10%), o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA, 10%), o Ministério da Educação (MEC, 10%), o Ministério da Justiça (MJ, 1%) e o Ministério da Pesca e Aquicultura (10%). Além disso, esses regressores apresentaram sinal *negativo*, indicando que a probabilidade de inadimplência nesses ministérios é relativamente *menor* que nos demais órgãos superiores convenentes, considerando-se todas as parcerias e convênios finalizados, quer seja com EPSFLs, quer seja com outros estados e municípios.

Entretanto, o resultado a ser destacado na primeira regressão é que o coeficiente para a variável categórica associada a EPSFLs mostrou-se significativo em 1% e com sinal positivo, confirmando a hipótese empírica de que se observa maior probabilidade de inadimplência nas EPSFLs do que os demais organismos subnacionais e empresas públicas. O efeito marginal associado às EPSFLs é 5,7%. Em outras palavras, um contrato firmado entre EPSFLs e um órgão convenente tem probabilidade 5,7% maior de inadimplência em comparação com contratos firmados com outros entes, já controlado pelo valor do repasse, ano de início do contrato e o próprio órgão convenente.

Tabela 11. Resultado da regressão *probit*: efeito marginal da variável EPSFL

	Delta-method			
	dy/dx	Std. Err.	z	P>|z|
1.d_epsfl	0,057614	0,005219	11,04	0,000

Note: dy/dx for factor levels is the discrete change from the base level.

Fonte: autores

Na segunda regressão, que incluiu apenas as parcerias e convênios realizados com EPSFLs, os órgãos convenentes, cujos coeficientes se mostraram significativos, foram o Ministério da Agricultura (10%), o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (5%), ambos com sinal negativo, indicando menor probabilidade do conveniado ser inadimplente. Por outro lado, também se apresentaram significativos os resultados para o Ministério do Turismo (10%) e para o Ministério das Cidades (1%), porém com sinal positivo, indicando maior probabilidade de ocorrência de inadimplência nesses ministérios, quando considerados apenas as parcerias e os convênios com EPSFLs.

CONCLUSÃO

O objetivo deste trabalho foi analisar a prestação de contas nas parcerias firmadas entre a União e as EPSFLs com base nos dados do SICONV, entre 2008 e 2014. Após a introdução, a Seção 2 levantou os elementos teóricos sobre a definição das EPSFLs e o escopo de sua atuação, dando ênfase à questão das falhas voluntárias as quais as organizações sem fins lucrativos podem incorrer.

Na Seção 3, elaborou-se um retrato da prestação de contas por parte das EPSFLs que firmaram parcerias com a União entre 2008 a 2014 fundamentado nos dados do SICONV e analisaram-se os resultados. Das características gerais das parcerias entre União e EPSFLs, foi destacado que:

• Das quase 80 mil parcerias celebradas pela União entre 2008 e 2014, a quantidade de parcerias contratadas com entidades da esfera privada representa cerca de 15% do total.
• Do total de 11.841 parcerias com EPSFLs registradas no SICONV na data-base, 29% (ou 1.633 parcerias) estavam em execução e, as 71% restantes, finalizadas.
• A maioria de parcerias, nesse período, foi celebrada junto ao Ministério da Saúde (precisamente: 43,8%). Seguidos pelo Ministério da Cultura (9,7%) e pelo do Turismo (8,6%).
• Quase 80% das parcerias celebradas entre a União e EPSFLs estão na faixa de até R$ 600 mil, em valores nominais (não atualizados).

Em particular, sobre as prestações de contas das parcerias finalizadas da União com EPSFLs, concluiu-se que:

• Para as EPSFLs, 21% das parcerias finalizadas não entregaram a prestação de contas. Para as outras esferas, o total de parcerias finalizadas que estão nessa situação é inferior (14%).
• A maior parte das parcerias de EPSFLs inadimplentes foram celebradas em 2009 e 2010.

• Das 1.389 parcerias com prestação de contas atrasadas por mais de 90 dias, 130 foram caracterizadas com alguma subsituação de ajustes que justificaria o atraso. As outras 1.259 parcerias (ou 16,9% das parcerias finalizadas) são aquelas que estão inadimplentes e sem nenhuma justificativa de acordo com o SICONV. A proporção de parcerias em atraso com a prestação de contas por mais de 90 dias sem justificativa de ajustes é maior entre as EPSFLs (16,9% contra apenas 10% das outras esferas administrativas).
• Do conjunto de parcerias inadimplentes e sem justificativa, a maioria está atrasada a mais de dois anos com a entrega da prestação de contas (998 parcerias ou 79%).
• As faixas de valores que mais incidem em inadimplência, independentemente da esfera administrativa, são as que estão entre R$ 100 mil e R$ 600 mil.
• Os órgãos convenentes com maior quantidade de parcerias sem apresentação de prestação de contas são os ministérios do Turismo (357, ou 35% das parcerias) e da Cultura (310, 27%). Em termos de montantes envolvidos, os maiores valores de repasse de parcerias inadimplentes são observados no Ministério do Turismo (R$ 181 milhões), seguidos pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (R$ 93 milhões) e Cultura (R$ 87 milhões).

A Seção 4 sugeriu, a partir de um modelo probit, que a inadimplência é mais frequente nas EPSFLs em comparação aos estados, municípios e empresas públicas. O efeito marginal associado à variável é 5,7%. O modelo também sugeriu que a inadimplência diminuiu significativamente nos anos correspondentes ao primeiro governo de Dilma Rousseff quando comparado ao segundo governo de Lula. Além disso, entre as parcerias e convênios firmados pela União com EPSFLs, as que apresentaram maior probabilidade de inadimplência foram aquelas firmadas com o Ministério das Cidades e com o Ministério do Turismo. Esses resultados reforçam a hipótese teórica de falhas voluntárias nas entidades privadas sem fins lucrativos e apontam a necessidade de maior atenção nas parcerias e convênios envolvendo áreas de atuação ou órgãos superiores convenentes específicos.

BIBLIOGRAFIA

Hansmann, H (1980). “The role of nonprofit enterprise”. *Yale Law Journal*, 89:835-901.

Jegers, Marc (2008): *Managerial economics of non profit organizations*. UK, Routledge (Routledge studies in the management of voluntary and non-profit organizations).

Lopez, F. G., & Barone, L. S. (2013). As entidades sem fins lucrativos e as políticas públicas federais: tipologia e análise dos convênios e organizações (2003-2011). In: *Boletim de Análise Político-Institucional*, n. 3, IPEA, Brasília, 2013.

Mendonça, Patricia; Alves, Mario A.; & Nogueira, Fernando (2013) (orgs.). *Arquitetura institucional de apoio às organizações da sociedade civil no Brasil*. São Paulo: FGV, p. 25-41.

Powell, W. W., & Steinberg, R. (2006). *The nonprofit sector:* a research handbook. 2nd edition. New Haven & London, Yale U Press.

Salamon, Lester (1987). Partners in public service: The scope and theory of govern-

ment-non-profit relations. In: E. W. Powell (ed.) *The non profit sector: a research handbook.* New Heaven: Yale University Press.

Souto, Baiena Feijolo; Pedrozo Jr, Euclides e Goldbaum, Sergio (2015): *Perfil das OSCs e de suas Parcerias com a União e Mapa das OSC:* Bases de Dados e Resultados Alcançados. Brasília. Consad

Steinberg, Richard. "Economic theories of nonprofit organizations". In: Powell, W. W. and Steinberg, R. (2006): *The nonprofit sector:* a research handbook. 2nd edition. New Haven & London, Yale U Press.

TCU – *Tribunal de Contas da União:* Convênios e outros repasses. 2. ed. Brasília, Secretaria Geral de Controle Externo, 2008.

Weisbrod, B. A. (1975). "Toward a theoy of the voluntary nonprofit sector in a three sector economy. In: Phelps, E. (1975): *Altruism, morality and economic theory*. NY: Russel Sage.

Wooldridge, J. M. (2006). *Introductory Econometrics:* A Modern Approach. Mason, OH: South-Eastern, 5th edition.

INSTRUMENTOS DE AÇÃO PÚBLICA NO VALE DO RIBEIRA: CASOS DO CONSAD E DO CODIVAR

PUBLIC ACTION INSTRUMENTS IN THE RIBEIRA VALLEY: THE CASES OF THE CONSAD AND THE CODIVAR

INSTRUMENTOS DE ACCIÓN PÚBLICA EN EL VALLE DEL DE RIBEIRA: LOS CASOS DEL CONSAD Y DEL CODIVAR

RESUMO

O Consórcio de Desenvolvimento Intermunicipal do Vale do Ribeira (Codivar) e o Consórcio de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (Consad) são instrumentos criados com o objetivo de promover ações para o desenvolvimento local por meio de estratégias de cooperação entre os municípios do Vale do Ribeira paulista. Este artigo teve como objetivo compreender a dinâmica de apropriação e dominação deste espaço a partir destes instrumentos e observar os efeitos gerados por eles em sua relativa autonomia. Fundamentou-se na literatura sobre instrumentos de ação pública, com ênfase na interação e na retroalimentação de politics e policies ao longo do tempo. Observou-se que o movimento de apropriação e dominação pelos atores determinou a construção social de dois territórios concorrentes e sobrepostos, organizados por conexões e lógicas de atuação distintas, que passaram a ser guiadas por novos interesses e representações ao longo de sua trajetória. No caso do Consad, a dinâmica delineou os caminhos que levaram ao esvaziamento do fórum; no caso do Codivar, explica sua capacidade de permanência legitimada no espaço de ação pública do Vale do Ribeira paulista.

PALAVRAS-CHAVE: Instrumentos de ação pública, consórcios, sobreposição territorial, cooperação, Vale do Ribeira.

Julianne Alves Naporano Archipavas
julianne.archipavas@hotmail.com
Universidade de São Paulo, Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental, São Paulo, SP, Brasil

Submetido 10.09.2017. Aprovado 28.12.2017

Avaliado pelo processo de *double blind review*.

DOI: http://dx.doi.org/10.12660/cgpc.v23n74.71835

Esta obra está submetida a uma licença Creative Commons

Abstract

The Intermunicipal Consortium for the Development of the Ribeira Valley (CODIVAR) and the Consortium for Food Security and Local Development (CONSAD) are two public action instruments created in the Ribeira Valley, in the State of São Paulo, Brazil, to promote cooperation for local development. Over time, different actors appropriated these instruments, leading them into a state of inertial functioning, taking on a life of their own according to the representation of new interests. This process allowed the social construction of two overlapping territories, amounting to relations of backwardness within both instruments. In the case of CODIVAR, such relations explain their ability to keep a legitimized position in the local context of public actions, while with CONSAD, such relations have led the forum through paths that culminated in its emptying.

Keywords: *Public action instruments, consortium, superposed territories, cooperation, Ribeira Valley.*

Resumen

El CODIVAR (Consorcio Intermunicipal de Desarrollo del Valle de Ribeira) y CONSAD (Consorcio para la Seguridad Alimentaria y Desarrollo Local) son dos instrumentos de acción pública creados en el Valle de Ribeira - SP con el objetivo de promover la cooperación entre sus municipios para el desarrollo local. Para comprender la dinámica de apropiación y dominación de este espacio a partir de estos instrumentos, este trabajo se propuso observar los efectos generados por dichos instrumentos en su relativa autonomía, fundamentándose en la literatura sobre instrumentos de acción pública y enfatizando la interacción y retroalimentación entre politics y policies a lo largo del tiempo. Se observó que el movimiento de apropiación y dominación por parte de los actores determinó la construcción social de dos territorios solapados, organizados por conexiones y lógicas de actuación distintas, que comenzaron a guiarse por nuevos intereses y representaciones durante su trayectoria. En el caso del CONSAD, esta dinámica delineó los caminos que condujeron al agotamiento del foro; en el caso del CODIVAR, explica su capacidad de permanencia legítima en el espacio de acción pública del Valle de Ribeira.

Palabras clave: *Instrumentos de acción pública, consorcios, solapamiento territorial, cooperación, Valle de Ribeira.*

INTRODUÇÃO

Conhecido por suas características singulares, o Vale do Ribeira é patrimônio natural, socioambiental e cultural da humanidade e compõe a maior área contínua de Mata Atlântica preservada no Brasil, o que se materializou pela proteção legalmente instituída por meio de um mosaico integrado de unidades de conservação. Os índices de desenvolvimento humano da região, que estão entre os mais baixos do estado de São Paulo, são contrastantes à sua riqueza em termos de diversidade biológica, étnica e cultural (Romão, 2006; Seade, 2016).

Considerar que as restrições colocadas pela legislação ambiental justificam o desempenho socioeconômico do Vale do Ribeira é negligenciar a necessidade de um entendimento mais amplo do contexto local e dos condicionantes históricos que lhe fecharam alternativas promissoras.

Historicamente, as ações estatais na região tiveram um caráter difuso e descontínuo. O caso da criação da Superintendência do Desenvolvimento do Litoral Paulista (Sudelpa), fundada em 1969 como uma autarquia para promover o desenvolvimento do litoral paulista, ilustra esse fato (Braga, 1998). A Sudelpa lançou diversos planos e projetos que nunca foram efetivados, e foi extinta no início dos anos 1990, integrando um rol de promessas institucionais do governo do estado que nunca concretizou seus propósitos (Braga, 1998; Muller, 1980).

Ao mesmo tempo que a Sudelpa entrava em decadência no fim da década de 1980 no cenário regional do Vale do Ribeira, no cenário nacional os municípios começavam a viver os desafios oriundos do processo de descentralização, que determinou aos governos municipais novas tarefas que antes eram desempenhadas pelo poder central, até mesmo ter responsabilidade por atividades e serviços para os quais não tinham competência estabelecida e experiência acumulada até então. Diante do reconhecimento de que muitos problemas locais transcendem os limites do município, a possibilidade de colaboração intergovernamental mediante consórcios passou a ser vista como alternativa para somar esforços diante dos novos desafios (Cruz, 2001).

A emergência de líderes progressistas defensores dos ideais de democratização e descentralização, como foi o caso do governador de São Paulo André Franco Montoro, representou o momento oportuno para a proliferação e consolidação dos consórcios. Montoro assumiu papel de empreendedor político (Kingdom, 2003) e transmitiu a tarefa de colocar os consórcios na pauta de governo dos prefeitos, que aderiram a seus ideais e atuaram como empreendedores políticos locais (Caldas, 2007).

As características das primeiras experiências de consórcios intermunicipais permitem entendê-los como instrumentos de gestão inovadores em nível local, porque surgiram de estruturas de cooperação simples, pela iniciativa voluntária dos prefeitos e fora de um quadro formal preexistente (Spink, 2005). O marco legal dos consórcios foi definido apenas em 2005, depois de muitas experiências consorciais já terem sido criadas pela informalidade e por suas motivações próprias e diversas (Strelec & Fonseca, 2011).

No caso do Vale do Ribeira, os elementos de incentivo à descentralização (e as novas atribuições direcionadas aos municípios) e de difusão de inovações de gestão em nível local impulsionaram a formação do Codivar, em 1989. Os prefeitos que foram os empreendedores políticos tinham relacionamento com Montoro e “compraram” suas ideias, aceitando o desafio do consorciamento e trabalhando na sensibilização e mobilização dos demais prefeitos. Além disso, o fim da Sudelpa representou outro incentivo para a instituição do consórcio, dada a possibilidade de suprir o vazio institucional deixado pela autarquia.

O contexto de inovação em nível local, em que foram criados diversos consórcios no estado de São Paulo, passou a conviver com um movimento de definição de arcabouços normativos e de políticas, planos e programas de abrangência nacional (com o objetivo de implementação e gestão local) ao longo do período que vai da promulgação da Constituição de 1988 até hoje. O motivo para o maior controle pelo nível federal reside no fato de que a descentralização tem como um de seus aspectos críticos a desigualdade na distribuição de inovações entre municípios, o que conduziu ao esforço de coordenação federativa e de “recentralização” das políticas (Farah, 2013).

A “recentralização” possibilitou ao governo federal lançar e experimentar uma variedade de arranjos institucionais para construir políticas públicas efetivas em um contexto territorial como o brasileiro, que é marcado pela diversidade e complexidade. Assim, o

território emerge como elemento a ser observado diante do fato de que as políticas nacionais têm resultados muito diferenciados nos municípios em que são implementadas, dadas as peculiaridades territoriais e as capacidades institucionais muito distintas que não permitem a perenidade de projetos e iniciativas (Lotta & Favareto, 2016).

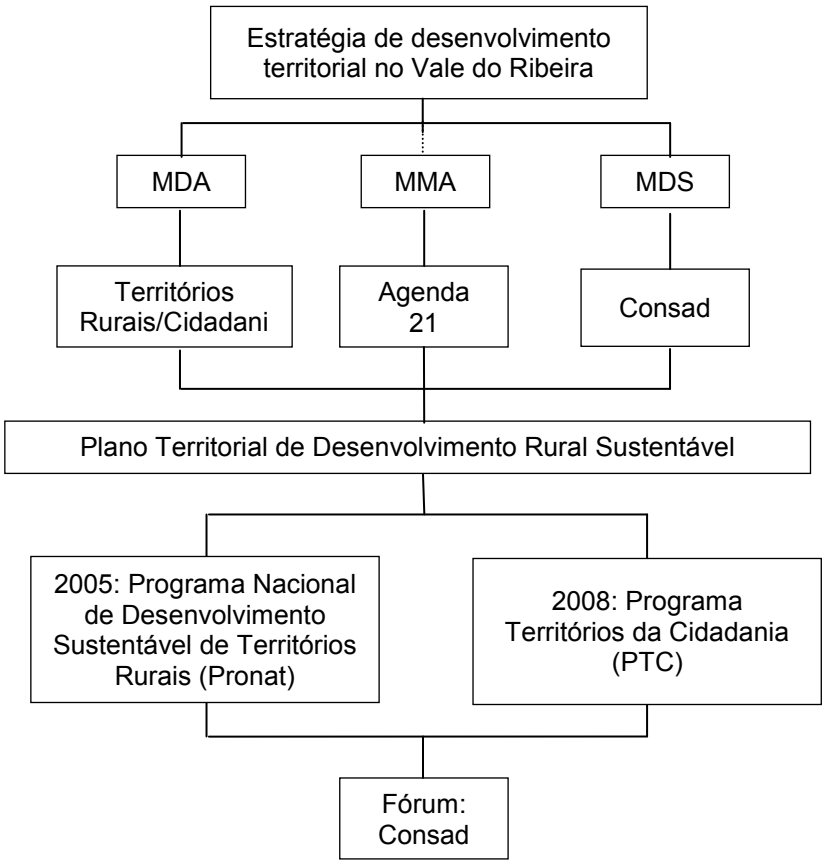
No Brasil, a materialização de uma de estratégia de desenvolvimento fundamentada na dimensão territorial foi possível por meio da instituição do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) em 2000 e do fortalecimento do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), criado em 1995. A criação de secretarias no interior do MDA viabilizou o processo de definição de políticas centradas em espaços territoriais, com destaque para a Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), que nasceu em 2003 com os atributos de formulação de planos de desenvolvimento rural em nível territorial, negociação de recursos ministeriais e coordenação de ações de colegiados territoriais (Echeverri, 2010).

No âmbito da SDT, a criação do Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (Pronat) – territórios rurais de identidade – representou um dos principais passos para a consecução desses objetivos, ao propor um processo de planejamento para elaboração e financiamento de projetos em territórios prioritários (Echeverri, 2010).

Uma vez identificados os territórios rurais de identidade, o Pronat previa a criação de institucionalidades territoriais supramunicipais na forma de colegiados territoriais (Colegiado de Desenvolvimento Territorial – Codeter) e a elaboração dos Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS), cujo objetivo era dar apoio à gestão social dos territórios rurais e definir um mapa de ação e ordenamento de competências entre os três níveis de governo.

O Vale do Ribeira foi identificado como um desses territórios. Em seu caso específico, em vez da criação de um Codeter, a execução do Pronat se deu a partir da atuação do fórum do Consórcio de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (Consad), instituído em 2003 pelo governo Lula como estratégia de ação para combater à pobreza, que se materializou no Programa Fome Zero, do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). Uma vez que o fórum já estava estabelecido a partir de esforços do MDS, tornou-se o espaço democrático oficial para discussão dos assuntos pertinentes ao PTDRS, coordenado pelo MDA via Pronat e com a soma de esforços do Ministério do Meio Ambiente (MMA) com o projeto Agenda 21. Assim, ficou definida uma estratégia de desenvolvimento territorial no Vale do Ribeira, centrada no fórum Consad, conforme Figura 1 a seguir:

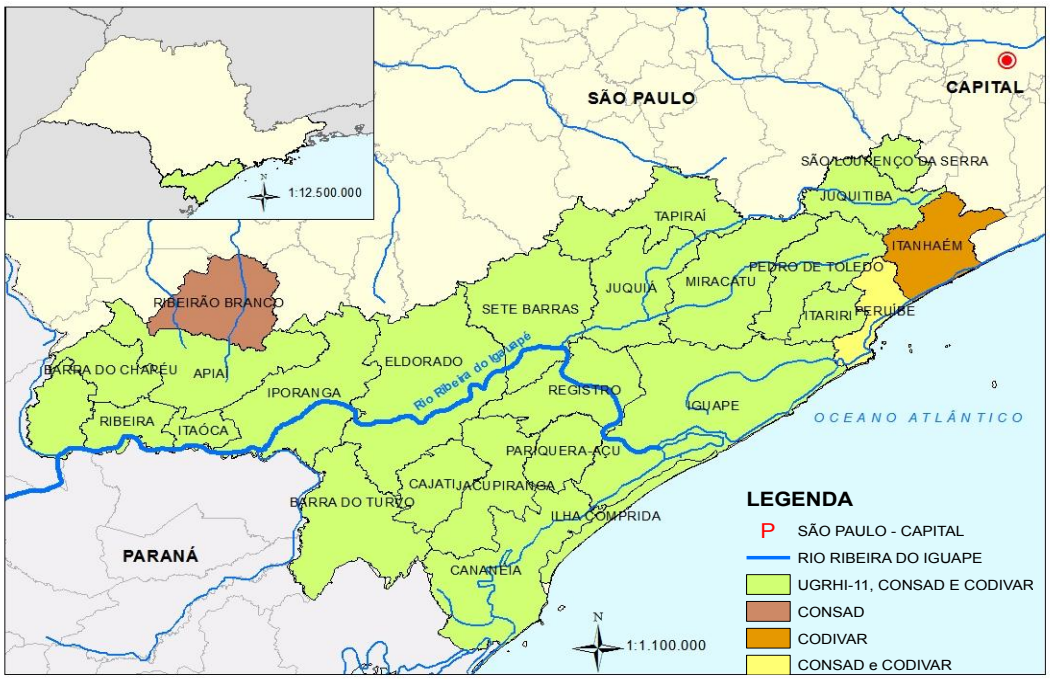
Figura 1. Estratégia de desenvolvimento territorial do Vale do Ribeira



Fonte: Elaboração própria fundamentada em dados da pesquisa

O espaço onde atuam o Codivar e o Consad coincide quase integralmente com a delimitação das Unidades de Gerenciamento de Recursos Hídricos11 (UGRHI-11), que abrange a porção paulista da Bacia Hidrográfica do Ribeira de Iguape e as áreas de cursos d'água do Litoral Sul, conforme Figura 2 a seguir.

Figura 2. A delimitação do Vale do Ribeira paulista a partir das UGRHI – 11 e a sobreposição territorial representada pelo Consad e Codivar



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do IBGE

O Codivar e o Consad são dois instrumentos com o objetivo de promover ações que visem ao desenvolvimento local, sobrepondo-se no mesmo espaço de ação pública com base nos diferentes contextos e orientações:

a) No caso do Codivar (criado em 1989), as novas atribuições dos municípios no contexto da descentralização, que levou à disseminação de inovações de gestão em nível local, como os consórcios intermunicipais, e a extinção da Sudelpa foram condicionantes para que os prefeitos empreendedores definissem o consórcio como instrumento para planejar o desenvolvimento, por meio da cooperação. O consórcio assumiu caráter supramunicipal, intermediário aos níveis de governo municipal e estadual. Foi instituído por iniciativa local dos prefeitos, de forma *bottom-up*, sem prever participação para a sociedade civil.

b) No caso do Consad (criado em 2003), a "recentralização" de políticas e a definição de arcabouços pelo governo federal fundamentadas na abordagem territorial de desenvolvimento levou à criação do Pronat do MDA, operacionalizado por meio do fórum Consad. Foi instituído como um instrumento de articulação e mobilização territorial, com a finalidade de cooperação entre os municípios e conformação de um território alvo de políticas. A partir de iniciativa do MDS, tornou-se receptor de políticas interministeriais, de forma *top-down*. Sua principal inovação foi proporcionar poder de deliberação sobre projetos e direcionamento de recursos para a sociedade civil organizada.

O Codivar e o Consad enfrentam desafios de

permanência e sobrevivência que ajudam a compreender o não avanço do desenvolvimento do Vale do Ribeira. Após 27 anos instituído, o Codivar permanece atuante mais como articulador político do que como instrumento efetivo de cooperação entre os municípios. O Consad, por sua vez, foi instituído há 13 anos como um instrumento de mobilização de atores sociais no território, mas sofreu esvaziamento quando as promessas das políticas propostas pelo governo federal não se concretizaram.

A escolha governamental por esses instrumentos visando lidar com os problemas ligados ao desenvolvimento local definiu dois territórios que se sobrepõem ao espaço do Vale do Ribeira, a partir de diferentes contextos e diretrizes e das distintas formas de apropriação pelos atores que deles se utilizam, impondo-lhes seus interesses e representações. Ao reconhecer o Consad e o Codivar como "instrumentos", torna-se possível compreender os elementos políticos que permeiam sua atuação, permitindo sua permanência e sobrevivência nesse espaço.

ASPECTOS METODOLÓGICOS

O estudo que deu origem a este artigo tem objetivo exploratório, a partir de um estudo de caso: o Vale do Ribeira paulista, compreendido como o espaço apropriado pelos atores com base nos instrumentos.

Os métodos de coleta em pesquisa qualitativa utilizados foram:

1. Entrevistas individuais semiestruturadas

Foram conduzidas a partir de pautas com pontos de interesse específicos e de perguntas norteadoras. Foi concedida liberdade ao entrevistado para expressar sua visão sobre os assuntos abordados, com intervenções sutis, visando preservar a espontaneidade do processo, mas sempre com estímulo ao diálogo. Questões foram realizadas para:

a. Reconstruir a trajetória do Consad e do Codivar (compreendendo os objetivos inicialmente estabelecidos para esses instrumentos, as mudanças de trajetória e os resultados alcançados);
b. Identificar os principais atores e lideranças, nas diferentes fases ao longo da trajetória;
c. Identificar conflitos e cooperações entre o Consad e o Codivar;
d. Compreender os principais fatores que os mantêm atuantes no Vale do Ribeira.

As primeiras entrevistas foram realizadas com os atores que desempenham funções em coordenação e secretariado, uma vez que sua capacidade de interlocução com os atores atuantes nos fóruns mostrou-se essencial para proporcionar acesso aos informantes-chave. Ao entrevistá-los, foi solicitada a indicação de outros três atores-chave, apontando uma cadeia de relação entre os atores entrevistados, a partir da técnica de amostragem *snowball* (em português: bola de neve) (Biernacki & Waldorf, 1981).

2. Observação participante em reuniões e assembleias

No caso do Codivar, foram acompanhadas assembleias gerais de prefeitos e seus representantes e reuniões pontuais das câmaras temáticas. No caso do Consad, foram acompanhados eventos temáticos, voltados fundamentalmente para a discussão da re-

gularização fundiária, fóruns para discussões sobre os rumos do Consad, que assumiu estrutura de Codeter, e reuniões de câmaras temáticas posteriores a essa nova estruturação.

Ao longo da participação, o papel assumido foi de participante como observador (May, 2004): adotou-se um papel público, e a presença e intenções do pesquisador foram esclarecidas para o grupo. Nesse processo, buscou-se a construção de relacionamentos com atores que pudessem contribuir como respondentes e informantes. Esse método permitiu entender fatos e relações sociais, escutar e aprender com os atores em seus espaços de atuação. Assim, valorizou-se a disponibilidade para o diálogo como um complemento às entrevistas e às observações em campo, com base na ideia da psicologia social, expressa por Spink (2008), em "O pesquisador conversador no cotidiano", de que "somos somente uma parte de uma ecologia de saberes, cada uma das quais partindo de um ponto distinto e pensando que tem algo a contribuir", dispostos a discutir horizontalmente e não verticalmente (Spink, 2008, p. 76).

3. Análise de documentos

Os documentos analisados foram, essencialmente, estatutos sociais e atas de reuniões. No caso do Consad, foram obtidos poucos documentos porque não houve arquivamento do que foi produzido ao longo dos anos. Já no caso do Codivar, obteve-se apenas parte dos documentos oficiais, uma vez que a maioria não foi colocada à disposição para consulta pública.

Sobre as informações coletadas a partir dos três métodos descritos, este estudo reconhece que, diante dos fatos sociais, o pesquisador desempenha intencionalmente uma função subjetiva, utilizando sua experiência pessoal em fazer interpretações (Stake, 2011). O pesquisador é um ator que sente, age e exerce sua influência sobre o que pesquisa (Gil, 2008).

A subjetividade não é compreendida "como uma falha, algo que deve ser eliminado, mas como um elemento essencial para se compreender a atividade humana" (Stake, 2011, p. 39). Assim, em perspectiva construtivista, valoriza-se a construção discursiva e reconhece-se que diferentes percepções sobre as mesmas questões abrem possibilidades para o diálogo com outros atores e pesquisas.

POR QUE UTILIZAR A ABORDAGEM DE INSTRUMENTOS DE AÇÃO PÚBLICA?

Embora instrumentos sejam mais comumente abordados sob a perspectiva de escolhas técnicas e funcionalistas, a literatura francesa reconhece que esse fato oculta o que está em jogo politicamente. Assim, ao adotar a abordagem de instrumentos como instituições sociológicas, Lascoumes e Le Galès percebem que este é "(...) um modo de raciocínio que nos permite ir além da divisão entre '*politics*' e 'policies'" (2006, p. 11, tradução nossa).

Os autores objetivam reconhecer as relações de poder, as questões de legitimidade, as dinâmicas de politização e a despolitização associadas a diferentes instrumentos. Não há o objetivo de fazer discussão sobre a natureza dos instrumentos, mas de explorar os efeitos que podem ser gerados a partir deles.

Para isso, adotam dois diferentes ângulos de análise: observação dos efeitos políticos dos instrumentos e das relações de poder que ele organiza, e observação dos efeitos gerados pelos instrumentos em sua relativa autonomia (Lascoumes & Le Galès, 2007).

Na primeira dinâmica, o instrumento como instituição é abordado por meio de análises de poder e da configuração dos fatos sociais que isso implica (Lascoumes & Simard, 2011). Na segunda dinâmica, a perspectiva sociológica de instrumentos objetiva não apenas compreender suas propriedades, mas também analisar os efeitos esperados e inesperados que podem emergir quando um instrumento é apropriado pelos atores (Lascoumes & Le Galès, 2007; Lascoumes & Simard, 2011).

O objetivo é desmistificar a aparente neutralidade por trás da racionalidade técnica da escolha de instrumentos. Para essa finalidade, deve-se levar em consideração como os instrumentos foram criados e as vicissitudes ao longo de seu desenvolvimento, além da histórica importância das negociações entre os diferentes atores, que sublinham os efeitos transformadores de seus variados usos (Lascoumes & Simard, 2011).

A partir daí, coloca-se em evidência o papel dos atores na construção social de territórios por meio de dois instrumentos, Consad e Codivar, mediante apropriação (em sentido subjetivo, cultural/simbólico) e dominação (em sentido concreto, político econômico) do espaço do Vale do Ribeira, que constitui a base material para sua formação. Assim, o espaço é tornado território pela apropriação simbólica e pela dominação, constituindo-se em uma construção histórica e, portanto, social (Haesbaert & Limonadi, 2007).

Em uma dimensão subjetiva, a apropriação conduz à formação da identidade territorial (Haesbaert & Limonadi, 2007). É valioso o entendimento de "território usado" de Milton Santos: "(...) este é tanto o resultado do processo histórico quanto a base material e social das novas ações humanas" (2000, p. 104). "O território usado é o chão mais a identidade. A identidade é o sentimento de pertencer àquilo que nos pertence" (1999, p. 8). Assim, a apropriação do espaço conforma um território usado, onde é expressa a identidade dos atores que almejam que seus símbolos e valores sejam ali representados, e que, reciprocamente, desejam sentir que esse lugar lhes pertence e construir relações. Nesse sentido, "produzir uma representação do espaço já é uma apropriação (...). Qualquer projeto no espaço que é expresso por uma representação revela a imagem desejada de um território, de um local de relações" (Raffestin, 1993, p. 144).

Em uma dimensão objetiva, ao falar de território, estamos diante da ideia de um espaço socialmente construído, através dos "(...) sujeitos que efetivamente exercem poder, que de fato controlam esse espaço e, consequentemente, os processos sociais que o compõe" (Haesbaert, 2004, pp. 2-3). O apoderamento do espaço tem como consequência sua "territorialização", ou seja, a produção de um território (Raffestin, 1993). Assim, o território é uma produção a partir do espaço e, por causa de todas as relações que envolve, ele se inscreve num campo de poder.

CONTRIBUIÇÃO PARA A LITERATURA DE INSTRUMENTOS DE AÇÃO PÚBLICA

NO BRASIL: UMA LENTE DE ANÁLISE POLÍTICA

Hood (2007) identificou uma categorização para as abordagens sobre instrumentos. Embora reconheça que um único esquema não esgote a variedade de trabalhos desenvolvidos sobre o tema, o objetivo é contribuir para operacionalização dos estudos nesse campo. No Brasil, os estudos sobre instrumentos mostram-se incipientes, e a literatura produzida é reduzida. Ganham destaque Ollaik e Medeiros (2011), que refletem sobre o uso de instrumentos governamentais na implementação de políticas públicas e propõem uma agenda de pesquisa no Brasil. Como as autoras destacam, a pretensão do trabalho não é abordar o tema dos instrumentos pela lente política.

No entanto, a categorização de abordagens de Hood (2007) abre espaço para uma interpretação política de instrumentos, especialmente após a revisão de Lascoumes e Simard (2011), que passam a considerar os aspectos sociológicos. A partir daí, este estudo propõe diálogo com Ollaik e Medeiros (2011), sugerindo uma linha de pesquisa adicional entre as já propostas pelas autoras, que vise ao entendimento dos instrumentos além da divisão entre *politics* e *policies*, reconhecendo seus efeitos políticos e enfatizando a interação e retroalimentação entre os dois elementos ao longo do tempo.

Ao observar a trajetória do Consad e do Codivar, fica evidente que existe interação permanente entre *politics* e *policies*. Isso porque é uma decisão política que consolida a construção de um instrumento e determina as formas de sua operacionalização. É a apropriação desse instrumento por atores que define sua trajetória no momento seguinte.

O Quadro1 a seguir destaca a categorização de Hood (2007), incorporada e rediscutida pela literatura francesa por meio de Lascoumes e Simard (2011); as linhas de pesquisa identificadas por Ollaik e Medeiros (2011) para compor uma agenda nacional e a sugestão de uma linha de pesquisa adicional, feita pelos autores deste estudo.

Quadro 1. Abordagens e agenda de pesquisa para o estudo de instrumentos

AUTOR	**ABORDAGENS PARA O ESTUDO DE INSTRUMENTOS**
Hood (2007) Lascoumes e Simard (2011)	*Generic policy instruments* – tipologias
	Politics-of-instrumentality – escolha de instrumentos
	Institution-as-instrument – instituições abordadas como instrumentos
AUTOR	**AGENDA DE PESQUISA PARA O ESTUDO DE INSTRUMENTOS NO BRASIL**
Ollaik e Medeiros (2011)	Sistematização de tipologias existentes/Desenvolvimento de tipologia brasileira
	Como foram escolhidos/O que determina a escolha instrumentos
	Como se dá a implementação/Quais os desafios para a gestão dos instrumentos em uso
	Estudos comparativos/Coordenação e complementaridade entre instrumentos
Autor (2017)	Análise de instrumentos fundamentada na interação entre *politics* e *policies*/ ênfase na apropriação pelos atores

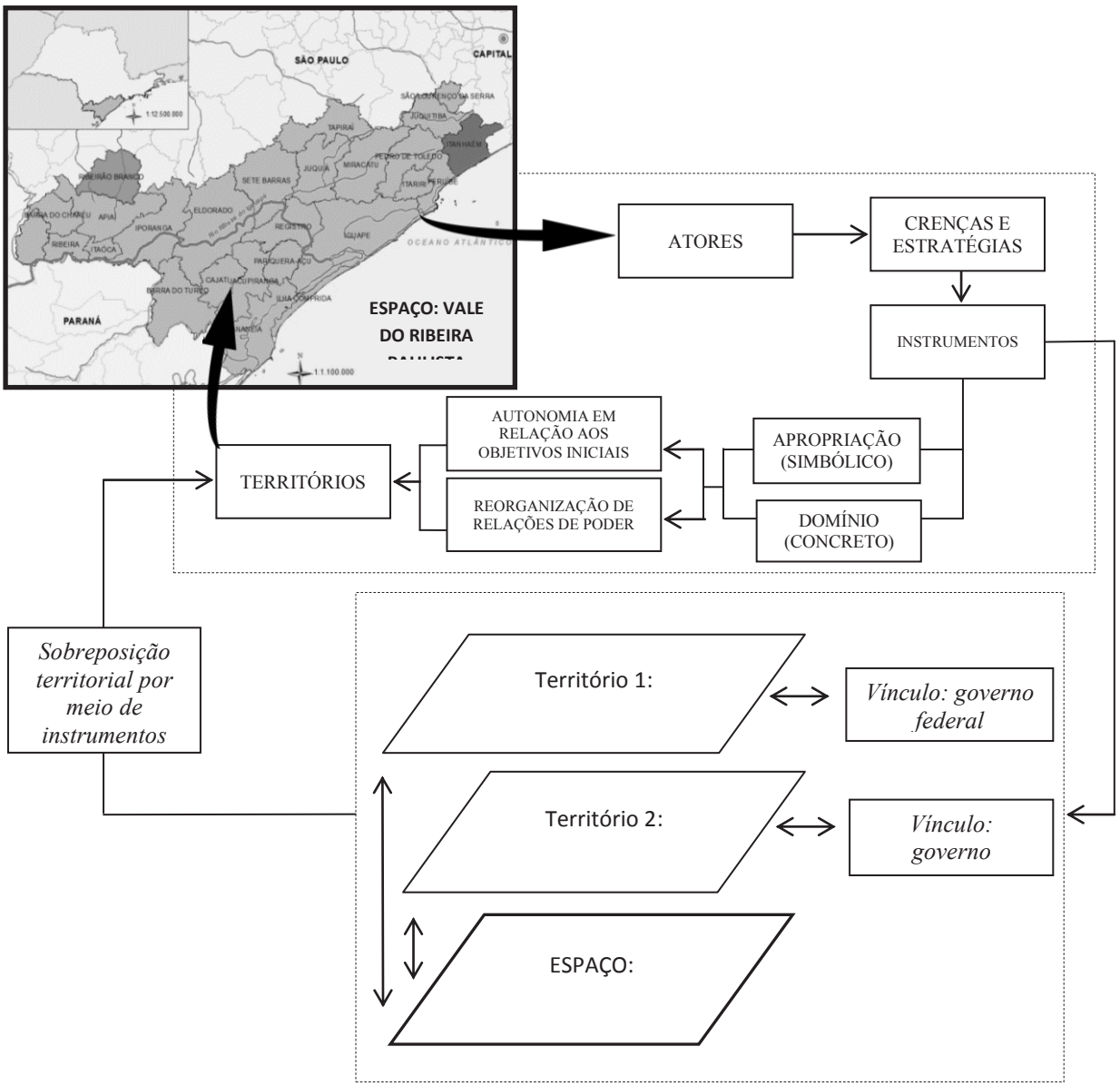
Fonte: Elaboração própria com base em: Hood (2007), Lascoumes e Simard (2011), Ollaik e Medeiros (2011) e dados da pesquisa

OS EFEITOS DOS INSTRUMENTOS A PARTIR DE RELAÇÕES DE APROPRIAÇÃO E DOMINAÇÃO: A CONSTRUÇÃO SOCIAL DE TERRITÓRIOS

Os atores constroem e sobrepõem socialmente novos territórios no espaço do Vale do Ribeira paulista, por meio de relações de apropriação e dominação exercidas pelo uso dos instrumentos. Ao adotarem estratégias e serem guiados por crenças e interesses materiais e simbólicos, eles definem os direcionamentos dos instrumentos conforme suas representações. Ao mesmo tempo, controlam os instrumentos mediante o exercício de poder.

Ao longo do tempo, os instrumentos produzem efeitos específicos descolados e autônomos em relação aos seus objetivos iniciais, conforme diferentes interesses passam a compor a trajetória do instrumento e o movimento de ideias em seu interior, e à medida que são reorganizadas as relações de poder entre os atores. A Figura 3 a seguir sintetiza como se dão essas relações no Vale do Ribeira.

Figura 3. Construção social de territórios fundamentada nos instrumentos de ação pública



Fonte: elaboração própria fundamentada na revisão da literatura e dos dados da pesquisa

Uma vez desenhado o esquema teórico que fundamentou a pesquisa, serão descritos os efeitos de cada um dos instrumentos com base nas relações de apropriação e dominação exercidas por seus atores, gerando como resultado a construção social de territórios sobrepostos e concorrentes.

CODIVAR

Os prefeitos empreendedores que assumiram o desafio de incentivar as demais prefeituras ao consorciamento foram bem-sucedidos nessa tarefa, estimulados pelo movimento progressista e pelo anseio de buscar soluções cooperadas, suprindo o vazio institucional deixado pelo fim da Sudelpa. O resgaste histórico sobre a formação do Codivar, fundamentado em análise documental e em entrevistas, permite afirmar que tais atores tiveram protagonismo no cenário político local ao atuarem junto a figuras importantes nesse movimento, como Franco Montoro. Assim, a instituição desse instrumento foi baseada nos ideais progressistas e nas crenças e estratégias dos prefeitos empreendedores, o que evidencia a dimensão simbólica no processo de apropriação.

No entanto, de acordo com um dos prefeitos fundadores, um convênio com o governo do estado de São Paulo para transferência de máquinas e equipamentos da extinta Sudelpa (como motoniveladoras, caminhões, britadeiras e retroescavadeiras, úteis para realização de terraplanagem e manutenção de estradas) e o recebimento de custeio para sua operação mostraram-se como os principais elementos para a mobilização da maioria dos municípios que se juntaram ao grupo consorciado. Findos os benefícios materiais mais imediatos, o consórcio permaneceu instituído, mas a coesão e a cultura de cooperação não se fortaleceram no grupo. Como colocado por um dos prefeitos fundadores: "O cara ganhou máquina, ganhou verba de custeio... 'tô nessa!'. Mas no fim, cada um tem sua vida própria, e muita desconfiança. Consórcio precisa ter alma, ter objetivos, metas, dedicação...".

Assim, embora a motivação inicial dos prefeitos empreendedores, efetivamente dedicados ao objetivo da cooperação intermunicipal, os aspectos culturais limitaram a proposta do consórcio logo no início. Segundo um dos prefeitos fundadores, houve dificuldade e resistência na implementação do consórcio porque os prefeitos viviam em um clima de desconfiança, não compreendiam os objetivos do consórcio e acreditavam que as intenções se resumiam à conquista de evidência política pelos prefeitos empreendedores. Além disso, desconfiavam que o consórcio poderia ser uma forma de limitar a autonomia municipal. "Tinham municípios que não queriam saber disso, não viam motivos para se juntar, e isso perdura até hoje...".

Apesar desses limitantes, o consórcio foi estabelecido como instrumento de articulação e representação política com a finalidade de cooperação entre as prefeituras, conforme previsto em seu estatuto. Uma das maiores expectativas dos fundadores para o consórcio era que a ação conjunta representasse voz fortalecida para a reivindicação de demandas a outros níveis de governo, especialmente o estadual. Essa aproximação com o nível estadual ocorreu ao longo da história do Codivar dentro de certos limites. A tradição em eleger como presidente do consórcio um prefeito do partido de situação do governo do estado garantiu mais facilidade na interlocução, mas não houve aproximação que tenha privilegiado políticas estruturantes para o Vale do Ribeira, intermediadas pelo consórcio.

Em 27 anos de existência do consórcio,

prefeitos filiados ao PSDB ocuparam a presidência durante 12 anos não consecutivos. De 2009 até 2017, o PSDB exerceu decisiva influência no Vale do Ribeira por meio da presidência do Codivar, havendo um pequeno intervalo nos anos de 2011 e 2012, quando assume um prefeito do PTB, coligado ao PSDB. Os atores favoráveis ao consórcio consideram sua atuação suprapartidária e reconhecem a importância da estratégia de reservar a cadeira de liderança para um membro do PSBD, de modo a facilitar o relacionamento com o governo estadual e garantir posicionamento político estável ao consórcio. No entanto, atores críticos ao consórcio consideram que o fato de não haver ampla participação dos prefeitos e espaço decisório reservado à sociedade civil criou oportunidade para que um grupo restrito de prefeitos se tornasse protagonista dos processos decisórios. A partir dessa interpretação, o Codivar teria se tornado um espaço de domínio e exercício de poder e controle dos prefeitos alinhados com o governo estadual.

É relevante destacar que, embora a interlocução com o governo estadual seja uma de suas conquistas, a história do consórcio é marcada por limitada capacidade de execução, de modo que, desde sua criação, tem desempenhado papel de articulador político. Apesar da ampla adesão desde sua criação, contemplando a totalidade dos municípios do Vale do Ribeira paulista, atualmente a baixa participação efetiva das prefeituras no consórcio parece ser um dos pontos mais críticos para que o consórcio evolua para o nível de executor. Em sua maioria, as prefeituras não demonstram ter incorporado a cultura da cooperação, já que as assembleias do consórcio têm baixa participação de prefeitos e de seus representantes, poucas prefeituras indicam membros para as câmaras técnicas (onde são discutidos temas estratégicos para o consórcio e para o Vale do Ribeira) e o contrato de rateio tem alta inadimplência. A falta de visão estratégica sobre a cooperação implica a impossibilidade de integração efetiva entre municípios e o enfraquecimento de propostas que visem ao planejamento e à execução de ações em nível territorial.

Embora o consórcio permaneça atuante há 28 anos, entrevistas e observação participante em reuniões permitem sugerir que a cooperação não é o elemento que mantém a vitalidade, mas sim a necessidade de articulação entre as lideranças do consórcio e a pactuação sobre a divisão de espaços de poder e influência política entre as prefeituras. Em relação aos objetivos iniciais do consórcio, o Codivar passou a exercer articulação e negociação política por meio de lideranças vinculadas ao partido de posição do governo do estado de São Paulo. Nessa dinâmica, a apropriação simbólica deixou de ser tão evidente como foi no início quanto aos ideais progressistas, substituída por relações de poder que visaram à consolidação de um instrumento de dominação capaz de conformar um território para materializá-las.

CONSAD

Os Consads foram estabelecidos como instrumentos de interlocução do poder público federal com os territórios, visando conhecer suas demandas e direcionar recursos para projetos prioritários, de acordo com as deliberações realizadas nas assembleias majoritariamente representadas pela sociedade civil.

Embora o importante papel de proporcionar protagonismo e sentimento de pertencimento para a sociedade civil, bandeira a partir da qual o Consad foi instituído, essa finalidade foi progressivamente esvaziada e outras intenções começaram a ficar evidentes, tornando os objetivos autônomos em relação aos inicialmente colocados.

Apesar de ter consolidado uma estrutura formal de participação, os direcionamentos políticos determinaram assimetria desfavorável aos representantes da sociedade civil ao longo dos enlaces e negociações dos representantes do poder público local com o governo federal. Na opinião de membros da sociedade civil atuantes no fórum, o Consad começou a mudar de trajetória quando as prefeituras se viram desagradadas por terem de executar projetos e direcionar recursos por meio das deliberações da sociedade civil.

Assim, a execução de projetos dependia do bom alinhamento político com as prefeituras. Algumas se sensibilizaram com o envolvimento e a importância do Consad e acataram a execução de projetos escolhidos por deliberação do fórum, mas, se não houvesse sensibilização ou se a prefeitura não era politicamente aliada ao Partido dos Trabalhadores (PT), que era opartido do nível de governo financiador), os projetos não avançavam, porque os prefeitos não cumpriam sua contrapartida. O desfecho foi, por muitas vezes, a devolução do recurso por ter passado o prazo de execução e a não realização do projeto. Assim, uma das principais críticas dos atores territoriais em relação ao Consad reside no fato de os recursos não terem sido geridos pelo próprio fórum, o que gerou dependência da vontade e capacidade de execução das prefeituras, anulando as deliberações da sociedade civil.

No que se refere especificamente ao Programa Territórios da Cidadania (PTC), o perfil *top down* do programa evidencia a intenção de distanciamento da sociedade civil da possibilidade de tomada de decisão, por meio de " sua postura operacional de reconhecer apenas as agências estatais como atores de política pública, [de] seu descolamento total da institucionalidade e dos atores sociais territoriais (...)" (Delgado & Grisa, 2013, p. 273) e da atitude de contornar o espaço de deliberação do fórum ao realizar repasse de recursos diretamente dos ministérios para as prefeituras.

Ao longo do processo de coleta da pesquisa, por meio de observação participante e entrevistas, mecanismos de cooptação mostraram-se fortes elementos que condicionaram o afastamento do fórum de seus objetivos iniciais. O Consad foi marcado em sua trajetória por tais mecanismos, o que "reflete um estado de tensão entre autoridade formal e poder social" (Selznick, 1965, p. 13, tradução nossa). Essa tensão se externaliza em duplo movimento de cooptação: 1) entre prefeituras/organizações do poder público e sociedade civil; 2) entre governo federal e militância.

O primeiro movimento de cooptação se deu pela escolha de representantes da sociedade civil com papel dúbio para compor o fórum do Consad. No momento em que o governo federal determinou a paridade de representação entre poder público e sociedade civil, ela deixou definitivamente de ser protagonista na tomada de decisão. Havia

representantes da sociedade civil com perfil cooptado por representarem associações com objetivo de defender os interesses das prefeituras. Por exemplo: uma associação de moradores de um bairro indica um vereador como representante para as reuniões do Consad.

A cooptação também se manifestava na seleção de projetos prioritários pelo fórum. Os editais anuais do governo federal para apresentação de propostas eram direcionados às organizações do poder público e da sociedade civil, cujo número de projetos geralmente excedia os recursos disponíveis. Por esse motivo, cabia ao fórum decidir pela priorização e hierarquização de projetos, o que acabava ocorrendo em tom de decisão mais político do que técnico, uma vez que as organizações proponentes também faziam parte do fórum (Coelho et. al, 2005).

O segundo movimento, entre governo federal e militância, desdobra-se em duas dinâmicas: cooptação formal e informal, com base nos conceitos enunciados por Selznick, 1965. É possível afirmar que o Consad representou abertura para o processo decisório e o estabelecimento de relações abertamente declaradas e formalmente ordenadas entre poder público federal e atores em nível local, visando à conquista do consentimento do público-alvo das políticas públicas do governo federal. No entanto, esse processo não previu transferência de poder substantivo, apenas a incorporação de resistências, como forma de evitar ameaças à estabilidade do governo. Assim, em um primeiro momento, o governo visou, por meio da formação do Consad "a criação de solidariedade pública, a legitimação da representatividade do governo" (Selznick, 1965, p. 13, tradução nossa), em uma dinâmica de cooptação formal (Selznick, 1965).

Ao longo da trajetória do Consad, alguns grupos representantes dos setores da economia local deixaram de encontrar seus interesses representados no fórum. Esse fato decorreu da cooptação informal, que se deu "em resposta à pressão de centros específicos de poder dentro da comunidade" (Selznick, 1965, p. 13, tradução nossa). A exigência por atendimento de demandas e o sentimento de identidade e representatividade em relação ao governo levaram ao predomínio de grupos de alinhamento político-ideológico ao PT no Consad, como foi o caso das associações representantes da agricultura familiar. Com a expectativa futura de conquista de poder, tais grupos cederam seu comprometimento ao governo (Gomes & Alves, 2017), em uma relação de troca que acabou unilateral. Embora as associações da agricultura familiar não tenham conquistado poder efetivo para a tomada de decisões, a cooptação informal lhes garantiu sentimento de protagonismo ao conceder oportunidade de centralização do fórum para discussão de pautas de seu interesse e torná-lo espaço privilegiado de interlocução com o governo federal. Assim, um espaço que deveria ser plural acabou utilizado para fortalecimento de sua militância.

Estamos diante de elementos que demonstram que a dinâmica de funcionamento da estratégia de desenvolvimento territorial mudou de curso em favor dos interesses negociados entre governo federal, prefeituras e militância, anulando o poder decisório da sociedade civil, mas mantendo seu suposto status de protagonista do território, erigido pelo Consad. Esses elementos são listados no Quadro 2 a seguir, fundamentados na ex-

periência dos atores entrevistados e obtidos por meio de entrevistas com membros do fórum:

Elementos que evidenciam a mudança de dinâmica de funcionamento do Consad	**Fundamentação a partir de atores membros do Consad**
Uso do Consad para o jogo político do governo federal com os prefeitos	"O Consad começou a obedecer à política partidária. Os mandos e desmandos do governo federal foram mais facilmente implementados sem intermédio do fórum e com relacionamento direto com as prefeituras."
Dependência do fórum em relação às prefeituras para a recepção de recursos e execução de projetos	"Projetos perdiam *timing* de execução, prefeituras barravam ao não cumprir sua contrapartida no projeto, [por isso] muitas vezes o recurso tinha que ser devolvido. Esses problemas ocorriam porque o dinheiro não era gerido pelo próprio Consad. Ia para as prefeituras para execução. Alguns prefeitos acatavam [os projetos] porque se sensibilizavam pelo envolvimento do Consad, mas se não estavam sensibilizados ou se o projeto era de inimigo político, não era executado."
Forma política de seleção e execução de projetos	"A seleção e execução de projetos dependia de bom alinhamento político com o prefeito. Se havia alinhamento, beneficiavam-se associações, cadeias produtivas, o município em si... se não, por melhor que seja [sic] o projeto, por mais justificável, egos e questões individuais falam mais que as funções públicas e sociais que exercem."
Cooptação de representantes no interior do fórum pelas prefeituras	"Parte dos representantes da sociedade civil é cooptado, escolhidos como representantes para votar os projetos dos prefeitos. Parte da sociedade civil é problemática na sua essência. Associações frágeis e mal estabelecidas, cujo representante é, por exemplo, o vereador do município. De que forma esse discurso de associação pode ser efetivo em prol da sociedade, quando o vereador participa como sociedade civil?"
Cooptação pela militância	"O discurso do pessoal da agricultura familiar era tão voraz, partidariamente ligado ao PT, que expulsou todos os outros grupos (...). Desistiram associações como a dos areeiros, importantes por representar o setor produtivo do Vale do Ribeira, geram emprego, geram renda. Não havia espaço de participação. Espantaram todo mundo: ninguém da indústria, comércio participava. Como foi estruturado no governo Lula, o pessoal ligado à agricultura familiar e entidades petistas ocuparam o Consad como propriedade particular. A lógica era de política partidária e campanha nas bases."
Postura *top down* por parte dos gestores federais ao contornar o poder decisório do fórum	"Projetos passaram de ser discutidos fora do Consad, repassados diretamente às prefeituras e ONGs, o que acabou resultando em projetos elefante branco. Ministérios eram obrigados a repassar a cota, mas os projetos não passavam pela aprovação do Consad em plenária."

Direcionamento de recursos pouco significativos para deliberação pelo fórum, "migalhas" que sustentavam o falso sentimento de protagonismo da sociedade civil	"Para a deliberação do fórum eram direcionados recursos pouco significativos, enquanto grandes recursos eram direcionados em paralelo." "O fórum era distraído e criava efervescência na discussão do direcionamento de migalhas, enquanto grandes recursos corriam por fora, dos ministérios para as prefeituras."
A partir de 2011, decisão de realizar o pareamento de representação do fórum entre poder público e sociedade civil	"O que o governo federal queria é fazer política com os prefeitos, então o formato do Consad começou a atrapalhar." "O Consad criou vida própria em função dos mandos e desmandos dos prefeitos, se prefeitos não querem mais saber, se não há mais recursos e interesse político, virou nada."

Fonte: Elaboração própria a partir de entrevistas

Quando os programas Pronat e PTC foram progressivamente acabando, as prefeituras adotaram um posicionamento mais distante em relação ao Consad. Por ter se tornado um fórum partidarizado, perdeu credibilidade perante as prefeituras que não eram a favor do governo federal (já que o fim dos recursos representou o fim da oportunidade de ganhos) e a própria sociedade civil (parte dela deixou de enxergar legitimidade porque o poder decisório havia sido esvaziado e não partilhava a mesma ideologia dos grupos que se tornaram protagonistas). As possíveis lideranças que detinham capacidade política para coordenação do fórum perderam interesse em assumir essa tarefa, que não representava mais ganhos e *status* político.

Os objetivos do Consad tornaram-se autônomos aos inicialmente estabelecidos, e o instrumento passou a atuar deliberadamente em razão das relações de poder baseadas em interesses e estratégias político-partidárias que emanavam do governo federal e encontravam apoio nas bases municipais, por meio das prefeituras interessadas no jogo político com o governo federal e de grupos e organizações militantes inseridos no fórum. O poder decisório da sociedade civil tornou-se meramente ilusório, com uma imagem de falsa representatividade da sociedade civil. Essa estrutura sem institucionalidade permite sobrevida ao fórum, mediante participação e dedicação de atores sociais que acreditam no seu valor simbólico como espaço de representação da sociedade civil e de conformação de uma identidade. O Codeter acabou limitado a um fórum de discussões informal e sem poder de ação.

Os atores que já participaram e/ou participam do Consad/Codeter têm três diferentes percepções sobre o destino do fórum:

- Para os atores que permanecem no fórum: manter o grupo articulado é o caminho para que a sociedade civil tenha voz ativa no território, uma vez que, enquanto houver discussão e mobilização, ele estará cumprindo um papel social relevante.
- Para os atores que militam no interior do fórum: ele representa um instrumento de resistência do PT e de suas bases.
- Para os atores que se desiludiram com a trajetória de favorecimento político adquirida pelo Consad: o fórum está fadado à extinção. Isso porque perdeu a legitimidade

ao tirar o poder decisório da sociedade civil e tornar-se espaço de troca de interesses políticos. A partir do momento que passou a ser orientado por um grupo de pesquisadores sem aderência às questões locais e à identidade com o território, perdeu sua essência de valorizar atores locais na condução dos processos.

ANÁLISE E DISCUSSÃO

O Consad Vale do Ribeira foi efetivo em proporcionar oportunidade de integração e mobilização social, incentivando o protagonismo e a autonomia da sociedade civil, especialmente nos momentos de criação e consolidação do fórum. Embora as diretrizes para sua instituição não tivessem origem local, a proposta de dar protagonismo aos atores locais permitiu que suas representações marcassem esse instrumento. A atuação colegiada deu a grupos antes desarticulados (como agricultores familiares, assentados da reforma agrária e comunidades quilombolas) capacidade de empoderamento e de apropriação do espaço, estabelecendo uma identidade por meio da qual se configurou um território.

No auge dos programas territoriais, houve ganhos importantes em termos de rotinização dos encontros entre sociedade civil e gestores públicos para discutir políticas públicas de forma sistemática. Assim, a iniciativa do Consad possibilitou um campo de experimentação em termos de interação entre a ação coletiva da sociedade civil organizada e a ação pública do Estado (Sabourin, 2014).

O Codivar, por sua vez, foi bem-sucedido ao propor um espaço de discussão para o desenvolvimento regional e proporcionar protagonismo ao poder público local, a partir de uma iniciativa voluntária e *bottom-up*. Além disso, conquistou o intento de criar canais de interlocução e de negociação, especialmente com o poder público estadual, o que garante posicionamento político estável para o consórcio.

Embora tenham representado formas de gestão inovadoras quando foram implementados, ao longo de sua trajetória os instrumentos atingiram limites em sua capacidade institucional e distanciarem-se de seus objetivos iniciais. A dinâmica sociopolítica erigida a partir destes instrumentos conformou dois diferentes territórios sobrepostos e concorrentes em um mesmo espaço.

São territórios sobrepostos por serem construídos no mesmo espaço e concorrentes por organizarem conexões e lógicas de atuação diferentes. Enquanto o Codivar criou um território de interlocução com o governo estadual, o Consad criou um território que estabelece vínculo com o governo federal. Embora os objetivos de desenvolvimento tenham um aspecto em comum, setorialmente o Consad teve como foco o setor da agricultura familiar, povos e comunidades tradicionais, e o Codivar, ao longo de sua trajetória, passou a concentrar o poder de decisão dos municípios que fazem parte do eixo da BR-116, com aproximação de setores historicamente ligados a grandes projetos de acumulação da região, como o agronegócio da bananicultura e a mineração de areia.

O nível governamental que origina cada um dos instrumentos, o contexto de criação e os objetivos direcionados a diferentes públicos-alvo influenciaram nas diferentes regras de

participação. A dinâmica da tomada de decisões e da seleção de projetos prioritários no Codivar é descendente, já que as regras e decisões são definidas por um conselho composto exclusivamente por prefeitos e assessores. Essa estrutura não favorece dinâmicas inovadoras, novas aprendizagens ou apropriação de projetos pela população, ou seja, é um espaço não permeável à sociedade civil. Esse fato abre margem para divergências com fóruns com estrutura participativa (Caldas & Moreira, 2013), como o Consad.

Assim, um instrumento não compactuou com o ideal do outro, o que determinou incapacidade de cooperação e articulação e gerou dificuldade de coexistência com atuação plena dos gestores municipais nos dois espaços. O fim dos incentivos do governo federal tornou o Consad pouco atrativo, de modo que centralizar a articulação no Codivar fez mais sentido para o poder público municipal. Assim, os aspectos de dinâmica política do Vale do Ribeira que dependem do poder de decisão das prefeituras passaram a ser discutidos por meio do Codivar.

Ambos instrumentos foram estabelecidos com base em objetivos voltados para a superação do atraso do Vale do Ribeira quanto a outras regiões mais desenvolvidas do estado de São Paulo. No entanto, ao organizarem relações de poder e dominação, adquiriram uma nova trajetória de acordo com a lógica e interesse dos atores que se apropriaram dos instrumentos, conferindo ao Consad e ao Codivar novos objetivos, independentes dos iniciais. O movimento de apropriação e dominação (Haesbaert & Limonadi, 2007) configurou dois diferentes territórios, que se sobrepõem socialmente em razão dessas relações.

Ao reconhecer o Consad e o Codivar como instrumentos, foi enfatizada sua dinâmica de permanente construção e apropriação pelos atores, abordagem que permitiu desmistificar a aparente neutralidade por trás de sua escolha (Lascoumes & Simard, 2011) e de sua forma de operacionalização. Ao problematizar os impactos dos instrumentos, evidenciaram-se a interação e retroalimentação entre *politics* e *policies* (Lascoumes & Le Galès, 2006) ao longo do tempo e os efeitos políticos em razão da relativa autonomia adquirida mediante as relações de apropriação (Lascoumes & Le Galès, 2007).

No caso do Consad, ficaram evidentes outros interesses por trás da intenção de dar protagonismo à sociedade civil. O espaço de tomada de decisão do Consad acabou utilizado para legitimar o jogo de interesses políticos entre prefeituras e governo federal. Como um artifício para sustentar esse jogo, as prefeituras cooptavam representantes da sociedade civil que lhes garantissem votos favoráveis. No entanto, essa dinâmica desestabilizou-se quando a contrapartida de recursos do governo federal deixou de existir, afastando as prefeituras do fórum. Contribui para esse afastamento o movimento de partidarização do Consad, que o tornou um espaço de representação majoritariamente petista.

Assim, o duplo movimento de cooptação teve como desfecho o esvaziamento do fórum que, devido à sua frágil institucionalidade, não conseguiu combater as relações de cooptação nem proporcionar as contrapartidas para que elas continuassem sendo sustentadas. O que restou hoje do Consad sobre-

vive pelos desdobramentos da apropriação simbólica do espaço do Vale do Ribeira, que consolidou um território identitário construído pelo empoderamento da sociedade civil, mas enfraquecido por não mobilizar mais em seu interior o poder público municipal, cujos atores mantêm relações de poder concentradas no Codivar. Por ser destituído de institucionalidade, o atual Codeter não tem capacidade de exercer relações de poder e dominação.

Em relação ao Codivar, a forma de apropriação pelos atores configurou uma lógica de operacionalização em que se verifica a confusão entre a trajetória institucional e a trajetória pessoal dos atores de forma permanente. O consórcio tornou seu espaço decisório amesquinhado ao restringir a possibilidade de participação e não exercer práticas de transparência. O objetivo de cooperação intermunicipal não sensibilizou todos os municípios, fato que resulta na não ocupação ampla e crítica de seu fórum decisório, abrindo espaço para a consolidação de um grupo que lidera a tomada de decisões no consórcio.

O que permite sua sobrevivência mesmo com coesão interna limitada é sua habilidade de atuar como instrumento de representação e articulação política. As relações de poder amesquinhadas construídas por meio do Codivar se mostram bem estabelecidas, uma vez que toda política do Vale do Ribeira passa pelo poder de decisão das prefeituras por meio do consórcio. Ainda que existam fragilidades institucionais, como dificuldades financeiras e administrativas e o desafio de participação mais ampla dos municípios, a saída do consórcio tem ônus mais expressivo do que a permanência. Os municípios não têm intenção de se indispor politicamente saindo do consórcio, já que deixar de ser um consorciado pode representar a perda de uma oportunidade futura que ainda não se sabe qual é. A capacidade de conduzir negociações e estabelecer pactos políticos permitem sua permanência consolidada como referência de tomada de decisão política no espaço de ação pública do Vale do Ribeira.

Assim, o que resta do território erigido pelo Consad é proveniente de sua apropriação simbólica, enquanto o Codivar mantém um território firmemente estabelecido pelas relações dominação e poder. Esse fato torna evidente as assimetrias entre os dois territórios e sua dificuldade de cooperar ao longo do tempo.

CONCLUSÃO

A análise dos dois instrumentos evidenciou que eles se diferenciam por serem organizados por conexões e lógicas de atuação distintas: no caso do Consad, protagonismo para a sociedade civil de forma dissimulada, controlado de forma *top down* e por relações cooptadas; no caso do Codivar, valorização da tomada de decisão local em estratégia *bottom-up*, mas que não cria oportunidade de participação e restringe o espaço decisório, sem propor negociação com os atores sociais diretamente afetados por suas ações.

Assim, estamos diante de dois instrumentos erigidos a partir de contextos e representações diferentes, mas que convergem para a mesma lógica de atuação que produz e se utiliza de relações de poder amesquinhadas. Embora tenham havido conquistas

que devem ser reconhecidas, como o empoderamento da sociedade civil no caso do Consad e o protagonismo do poder público local no caso do Codivar, esses instrumentos contribuíram mais para a perpetuação de relações que privilegiam o atendimento de interesses e a conquista e/ou manutenção de poder e influência em detrimento de ações para que privilegiam o desenvolvimento de forma cooperada, como se propuseram inicialmente.

Tais relações tiverem os seguintes efeitos: para o Codivar, a capacidade de permanência legitimada no espaço de ação pública do Vale do Ribeira; para o Consad, a definição de caminhos que levaram ao esvaziamento do fórum.

Este artigo não se propôs a discutir a capacidade dos instrumentos de gerar resultados, mas sim explicitar as relações de poder e a materialização do seu exercício. Ao longo da trajetória temporal, eles passam a carregar diferentes discursos que conduzem distintas estratégias de ação. Assim, mais do que se propor a compreender os efeitos de continuidade e descontinuidade gerados pelo uso dos instrumentos, em um contexto de avaliação de implementação de políticas públicas, o objetivo foi mostrar a interação e retroalimentação entre *policies* e *politics* ao longo do tempo. No caso do Vale do Ribeira, essa dinâmica resultou na apropriação de dois instrumentos que definiram territórios, os quais sustentam relações de poder e dominação, dissimuladas com ares modernos de cooperação, mas efetivas para manutenção de práticas e condutas que privilegiam o amesquinhamento de interesses.

REFERÊNCIAS

Braga, R. (1998). *Planejamento regional no Estado de São Paulo:* A experiência do Vale do Ribeira nas décadas de 1970 e 1980. 1998. 226 p. (Doutorado em Geografia Humana). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo.

Caldas, E. L. (2008). *Formação de Agendas Governamentais Locais:* o caso dos Consórcios Intermunicipais. 2008. 227 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) Departamento de Ciência Política, FFLCH, USP.

Caldas, E. L., & Moreira, I. (2013). Políticas de desenvolvimento territorial e intermunicipalidade no Brasil: complementaridades e tensões. *Sustentabilidade em Debate*. Brasília, 4(2), 41-61.

Coelho, V. S. P., Favareto, A., Galvanezze, C., & Menino, F. (2005). As regras do jogo e o jogo das regras – movimentos sociais, governança ambiental e desenvolvimento territorial no Vale do Ribeira (Brasil). In: Coelho, V. S., & Favareto (Coords.). *Barragem de Tijuco Alto:* Emprego, recursos naturais e direitos das comunidades tradicionais em debate nos fóruns participativos do Vale do Ribeira. CEBRAP.

Cruz, M. C. M.T. (2001). Consórcios Intermunicipais: Uma alternativa de integração regional ascendente. In: Spink, P., Bavia, S. C., & Pauliks, V. (Orgs). *Novos contornos da gestão local*: conceitos em construção. São Paulo, Pólis; Programa Gestão Pública e Cidadania/EAESP/FGV.

Delgado, N. G., & Grisa, C. (2013). Institucionalidades, governança e projetos territoriais na política de desenvolvimento rural no Bra-

sil. In: LEITE, S.P. *Políticas de desenvolvimento territorial e enfrentamento da pobreza rural no Brasil*. v. 19. Brasília, IICA. Série Desenvolvimento Rural Sustentável.

Echeverri, R. (2010). *Identidade e Território Rural no Brasil.* Brasília: Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA).

Farah, M. F. S. (2013). Políticas públicas e municípios: Inovação ou adesão? In: Lukic, M. R.; & Tomazini, C. (Orgs). *As ideias também importam:* abordagem cognitiva e políticas públicas no Brasil. Rio de Janeiro: Juruá.

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

Gomes, M. V. P., & Alves (2017). Como se cria um Ministério? O processo de cooptação como mecanismo de distensão na relação entre movimentos sociais e Estado. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro 51(3):388-406, maio/jun.

Haesbaert, R. (set. 2004). *Dos múltiplos territórios à multiterritorialidade*. Conferência. Porto Alegre.

_____; & Limonad, E. (2007). O território em tempos de globalização. etc. espaço, tempo e crítica - *Revista Eletrônica de Ciências Sociais Aplicadas e outras coisas*. 1(2) jul./set.

Hood, C. (2007). Intellectual obsolescence and intellectual makeovers: reflections on the tools of government after two decades. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 20(1), 127-144.

Kingdom, J. (2003). Agendas, alternatives, and public policies. New York: Harper Collins.
Lascoumes, P., & Le Galès, P. (2007). Introduction: Understanding public policy through its instruments – from the nature of instruments to the sociology of public policy instrumentation. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 20(1), 1-22.

Lascoumes, P (2006). Introduction to the special issue of governance. In: Le Galès, Patrick. Org. *Special issue of governance: understanding public policy through its instruments.* Project co-funded by European Comission within the Sixth Framework Programme (2002-2006). Project 9: Choice and Combination of Policy Instruments. p. 5-20.

Lascoumes, P., & Simard, L. (2011). L'action publique au prisme de ses instruments. *Revue française de science politique*, 61,5-22. May, T. (2004). Pesquisa Social. Artmed, Porto Alegre.

Ollaik, L. G., & Medeiros., J. J. (2011). Instrumentos governamentais: reflexões para uma agenda de pesquisas sobre implementação de políticas públicas no Brasil. *RAP-Revista de Administração Pública*, 45(6), 1943-67.

Perret, S. (2010). *Implications conceptuelles, théoriques et méthodologiques à la lumière d ucas de la politique climatique suisse*. Thése présentée à la Faculté de sciences économiques et sociales de l'Université de Genève.

Raffestin, C. (1993). O território e o poder. In: _____. *Por uma Geografia do Poder.* Tra-

dução: Maria Cecília França. Título original: Pour une géographie du pouvoir. São Paulo: Ática. 3a parte, cap. 1, pp. 148-158.

Romão, D. A. (2006). *Vale do Ribeira*: um ensaio para o desenvolvimento das comunidades rurais. Org: Devancyr A. Romão – Brasília: MDA.

Sabourin, E. (2015). Evolução da política federal de desenvolvimento territorial no Brasil. *Novos Cadernos NAEA*, Belém, 18(1), 123-143.

Sabourin, E. (2014). *Evolução da política de desenvolvimento territorial do MDA no Brasil.* 6o Encontro da Rede de Estudos Rurais: Desigualdade, exclusão e conflitos nos espaços rurais, Campinas, Brasil.

Santos, M. (1999). O dinheiro e o território. *Revista GEOgraphia*, 1(1), 7-13.

Santos, M. (2000). O papel ativo da Geografia: um manifesto. *Revista Território*, (9), 103-109.

Selznick, P. (2011) *TVA and the grass roots*:A study of politics and organization (Classics of the Social Sciences). pp. 2-17; 204-228; 236-255. Quid Pro Books. Edição do Kindle.
Seade (Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados) (2016). Índice Paulista de Responsabilidade Social (IPRS).

Spink, P. (2005). *The inter-municipal consortia in Brazil: an institutional introduction.* X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18-21 Oct.

Strelec, T., & Fonseca, F. (2012). Alcances e Limites da Lei dos Consórcios Públicos – um balanço da experiência consorciativa no estado de São Paulo. In: *Municípios e Estados: Experiências com arranjos cooperativos.* Fundação Konrad Adenauer.

Stake, R. E. (2011). Pesquisa qualitativa: como as coisas funcionam. In: STAKE, Robert E. *Pesquisa qualitativa*: estudando como as coisas funcionam. Ed. Pensa. pp. 21-45.

ENTRE NEGOCIAÇÃO E CONFLITO: UMA ANÁLISE DA 5ª CONFERÊNCIA DE POLÍTICAS PARA AS MULHERES DE SÃO PAULO

BETWEEN NEGOTIATION AND CONFLICT: AN ANALYSIS OF THE 5TH SAO PAULO CONFERENCE ON PUBLIC POLICY FOR WOMEN

ENTRE LA NEGOCIACIÓN Y EL CONFLICTO: UN ANÁLISIS DE LA 5ª CONFERENCIA DE POLÍTICAS PARA LAS MUJERES DE SÃO PAULO

RESUMO

As conferências de políticas públicas para as mulheres são importantes instâncias de participação social, em que atrizes sociais agem e interagem a fim de influenciar o desenvolvimento de políticas na área. Neste artigo, buscamos compreender os repertórios e estratégias de ação mobilizados na 5ª Conferência Municipal de Políticas Públicas para as Mulheres de São Paulo. Com base no estudo de Alvarez e colaboradoras (2003), identificamos três repertórios predominantes: dupla militância, autonomista e institucional. Observamos, ainda, a formação de uma coalizão detentora de poder, constituída pelo governo municipal e pelas organizações próximas a ele, a qual foi desafiada principalmente por mulheres transexuais e travestis, que buscavam maior representatividade na arena. Concluímos este estudo problematizando possíveis implicações para a dinâmica participativa das conferências.

PALAVRAS-CHAVE: Feminismo, gênero, repertório, conferência, política pública para as mulheres.

Mariana Mazzini Marcondes
mariana.mazzini.m@gmail.com

Ana Paula Rodrigues Diniz
anaprdiniz@hotmail.com

Fundação Getulio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo, São Paulo, Brasil

Submetido 08.12.2017. Aprovado 05.04.2018

Avaliado pelo processo de *double blind review*.

DOI: http://dx.doi.org/10.12660/cgpc.v23n74.73188

Nota: Uma primeira aproximação ao tema foi apresentada no XL Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração (ENANPAD), realizado na Costa do Sauípe em 2016. Agradecemos à CAPES pelas bolsas de doutorado concedidas.

Esta obra está submetida a uma licença Creative Commons

Abstract

Conferences on public policy for women are relevant spaces for social participation, in which social actresses act and interact to influence the development of gender equality policies. In this paper, we aim to understand the repertoires and action strategies used by participants at the 5th Sao Paulo Conference on Public Policy for Women. Based on Alvarez and contributors (2003), we identified three main repertoires: double militancy, autonomist, and institutional. We also identified a coalition of power holders, formed by the municipal government and organizations close to it. This coalition was challenged mainly by the transgender women group, which was looking to increase their presence at the conference. We finish the paper discussing probable implications for the participative dynamic of conferences.

Keywords: *Feminism, gender, repertoire, conference, public policy for women.*

RESUMEN

Las conferencias de políticas públicas para mujeres son importantes instancias de participación social, en las cuales actrices sociales actúan e interactúan a fin de influenciar el desarrollo de políticas en el área. En este artículo, buscamos comprender repertorios y estrategias de acción movilizados en la 5ª Conferencia Municipal de Políticas Públicas para las Mujeres de São Paulo. Tomando como base Alvarez y colaboradoras (2003), identificamos tres repertorios predominantes: doble militancia, autonomista e institucional. Observamos, además, la formación de una coalición que detenta el poder, constituida por el gobierno municipal y las organizaciones asociadas a él. Esta fue desafiada principalmente por mujeres transexuales y travestis, que buscaban mayor representatividad en la arena. Concluimos este estudio problematizando implicaciones para la dinámica participativa de las conferencias.

PALABRAS CLAVE: *Feminismo, género, repertorio, conferencia, política pública para las mujeres.*

INTRODUÇÃO

Espaços institucionalizados de participação social adquiriram maior centralidade na democratização brasileira nas últimas décadas (Faria, Silva & Lins, 2012; Souza & Pires, 2012; Ribeiro et al., 2015). As conferências de políticas públicas se destacaram nesse processo e contribuíram para ampliar a relação entre Estado e Sociedade ao se constituírem em arenas amplas de negociação de diretrizes para a ação estatal, especialmente em nível federal (Rocha, 2008; Avritzer, 2013; Souza et al., 2013). As conferências de políticas para as mulheres são ilustrativas dessa trajetória (Faria, Silva & Lins, 2012; Ribeiro et al., 2015), pois propõem, avaliam e legitimam iniciativas na área, em todos os níveis da federação.

Acompanhando a valorização dessas iniciativas em âmbito governamental, a literatura sobre participação social, em geral, e sobre conferências, em particular, também se ampliou (Avritzer, 2013; Abers, Serafim & Tatagiba, 2014). Fundamentadas em diferentes arcabouços teóricos e metodológicos – como os relacionados a teorias sobre deliberação pública, movimentos sociais e ação pública –, pesquisas nesse campo têm evidenciado variadas dimensões dessas instâncias participativas, a exemplo de desenhos institucionais adotados, perfil de participantes, relação com o ciclo de políticas públicas, (in)efetividade deliberativa e papel no fortalecimento da democracia no país (Avritzer, 2013; Souza & Pires, 2012; Abers, Serafim & Tatagiba, 2014; Ribeiro et al., 2015).

Uma dessas dimensões corresponde às múltiplas interfaces entre Estado e Sociedade (Souza & Pires, 2012), para as quais

Abers, Serafim e Tatagiba (2014) oferecem uma leitura do caso brasileiro após a eleição de governos de esquerda em nível federal nos anos 2000. Lançando mão do conceito de repertórios de interação, as autoras observam que essa dinâmica se ancorou mais no consenso do que no conflito, tendo em vista o compartilhamento de projetos políticos entre atrizes governamentais e não governamentais. Nesse sentido, elas enfatizam que a experiência nacional desafia a ênfase no conflito destacada nas literaturas internacionais.

Em diálogo com essa abordagem, neste artigo, analisamos as ações e interações ocorridas na 5ª Conferência Municipal de Políticas Públicas para as Mulheres de São Paulo (CMPM-SP). Para tanto, partimos da articulação dos conceitos de repertório e estratégia de ação, conforme proposto por Alonso e Mische (2015). Por estratégias de ação, entendemos os modos como atrizes sociais disputam a hegemonia em determinado campo de ação, buscando assegurar a cooperação de outras (Fligstein & McAdam, 2001). Nessas interações, são empregados diferentes repertórios, compreendidos como conjuntos de modalidades de ação e reivindicação, construídos social e historicamente (Tilly, 2008; Alonso, 2012). Por meio desta pesquisa, buscamos salientar como o conflito constitui uma faceta central da dinâmica das conferências, mesmo em situações em que haja projetos e perspectivas políticas comuns.

A fim de alcançar o objetivo proposto, realizamos uma pesquisa qualitativa, baseada em estudo de caso único. Essa abordagem mostrou-se adequada por viabilizar um exame contextual e em profundidade, articulando esforços exploratórios e explicativos, que podem contribuir para a compreensão de casos similares (Stake, 1998; Gibbs, 2009; Gerring, 2010). As conferências foram selecionadas como objeto para análise por constituírem espaços mais amplos de participação social (Rocha, 2008), nos quais é possível observar interações entre diferentes atrizes, governamentais e não governamentais.

A escolha da conferência de São Paulo, por sua vez, orientou-se pelas especificidades contextuais em que ela ocorreu. Naquela época, o Partido dos Trabalhadores (PT) governava o executivo municipal e federal, sendo que parte expressiva das atrizes presentes o integrava ou simpatizava com ele. Seria esperado, portanto, que a dinâmica de interação fosse ditada mais pelo consenso e compartilhamento, tornando os conflitos eventualmente ocorridos de especial interesse analítico.

A coleta de dados foi realizada em duas etapas. Na primeira, fizemos uma aproximação exploratória do campo, por meio da participação em três pré-conferências, entre julho e agosto de 2015. Na ocasião, identificamos os seguintes elementos-chave para a observação da etapa municipal: i. modos de apresentação das participantes, com atenção aos elementos linguísticos (expressões, palavras de ordem, cantos etc.) e não linguísticos (roupas, bandeiras, gestos etc.); ii. demandas e temas defendidos e a relações com as atrizes que os defendem; iii. formas de argumentação; iv. conflitos e formas de negociação; v. organizações e associações presentes.

Na segunda etapa, realizamos a observa-

ção participante da 5ª CMPM-SP, promovida de 18 a 20 de setembro de 2015. Além das notas de observação, efetuamos registros fotográficos e recuperamos gravações disponibilizadas pela Secretaria Municipal de Política para as Mulheres de São Paulo (SMPM-SP). Esses dados foram registrados em diário de campo e posteriormente categorizados, a fim de compreender os repertórios e as estratégias de ação utilizadas (Gibbs, 2009). Os repertórios foram organizados em torno de três principais modos de ação: i. como as atrizes afirmam sua presença no espaço; ii. como articulam as reivindicações apresentadas; e iii. como negociam conflitos na conferência. As estratégias, por sua vez, derivaram das alianças e oposições estabelecidas, sendo as disputas mais críticas fundamentais para depreender as coalizões formadas.

Por meio da análise, destacamos como os repertórios e estratégias de ação mobilizados na 5ª CMPM-SP carregam uma memória da atuação de movimentos sociais e, especialmente, dos feministas e de mulheres no país, recompondo conflitos e alianças de longo prazo. Eles são situados, também, em relação ao contexto social e político mais imediato, o que, no caso estudado, favoreceu alianças entre representantes governamentais e grupos presentes, evidenciando, concomitantemente, a relativa fluidez das fronteiras entre Estado e Sociedade Civil e a heterogeneidade dessa última. As formas de ação observadas, embora condicionadas pelas características institucionais da conferência, não foram por elas determinadas, dando à arena contornos particulares.

Este artigo está estruturado em seis seções, incluindo esta introdução. Na segunda seção, detalhamos o conceito de movimentos sociais, repertórios e estratégias de ação utilizados, assim como os principais conflitos que caracterizam os movimentos feministas e de mulheres latino-americanos e brasileiros. Em seguida, contextualizamos o ressurgimento dos movimentos sociais e a criação e ampliação de espaços de participação social no Brasil, evidenciando como os conflitos mapeados atravessam a realidade nacional. Na quarta seção, situamos o surgimento e transformação das conferências de políticas públicas e apresentamos o caso analisado, para, na sequência, discutirmos os resultados da investigação. Concluímos problematizando as implicações dos achados para a dinâmica participativa das conferências.

MOVIMENTOS FEMINISTAS E DE MULHERES – REPERTÓRIOS E ESTRATÉGIAS DE AÇÃO

Há uma multiplicidade de abordagens teóricas possíveis para a compreensão dos movimentos sociais (Abers & Bulow, 2011). Com base no estudo de Della Porta e Dianni (2006), neste trabalho, definimos movimentos sociais como uma dinâmica de ação coletiva inserida em conflitos constitutivos de identidades que relacionam o "nós" aos "outros". Assim, é intrínseco a essa dinâmica definir seus componentes e oponentes, ainda que de modo contraditório e heterogêneo, articulando redes informais e densas com relativa estabilidade. Por meio dessas redes, atrizes sociais organizam e expressam demandas e visões de mundo, tendo nos objetivos comuns a solidariedade. Como observam Martes e Araújo (2016), esse enquadramento privilegia a dinâmica de ação dos movimentos, e não a composição ou institucionalização de participantes. Ao incorpo-

rar a noção de rede, reconhece, ainda, que as fronteiras entre Estado e Sociedade não são estanques (Abers & Bulow, 2011).

Em consonância com essa definição, os movimentos feministas e de mulheres correspondem ao complexo campo de ação que articula pessoas, práticas, ideias e lugares sociais, com o objetivo de melhorar as condições de vida das mulheres (Alvarez, 2014). Embora essas fronteiras não sejam estanques, compreendemos que os movimentos feministas integram os movimentos de mulheres, sendo o elemento diferenciador a identificação daquele com o feminismo, por meio da qual se reivindica uma perspectiva de gênero para a construção de visões de mundo (Silva, 2016). Nesse caso, o patriarcado exerce a função de inimigo comum, podendo, a depender da abordagem defendida, interseccionar-se com outras formas de opressão, como as de classe e raça.

A interação conflituosa é constitutiva desse campo de ação, tanto na definição de alianças internas, quanto na contraposição ao oponente externo. Nele, atrizes mobilizam diferentes estratégias de ação e repertórios (Alonso & Mische, 2015), de forma a disputar e negociar a hegemonia em uma arena socialmente construída. Nessas interações, estabelecem-se posições de detentoras de poder e de desafiantes. As primeiras correspondem a grupos ou coalizões que têm um poder desproporcionalmente maior e cujas visões e demandas tendem a prevalecer, enquanto as segundas ocupam lugar menos privilegiado e buscam articular uma visão alternativa, opondo-se às primeiras (Fligstein & McAdam, 2011).

Nessa polarização, há um compartilhamento, ainda que mínimo, sobre o que está em jogo, as regras vigentes e as táticas legitimamente aplicáveis, sendo a disputa deflagrada quando há uma visão difundida de crise ou incerteza sobre as relações de poder no campo. As disputas são mediadas pela necessidade de transcender interesses individuais ou de grupos e podem resultar na recomposição da ordem anterior, na cisão no campo de disputa ou na incorporação de visões e demandas de desafiantes (Alonso, 2009; Fligstein & McAdam, 2011).

É nessa dinâmica que o que Tilly (2008) denomina por repertórios são aprendidos e reinventados. Os repertórios correspondem a formas de ação e reivindicação relativamente estáveis, construídas social e historicamente. Em um dado contexto, atrizes mobilizam um número limitado de repertórios (Tilly, 2008), os quais funcionam como caixas de ferramentas de maneiras de fazer política naquele momento (Alonso, 2012; Abers, Serafim & Tatagiba, 2014).

Como destacam Abers, Serafim e Tatagiba (2014), a ênfase desse conceito não está no conteúdo da ação, mas em sua forma. Assim, embora determinados modos de ação sejam usualmente associados a grupos específicos – como, por exemplo, a ocupação de terras pelo Movimento Sem Terra (MST) ou a realização de greves por sindicatos (Rocha, 2008) –, essas práticas não apresentam um significado em si, sendo empregadas por interesses defendidos e pelas circunstâncias de atuação. Esse processo é dependente, também, de elementos históricos, da cultura política e da tradição, sendo que a memória de interações pretéritas condiciona as práticas subsequentes, ainda que essas mesmas práticas sejam (re)inventa-

das na interação conflituosa (Tilly, 2008).

No que diz respeito aos movimentos feministas e de mulheres no Brasil, essas disputas e negociações, embora apresentem particularidades locais, não estão descoladas do contexto histórico mais amplo, especialmente do latino-americano (Costa, 2005). Como destacou Bezerra (2014) ao investigar os repertórios e estratégias de ação utilizados por movimentos feministas e de mulheres nacionais, as articulações regionais são centrais para a dinâmica desses movimentos, como as promovidas nos Encontros Feministas Latino-Americanos e Caribenhos.

Por meio da análise dos 20 anos dos Encontros Feministas Latino-Americanos e Caribenhos, Alvarez e colaboradoras (2003) identificam três conflitos predominantes em nível regional. O primeiro refere-se à tensão entre dupla militância e feminismo autonomista. Segundo as autoras, no contexto de redemocratização regional, mulheres identificadas com o feminismo optaram por construir trajetórias políticas também em partidos, sindicatos e movimentos populares, os quais apresentam lógicas de ação distintas e, em alguns casos, opostas às dos movimentos feministas e de mulheres. Essa dupla militância foi contestada pelo feminismo autonomista, que reivindicou uma atuação que priorizasse a luta contra as especificidades da opressão patriarcal.

A institucionalização foi outro evento que demarcou clivagens. Essa remete à ONGização dos movimentos sociais e ao envolvimento de militantes e organizações em esforços de *advocacy*, inclusive financiadas por instituições internacionais e governamentais. Refere-se, também, à participação de militantes em encontros promovidos por organizações internacionais, como a Organização das Nações Unidas (ONU). Pode ser associada, por fim, à institucionalização da política para as mulheres em nível nacional e internacional, levando feministas a ocupar cargos na burocracia estatal e em organismos internacionais. O resultado foi a maior especialização técnica, em que dominar a linguagem institucional, legal e do campo das políticas públicas passou a ser um diferencial de atuação (Alvarez et al., 2003).

Por fim, Alvarez e colaboradoras (2003) discutem as tensões em torno da adoção de um sujeito feminino universal, a despeito da diversidade existente entre as mulheres. Nesse caso, a reflexão e ação feminista seria amparada em uma noção unívoca de mulher, sendo as questões de gênero desassociadas de outros eixos de opressão, como raça, classe e sexualidade. Mulheres negras, lésbicas, transexuais, travestis, entre outras, têm problematizado, contudo, que essa noção é excludente, negligenciando sujeitos e demandas que se afastem desse ideal (Bento, 2009; Butler, 2010). Nesse contexto, o feminismo deveria compreender as desigualdades de forma interseccional (Crenshaw, 2002), evidenciar a pluralidade e as desigualdades entre as mulheres e garantir a abertura para a inclusão de novos sujeitos e reivindicações (Butler, 2010).

Fundamentado nesse enquadramento teórico, neste artigo, investigamos as formas de ação e interação mobilizadas pelas participantes da 5ª CMPM-SP, a fim de influenciar os resultados dessa instância participativa. Por meio da análise do caso, salientamos como os conflitos identificados por Alvarez

e colaboradoras (2003) continuam atuais e fornecem importantes subsídios para a apreensão dos repertórios mobilizados pelos movimentos feministas e de mulheres na contemporaneidade. Para tanto, preliminarmente, apresentamos um breve histórico do ressurgimento dos movimentos sociais no Brasil, evidenciando como esses conflitos atravessam a realidade nacional.

BREVE HISTÓRICO DOS MOVIMENTOS FEMINISTAS, DE MULHERES E DAS INSTÂNCIAS PARTICIPATIVAS NO BRASIL

O histórico do ressurgimento dos movimentos sociais brasileiros remete à luta contra ditaduras militares, nos anos 1960. O período ditatorial caracterizou-se por um cotidiano de violência que impedia toda e qualquer mobilização política e pela quase inexistência de canais institucionais para expressão de demandas sociais (Cardoso, 2008; Gohn, 2008; Rocha, 2008). No entanto, a despeito da forte repressão, nos anos 1970 e 1980, atrizes sociais passaram a se organizar "de costas para o Estado" (Rocha, 2008, p. 134), articulando-se em torno de reivindicações pela ampliação de direitos sociais e pela melhoria das condições de vida (Cardoso, 2008).

Nesse cenário, assistiu-se à emergência dos novos movimentos sociais (Rocha, 2008), que tiveram papel fundamental na redemocratização nacional. Entre as atrizes emergentes, destacaram-se os movimentos populares rurais e urbanos, articulados em torno de demandas relacionadas à saúde, à educação e à habitação, assim como partidos políticos de massa (Veras, 2005; Keck, 2010) e novas formas de organização sindical, gestadas nas ondas de greves em indústrias metalúrgicas e automobilísticas do ABC paulista (Souza-Lobo, 1991; Veras, 2005). Entraram em cena, também, forças sociais que reivindicavam mudanças a partir da mobilização de grupos específicos, como os movimentos feministas e de mulheres, os movimentos de lésbicas, gays, bissexuais, transexuais e travestis (LGBTT) e os movimentos negros (Costa, 2005; Bezerra, 2014).

Para os movimentos feministas e de mulheres, convergiu uma heterogeneidade de atrizes, provenientes tanto dos partidos, sindicatos e movimentos populares, quanto de clubes de mães e de outros setores sociais, como o estudantil, intelectual e de profissionais liberais (Costa, 2005). Isso resultou em uma pluralidade de reivindicações, desde as associadas à agenda feminista, como a garantia de direitos sexuais e reprodutivos, até a melhoria das condições de vida em geral, como acesso à saúde e à moradia (Bezerra, 2014; Silva, 2016). Resultou, também, em diferentes formas de organização. De um lado, o *autonomismo* ganhou força, defendendo-se o protagonismo das mulheres e da luta contra o patriarcado (Costa, 2005). De outro, essas mulheres atuavam também em partidos, sindicatos e movimentos populares (Souza-Lobo, 1991), levando a descontinuidades e conflitos, como o entre dupla-militância e feminismo autonomista discutido por Alvarez e colaboradores (2003).

Paralelamente e, em larga medida, em resposta à atuação desses movimentos, foram instituídos os primeiros espaços participativos. A Constituição Federal de 1988 foi um marco nesse processo, pois enfatizou a importância da participação social na vida estatal e estabeleceu mecanismos institucionais, como os conselhos e as conferên-

cias de políticas públicas (Rocha, 2008). Por meio da atuação nesses espaços, os movimentos sociais buscavam mudanças não só em comportamentos sociais, mas também nas políticas públicas (Abers & Bulow, 2011). Deixavam, assim, de estar "de costas para o Estado", contribuindo para deslocar as fronteiras entre Estado e Sociedade Civil. No caso dos movimentos feministas e de mulheres, os anos 1980 inauguraram importantes medidas nesse sentido, como o Conselho Estadual da Condição Feminina, em São Paulo, e o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM) (Costa, 2005; Bezerra, 2014; Silva, 2016).

No mesmo período, observou-se um crescente intercâmbio dos movimentos nacionais em espaços internacionais. Nos movimentos feministas e de mulheres, esse processo se iniciou com a declaração do Ano Internacional da Mulher pela ONU, em 1975, e foi intensificado com a criação de diferentes esferas de articulação entre atrizes da Sociedade Civil em nível regional e internacional, como o citado Encontro Feminista Latino Americano e Caribenho (Costa, 2005; Bezerra, 2014; Silva, 2016) e as Conferências Mundiais da Mulher, realizadas no México em 1975 e em Nairóbi em 1985 (Bandeira, 2005). A participação nessas esferas e a maior aproximação da burocracia estatal contribuíram para (re)criar perspectivas e práticas utilizadas. Isso não se deu, contudo, sem resistências, pois culminou em conflitos como o institucionalista, discutido por Alvarez e colaboradoras (2003).

Os anos 1990 marcaram uma inflexão nesse processo. Com a ascensão do neoliberalismo, iniciativas governamentais de participação social foram desmobilizadas (Rocha, 2008), a exemplo do recém-criado CNDM (Costa, 2005). O novo cenário político provocou, também, uma reconfiguração na atuação da Sociedade Civil, com transferência de responsabilidades estatais para Organizações Não Governamentais, que passaram a oferecer serviços relacionados a suas áreas de atuação (Rocha, 2008). Contribuiu para esse processo a crescente institucionalização de organizações de movimentos sociais, inclusive estimulada por organismos internacionais (Gohn, 2008). Ao mesmo tempo, outros conflitos afloraram. O fortalecimento dos feminismos, como o popular, negro, rural e LBTT, tensionou os sentidos de uma luta pela igualdade que invisibilizava as diferenças e múltiplas formas de desigualdades (Costa, 2005; Silva, 2016).

Posteriormente, nos anos 2000, ocorreu na América Latina o que Filgueira (2013) denomina por "giro à esquerda", em que coalizões progressistas foram eleitas para implementar projetos de garantia de direitos, redução de desigualdades e democratização de instâncias estatais. No caso brasileiro, isso significou a ascensão do PT ao governo nacional e, com ele, de forças políticas originárias do sindicalismo e dos novos movimentos sociais. Um efeito dessa nova conjuntura foi a reativação e a ampliação de mecanismos de participação social, como conferências e conselhos (Rocha, 2008), que passaram a abranger diferentes áreas de políticas públicas, especialmente em nível federal (Souza et al., 2013).

Nesse contexto, a próxima seção aborda as conferências de políticas públicas, destacando tanto características desses espaços participativos, quanto especificidades do caso estudado.

AS CONFERÊNCIAS DE POLÍTICAS PARA AS MULHERES – SITUANDO O CASO ESTUDADO

As conferências de políticas públicas surgiram no Brasil na Era Vargas. Realizadas em 1941, as primeiras conferências de saúde e educação eram vistas como instrumentos para articulação federativa e aprimoramento administrativo, pois visavam contribuir para a ampliação da capacidade de execução dos programas e estabelecer parâmetros mais claros para atuação e relação entre os entes. Desde sua criação, observou-se uma mudança substantiva dos objetivos e modelos adotados nessas instâncias, migrando, paulatinamente, para um modelo descentralizado e comprometido com a ampliação da participação social (Souza et al., 2013). Após a Constituição de 1988, as conferências passaram a compor a estrutura gestora de políticas públicas, sendo realizadas em diferentes setores de atuação governamental (Avritzer & Souza, 2013).

Nessa nova configuração, as conferências podem ser entendidas como "canais institucionais de participação social, caracterizados como processos periódicos de diálogo entre Estado e sociedade a respeito de um tema" (Ribeiro et al., 2015:58). Nelas, são negociados conflitos entre representantes estatais e não estatais (Souza & Pires, 2012), com o objetivo de construir uma agenda pública (Ramos, 2013) para influenciar as ações governamentais em determinada área. Esse processo é marcado pela mobilização social e participação plural, potencializada pela conexão entre conferências municipais, distritais, estaduais e nacionais, em que são definidas prioridades e eleitas representantes para as etapas seguintes (Ribeiro et al., 2015). São condicionadas, ainda, pelo contexto social e político, além de atenderem a regulamentações específicas, que normatizam esse arranjo (Avritzer, 2013).

No entanto, como mencionado, foi no governo Lula (2003-2010) que se observou a intensificação do uso dessas instâncias participativas, envolvendo uma pluralidade de órgãos e de questões abordadas (Souza et al., 2013). Como salientam Avritzer e Souza (2013), até 2012 foram realizadas 128 conferências nacionais, das quais 67% ocorreram entre 2003 e 2012. Foi nesse período que se realizaram as primeiras Conferências Nacionais de Políticas Públicas para as Mulheres (CNPM). Inaugurada em 2004, a CNPM já contou com quatro edições. Por meio delas, buscou-se propor, avaliar e legitimar iniciativas governamentais para as mulheres e para a igualdade de gênero, subsidiando tanto o desenvolvimento da Política e dos Planos Nacionais de Políticas para as Mulheres, quanto de programas e ações em nível subnacional (Marcondes, Diniz & Farah, 2016).

A cidade de São Paulo participou de todas as CNPMs, tendo promovido uma conferência independente em 2002. Com o tema "Participação, Políticas Públicas e Consolidação de direitos: construindo o Plano Municipal de Políticas para as Mulheres", a 5ª CMPM-SP ocorreu de 18 a 20 de setembro de 2015, sendo precedida por 23 pré-conferências para mapeamento de propostas e mobilização social (Prefeitura de São Paulo, 2015a). A etapa municipal visou indicar propostas e eleger delegadas para a estadual; avaliar as políticas para as mulheres na ci-

dade, e construir insumos para o primeiro plano municipal na área. Para tanto, contou com a seguinte programação: solenidade de abertura; painéis sobre o Plano Municipal de Políticas para as Mulheres e para apresentação das ações da SMPM-SP; Plenária de Abertura, com aprovação do regulamento interno; Grupos Temáticos de Discussão (GTs), e Plenária final, com votação das resoluções, moções e eleição de delegadas (Prefeitura de São Paulo, 2015b).

Ao longo de seus três dias de realização, a 5ª CMPM-SP reuniu mais de 1.400 participantes de diferentes regiões da cidade (Prefeitura de São Paulo, 2017). Desde a solenidade de abertura, era possível identificar a presença de organizações vinculadas a diversos movimentos sociais, reforçada por bandeiras hasteadas no espaço das plenárias, coletes de identificação, camisetas e acessórios personalizados. As organizações presentes de maneira mais ostensiva eram partidos de esquerda, sindicatos e associações do movimento de moradia.

No caso dos partidos, havia principalmente mulheres do PT e do Partido Comunista do Brasil (PCdoB). Já em relação aos sindicatos, a entidade com maior número de representantes era a Central Única dos Trabalhadores (CUT), estando presentes também outras organizações, como a Central dos Trabalhadores do Brasil, a União Geral dos Trabalhadores e a Força Sindical. Havia, ainda, associações do movimento de moradia, como a Frente de Luta por Moradia, a União Nacional de Moradia Popular, a Unificação das Lutas de Cortiço e Moradia e a União de Movimentos de Moradores de São Paulo. Organizações de movimentos feministas também estavam representadas. A Marcha Mundial das Mulheres era a organização mais visível, embora participassem, também, a Articulação das Mulheres Brasileiras, a União Brasileira de Mulheres e a Confederação de Mulheres do Brasil, entre outras, que se identificavam por meio de camisetas e faixas. Somavam-se a elas organizações vinculadas ao movimento negro, feministas ou não, como a Articulação das Mulheres Negras do Brasil, a União de Negros pela Igualdade, a Coordenação Nacional de Entidades Negras e a Marcha das Mulheres Negras. As mulheres negras afirmavam sua presença tanto por meio de bandeiras das organizações, quanto pelo uso de turbantes, indumentárias e outros artefatos afro.

Mulheres lésbicas também se colocavam no espaço, embora com menor visibilidade que as transexuais e travestis, que acabaram por constituir uma importante força na conferência. Esses grupos estavam identificados por bandeiras coloridas e roupas, cabelos e maquiagens exuberantes. Da mesma forma, imigrantes e indígenas afirmavam sua presença por meio de trajes, podendo ser identificadas, ainda, pelas demandas apresentadas.

Por meio das reivindicações, era possível observar, ainda, a presença de representantes dos direitos de pessoas com deficiência, conselheiras municipais, integrantes dos fóruns regionais e mulheres sem vinculação organizacional prévia. As principais demandas colocadas por esses grupos estavam relacionadas às necessidades concretas de serviços e políticas, problematizadas, sobretudo, sob a perspectiva regional, como, por exemplo, a reivindicação por melhoria dos serviços de Unidades Básica de Saúde (UBS) em determinados distritos da cidade.

Conflitos puderam ser observados ao longo de toda a conferência. A principal arena de disputa ocorreu durante a Plenária de Abertura e girou em torno da definição de regras para escolha de representantes da Sociedade Civil para a etapa estadual. Outra forte disputa foi travada durante a votação das moções, na Plenária Final. A observação dos conflitos, de maneira geral, e, em especial, dos eventos mais críticos foram fundamentais para a identificação dos repertórios e estratégias de ação mobilizados. Os repertórios foram organizados em torno de três formas de ação principais: i. demarcação da presença das atrizes; ii. articulação das reivindicações; iii. negociação de conflitos. As estratégias, por sua vez, derivaram das alianças e oposições estabelecidas, como discutiremos na seção seguinte.

REPERTÓRIOS E ESTRATÉGIAS DE AÇÃO NA 5ª CONFERÊNCIA DE POLÍTICAS PARA AS MULHERES DA CIDADE DE SÃO PAULO

A 5ª CMPM-SP ocorreu em uma conjuntura política de forte contestação do governo federal e do PT, partido que liderava o Executivo nacional e municipal. Os posicionamentos em relação a essa conjuntura foram evidenciados ao longo de toda a conferência, havendo manifestações de apoio à Presidenta Dilma Rousseff, desde as primeiras falas e ações da solenidade de abertura. Essa conjuntura política, somada à expressiva presença de grupos aliados ao partido, favoreceu a articulação de uma coalizão detentora de poder (Alonso, 2009; Fligstein & McAdam, 2011), composta, principalmente, por representantes governamentais, de partidos, sindicatos e movimentos populares.

Essa coalização mobilizou, especialmente, o repertório que denominamos, a partir dos conflitos identificados por Alvarez e colaboradoras (2003), por dupla militância. Por meio dele, práticas comumente associadas aos movimentos feministas e de mulheres foram articuladas às relacionadas aos partidos e sindicatos. A presença de atrizes e grupos foi afirmada, principalmente, por meio da demonstração pública de filiação organizacional, manifestada por meio de diferentes artefatos utilizados, como bandeiras, camisetas, broches e coletes estampados com símbolos de partidos, associações e sindicatos – como a estrela do PT, a foice e machado do PCdoB e o logo da CUT. Essa filiação foi reforçada pelo uso do termo "companheira" para se referirem umas às outras, utilizado pela maioria das participantes especialmente nas falas abertas ao plenário.

O vínculo organizacional pôde ser depreendido, também, pelas reivindicações articuladas nessa coalizão, as quais estavam fortemente associadas à garantia de direitos trabalhistas e à ampliação de políticas sociais, como a diminuição de jornada de trabalho sem redução salarial e a destinação de 100% dos *royalties* do Pré-Sal para a educação pública, respectivamente. Essas pautas nem sempre foram problematizadas na perspectiva de gênero, demarcando a vivência da dupla militância por essas mulheres. Essa tática favoreceu, ainda, alianças com movimentos de moradia e mulheres de bairro, que demandavam ações governamentais para lidar com as necessidades concretas do cotidiano, especialmente nas regiões mais empobrecidas da cidade.

O modo prioritário de negociação nesse repertório se aproximou do denominado cen-

tralismo democrático (Keck, 2010), destacando-se a concentração de decisões nas lideranças e um intenso engajamento da militância de base para sua legitimação. O protagonismo das lideranças ocorreu, sobretudo, na negociação de conflitos que surgiam na plenária em grupos paralelos, em uma espécie de mesa de negociação tripartite improvisada. Nesse espaço, as partes envolvidas, mediadas por representantes governamentais, debatiam temas e propunham opções para votação, de modo a encaminhar uma proposta pré-acordada para a plenária e, assim, evitar os desgastes do debate mais amplo. A legitimidade das lideranças vinha de suas bases, que votavam efusivamente segundo as orientações pré-acordadas, com uso de palavras de ordem que, ao ecoarem no plenário, demonstravam a força dessa coalizão.

A força dessa coalizão foi evidenciada, também, no conflito em torno de uma moção de repúdio ao *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff. Após ter sido aprovada com aplausos e gritos de "não vai ter golpe", uma das delegadas, identificada pelas demais como uma voz dissonante, pediu a palavra para apresentar uma crítica à política econômica do governo federal. Em resposta, participantes puxaram palavras de ordem em defesa do governo e da presidenta – como "no meu país eu boto fé, porque ele é governado por mulher" –, incendiando o plenário, que se levantou para cantar e dançar, impedindo que a delegada concluísse sua fala. Nesse contexto, observamos, mais uma vez, a importância da militância de base, apoiando efusivamente as lideranças da coalizão detentora de poder e excluindo, se necessário, desafiantes da arena.

Outro conflito emblemático ocorreu durante a votação das regras para a eleição da delegação que seguiria para a etapa estadual. A proposta em discussão definia que as delegadas da Sociedade Civil seriam eleitas em plenária própria, sendo 60% representantes de entidades e movimentos com atuação comprovada na temática de gênero e 40% representantes das regiões da cidade (Prefeitura de São Paulo, 2015b). Em contraposição, as transvestis e transexuais, apoiadas pelas mulheres lésbicas, reivindicaram uma cota de participação para o grupo, a fim de evitar a baixa representação observada em conferências anteriores. O tema era sensível, pois colocava em xeque a acomodação da ampla base de integrantes da coalizão detentora de poder na delegação. Buscava-se, assim, alterar as regras do jogo estabelecidas no regulamento, desprivilegiando os grupos hegemônicos e permitindo algum nível de ascensão das desafiantes.

Nesse conflito, observamos a emergência de outro repertório, denominado identitário. As formas de ação características desse repertório remetiam principalmente às especificidades do feminino e das vivências da opressão patriarcal, ora valorizando, ora invisibilizando as diferenças e desigualdades entre as mulheres. Por um lado, atrizes e grupos afirmavam sua presença por meio da demonstração pública de pertencimento identitário, ostentando artefatos e símbolos associados a grupos específicos, como, por exemplo, o uso de turbantes por mulheres negras e de cocares pelas indígenas. Esse pertencimento era reforçado por reivindicações em prol da visibilização das desigualdades entre as mulheres e do desenvolvimento de políticas focalizadas, como programas de autonomia econômica para mulheres negras,

ações de alfabetização para idosas e institucionalização do nome social para travestis e transexuais.

Por outro lado, a "mulher", como sujeito universal, também era mobilizada. Essa noção amparou reivindicações em prol de direitos e melhorias nas condições de vida em geral, como na defesa ao Projeto de Lei Complementar n. 130, que reforça mecanismos para a igualdade salarial entre mulheres e homens. Foi reafirmada, também, nos casos em que as diferenças foram utilizadas para diluir as múltiplas formas de desigualdade e, assim, reafirmar a mulher como sujeito uno. Isso ocorreu, por exemplo, quando a Comissão Organizadora propôs a inserção de uma nota que listasse as múltiplas identidades contidas na expressão mulher, em vez de trabalhar as intersecções em cada uma das resoluções. Em decorrência disso, resoluções, anteriormente voltadas para grupos específicos, tornavam-se universais.

Na disputa protagonizada pelas transexuais e travestis, as desafiantes combinaram o confronto direto com a coalizão detentora de poder – denunciando a não aceitação das travestis e transexuais como mulheres – com a busca por empatia da plenária – advogando, também, por maior visibilidade para outros grupos, como o de idosas. Optaram, ainda, pela negociação mais ampla e horizontal, valorizando falas na plenária e evitando o que chamamos de mesa de negociação tripartite improvisada, que ocorria no canto lateral do palco e amadurecia os acordos para votação. Por meio dessas ações, as desafiantes buscavam firmar um compromisso coletivo com maior pluralidade da representação e com a participação de um grupo fortemente discriminado. Ao fim, duas representantes de mulheres transexuais e uma das travestis foram incluídas na delegação, reestabelecendo a ordem no campo sem resultar em cisão.

Em meio aos conflitos, observamos, também, a relevância do domínio das normas e de outras especificidades técnicas associadas a essa arena. Na votação do regulamento, atrizes mais fluentes nas regras formais se destacaram, colocando-se, inclusive, como validadoras ou autorizadoras das estratégias utilizadas pelas demais participantes. A mobilização de conhecimento específico como um diferencial na disputa pode ser associada ao terceiro repertório, que nomeamos, a partir de Alvarez e colaboradas (2003), por institucional. Nele, argumentos técnicos são empregados, utilizando-se tanto do conhecimento científico, profissional e da dinâmica da conferência, quanto da posição institucional ocupada pela participante para legitimar sua ação.

Esse repertório foi recorrente nos GTs, posicionando especialistas como autoridades em áreas profissionais ou nos debates sobre gênero e feminismo, aptas a traduzir reivindicações de mulheres menos experientes nos temas discutidos. Isso ocorreu, sobretudo, em relação a demandas apontadas pelo movimento de mulheres, especialmente das regiões mais empobrecidas da cidade, que reivindicavam melhorias de serviços locais, como o prestado por UBSs. Militantes da área da saúde das mulheres atuavam conjuntamente para expressar essas reivindicações em termos alinhados com os consagrados nos movimentos, nas políticas e nos planos para as mulheres. Essa tradução não era, contudo, neutra, e conformava as demandas às perspectivas ou visões do grupo

ao qual pertencia a tradutora.

REFLEXÕES FINAIS

Este artigo teve como objetivo investigar os repertórios e as estratégias de ação mobilizados na 5ª CMPM-SP. Por meio da análise qualitativa do caso, depreendemos três repertórios, que denominamos, com base nos conflitos identificados por Alvarez e colaboradores (2003), de dupla militância, identitário e institucional. Esses foram diferenciados em relação às formas como as atrizes se posicionaram na arena, articularam as reivindicações apresentadas e negociaram as disputas travadas. Observamos, também, a composição de diferentes alianças e oposições na conferência, demarcando posições no campo, entre as quais identificamos uma coalizão detentora de poder e diferentes desafiantes (Alonso, 2009; Fligstein & McAdam, 2011; Alonso & Mische, 2015).

Na dupla militância, práticas comumente associadas a partidos e sindicados foram recuperadas. A demonstração pública de filiação organizacional constituiu-se a forma prioritária de demarcação de espaço na arena, sendo reafirmada por meio de reivindicações ligadas à crítica ao capitalismo e à garantia de direitos trabalhistas, nem sempre problematizadas na perspectiva de gênero. Somou-se a isso o uso de modos de negociação mais hierarquizados e centralizados nas lideranças, que identificamos como uma expressão do centralismo democrático (Keck, 2010).

Em contrapartida, o repertório identitário privilegiou formas horizontais de negociação e amparou suas reivindicações nas especificidades do feminino e da opressão patriarcal, que ora valorizavam, ora invisibilizavam as diferenças e desigualdades entre as mulheres. O repertório institucional, por fim, caracterizou-se pelo uso do conhecimento e da linguagem técnica como meio principal de ação e negociação, legitimando atrizes como autoridades e tradutoras na conferência.

O cenário de forte contestação do governo federal e do PT, somada à expressiva presença de atrizes aliadas ao partido, favoreceu a formação de uma coalizão detentora de poder, composta principalmente por representantes governamentais, de partidos de esquerda, sindicatos e movimentos populares. Essa coalizão foi contestada em diferentes momentos, sendo dois conflitos emblemáticos. No primeiro, houve a crítica à política econômica federal em vigor, direcionada em resposta ao amplo apoio à moção contra o *impeachment* da Presidenta Dilma. O segundo envolveu a demanda por cotas de participação na delegação a ser eleita, vocalizada principalmente pelas mulheres transexuais e travestis.

As soluções foram, contudo, diversas. No primeiro caso, a crítica ao governo federal foi expelida do plenário, ocorrendo uma cisão no campo. No segundo, as desafiantes foram incorporadas ao acordo final, garantindo a representatividade do grupo na delegação e, com isso, a reordenação das relações de poder.

Por meio da análise realizada, evidenciamos como a ação e a interação das atrizes na conferência são situadas, combinando a memória da atuação dos movimentos e elementos da conjuntura política com os desenhos e regras desse espaço participativo. Nesse contexto, a conferência se torna palco não só de negociação de uma agenda de políticas

públicas para as mulheres, mas também de reencenação de disputas, relacionadas tanto às dinâmicas internas dos movimentos e quanto ao contexto político amplo.

Os repertórios e estratégias de ação empregados nessa interação conflituosa, embora não rompam com as regras formais das conferências, dão a elas novos contornos. A composição da mesa de negociação tripartite é exemplar desse processo, deslocando o debate da plenária, como esperado, para grupos paralelos, compostos por lideranças organizacionais e intermediados por representantes governamentais.

Por esse motivo, ressaltamos, em concordância com Abers, Serafim e Tatagiba (2014), que as conferências não se resumem a suas regras e ritos formais, mas derivam de uma combinação de características institucionais com elementos contextuais e especificidades das atrizes que as ocupam, sendo os resultados de cada arena um tanto imprevisíveis. No entanto, embora o compartilhamento de projetos políticos entre representantes governamentais e não governamentais seja relevante nesse processo, ele não necessariamente implica interações fundadas no consenso. Como buscamos evidenciar, o conflito persiste uma dimensão fundamental da dinâmica dessas instâncias participativas, mesmo em situações em que haja parâmetros políticos e ideológicos comuns.

Isso implica deslocar o olhar da tensão Estado-Sociedade Civil para uma pluralidade de conflitos e alianças, e reconhecer os limites dessa dicotomia para a compreensão de espaços participativos. Como identificamos no caso estudado, as coalizões constituídas variam de acordo com o contexto em que são realizadas as conferências e das atrizes nelas presentes, podendo inclusive articular atrizes estatais e da Sociedade Civil, de um lado, e outras integrantes dos movimentos sociais, de outro. Isso também reflete a heterogeneidade de práticas, valores e demandas reunidas sob a nomenclatura Sociedade Civil, importante para a compreensão das formas de ação e interação mobilizadas.

Por meio deste artigo, buscamos contribuir para a reflexão sobre as conferências em suas dinâmicas contextuais, valorizando a dimensão do conflito. Para tanto, recorremos a arcabouços teóricos sobre movimentos sociais e, especialmente, sobre os feministas e de mulheres, a fim de jogar luz sobre as relações de poder estabelecidas nessa arena. Como limitações deste artigo, destacamos a realização de um estudo de caso único, não sendo possível generalizar os resultados encontrados. Isso sugere, também, o desenvolvimento de novas pesquisas e a exploração das especificidades das conferências de políticas públicas, promovidas tanto por entes e em esferas federativas distintas, quanto pelo palco da atuação de outros movimentos sociais.

REFERÊNCIAS

Abers, R., Bulow, M. U. (2011). Movimentos sociais na teoria e na prática: Como estudar o ativismo através da fronteira entre estado e sociedade? *Sociologias*, 13(28), 52-84

Abers, R., Serafim, L., Tatagiba, L. (2014). Repertórios de interação estado-sociedade em um estado heterogêneo: A experiência na Era Lula. *Dados*, 57(2), 325-357.

Alonso, Â. (2009). As teorias dos movimentos sociais: Um balanço do debate. *Lua Nova*, (76), 49-86.

Alonso, Â. (2012). Repertório, segundo Charles Tilly: História de um conceito. *Sociologia & Antropologia*, 2(3), 21-41.

Alonso, Â., Mische, A. (2015). June demonstrations in Brazil: Repertoires of contention and government's response to protest. In: *Esa research network on social movements* – midterm conference (pp. 1-37) .Madrid. Anais... Madrid: Esa, p.

Alvarez, S. E. (2014). Para além da sociedade civil: Reflexões sobre o campo feminista. *Cadernos Pagu*, (43), 13-56.

Alvarez, S. E., Friedman, E. J., Beckman, E. Blackwell, M., Chinchila, N. S., Lebon, N. ... Tobar, M. R. (2003). Encontrando os feminismos latino-americanos e caribenhos. *Revista de Estudos Feministas*, 11(2), 541-575.

Avritzer, L., Souza, C. H. L. de. (2013). Conferências nacionais: entendendo a dinâmica de participação no nível nacional. In: Avritzer, Leonardo; Souza, C. H. L. de (Orgs). *Conferências Nacionais:* atores, dinâmicas participativas e efetividade. Brasília: IPEA, pp. 9-21.

Avritzer, L. (2013). Conferências Nacionais: ampliando e redefinindo os padrões de participação social no Brasil. In: Avritzer, Leonardo; Souza, Clóvis H. L. de (Orgs.). *Conferências Nacionais:* atores, dinâmicas participativas e efetividade (pp. 125-140). Brasília: IPEA.

Bandeira, L. (2005). Brasil: Fortalecimento da secretaria especial de políticas para as mulheres para avançar na transversalização da perspectiva de gênero nas políticas públicas. In: *A pobreza e as políticas de gênero no Brasil*, Serie Mujer y desarrollo (pp. 43-76). Cepal.

Bento, B. (2009). A diferença que faz a diferença: Corpo e subjetividade na transexualidade. *Bagoas*, (4), 95-112.

Bezerra, C de P. (2014). Movimento feminista brasileiro: Repertórios e estratégias de ação. *Feminismos*, 2(1), 47-55.

Butler, J. (2010). *Problemas de gênero*: Feminismo e subversão da identidade. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

Cardoso, R. (2008). Movimentos sociais urbanos: Balanço crítico. In: Sorj, Bernardo; Almeida, Maria Hermínia T. de. (Orgs.). *Sociedade política no Brasil pós-64* (pp. 313-350). Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais.

Costa, A. A. A. (2005). O movimento feminista no Brasil: Dinâmicas de uma intervenção política. *Gênero*, 5(2), 9-35.

Crenshaw, K. (2002). Documento para o encontro de especialistas em aspectos da discriminação racial relativos ao gênero. *Revista de Estudos Feministas*, 10(1), 171-188.

Della Porta, D., Diani, M. (2006). *Social movements*: An introduction. 2. ed. Oxford: Wiley-Blackwell.

Diniz, A. P. R., Marcondes, M. M. (2016). Mulheres em cena: repertórios e estratégias de ação na 5ª Conferência de Políticas para as

Mulheres da cidade de São Paulo. In: XL Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração (pp. 1-16). Costa do Sauípe. *Anais*... Costa do Sauípe: ANPAD.

Faria, C. F., Silva, V. P., Lins, I. L. (2012). Conferências de políticas públicas: Um sistema integrado de participação e deliberação? *Revista Brasileira de Ciência Política*, (7), 249-284.

Filgueira, F. (2013). Los regímenes de bienestar en el ocaso de la modernización conservadora: Posibilidades y límites de la ciudadanía social em América Latina. *Revista Uruguaia Ciência Política*, 22(n. especial), 10-27.

Fligstein, N., Mcadam, D. (2011). Toward a general theory of strategic action fields. *Sociological Theory*, (29), 1-26.

Gerring, J. (2010). Case selection for case-study analysis: Qualitative and quantitative techniques. In: J. Box-Steffensmeier, H. Brady, D. Collier. *The Oxford Handbook of Political Methodology.* Oxford, UK: Oxford University Press.

Gibbs, G. (2009). *Análise de dados qualitativos*. Porto Alegre: Bookman.

Gohn, M. da G. M. (2008). *O protagonismo da sociedade civil:* movimentos sociais, ONGs e redes solidárias. 2. ed. São Paulo: Cortez.

Keck, M. E. (2010). A estruturação do PT: Legislação eleitoral e organização partidária. In: Keck, Margaret E. *PT – A lógica da diferença*: o partido dos trabalhadores na construção da democracia brasileira. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, pp. 127-175.

Marcondes, M. M., Diniz, A. P. R., & Farah, M. F. S. (2016). Transversalidade de gênero: Uma análise sobre as transformações do conceito na institucionalização de políticas para as mulheres no Brasil. In: Encontro anual da ANPOCS, 40o, 2016, Caxambu. (pp. 1-30). *Anais*... Caxambu: ANPOCS.

Martes, A. C. B., & Araujo, T. L. de. (2016). Participação social no Brasil: os pressupostos inatingíveis e as boas práticas possíveis. In: C. A. P. de Faria, C. V. Rocha, C. A. C. Filgueiras, L. G. Souki. (Orgs.). P*olíticas públicas na América Latina:* novas territorialidades e processos. Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, pp. 262-292.

Prefeitura de São Paulo. (2017). 1º *Plano Municipal de Políticas para as mulheres.* São Paulo: SMPM-SP.

Prefeitura de São Paulo (2015a). *Portaria n. 11, de 30 de julho de 2015.* Institui o Regimento Interno da 5ª Conferência Municipal de Políticas para as Mulheres. Portaria, São Paulo, set.

Prefeitura de São Paulo (2015a). *Regulamento Interno da 5ª Conferência Municipal de Políticas para as Mulheres da cidade de São Paulo.* Define as normas de funcionamento da 5ª Conferência Municipal de Políticas para as Mulheres. Regulações, São Paulo, set.

Ramos, A. (2013). Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres: interações discursivas e implicações para a legitimidade

epistêmica. In: L. Avritzer, & C. H. L. Souza (Orgs.). *Conferências Nacionais*: atores, dinâmicas participativas e efetividade, (pp. 95-124). Brasília: IPEA,

Ribeiro, U. C., Alencar, J. L. O., Lima, P. P. F., Souza, C. H. L. de; Cruxên, I. A. (2015). Experiências de monitoramento dos resultados de conferências nacionais – elementos para a discussão sobre efetividade da participação na gestão pública. *Revista do Serviço Público*, 66(1), 55-74.

Rocha, E. (2008). A Constituição Cidadã e a institucionalização dos espaços de participação social: Avanços e desafios. In: F. T. Vaz. (Org.). *20 anos da Constituição Cidadã*: Avaliação e desafios da seguridade social (pp. 131-148). Brasília: IPEA.

Silva, C. S. M. (2016). *Feminismo popular e luta antissistêmicas.* Recife: SOS Corpo.

Souza, C. H. L. de, Cruxên, I. A., Lima, P. P. F., Alencar, J. L. O., Ribeiro, U. C. (2013). Conferências típicas e atípicas: Um esforço de caracterização do fenômeno político. In: Avritzer, Leonardo; Souza, Clóvis H. L. de (Orgs.). *Conferências Nacionais*: atores, dinâmicas participativas e efetividade (pp. 25-52). Brasília: IPEA.

Souza, C. H. L. de, & Pires, R. R. C. (2012). Conferências Nacionais como interfaces socioestatais: Seus usos e papéis na perspectiva de gestores federais. *Revista do Serviço Público*, 63(4), 499-518.

Souza-Lobo, E. (1991). *A classe operária tem dois sexos*. 2. ed. São Paulo: Perseu Abramo.

Stake, R. (1998). Case Studies In: Denzin, Norman; & Lincoln, Yvona (Orgs.). *Strategies of Qualitative Inquiry.* California: Sage Publications.

Tilly, C. (2008). *Contentious Performances.* Cambridge: Cambridge Press.

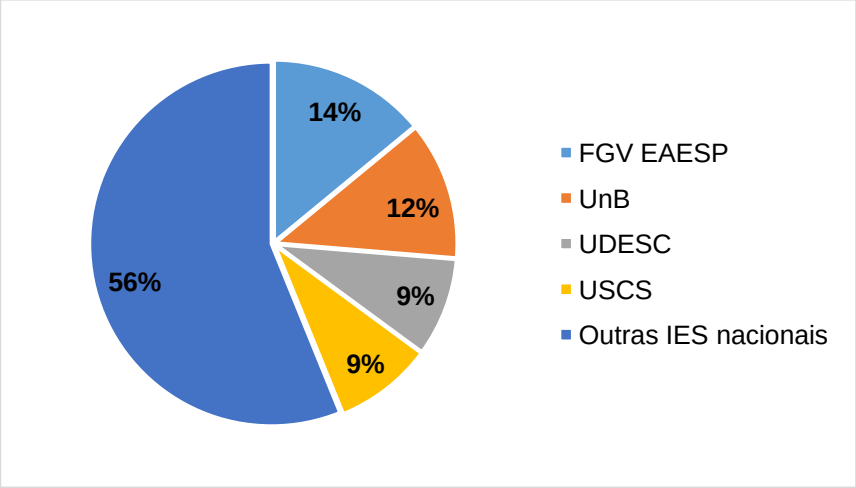
Veras, R. (2005). O sindicalismo metalúrgico, o “festival de greves” e as possibilidades de contrato coletivo nacional. In: Santos, Boaventura de Souza (Org.). *Trabalhar o mundo:* Os caminhos do novo internacionalismo operário (pp. 210-235). São Paulo: Civilização Brasileira.

INFORMAÇÕES EDITORIAIS 2017

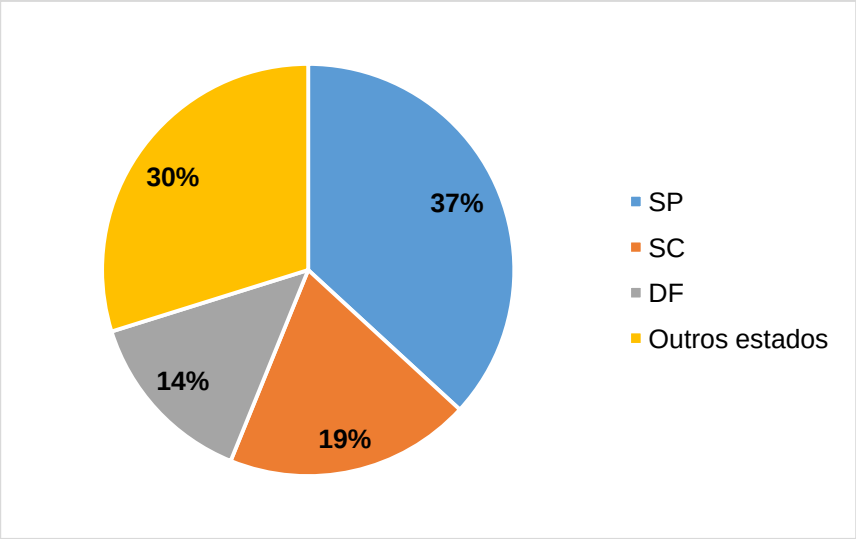
Artigos publicados

	2016	2017
Total de artigos publicados	17	23
Submetidos ao *double blind review*	13	23
Convidados	4	0
Parceria geográfica dos autores		
Somente autores brasileiros	14	23
Somente autores internacionais	0	0
Somente colaboração internacional	3	0

Diversidade institucional dos autores



Diversidade geográfica dos autores

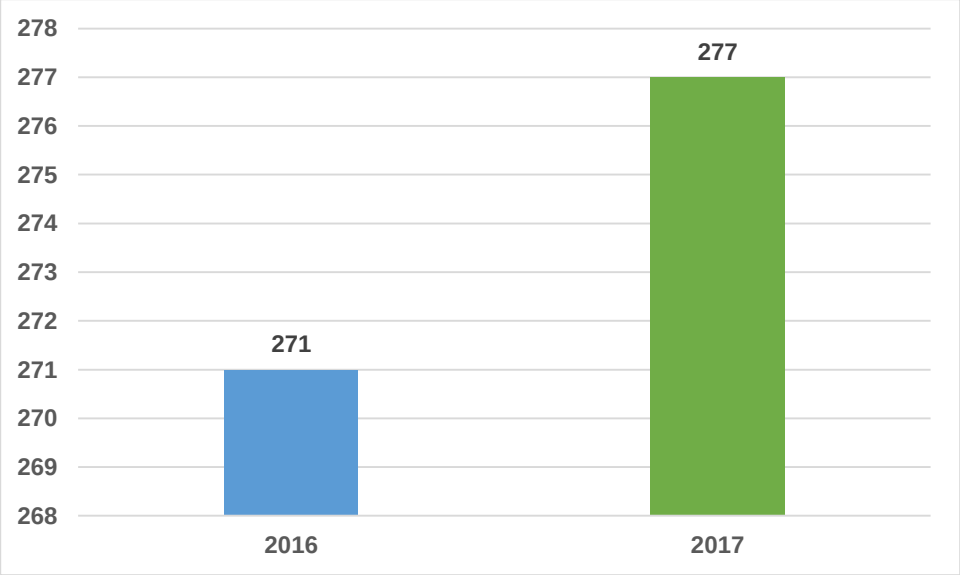


Fluxo editorial

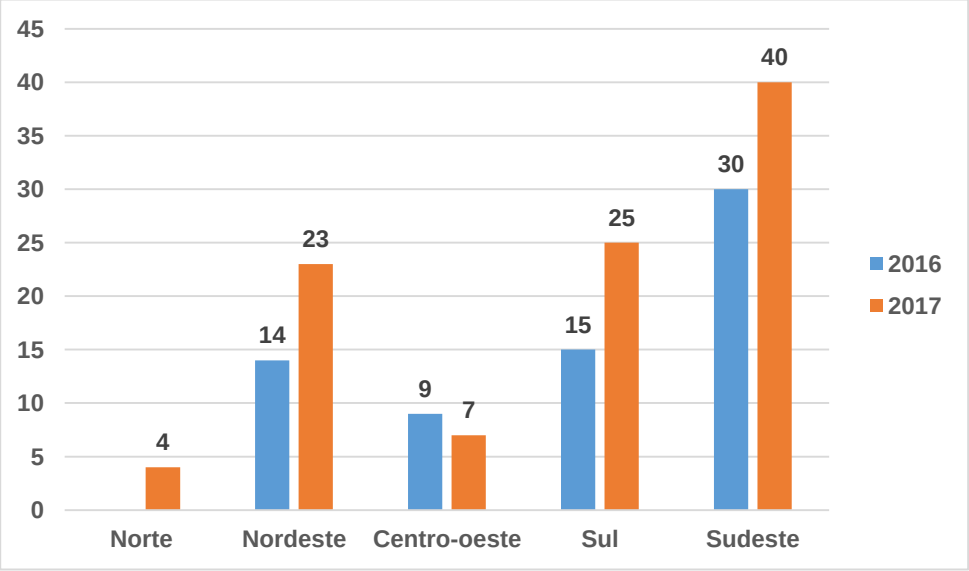
STATUS DOS ARTIGOS		2016	%	2017[1]	%
AUTORES	**Submetidos**	**93**	100%	**153**	**100**
REDAÇÃO (avaliação formato)	Fora do padrão	25	27%	54	35%
	Retirados antes do processo *blind review*	0	0%	1	1%
	Enviados para o *desk review*	**68**	**73%**	**98**	**64%**
EDITOR (*desk review*)	Em avaliação	9	13%	12	12%
	Rejeitados	4	6%	30	31%
	Rejeitados com possibilidade de Ressubmissão	2	3%	0	0%
	Enviados para *double blind review*	**53**	78%	**56**	**57%**
AVALIADORES *AD HOC*	Rejeitados	2	4%	14	25%
	Avaliados / Aguardando decisão dos editores	2	4%	0	0%
	Em avaliação	**43**	81%	**21**	**38%**
AUTORES	Em Aperfeiçoamento	1	2%	6	29%
	Retirados após processo *blind review*	0	0%	1	5%
AVALIADORES *AD HOC* (reavaliação)	Reavaliação após melhorias dos autores	1	2%	6	29%
AUTORES	**Aprovados**	**0**	**0%**	**2**	**5%**
REDAÇÃO	**Publicados**	**4**	**4%**	**6**	**4%**

[1]Status em 02.01.2018

Média anual de dias no processo de avaliação até aprovação



Submissão de autores por região



Nota: São considerados os autores principais de cada artigo

Artigos mais visitados em 2017

RANKING	ARTIGOS	Nº DE ACESSOS
1º	**REGIME DE BEM-ESTAR SOCIAL NO BRASIL: TRÊS PERÍODOS HISTÓRICOS, TRÊS DIFERENÇAS EM RELAÇÃO AO MODELO EUROPEU SOCIAL-DEMOCRATA** Eduardo José Grin *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, v. 18, n. 63 (2013)	2.727
2º	**TEMAS EMERGENTES EM GESTÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS: TENDÊNCIAS GERAIS** Marta Ferreira Santos Farah *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, v. 11, n. 48 (2006)	1.871
3º	**APONTAMENTOS SOBRE AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE COMBATE À SECA NO BRASIL: CISTERNAS E CIDADANIA?** Claudia Souza Passador, João Luiz Passador *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, v. 15, n. 56 (2010)	947
4º	**CONTRIBUIÇÕES DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL PARA O AVANÇO DA ACCOUNTABILITY NO BRASIL** Ana Rita Silva Sacramento *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, v. 10, n. 47 (2005)	711
5º	**BREVE ANÁLISE DA LEGISLAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE EMPREGABILIDADE PARA PESSOAS COM DEFICIÊNCIA** Vanessa Siqueira Manhães *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, v. 15, n. 57 (2010)	515
6º	**VINTE ANOS DE ORÇAMENTO PARTICIPATIVO: ANÁLISE DAS EXPERIÊNCIAS EM MUNICÍPIOS BRASILEIROS** Danielle Martins Duarte Costa *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, v. 15, n. 56 (2010)	389
7º	**MOVIMENTO POPULAR URBANO E MULHERES NO BRASIL: UMA EXPERIÊNCIA DE FEMINIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE HABITAÇÃO** Charmain Levy, Anne Latendresse, Marianne Carle-Marsan *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, v. 18, n. 63 (2013)	379
8º	**PROGRAMA BRASIL QUILOMBOLA: UM ENSAIO SOBRE A POLÍTICA PÚBLICA DE PROMOÇÃO DA IGUALDADE RACIAL PARA COMUNIDADES DE QUILOMBOS** Vera Rodrigues Cadernos *Gestão Pública e Cidadania*, v. 15, n. 57 (2010)	374
9º	**ACESSO A MEDICAMENTOS: ANÁLISE DAS ESTRATÉGIAS DO ESTADO PARA O DESENVOLVIMENTO DO PROGRAMA FARMÁCIA POPULAR** Marcos Inocencio, Bruna De Vivo *Cadernos Gestão Pública e Cidadania,* v. 16, n. 59 (2011)	250
10º	**A LINGUAGEM DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: UM ESTUDO SOBRE A ABORDAGEM PÓS-MODERNA** Ana Cláudia Niedhardt Capella *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, v. 16, n. 59 (2011)	188

AVALIADORES 2017

Os Cadernos Gestão Pública e Cidadania agradecem aos seguintes pesquisadores pela valiosa colaboração no aperfeiçoamento dos artigos submetidos:

Adrian Gurza Lavalle

USP/FFLCH, São Paulo, SP, Brasil

Airton Cançado

UFT, Palmas, TO, Brasil

Alexandre Matiello

UFFS, Chapecó, SC, Brasil

Alexandre Piacentini

UNIR, Rolim de Moura, RO, Brasil

Alexandre Reis Rosa

UFES, Vitória, ES, Brasil

Ana Cristina Martes

FGV EAESP, São Paulo, SP, Brasil

Ana Maria Malik

FGV EAESP, São Paulo, SP, Brasil

Anderson Barboza

UNIP, São Paulo, SP, Brasil

Anny Medeiros

USP/EACH, São Paulo, SP, Brasil

Ariádne Rigo

UFBA, Salvador, BA, Brasil

Arlindo Rocha

UDESC, Florianópolis, SC, Brasil

Caio César Costa

UnB, Brasília, DF, Brasil

Camila de Mário

UNICAMP, Campinas, SP, Brasil

Carolina Andion

UDESC, Florianópolis, SC , Brasil

Cláudia Passador

USP/FEA-RP, Ribeirão Preto, SP, Brasil

Cláudio Couto

FGV EAESP, São Paulo, SP, Brasil

Claudio Zancan

UFAL, Maceió, AL, Brasil

Cristina Aguiar

UFV, Viçosa, MG, Brasil

Daniel Lacerda

UNISINOS, São Leopoldo, RS, Brasil

Edgar Reyes Junior

UnB, Brasília, DF, Brasil

Elyrouse Bellini

UFAL, Maceió, AL, Brasil

Fabio Grigoletto

FGV EAESP, São Paulo, SP, Brasil

Fábio Vizeu

UP, Curitiba, PR, Brasil

Fatima Bayma

FGV EBAPE, Rio de Janeiro, RJ, Brasil

Fernando Burgos

FGV EAESP, São Paulo, SP, Brasil

Guilherme Casarões

FGV EAESP, São Paulo, SP, Brasil

Humberto Martins

Instituto Publix, Brasília, DF, Brasil

Jacques Demajorovic

FEI, São Paulo, SP, Brasil

João Estevão Barbosa Neto

UFMG, Belo Horizonte, MG, Brasil

Lara Simielli

USP/FE, São Paulo, SP, Brasil

Lauro Gonzalez

FGV EAESP, São Paulo, SP, Brasil

Luciana Barbieri da Rosa

UFSM, Santa Maria, RS, Brasil

Luciana Betiol

FGV EAESP, São Paulo, SP, Brasil

Lúcio Bittencourt

UFABC, São Bernardo do Campo, SP, Brasil

Lya Cynthia Oliveira

FGV EAESP, São Paulo, SP, Brasil

Marcio Macedo

FGV EAESP, São Paulo, SP, Brasil

Maria Alexandra Cunha

FGV EAESP, São Paulo, SP, Brasil

Maria Pires Costa

UFRN, Natal, RN, Brasil

Mariana Guerra

UnB, Brasília, DF, Brasil

Marta Farah

FGV EAESP, São Paulo, SP, Brasil

Marta Lígia Valentim

UNESP, Marília, SP, Brasil

Mayara Farias

UFRN, Natal, RN, Brasil

Paola Zucchi

UNIFESP, São Paulo, SP, Brasil

Patricia Maria Emerenciano Mendonça

USP/FEA, São Paulo, SP, Brasil

Patrícia Mattos

UFSJ, São João del-Rei, MG, Brasil

Paulo Jannuzzi

IBGE, Rio de Janeiro, RJ, Brasil

Paulo Vaz Guimarães

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Brasília, DF, Brasil

Pedro Javier Hughes

PUC-SP, São Paulo, SP, Brasil

Raquel Nonato

FGV EAESP, São Paulo, SP, Brasil

Ricardo Gomes

UnB, Brasília, DF, Brasil

Robson Zuccolotto

UFES, Vitória, ES, Brasil

Thomaz Silva

FGV EAESP São Paulo SP Brasil

Valdemir Pires

UNESP, Araraquara, SP, Brasil

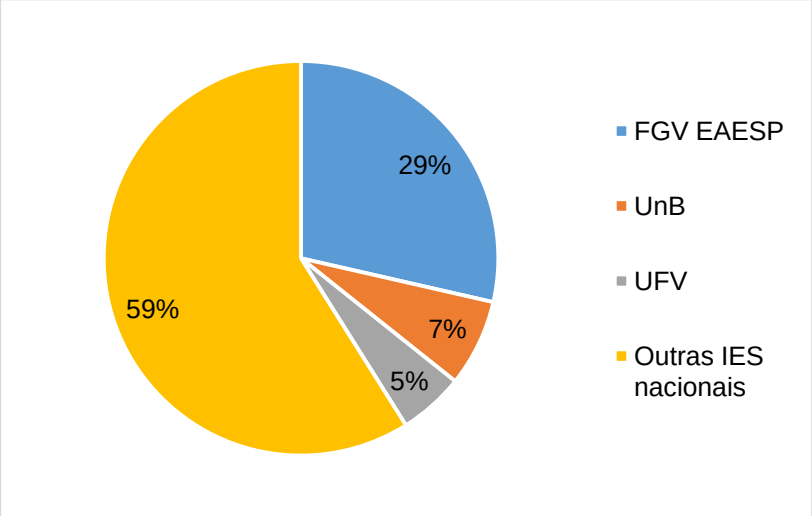
Wescley Xavier

UFV, Viçosa, MG, Brasil

Zilma Borges de Souza

FGV EAESP, São Paulo, SP, Brasil

Diversidade institucional dos avaliadores



Diversidade geográfica dos avaliadores

