

Editorial

DE VOLTA A ANTIGA ESCOLA, PARA NOVOS DESAFIOS

Com imensa alegria, retorno à velha Escola onde estudei para mais um desafio! Tremenda responsabilidade sentar-me na cadeira que meu sempre mestre, amigo e conselheiro professor Mário Aquino Alves me ofereceu, juntamente com a professora Maria José Tonelli, diretora da RAE-publicações. Apesar das inquietações diante desta oportunidade, é também gratificante voltar a trabalhar na equipe RAE, da qual fiz parte de 2000 a 2004, quando meu orientador, professor Thomaz Wood Jr., comandava a editoria. Sinto-me acolhida, rodeada de amigos, mestres, profissionais de primeira qualidade, gente escrevendo a história da formação do campo de estudo em Administração no Brasil.

Nessas quase duas décadas, a família *RAE* foi se modificando, como não poderia deixar de ser; afinal as publicações científicas continuam passando por mudanças avassaladoras e as pessoas que por aqui passaram deixaram suas marcas no trabalho de desenvolvimento dos diversos periódicos. Não posso fazer menos! Tenho que honrar o denodo e a diligência que tantas pessoas já dedicaram por aqui. Pessoas de passagem ou as que aqui permanecem, zelosas, enfrentando os desafios e mudanças. Salve FGV EAESP, sempre no meu coração, referência primeva! Salve RAE-publicações! O destino, com seus caprichos, me levou para trabalhar em outra casa. Foi lá, na Escola de Artes Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo que comecei a trabalhar com gestão pública. E olha eu aqui de novo, cuidando dos *Cadernos de Gestão Pública e Cidadania (CGPC)*.

Logo após aceitar este convite, recebi outro: conhecer e participar do V Encontro da Sociedade Brasileira de Administração Pública (SBAP), em junho último, que ocorreu em Viçosa, MG. Encontrei por lá pessoas engajadas não apenas em desenvolver o campo de conhecimento, mas também promover a disseminação de boas práticas na gestão pública. No momento em que se inicia o mandato da nova diretoria da SBAP, os *CGPC* mantêm o compromisso de apoiar o desenvolvimento científico da produção de conhecimento em administração pública. Dessa promissora parceria, trouxemos um dos artigos vencedores do Prêmio SBAP 2018 “Dinâmicas locais na implementação de políticas públicas: Análise do Programa Minha Casa, Minha Vida em Minas Gerais”. Em ano de eleições, o trabalho aborda a implementação do famoso Programa. Leitura bastante atual e provocativa!

DOI: <http://dx.doi.org/10.12660/cgpc.v23n75.76913>



Esta obra está submetida a uma licença Creative Commons

ISSN 2236-5710

Cadernos Gestão Pública e Cidadania, São Paulo, v. 23, n. 75, Maio/Ago. 2018. 168-169.

Os próximos quatro artigos tratam de termos que cresceram em destaque e importância na produção em administração pública a partir da promulgação da Constituição de 1988. Começamos pelo trabalho que averigua a natureza das pesquisas sobre participação social na saúde, com o artigo “Participação Social em saúde no Brasil: produção técnico-científica entre 1990-2014 e sugestão de agenda de pesquisa”.

Depois, “Observatório Social do Brasil e os desafios organizacionais do controle social” traz à tona a atuação dessa organização cujo propósito é impulsionar o desempenho de uma rede de observatórios sociais, mobilizando recursos para controle social nos processos de compras de vários municípios por todo Brasil.

Na sequência, apresentamos um trabalho sobre a (incompleta) transparência dos portais governamentais de estados e municípios brasileiros com o artigo “Transparência governamental nos estados e grandes municípios brasileiros: uma ‘dança dos sete véus’ incompleta?” Os autores nos levam a concluir que as ações ainda se restringem às exigências normativas e legais.

Em seguida, voltamos ao tema do controle social, agora com um trabalho sobre os conselhos municipais de saúde, no qual conhecemos a experiência de Juiz de Fora, MG: “Aspectos de autonomia e heteronomia no exercício do controle social em um conselho municipal de saúde”.

Por derradeiro, mantendo um compromisso com produção de conhecimento válido não apenas para a comunidade científica, mas também para os que estão na linha da gestão pública, convidamos um artigo cujo tema é central na agenda de boas práticas de governança: o sistema de ingresso e as práticas de recursos humanos no setor público brasileiro. “(Des)integração entre os subsistemas de ingresso no serviço público: Análise de uma carreira do ciclo de gestão” investiga a experiência da carreira de especialista em políticas públicas do Estado de São Paulo (EPP-SP), encerrando a proposta desse novo número dos *Cadernos*.

Mais do que meus temores, que minha alegria em assumir esse posto se reflita em boas leituras, mais e cada vez melhores trabalhos nesse campo que trata de temas que nenhum de nós está isento, que atinge nossas vidas cotidianas e nosso futuro comum. Oxalá meu trabalho possa trazer mais luz nesses tempos sombrios e incertos, nos quais a democracia sofre com ameaças de escuridão, ignorância e supressão de direitos. Nem um direito a menos! Foi isso que aprendi na velha Escola, com mestres como Maurício Tragtenberg e Fernando Motta. Eles não de me guiar!

Boa leitura a todos.

Andrea Leite Rodrigues¹ | Editora-chefe

¹ Universidade de São Paulo, Escola de Artes, Ciências e Humanidades, São Paulo, SP, Brasil

DINÂMICAS LOCAIS NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: ANÁLISE DO PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA EM MINAS GERAIS

LOCAL DYNAMICS IN THE IMPLEMENTATION OF PUBLIC POLICIES: ANALYSIS OF “MINHA CASA, MINHA VIDA” PROGRAM IN MINAS GERAIS (BRAZIL)

DINÂMICAS LOCALES EN LA IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS: ANÁLISIS DEL PROGRAMA “MINHA CASA, MINHA VIDA” EN MINAS GERAIS (BRASIL)

RESUMO

A pesquisa investiga as dinâmicas locais no processo de implementação do Programa Minha Casa, Minha Vida de forma a identificar se, e como, as interações e o contexto interferem na sua execução. O estudo foi operacionalizado em duas etapas: análise documental, para apresentar o processo formal de implementação; e a pesquisa *in loco*, em municípios de Minas Gerais, atendo-se a descrever as redes de atores locais, os fatores contextuais e como isso interfere na execução do programa. Observou-se a constituição de redes entre os agentes implementadores locais e identificaram-se duas estruturas sociais particulares. A partir do conjunto de evidências, foram extraídas lições que sinalizaram para o fato de que o governo local é um coprodutor do programa; para a importância do estabelecimento de parcerias; e que os fatores contextuais importam e podem moldar a atuação dos implementadores.

PALAVRAS-CHAVE: Políticas públicas, implementação, redes, habitação, contexto local.

Vinicius de Souza Moreira¹

vinicius.moreira@unifal-mg.edu.br
ORCID: 0000-0002-2398-8096

Suely de Fátima Ramos Silveira²

sramos@ufv.br
ORCID: 0000-0002-1303-7190

Fillipe Maciel Euclides³

fillipe.euclides@fgv.edu.br
ORCID: 0000-0001-8920-1594

¹ Universidade Federal de Alfenas, Instituto de Ciências Sociais Aplicadas, Varginha, MG, Brasil

² Universidade Federal de Viçosa, Departamento de Administração e Contabilidade, Viçosa, MG, Brasil

³ Fundação Getulio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil

Submetido 10.07.2018. Aprovado 07.08.2018

Avaliado pelo processo de *double blind review*

DOI: <http://dx.doi.org/10.12660/cgpc.v23n75.75955>

Este artigo foi apresentado no V Encontro Brasileiro de Administração Pública, em 2018, promovido pela Sociedade Brasileira de Administração Pública.

Esta obra está submetida a uma licença Creative Commons

ABSTRACT

The research investigates the local dynamics in the process of implementation of “Minha Casa, Minha Vida” Program, in order to identify whether, and how, the interactions and context interfere with the implementation of the Program. The study was carried out in two stages: analysis of documents, to present the formal process of implementation and on-the-spot research in the municipalities of Minas Gerais, sticking to describe local actors networks, contextual factors and how they interfere with the implementation of the Program. The formation of networks among local implementers was observed and two special social structures were identified. From the set of evidences lessons were extracted that signaled to the fact that the local government is a coproducer of the program; the importance of partnerships; and that contextual factors matter and could shape the actions of implementers.

KEYWORDS: Public policy, implementation, networks, housing, local context.

RESUMEN

El estudio investiga la dinámica local en el proceso de implementación del Programa “Minha Casa, Minha Vida” (Mi casa, mi vida) con la finalidad de identificar si y cómo, la interacción y el contexto interfieren en la ejecución del programa. El estudio se llevó a cabo en dos etapas: análisis de documentos, presentar el proceso formal de la investigación de implementación y el lugar en los municipios de Minas Gerais, para cumplir con las redes de actores locales; describir factores contextuales y cómo interfiere esto con la ejecución del programa. Se observó la formación de redes entre los ejecutores locales y agentes que identificaron dos estructuras sociales particulares. Del conjunto de pruebas fueron extraídas lecciones que señalaron el hecho de que el gobierno local es un coproductor del programa; la importancia de las alianzas; y que los factores contextuales importan y podrían moldear las acciones de los ejecutores.

PALABRAS CLAVE: Políticas públicas, implementación, redes, vivienda, contexto local.

INTRODUÇÃO

O Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), desde sua criação, tornou-se a maior iniciativa do governo federal para solucionar os problemas habitacionais da sociedade brasileira. Números do período 2009-2017 reforçam a importância socioeconômica da iniciativa governamental: investimento de aproximadamente R\$ 403 bilhões, contratação de 5.075.148 unidades habitacionais e presença em mais de 95% dos municípios do país (Brasil, 2018).

A relevância apresentada lança luz sobre a necessidade de investigar a forma pela qual o programa tem sido executado. Apropriando-se deste enfoque, o estudo situa-se no escopo da análise de políticas públicas (*policy analysis*) ao buscar interpretações sobre as causas e consequências da ação do governo na sociedade (Bardach, 2001).

Visou-se a analisar o processo político e seus subsistemas, levando-se em conta que esses “não são controlados pelos atores estatais apenas; mais que isso, eles são caracterizados pelas interações de atores públicos e privados” (Adam & Kiesi, 2007, p. 129 – tradução nossa). A intenção, neste estudo, foi explorar a etapa de implementação, uma vez que as atividades direcionadas ao apoio à provisão habitacional ocorrem de forma descentralizada, do governo central aos municipais.

Por essas razões, em seu conjunto legislativo, o PMCMV formaliza os principais atores com responsabilidade na implementação do programa, os quais atuam em diferentes níveis. Contudo, é na esfera municipal que as principais atividades são realizadas, o que destaca o papel e a atuação dos stakeholders locais, sendo que a forma como se rela-

cionam e os fatores contextuais podem refletir nos processos gerenciados.

Diante da conjuntura mencionada, deriva-se a seguinte inquietação: como as interações entre atores, em diferentes contextos locais, influenciam a execução do Programa Minha Casa, Minha Vida?

No intuito de responder à questão, o objetivo da pesquisa consistiu em analisar as dinâmicas locais presentes no processo de implementação do programa de forma a identificar se, e como, as interações e o contexto interferem em sua execução. E por que estudar este fenômeno social em diferentes contextos locais? Porque os problemas habitacionais, embora presentes na maioria das cidades brasileiras, acontecem de maneiras e intensidades distintas. Considerando que os agentes envolvidos no ordenamento local, as regras que regulamentam sua atuação, os recursos disponíveis compartilhados e as capacidades oscilam de contexto para contexto, observa-se que cada município compõe seu arranjo para implementação da mesma política pública (Pinto, 2016).

Além disso, dois aspectos motivaram a realização da pesquisa. O primeiro advém da expectativa para a formação de redes entre os implementadores, uma vez que há clara divisão de competências entre agentes públicos e não-públicos, definidos no aparato legal do programa, sendo que para a execução das ações os indivíduos podem se inserir em diferentes e complexos ambientes, onde participam de espaços pelos quais são afetados e os afetam (Cândido & Abreu, 2000). O segundo aspecto remete-se aos estudos que examinaram os desdobramentos do PMCMV: as pesquisas trouxeram experiências de vá-

rias partes do país, discutindo questões espaciais, econômicas, financeiras e sociais (Amore, Shimbo, & Rufino, 2015; Cardoso, 2013; Rolnik et al., 2015; Thery, 2017), além de estudos avaliativos tanto no espaço urbano (Brasil, 2014; Moreira & Silveira, 2017; Vicentim & Kanashiro, 2016) quanto no rural (Andrade, Silveira, Moreira, & Rodrigues, 2017; Bolter, Schneider, & Haas, 2015; Silva & Coto, 2015). Identificou-se, assim, a oportunidade de compreender as dinâmicas relacionais dos processos de implementação, principalmente no que tange à interação entre os agentes, o contexto e os reflexos na condução do programa.

É importante mencionar que o PMCMV possuiu diversas modalidades e atua nas áreas urbana e rural. O presente artigo direcionou sua atenção para a faixa urbana, na modalidade direcionada à população considerada de interesse social (com rendimento monetário familiar de até três salários mínimos/mês). Esta modalidade é conhecida como “Programa Minha Casa, Minha Vida com recursos do Fundo de Arrendamento Residencial”.

O artigo encontra-se estruturado em seis seções, a começar por esta introdução. Dedicou-se espaço para apresentar o delineamento teórico que versou a respeito da implementação de políticas públicas e das redes sociais, nas segunda e terceira seções. A seção seguinte apresenta a abordagem metodológica; em seguida, veem as discussões para os achados da pesquisa; para, ao final, traçar considerações e conclusões.

A ETAPA DE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

No processo político, a implementação constitui-se na etapa que conecta a formulação da política à sua concretização na realidade social (Hill & Hupe, 2009). Consiste no processo de interação entre o planejamento e a organização dos distintos recursos que auxiliarão no alcance dos fins estabelecidos (Pressman & Wildavsky, 1973). É o momento em que a política é colocada em prática, tornando possível visualizar as diferenças entre os objetivos delineados e os resultados alcançados, principalmente em termos de obstáculos e falhas (Frey, 2000; Sabatier, 2007; Secchi, 2013).

Este estágio reúne diferentes elementos e os indivíduos são os responsáveis por dar vida aos procedimentos e imprimir a dinâmica para a condução das tarefas. A partir da atuação de implementadores, desenvolve-se diversificada rede de atores, pertencentes a diferentes níveis de governo ou a entidades não-governamentais (Mendonza, 2007; Sobrinho & Helal, 2017). E, em meio a isso, ocorrem situações de persuasão, negociação, cooperação e conflito, pois o processo envolve a atuação política e a apropriação das atividades planejadas (Silva & Melo, 2000; Bardach, 2001). Consequentemente, a política pública desenvolve-se, ainda mais, durante a implementação por causa dos inúmeros desafios enfrentados (Sovacool, Linnér, & Klein, 2017), o que promove o (re)alinhamento dos objetivos e recursos conforme a viabilidade de condução das ações (Bekkers, Fengler, & Scholten, 2017).

Considerando as características expostas, identificam-se importantes variáveis, que, em maior ou menor grau, estão presentes e influenciam a implementação. Sublinham-

-se os seguintes aspectos: (a) comunicação interinstitucional e especificação de detalhes das ações, que abrangem auxílios técnicos e informacionais, controlados por remuneração, coerção ou normas; (b) características das agências, isto é, tamanho e competência da equipe executora; formas de controle, autonomia, graus de abertura de comunicação; e (c) o contexto, cujas circunstâncias políticas, econômicas e sociais são reflexos da disponibilidade de recursos, das condições socioeconômicas, da opinião pública, e do posicionamento das elites e de grupos privados (Jann & Wegrich, 2007; Viana, 1996).

Cabe aqui reforçar que o contexto é um importante componente da análise, pois suas variáveis e imperativos “limitam, restringem e influenciam a implementação das políticas, como os processos de barganha, as relações entre os atores” (Sobrinho & Helal, 2017:122).

As variáveis anteriormente descritas permitem inferir que a implementação é um processo complexo e dinâmico, no qual aspectos formais, comportamentais e do contexto influenciam a condução das intervenções públicas. Devido a isso, entende-se que tal processo envolva duas dimensões (Lima & D’ascenzi, 2013): a normativa, representada pelos marcos regulatórios, vista como a execução de atividades para o cumprimento das metas traçadas na formulação; e a comportamental, que concentra as análises na atuação dos agentes.

Portanto, o estudo do PMCMV fundamentou-se nessas duas dimensões para consubstanciar as respostas sobre a problemática delineada. Além disso, para entender a atuação dos implementadores do programa,

associaram-se as premissas da *policy network* – redes de políticas públicas –, haja vista o interesse de estudar as relações que mobilizam e incorporam recursos dispersos, de modo que a ação coletiva se organize na direção da solução de um problema comum (Börzel, 1998). De acordo com Capella e Brasil (2015), a perspectiva da *policy network*, na medida em que compreende os atores governamentais também como atores sociais, permite desenvolver explicações sobre como o relacionamento entre o Estado e os diferentes grupos influenciam o processo político.

REDES SOCIAIS NO ÂMBITO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

A abordagem de rede não é recente e possui raízes sociológicas e antropológicas (Tichy, Tushman, & Fombrun, 1979). A intensificação dos debates no plano teórico e técnico-operacional imprimiu status de aceitação na comunidade científica, proporcionando a disseminação de estudos nas mais diversas áreas, sendo a administração pública um campo propício para ela (Howlett & Maragana, 2006).

O conceito de redes aplicado às ciências sociais enfatiza a interação entre indivíduos, dadas as relações estabelecidas, fornecendo meios para entender os fenômenos da sociedade (Fontes, Leal, & Melo, 1995). Neste sentido, a conceituação de redes sociais é amplamente discutida por diversos autores (Adam & Kriesi, 2007; Borgatti & Foster, 2003; Marques, 1999; Nelson, 1984; Steiner, 2006; Wasserman & Faust, 2009) e, embora existam nuances nas assertivas, há três elementos comuns: atores, relações e compartilhamento. Destarte, entendeu-se a

rede social como sendo a estrutura formada por emaranhado de atores que estabelecem conexões entre si (de diferentes direções e naturezas) e, a partir dos laços, compartilham e interagem em torno das fronteiras invisíveis resultantes dos relacionamentos.

A incorporação das redes no âmbito das políticas públicas descortina as redes de políticas públicas, nas quais os elementos comuns à rede social inserem-se em estruturas que movimentam recursos públicos, políticos e a tomada de decisão, sendo que a produção dos bens ou serviços são distribuídos entre atores públicos e não-públicos (Agranoff & Mcguire, 1999; Schneider, 2005). Trata-se de um modelo que avança na compreensão das diversas formas de articulação entre Estado e sociedade civil, em que, idealmente, as redes de política pública são vistas como estruturas nas quais o poder é compartilhado por diferentes organizações, não apresentando assimetrias em suas relações (Rhodes, 1997).

Adam e Kriesie (2007) distinguiram três abordagens para o uso do conceito de *policy network*: aquela que designa novas estruturas de governança (hierarquia vs. horizontalização); aplicação em diferentes situações empíricas em que há a interação entre atores públicos e privados, em específicos subsistemas políticos; e a abordagem quantitativa (análise de redes sociais), cujo resultado são sociogramas e a mensuração de índices (centralidade, densidade, conexões e etc.).

Esta pesquisa, em particular, aplicou o conceito de *policy network* para compreender as interações entre os implementadores locais do programa “Minha Casa, Minha Vida”

na busca por reconhecer “a importância de uma variada gama de atores no processo de políticas públicas (*policy process*) com capacidade para influenciar seus resultados (*policy outcomes*)” (Ferrari & Nunes, 2008, p. 3).

De modo geral, elementos como diversidade de atores, multiplicidade de objetivos, distribuição de recursos e formas de interação têm adquirido cada vez mais relevância nos estudos sobre políticas públicas (Sabatier, 2007). No Brasil, destacam-se as pesquisas de Marques E.C. (1999, 2000, 2006), que investigaram as relações entre atores estatais e não-estatais na elaboração/implementação de políticas públicas urbanas, tendo como pano de fundo as experiências em São Paulo e no Rio de Janeiro. A principal ideia discutida nos trabalhos de Marques é a permeabilidade do Estado que “é produzida a partir de uma teia de relações e cumplicidades, construída ao longo da vida dos indivíduos, incorporando diferentes tipos de elo” (2006, p. 49). E é, justamente, em torno da estruturação das redes que “conforma o que denominamos de permeabilidade, tornando difusas as fronteiras entre público e privado” (2006, p. 49).

Ressaltam-se, adicionalmente, outros estudos (tanto nacionais quanto internacionais) que analisaram específicas políticas públicas em diferentes níveis governamentais e contextos, investigando estruturas e dinâmicas estabelecidas pelos agentes implementadores e suas conexões.

No campo da saúde, citam-se as pesquisas de Holden e Lin (2012), que utilizaram a análise de rede como abordagem analítica para explicar como as características

estruturais podem influenciar os atores que participam de diferentes fases funcionais do *policy cycle*. Para ilustrar tal fenômeno, foi estudada a Política Nacional de Saúde Masculina da Austrália. E o estudo de Lotta e Pavez (2010), que abordaram a implementação das políticas públicas no nível local, a partir do estudo da mediação estrutural e da dinâmica estabelecida pelos agentes implementadores entre a população e o poder público. O público-alvo da investigação foram os agentes comunitários de saúde do Programa Saúde da Família que atuavam nos municípios de Sobral (CE), Taboão da Serra (SP) e São Paulo (SP).

Na área das políticas urbanas, além dos trabalhos de Marques (1999, 2000, 2006), há as pesquisas de Pinto (2016), que examinou dados de estudos experimentais cujo foco foi observar as interações sociais e seus efeitos nos resultados de políticas norte-americanas relacionadas à habitação e educação; e Ysa, Sierra e Esteve (2014), que enfatizaram a gestão das redes formadas no entorno de projetos de revitalização urbana realizados na Catalunha (Espanha), com destaque para elementos como confiança, complexidade e liderança.

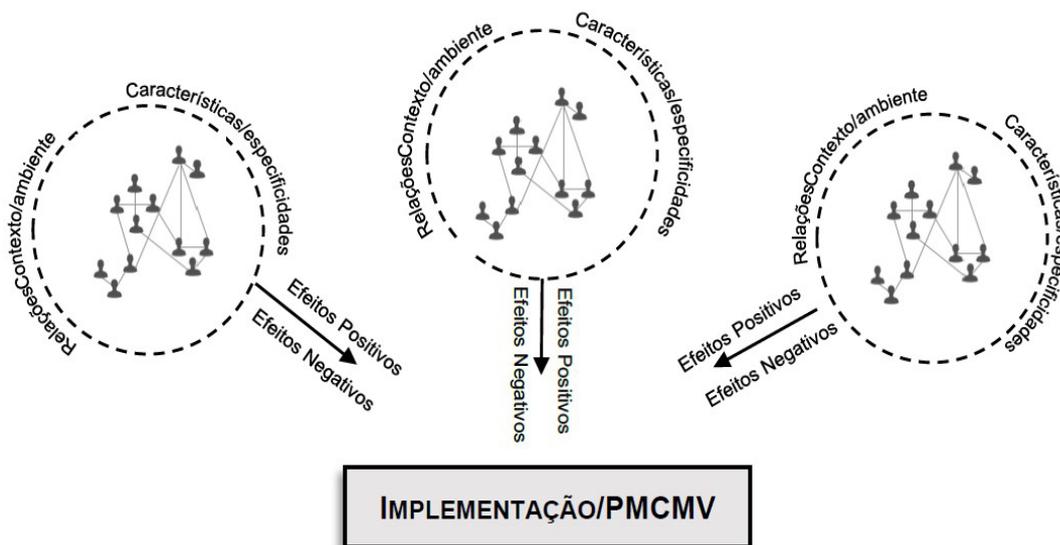
E, também, apresenta-se a pesquisa de Sobrinho e Helal (2017) que focalizou a análise da implementação do Programa de Artesanato Paraibano aglutinando dois modelos teóricos: o primeiro, construído com base em experiências internacionais e destinado à compreensão da dinâmica político-institucional; e o outro, que considera as especificidades da dinâmica política nacional, com ênfase na interação entre os atores envolvidos na implementação e as circunstâncias desse processo.

Uma das principais conclusões deste conjunto de pesquisas é que o desempenho/ resultado das políticas e dos programas é influenciado pelo comportamento e interação das partes interessadas que participam direta ou indiretamente das intervenções. Assim, a análise dos *stakeholders* e das redes que se constituem a partir do compartilhamento de recursos e relações podem auxiliar em: determinar os tipos de atores envolvidos e dimensionar a intensidade das

ligações, os motivos e as direções; identificar os tipos de colaborações necessárias para executar os projetos; além de entender o papel que a rede desempenha na realização de atividades (Brugha & Varvasovsky, 2000; Schneider, 2005; Sobrinho & Helal, 2017).

Sendo assim, com base na compreensão da relação estabelecida entre implementação e redes sociais, a expectativa teórica foi transformada em modelo analítico (Figura 1).

Figura 1. Perspectiva analítica da implementação do PMCMV



A execução de um programa envolve processos de persuasão, negociação, cooperação e conflito circunscritos num contexto/ ambiente particular. Conseqüentemente, na medida em que as interações e o compartilhamento de recursos ocorrem, formam-se diferentes tipos de redes, as quais podem ter efeitos positivos e/ou negativos na implantação da política pública estudada.

ABORDAGEM METODOLÓGICA

A pesquisa, de caráter qualitativo, foi operacionalizada em duas etapas: análise dos normativos sobre o PMCMV; e a pesquisa empírica *in loco*, atendo-se a descrever as redes de atores locais, os fatores contextuais e como estes interferem na execução do programa. O horizonte temporal abrangeu o período de 2009 a 2014, que representa as duas fases iniciadas e concluídas: PMCMV-I (2009-2010) e PMCMV-II (2011-2014).

Para estudar o corpo legislativo do progra-

ma, fez-se uso da análise documental das principais leis e portarias que o regulamentam (Quadro 1). A intenção foi identificar os

elementos formais que caracterizam a implementação do PMCMV.

Quadro 1: Legislação do PMCMV analisada

Documento	Descrição
Lei nº 11.977, 07/07/2009	Dispõe sobre o programa Minha Casa, Minha Vida.
Portaria nº 610, 26/12/2011	Dispõe sobre os parâmetros de priorização e o processo de seleção dos beneficiários do PMCMV.
Portaria nº 168, 12/04/2013	Dispõe sobre as diretrizes gerais para aquisição e alienação de imóveis com recursos [...] FAR, no âmbito do PNHU, integrante do PMCMV.
Termo de adesão ao PMCMV	Termo que firma a parceria entre a União e o município que participa do programa. Traz as principais atribuições e os compromissos com que ambas as partes se comprometem ao firmar o acordo.
Especificações mínimas das U.H ¹	Especificações mínimas para contratação com valor máximo de aquisição da unidade de acordo com a Portaria nº 168, 12/04/2013.

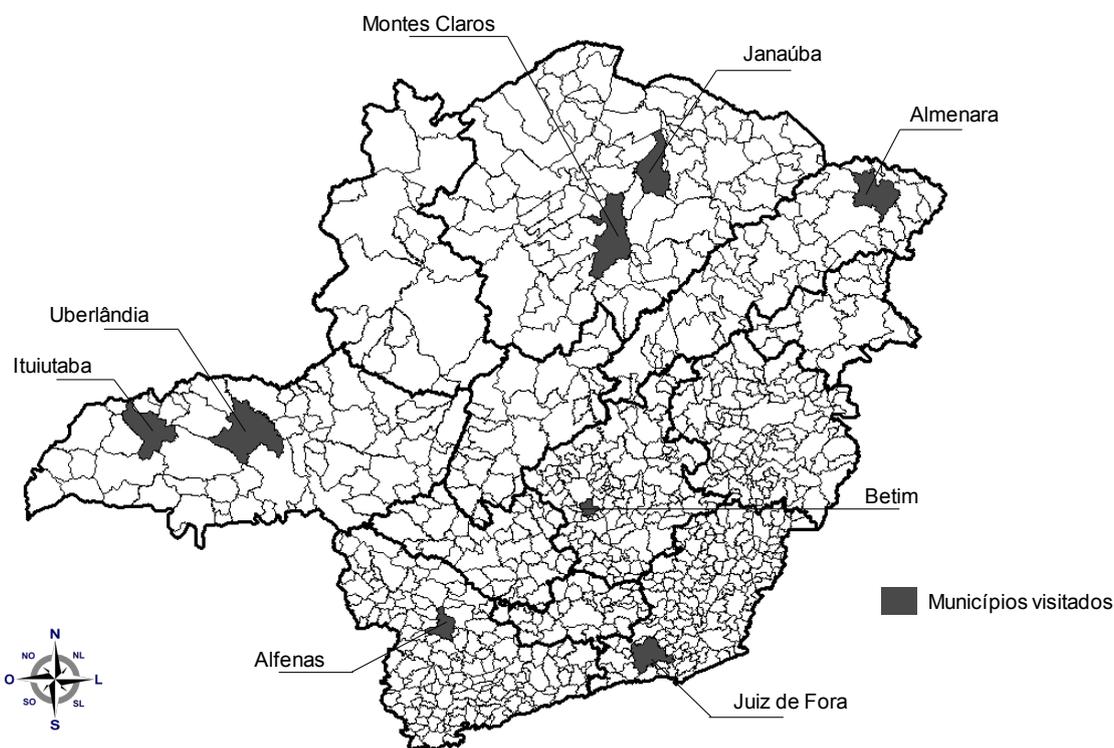
Nota: ¹Unidades Habitacionais.

De posse das informações normativas, procedeu-se à pesquisa em campo para analisar o aspecto comportamental da implementação. A investigação focou o Estado de Minas Gerais, que possui o segundo maior déficit habitacional, sendo que havia, em 2014, 529 unidades nesta condição (Fundação João Pinheiro [FJP], 2016); e foi o quarto Estado brasileiro que mais contratou moradias pelo PMCMV no período 2009-2014.

A escolha das localidades estudadas pautou-se em três processos: de início foi realizado o agrupamento dos municípios contemplados pelo programa (67 em todo o Estado) conforme características socioeco-

nômicas e demográficas (fez-se uso da análise de *cluster*), o que proporcionou quatro grupos; em seguida, em cada agrupamento, os municípios foram ranqueados em função do número de moradias contratadas (do maior para o menor); e por fim foram selecionados, em cada agrupamento, dois municípios com maior número de moradias contratadas, tendo em vista a disponibilidade e o assentimento voluntário de participação na pesquisa. Este processo, que gerou distintos perfis municipais, resultou em oito municípios, os quais foram investigados: Alfenas; Almenara; Betim; Ituiutaba; Janaúba; Juiz de Fora; Montes Claros e Uberlândia (Figura 2).

Figura 2. Municípios selecionados para estudo in loco



Fonte: Baseado no software TabWin.

Em cada localidade, o público-alvo abrangeu os gestores públicos locais que mais se envolveram na gestão ou no acompanhamento das atividades de implementação do programa. Os sujeitos foram abordados a partir de entrevistas com roteiros semiestruturados. No total, foram entrevistados 24 gestores, com média de idade de 43 anos (25 o mínimo e 63 o máximo). A maioria foi do sexo feminino (60%). Todos possuíam

ensino superior, principalmente nas áreas de serviço social, engenharia civil e administração.

A apreciação e interpretação do conjunto de informações pautaram-se na análise de conteúdo conforme indicações de Bardin (2009). As categorias analíticas, estabelecidas *a priori*, estão dispostas no Quadro 2.

Quadro 2. Categorias analíticas

Categoria	Definição/Descrição	Principais Bases Teóricas
Processo formal de implementação	Especificação dos detalhes das ações e dos atores responsáveis.	Viana (1996); Brugha e Varvasovsky (2000); Silva e Melo (2000); Schneider (2005); Jann e Wegrich (2007); Lima e D'ascenzi (2013); Sobrinho e Helal (2017).
Rede de implementadores	Características das agências: tamanho e competência das equipes. Detalhamento dos principais envolvidos, interdependentes ou não, de um único ou múltiplos setores.	
Interação	Caracterização das interações durante a execução das atividades, compreendendo os motivos, e se partem de interesses comuns ou não.	
Fatores contextuais	Circunstâncias políticas, econômicas e sociais que refletem a disponibilidade de recursos, as condições socioeconômicas, a opinião pública, bem como o posicionamento das elites e de grupos privados.	

A grade interpretativa derivou-se da interseção entre implementação e redes de políticas públicas. Para o tratamento das informações coletadas, foram utilizados os *softwares* NetDraw e UCINET, os quais possibilitam o processamento e a representação gráfica

da rede. Os elementos da investigação resultaram em mapeamentos qualitativos do processo de interação, baseados nas indicações dos entrevistados, cuja materialização ocorreu por meio de ilustrações explicadas na Figura 3.

Figura 3. Representação dos elementos das redes



RESULTADOS E DISCUSSÃO

O processo formal de implementação do Programa Minha Casa, Minha Vida

Ao examinar o marco regulatório, que direcionou a execução do PMCMV no período 2009-2014, desvela-se o processo formal de implementação do programa (Lima &

D'ascenzi, 2013; Sobrinho & Helal, 2017); e dele apreendem-se as principais atividades e os respectivos agentes responsáveis por executá-las e acompanhá-las (Jann & Wegrich, 2007; Mendonza, 2007; Viana, 1996). A totalidade de ações foi classificada de acordo com suas especificidades, em quatro grandes grupos (Quadro 3).

Quadro 3. Conjunto de atividades e agentes responsáveis

Grupo de Atividade	Responsáveis		
	Executar	Acompanhar	Gerir
1. Preparar a proposta de empreendimento	Empresa construtora	Governo municipal;	Ministério das Cidades
2. Executar a proposta de empreendimento			
3. Cadastrar e selecionar os beneficiários	Governo municipal	Instituição financeira	
4. Executar o trabalho social			

Fonte: Resultados da pesquisa.

A partir do delineamento formal do PMCMV, a proposta de empreendimento, que deve conter todas as especificações do projeto habitacional, é preparada pela empresa construtora e enviada à instituição financeira para análise e ao governo municipal para apreciação geral. Aprovada, a proposta torna-se apta a ser executada, sendo responsabilidade da construtora a finalização do empreendimento. Cabe à instituição financeira o monitoramento das obras e a remuneração da empresa, que deve respeitar o cronograma físico-financeiro estipulado. O governo local pode promover ações facilitadoras para colaborar com o cumprimento dos prazos das obras. O cadastramento, a seleção dos beneficiários e a execução do trabalho social são competências exclusivamente municipais, julgadas e acompanhadas pela instituição financeira.

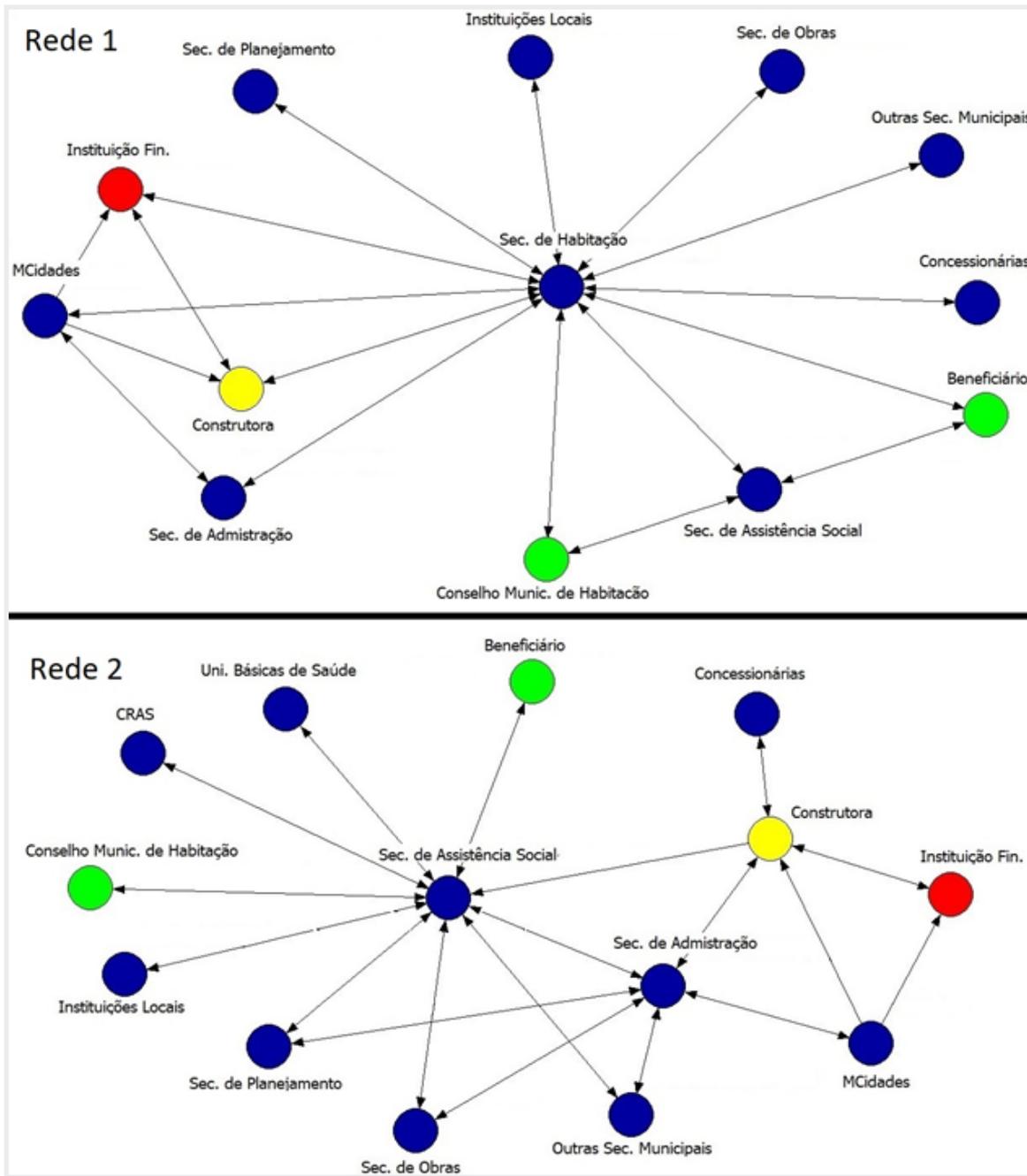
O processo empírico de implementação do Programa Minha Casa, Minha Vida em municípios de Minas Gerais

Com base no delineamento formal, o estudo *in loco* dedicou-se ao viés comportamental da implementação. Esta orientação permitiu compreender como ocorria o referido processo na realidade social. Assim, no primeiro momento constitui-se a rede de implementadores para, adiante, analisar as interações e os fatores próprios dos contextos e os efeitos na execução do Programa.

A rede de implementadores do PMCMV

A pesquisa empírica teve o intuito de identificar se os implementadores do PMCMV constituíam uma rede. E, a partir das análises sobre as experiências e os contextos locais, foi possível derivar duas estruturas sociais específicas, ilustradas na Figura 4.

Figura 4. Redes sociais identificadas



A principal característica diferenciadora das redes foi um atributo particular do contexto político-institucional da administração pública local: a existência (ou não) de uma secretaria municipal direcionada à habitação. Em parte das localidades havia este órgão (Rede 1) que, geralmente, tinha no quadro de servidores públicos profissionais com formações específicas em arquitetura, administração, geografia, engenharia civil e assistência social. Por outro lado, os municípios que não contavam com a referida secretaria (Rede 2) dispunham de um departamento habitacional vinculado às secretarias municipais de assistência social, gerenciado majoritariamente por assistentes sociais e administradores.

Considerou-se este atributo do contexto local como sendo o ponto de inflexão das estruturas, pois na Rede 1 havia uma equipe multidisciplinar de gestores, ou seja, com diversificadas competências para atuação ante as necessidades do programa, o que vai ao encontro da proposição de Abiko (1995, p. 12), que preconizou que a construção de moradias deva ser “resultado de um processo complexo de produção com determinantes políticos, sociais, econômicos, jurídicos, ecológicos e tecnológicos”.

Cabe ressaltar, ainda, as características socioeconômicas gerais dos municípios que compuseram cada rede. Na Rede 1, em média, a renda *per capita* é de R\$ 840,88; a população é de 465.066 pessoas; a taxa de urbanização, 97,63%; e foram construídas 3.110 unidades habitacionais no âmbito do programa. Para a Rede 2, os valores médios foram: renda per capita de R\$ 624,04; população de 69.131 pessoas; taxa de urbanização, 90,53%; e 1.181 unidades habitacio-

nais construídas no âmbito PMCMV (dados para o período 2009-2014).

Mas quais eram, de fato, os atores em nível local? Em ambas as redes identificou-se a atuação dos agentes especificados nos normativos (Quadro 3). Todavia, o número de atores expandiu e diversificou em razão das particularidades que os municípios necessitavam para implementar o PMCMV. Emergiram outras instituições, tais como: Polícia Militar; Sebrae; concessionárias de serviços públicos (saneamento básico, coleta de lixo e energia elétrica); e os conselhos municipais de habitação. Ademais, a própria administração pública municipal dispunha de outras secretarias para realizar e/ou acompanhar atividades, como as de obras, planejamento, meio ambiente; administração ou governo; e ainda as de educação/cultura e saúde.

Nota-se que a implementação do caso particular do PMCMV, em Minas Gerais, compartilha de um atributo peculiar às redes de políticas públicas, isto é, o envolvimento de atores e agentes não-públicos de outras áreas sociais – caráter intergovernamental e interorganizacional (Brugha & Varvasovsky, 2000; Schneider, 2005); além de serem interdependentes e de múltiplos setores, propriedades ressaltadas nas redes de políticas públicas analisadas por Holden e Lin (2012) (caso da Austrália e setor da saúde), Ysa et al. (2014) (contexto da Espanha e setor urbano) e Sobrinho e Helal (2017) (pesquisa nacional sobre o Programa de Artesanato da Paraíba).

Redes, interações e fatores contextuais na implementação do PMCMV

Uma vez observada a constituição das redes e definidos os partícipes, buscou-se interpretar como a interação entre os agentes e os fatores contextuais influenciaram a implementação do programa. Para esta análise, retomou-se cada um dos grupos de atividades descritos no Quadro 3, sendo que o comportamento e os resultados identificados são descritos a seguir.

-- Preparar a proposta de empreendimento

Esta atividade é de responsabilidade da empresa construtora, e a espinha dorsal da etapa é a escolha do terreno. Decidir sobre a área que abrigará os conjuntos habitacionais determina os rumos da execução do projeto. Para esta deliberação, a legislação do PMCMV determina que o local para construção dos empreendimentos deva contemplar a existência ou viabilidade de infraestrutura, equipamentos comunitários e serviços (creches ou escolas de ensino fundamental; Unidades Básicas de Saúde; Centros de Referência de Assistência Social; áreas de lazer; linhas regulares de transporte público; comércio e serviços locais).

Em ambas as redes, os terrenos, na maioria dos casos, eram da própria construtora ou negociados diretamente por ela com os proprietários. Estas transações eram pautadas pelo caráter contratual e econômico do negócio, isto é, o interesse do proprietário do imóvel era a valorização de seu bem, e, do lado do adquirente, a finalidade tendia a ser a aquisição a menor custo. Reconheceu-se que era o valor do imóvel (de interesse da construtora), a variável definidora para a escolha do terreno, sobressaindo-se em relação aos critérios do Programa (de interesse da gestão pública). Essas áreas, con-

sequentemente, tendiam a ser longínquas e deslocadas de regiões já dotadas de infraestrutura urbana. A ocorrência de edificações inseridas nestes locais gerou uma série de consequências para administração pública municipal, uma vez que foi necessário prover equipamentos públicos ou realocar demandas para outras regiões com baixas condições de absorver novas solicitações.

Identificou-se, ainda, a presença de grupos de interesses do setor privado, relacionados à indústria da construção civil e ao mercado imobiliário, com majoritária influência nas resoluções acerca da proposta de projeto. Em Marques (1999; 2006), a condução das políticas públicas de infraestrutura urbana era influenciada por grupos privados que destinavam ações à produção do espaço urbano. A habitação, por sua vez, compreende um dos eixos de atuação da política urbana e, para o caso do PMCMV em Minas Gerais, observou-se a replicação deste sistema produtivo, reforçando o predomínio de interesses privados ante ao interesse público.

Todavia, nos contextos em que existia a secretaria municipal de habitação (Rede 1), este órgão, a partir de sua expertise, sinalizava posturas para dirimir o predomínio das empresas nas proposições. Buscava-se barganhar melhores localizações e benfeitorias aos residenciais (como a construção de áreas de lazer/convivência e praças, por exemplo). Na Rede 2, por outro lado, esse poder de negociação era mais limitado, sendo que a ausência da secretaria de habitação transpareceu aspecto difuso, de baixa coordenação e, por isso, menor capacidade de articulação com as empresas: as questões relacionadas à implementação do Programa dirigiam-se quase que exclusivamente aos

aspectos assistenciais em detrimento dos construtivos, que transitavam por outras secretarias (obras, planejamento) sem a apropriação, de fato, pelo governo local.

Interessante mencionar que os municípios da Rede 2, de condições socioeconômicas e porte menores, encontravam-se em posição de disputa política por recursos: se não fosse aceita a proposta da construtora, esta poderia migrar o projeto para outro município semelhante, deixando os primeiros sem a execução do PMCMV. Aos municípios da Rede 1, não incorriam essas assimetrias, pois devido ao maior nível de desenvolvimento, tamanho e o elevado déficit habitacional, havia maior cota para construção de moradias, mostrando-se terrenos férteis para empresas deste ramo.

É válido assinalar que a atuação da secretaria municipal de habitação (na Rede 1) e da empresa construtora (na Rede 2), as colocam em evidência devido aos efeitos de suas posições no seu entorno relacional (Lotta & Pavez, 2010). No caso das secretarias na Rede 1, sua posição intermediadora auxiliava em deliberações que melhor compactuavam com as indicações do Programa, diminuindo os efeitos de decisão hegemônica das construtoras; por outro lado, na situação de posicionamento mais influente das empresas na Rede 2, seu papel na estrutura sobrepõe-se aos demais, deixando pouco espaço para compartilhamento de interesses na tomada de decisão.

-- Executar a proposta de empreendimento

Assim como na etapa anterior, a responsabilidade para a execução da proposta de empreendimento é da construtora. A orga-

nização deve seguir as recomendações sob pena de sanções da instituição financeira que monitora o andamento das obras. O governo local (em ambas as redes), por intermédio de suas secretarias, embora não influencie nos procedimentos de edificação em si, tinha o papel fundamental na intermediação de processos de licenciamento ambiental, parcelamento do solo; criação de linhas de transporte público; e no planejamento e execução de iniciativas, haja vista as demandas sociais por serviços de saúde, educação, lazer e cultura que eram geradas pelas famílias realocadas em um novo espaço do perímetro urbano.

As relações, no decorrer desta atividade, eram predominantemente de caráter contratual e baseadas nos princípios da economicidade e eficiência. Atributos da gênese do programa que delega a construção das moradias às empresas privadas e estipula, de um lado, especificações mínimas e, de outro, o valor máximo de custo da unidade: a soma destes fatores traduz-se em unidades com os padrões mínimos ao menor custo, mesmo que possa comprometer a qualidade dos produtos entregues.

Os desdobramentos negativos dessas ações são alvos de discussões na literatura nacional e as evidências desta pesquisa coadunam com as realidades de outros Estados brasileiros. A esse respeito, cabe destacar que os resultados deste estudo, bem como outras pesquisas, trazem reflexões importantes relacionadas: à estrutura socioespacial e à produção habitacional (massificada), como em Amore et al. (2015) e Nascimento (2017), marcante na maioria dos conjuntos habitacionais erguidos pelo PMCMV em todo o país; à ampliação do

mercado da moradia em espaços periféricos (localização dos empreendimentos), o que dificulta o acesso à cidade e acentua a segregação espacial, a exemplo de investigações realizadas para municípios de Minas Gerais (Moreira & Silveira, 2017); do Rio Grande do Sul (Vasconcellos, 2015); e do Espírito Santo (Magris, 2013); bem como nas regiões metropolitanas de Goiânia-GO (Moysés, Cunha, Borges, & Maia, 2013), Belém-PA (Lima, Ponte, Rodrigues, Neto, & Melo, 2013), Natal-RN (Silva, 2014) e São Paulo-SP (Rolnik et al., 2015); e quanto ao embate entre o interesse social e o interesse imobiliário, apresentado por Soares, Carvalho, Filho, e Barbosa (2013), no caso de Uberaba-MG.

Em complemento a tais considerações, a análise empírica desta pesquisa indicou outros atributos de destaque que, de acordo com as dinâmicas entre contexto, implementação e redes, podem explicar os desdobramentos da execução do PMCMV. Foi notório que, quanto maior o envolvimento dos gestores públicos locais, mais coordenadas tendiam a ser as ações e o provimento habitacional não ficava à mercê do mercado. E no contextos faziam-se presentes um corpo técnico especializado, uma secretaria coordenadora do programa e melhores atributos socioeconômicos (Rede 1), nos quais as deliberações se mostraram mais articuladas, reduzindo o protagonismo da empresa construtora.

A administração pública local, embora não executora direta do programa, pode (e deve) envolver-se nos processos de construção das casas e, por isso, pode intermediá-los e (tentar) garantir o adequado cumprimento das obras/atividades contratadas. Identifi-

cou-se, na Rede 1, que havia maior nível de apropriação por parte de gestores públicos. Além de agilizar os processos públicos, os atores estendiam a participação de modo a acompanhar as etapas de construção e estabelecer parcerias para reduzir efeitos indesejados, como a edificação de empreendimentos em lugares de urbanização precária.

-- *Cadastrar e selecionar os beneficiários*

As atividades deste bloco consistem na realização do cadastramento e seleção das famílias para que as selecionadas se tornem aptas ao recebimento do benefício. Sob este aspecto, ambas as estruturas demonstraram similaridade na execução (*modus operandi*) das atividades, em virtude de estas ações serem responsabilidade das secretarias municipais de assistência social e acompanhadas pela instituição financeira.

É neste momento que surge outro ator no cenário local: o Conselho Municipal de Habitação (CHM). Poder-se-ia imaginar que este espaço auxiliasse no controle e promovesse a participação social ante as ações do programa. Porém, o CMH ficava restrito à escolha dos critérios locais para seleção dos beneficiários. E, em determinados municípios, após a finalização das obras, o conselho era extinto. Casos semelhantes também foram apurados em outros municípios de Minas Gerais, conforme constataram Silveira, Moreira, Silva, e Andrade (2018). Estas evidências, assim como a própria gênese top down do programa, denotam o pouco espaço para envolvimento da sociedade, reduzindo o diálogo e fazendo com que a rede desconsidere um ator-chave nos processos decisórios que visem ao bem-estar comunitário (Schneider, 2005), o que fragiliza a relação entre a socie-

dade civil e o Estado.

Detectou-se um traço peculiar da Rede 2 diante de suas limitações: a busca por parceiros dentro da própria hierarquia administrativa para que as atividades pudessem ocorrer. Utilizavam-se da capilaridade da estrutura, por meio dos profissionais do Centro de Referência e Assistência Social e de agentes comunitários das Unidades Básicas de Saúde para comunicar-se diretamente com famílias público-alvo do PMCMV. Isto significa a existência de agentes capazes de estabelecer conexões tanto verticais, decorrentes dos contatos com o público-alvo, quanto horizontais, uma vez que geram mobilização, trocas de informação internas e articulação com agentes públicos de áreas correlatas, evidência também observada por Lotta e Pavez (2010), no âmbito da atuação de agentes comunitários de saúde do Programa Saúde da Família em municípios dos Estados de São Paulo e Ceará.

Além disso, os agentes da Rede 2 recorriam a outras secretarias para a resolução de pendências documentais e para a solicitação de áreas para realização do cadastro das famílias (pois na época de divulgação do programa os espaços existentes não teriam condições de comportar o volume de interessados), reforçando a importância da integração entre os atores intragovernamentais (Schneider, 2005).

-- Executar o trabalho social

O último conjunto de atividades compreende a execução do trabalho social, cuja finalidade é promover a socialização das famílias. Trata-se de um conjunto de ações socioeducativas para fomentar a organização comu-

nitária; educação ambiental e patrimonial; planejamento e gestão do orçamento familiar; e geração de trabalho e renda. A última etapa da implementação do PMCMV, assim como a anterior, é de responsabilidade do governo municipal (desenvolvida e executada pelas secretarias de assistência social) sendo monitorada pela instituição financeira.

Perante esta atividade, as experiências locais foram diversificadas. Embora em todos os municípios da Rede 1 esta etapa tenha sido executada, o trabalho social não foi realizado em todos os empreendimentos, sendo exigência do PMCMV. A principal alegação referia-se ao processo moroso de confecção e aprovação do projeto, uma vez que deve ser elaborado pelo governo local, apreciado pela instituição financeira e seguir para aprovação e liberação do recurso. Esses descompassos decorrentes da morosidade processo podem diminuir a confiança do público na intervenção (Silva, 2018; Ysa et al., 2014) e desmotivar a participação em atividades que requerem o envolvimento de beneficiários, o que é o caso do trabalho social.

Por outro lado, o resultado mais crítico ocorreu nos municípios da Rede 2, que apresentaram situações em que o trabalho social não foi realizado em nenhum empreendimento construído. Outros resultados assemelham-se aos achados aqui comentados.

Numa pesquisa nacional, realizada pelo IPEA, com os beneficiários do PMCMV foi constatada a ausência de trabalho social na maioria dos empreendimentos focados (Brasil, 2014). Além disso, em casos mais específicos, como nos de municípios do Rio Grande do Norte (Olives, 2017) e de Minas

Gerais (Moreira, 2016), foram apontados os desafios e as fragilidades para a implementação desta etapa do PMCMV, tais como não realização de todas as etapas previstas (pré e pós-obra); ausência dos moradores no planejamento das ações; e baixa participação/envolvimento dos beneficiários nas atividades.

Nos locais em que o trabalho social foi executado, mencionou-se o estabelecimento de parcerias como importante fator na operacionalização das atividades. Os principais colaboradores, em geral, eram: a Polícia Militar (em ações sobre segurança pública); o Sebrae (no que se refere a cursos de capacitação); concessionárias de serviços públicos (para programas e ações envolvendo saneamento básico, higiene pessoal, cuidados com o patrimônio e melhor uso da energia elétrica); e as secretarias municipais de saúde, educação, meio ambiente e cultura (cada uma contribuindo nas temáticas que lhes competiam). Nesse sentido, a atuação em parceria é um traço importante também assinalado nas pesquisas sobre o PMCMV, tanto no eixo urbano (Cardoso, 2013; Olives, 2017) quanto no rural (Bolter et al., 2015; Silva & Cotto, 2016), pois são capazes de fortalecer os laços entre os integrantes das redes e auxiliar na colaboração para a realização das atividades (Holden & Lin, 2012).

Além disso, nota-se presente o aspecto “colaborativo” em diversas outras experiências locais, o que reflete as parcerias entre agentes governamentais e sociedade e, também, internas ao próprio Estado (Farah, 2001; Lotta, 2017; Silva, Jaccoud, & Beghin, 2005). Este atributo tem sido marcante nas pesquisas devido à própria característica descentralizada das principais políticas públicas e

dos programas sociais brasileiros, que são, em sua maioria, formulados em nível federal e implementados em nível municipal. As experiências em nível local, por sua vez, arquitetaram parcerias e colaborações para atingirem a execução exitosa dos projetos, fato observado tanto na implementação do PMCMV em Minas Gerais quanto nos relatos de pesquisas em outros Estados brasileiros.

CONCLUSÕES: O QUE AS EXPERIÊNCIAS NOS ENSINAM?

Ao buscar evidências da relação entre implementação, contexto e redes, no âmbito do PMCMV em municípios de Minas Gerais, reforçam-se os seguintes achados: os gestores públicos e outros agentes governamentais operam em várias redes (Agranoff & Mcguire, 1999), concomitantemente a outros atores de distintos setores sociais (Sobrinho & Helal, 2017), demonstrando a permeabilidade das fronteiras do Estado (Marques, 2006); embora diversos atores estejam envolvidos direta e indiretamente na implementação, existem entre eles diferenças de poder, influência e predomínio de grupos de interesse (Marques, 1999; 2006), deixando à margem atores importantes, como aqueles que representam a sociedade civil (Schneider, 2005); os elementos da estrutura relacional (Lotta & Pavez, 2010) e do contexto influenciam as ações (Sobrinho & Helal, 2017) e a tomada de decisões (Brugha & Varvasovsky, 2000); e as características da rede podem mudar dependendo do tipo de relação entre atores, o que reflete diferentes imperativos na implementação (Holden & Lin, 2012). É importante pontuar que esses elementos, em maior ou menor grau, também foram observados nesta pesquisa, bem como em outros contextos de implementação do PMCMV e, também,

em outros programas públicos, conforme já discutido.

Além disso, foram identificadas características que inibem a efetividade do processo de implementação do programa Minha Casa, Minha Vida com base no conjunto de municípios estudados, quais sejam: os valores da administração pública local; aspectos da estrutura organizacional da burocracia municipal; e as pressões contextuais.

Sobre os valores locais, o que dificulta a execução é a baixa apropriação do programa pela burocracia local. Para a execução exitosa do PMCMV, a intervenção deve ser incorporada aos interesses da gestão municipal, pois o município pode estender sua participação para além do aspecto social, mesmo não sendo o executor direto da construção das casas. Em referência à estrutura organizacional, a principal barreira refere-se à inexistência de um órgão multidisciplinar na hierarquia para atuar como coordenador das atividades. A ausência deste ator enfraquece a atuação da burocracia local e diminui a possibilidade de articulação entre os inúmeros agentes envolvidos. E, quanto às pressões contextuais, o empecilho associa-se ao imperativo do mercado imobiliário, cujas pressões econômicas e mercadológicas inibem e enfraquecem as negociações e aumentam o poder de influência das empresas, principalmente em municípios menos desenvolvidos e de menor porte. Associadas a isso, ações mal planejadas eram tomadas, incorrendo em problemas futuros (relacionados à infraestrutura urbana nas regiões escolhidas para abrigar os conjuntos habitacionais).

De outro lado, elementos facilitadores auxi-

liavam na execução do programa, tais como: existência de corpo técnico capacitado nas áreas requeridas para o adequado provimento habitacional (engenharia, geografia, arquitetura e urbanismo, gestão pública e social); engajamento da burocracia nas atividades do programa, havendo o acampamento dos processos desde as fases iniciais até a finalização de todas as atividades; e compreensão do processo de implementação, que, além de proporcionar melhor entendimento das tarefas e da forma como devem ser executadas, permite complementar as negociações e fortalecer o estabelecimento de parcerias.

A partir da fundamentação teórica, a análise do PMCMV baseada em evidências empíricas permitiu, considerando os elementos facilitadores e inibidores da implementação do programa, identificar oportunidades de aprendizagem. A primeira lição extraída foi: o governo local é um coprodutor do programa. Ficou clara a necessidade de mais envolvimento do governo municipal, principalmente quanto à negociação de melhores condições tanto para a construção dos conjuntos habitacionais quanto para condução das atividades que envolvem o cadastramento/seleção das famílias e o trabalho social.

Outro aprendizado refere-se ao estabelecimento de parcerias. O provimento habitacional requer a reunião de esforços e múltiplos atores, que precisam agir de modo coordenado e articulado, para que o processo incorpore os diversificados interesses envolvidos.

E, adicionalmente, observou-se que os fatores contextuais importam e podem moldar a atuação dos implementadores. Por conse-

quência, conhecê-los e criar mecanismos para lidar com eles pode fazer com que as intervenções públicas se apropriem destes elementos em favor da efetividade das ações.

Por fim, após a materialização dos resultados da pesquisa, espera-se contribuir com o campo da análise de políticas públicas e, em especial, para os estudos direcionados à área habitacional, ao demonstrar as relações entre os atores locais e seus efeitos na implementação, atributos até então pouco explorados em pesquisas da área. Em termos práticos, as lições extraídas da pesquisa empírica fornecem elementos para a reflexão de pesquisadores, profissionais, organizações não-governamentais, gestores públicos e público em geral sobre os rumos da intervenção e como as características do contexto podem afetar os processos de implementação dos programas sociais.

REFERÊNCIAS

- Abiko, A. K. (1995). *Introdução à gestão habitacional*. São Paulo, SP: EPUSP.
- Adam, S., & Kriesi, H. (2007). The network approach. In P. A. Sabatier (Ed.), *Theories of the Policy Process* (pp. 129-154). Cambridge, MA: Westview Press.
- Agranoff, R., & MCguire, M. (1999). Managing in network settings. *Review of Policy Studies*, 16(1), 18-41. doi:10.1111/j.1541-1338.1999.tb00839.x.
- Amore, C. S., Shimbo, L. Z., & Rufino, M. B. C. (Orgs.) (2015). *Minha casa... e a cidade? Avaliação do Programa Minha Casa, Minha Vida em seis estados brasileiros*. Rio de Janeiro, RJ: Letra Capital.
- Andrade, A. R., Silveira, S. F. R., Moreira, V. S., & Rodrigues, L. P. D. (2017). Programa Nacional de Habitação Rural: Estudo à luz das Inadequações Habitacionais e das Intervenções Governamentais. In M. L. Emmendoerfer (Ed), *Organizações Públicas, Inovações e Políticas de Desenvolvimento*, (pp. 180-199). Viçosa, MG: IPPDS/UFV.
- Bardach, E. (2001). *Los Ocho Pasos para el Análisis de Políticas Públicas – Un manual para la práctica*. Centro de Documentación y Docencia Económicas. México.
- Bardin, L. (2009). *Análise de Conteúdo*. Lisboa, Portugal: Edições 70.
- Bekkers, V., Fenger, M., & Scholten, P. (2017). *Public policy in action: Perspectives on the policy process*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing.
- Bolter, J. A. G., Schneider, S., & Haas, J. M. (2015). O Programa Nacional de Habitação Rural como estratégia de inclusão e desenvolvimento rural. In C. Grisa & S. Schneider. (Eds.), *Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil* (pp. 465-482). Porto Alegre, RS: Editora UFRGS.
- Borgatti, S. P., & Foster, P. C. (2003). The network paradigm in organizational research: A review and typology. *Journal of Management*, 29(6), 991-1013. doi:10.1016/S0149-2063(03)00087-4.
- Börzel, T. A. (1998). Organizing Babylon – on the different conceptions of policy networks. *Public Administration*, 76(2), 253-273. doi:10.1111/1467-9299.00100.

Brasil. (2018). *Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão*. Requisição ao Ministério das Cidades. Recuperado de http://www.acessoinformacao.gov.br/?came_from=http%3A//www.acessoinformacao.gov.br/acessoinformacaogov

Brasil. Ministério das Cidades/Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República. (2014). *Pesquisa de satisfação dos beneficiários do Programa Minha Casa Minha Vida*. Recuperado de <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3298/1/Pesquisa%20de%20satisfa%C3%A7%C3%A3o%20dos%20benefici%C3%A1rios%20do%20Programa%20Minha%20Casa%20Minha%20Vida.pdf>

Brugha, R., & Varvasovsky, Z. (2000). Stakeholder analysis: A review. *Health Policy and Planning*, 15(3), 239-246.

Cândido, G. G., & Abreu, A. F. (2000, setembro). *Os conceitos de redes e as relações interorganizacionais: um estudo exploratório*. Artigo apresentado no Vigésimo Quarto Encontro da ANPAD, Rio de Janeiro, RJ.

Capella, A. C. N., & Brasil, F. G. (2015). Análise de Políticas Públicas: Uma Revisão da Literatura sobre o Papel dos Subsistemas, Comunidades e Redes. *Novos Estudos. CEBRAP*, 101, 57-76. doi:10.1590/S0101-33002015000100003.

Cardoso, A. L. (2013). *O programa Minha Casa, Minha Vida e seus efeitos territoriais*. Recuperado de <http://observatoriodasmegropoles.net.br/wp/segregacao-residencial-e-politica-habitacional-no-brasil/>

Farah, M. F. S. (2001). Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo. *Revista de Administração Pública*, 35(1), 119-144.

Ferrari, R. M., & Nunes. L. V. (2008). *Policy Networks: Uma Teoria de Políticas Públicas? Artigo apresentado no terceiro Encontro de Administração Pública e Governança*, Salvador, BA.

Fontes, B. A. S. M., Leal, S. M. R., & Melo, N. M. L. (1995). Gestión local en el Nordeste de Brasil: En busca de nuevos paradigmas. *Revista Mexicana de Sociología*, 57(2), 123-142.

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

Fundação João Pinheiro. Centro de Estatísticas e Informações. (2016). *Déficit habitacional no Brasil 2013-2014*. Recuperado de <http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/cei/informativos-cei-eventuais/634-deficit-habitacional-06-09-2016/file>

Hill, M., & Hupe, P. (2009). *Implementing public policy: An introduction to the study of operational governance*. London, UK: Sage Publications.

Holden, C. A., & Lin, V. (2012). Network structures and their relevance to the policy cycle: a case study of The National Male Health Policy of Australia. *Social Science & Medicine*, 74(2), 228-235. doi:10.1016/j.socsci-med.2011.10.015

- Howlett, M., & Maragna, A. (2006). How big is a policy network? An assessment utilizing data from Canadian royal commissions 1970–2000. *Review of Policy Reserach*, 23(2), 433-452.
- Jann, W., & Wegrich, K. (2007). The theories of the policy cycle. In F. Fisher, G. J. Miller, & M. S. Sidney (Eds.), *Handbook of policy analysis: Theory, and method* (pp. 43-62). New York, NY: CRC Press.
- Lima, J. J. F., Ponte, J. P. X., Rodrigues, R. M., Neto, R. V., & Melo, A. C. C. (2013). A promoção habitacional através do Programa Minha Casa Minha Vida na Região Metropolitana de Belém. In A. L. Cardoso (Org.). *O programa Minha Casa, Minha Vida e seus efeitos territoriais* (pp.161-185). Rio de Janeiro, RJ: Letra Capital.
- Lima, L. L., & D’ascenzi, L. (2013). Implementação de políticas públicas: Perspectivas analíticas. *Revista de Sociologia Política*, 21(48), 101-110. doi:10.1590/S0104-44782013000400006
- Lotta, G. S. (2017). *Redes e parcerias em políticas sociais: Novos arranjos institucionais de coprodução de serviços nos municípios brasileiros*. Brasília, DF: Enap. Recuperado de http://repositorio.ena.gov.br/bitstream/1/2884/1/Cadernos_51_Redeparcerias_miolo_digital.pdf
- Lotta, G. S. L., & Pavez, T. R. (2010). Agentes de implementação: Mediação, dinâmicas e estruturas relacionais. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, 15(56), 109-125. doi:10.12660/cgpc.v15n56.3205
- Magris, F. H. (2013). *O Programa Minha Casa Minha Vida e a reconfiguração urbana do Município de Serra-ES* (Dissertação de mestrado). Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, ES, Brasil.
- Marques, E. C. (1999). Redes sociais e instituições na construção do Estado e da sua permeabilidade. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 14(41), 45-67. doi:10.1590/S0102-69091999000300004
- Marques, E. C. (2000). *Estado e redes sociais: Permeabilidade e coesão nas políticas urbanas no Rio de Janeiro*. São Paulo, SP: Editora Revan.
- Marques, E. C. (2006). Redes Sociais e Poder no Estado Brasileiro: Aprendizados a Partir das Políticas Urbanas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 21(60), 15-41. doi:10.1590/S0102-69092006000100002
- Mendonza, E. C. (2007). Usos y costumbres em la hechura de las políticas públicas en México. Límites de las policy sciences en contextos cultural y políticamente diferentes. In Jefatura de Gabinete de Ministros. (Org.), *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Buenos Aires, Argentina.
- Moreira, V. S. (2016). *Avaliação dos resultados do programa “Minha casa, minha vida” em Minas Gerais* (Dissertação de Mestrado). Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, MG, Brasil.
- Moreira, V. S., & Silveira, S. F. R. (2017). Estariam satisfeitos os beneficiários do Programa Minha Casa, Minha Vida? Evidências empíricas em municípios do estado de Minas

Gerais. *Revista Eletrônica de Ciência Administrativa*, 16(2), 106-126. doi:10.21529/RECADM.2017008

Moysés, A., Cunha, D. F., Borges, E. M., & Maia, T. C. B. (2013). Impactos da produção habitacional contemporânea na Região Metropolitana de Goiânia: Dinâmica, estratégias de mercado e a configuração de novas espacialidades e centralidades. In A. L. Cardoso (Ed.). *O programa Minha Casa, Minha Vida e seus efeitos territoriais* (pp. 255-278). Rio de Janeiro, RJ: Letra Capital.

Nascimento, E. A. (2017). *O Programa Minha Casa Minha Vida no Rio Grande do Norte: Uma análise comparativa da habitação popular em contextos urbanos distintos* (Tese de doutorado). Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, RN, Brasil.

Nelson, R. (1984). O uso da Análise de Redes Sociais no estudo das estruturas organizacionais. *Revista de Administração de Empresas*, 24(4), 150-157. doi:10.1590/S0034-75901984000400025

Olives, S. J. C. (2017). *Desafios e fragilidades do trabalho social no Programa Minha Casa Minha Vida na região metropolitana de Natal* (Dissertação de mestrado). Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, RN, Brasil.

Pressman, J. L., & Wildavsky, A. (1973). *Implementation*. Berkeley, CA: University of California Press.

Rhodes, R. (1997). *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham and Philadelphia: Open University Press.

Rolnik, R., Pereira, A. L. dos S., Moreira, F. A., Royer, L. de O., Iacovini, R. F. G., & Nisida, V. C. (2015). O Programa Minha Casa Minha Vida nas regiões metropolitanas de São Paulo e Campinas: Aspectos socioespaciais e segregação. *Cadernos Metrôpole*, 17(33), 127-154. doi:10.1590/2236-9996.2015-3306

Sabatier, P. A. (2007). *Theories of the Policy Process*. Boulder, CO: Westview Press.

Schneider, V. (2005). Redes de políticas públicas e a condução de sociedades complexas. *Civitas*, 5(1), 29-58. doi:10.15448/1984-7289.2005.1.33

Secchi, L. (2013). *Políticas Públicas - Conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. São Paulo, SP: Cengage Learning.

Silva, A. A. (2014). *Um sonho distante: Reflexões sobre acessibilidade nos conjuntos habitacionais do PMCMV faixa 1 na região metropolitana de Natal* (Dissertação de Mestrado). Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, RN, Brasil.

Silva, F. B., Jaccoud, L., & Beghin, N. (2005). Políticas Sociais no Brasil: Participação Social, Conselhos e Parcerias. In L. Jaccoud (Ed.). *Questão Social e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo*. Brasília, DF: IPEA.

Silva, P. L. B., & Melo, M. A. B. (2000). *O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos*. UNICAMP/NEPP.

Silva, S. M. M. M. (2018). *Gestão social e organização comunitária no Programa Mi-*

nha Casa, Minha Vida: O caso no Residencial Ruy Pereira dos Santos (Dissertação de Mestrado). Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, RN, Brasil.

Silva, S. S., & Coto, G.C. (2015). Redes públicas de cooperação e o desenvolvimento Local: A experiência do Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR) no Alto Vale do Itajaí. *Revista de Ciências da Administração*, 17, Edição Especial, 165-182.

Silveira, S. F. R., Moreira, V. S., Silva, F. C. & Andrade, J. H. (2018). Social Participation in The Program “Minha Casa, Minha Vida”: Analysis of Municipal Housing Councils. *Praxis Sociológica*, 23, 101-121.

Soares, I. O., Carvalho, A. W. B., Ribeiro Filho, G. B. & Pinto, N. M. A. (2013). Interesses especulativos, atuação do Estado e direito à cidade: O caso do programa “Minha Casa Minha Vida” em Uberaba (MG). *Revista Brasileira de Gestão Urbana*, 5(1), 119-131. doi:10.7213/urbe.7789

Sobrinho, J. M., & Helal, D. H. (2017). A Implementação de Políticas Públicas voltadas a atividades artesanais: Análise do Programa de Artesanato da Paraíba. *Organizações & Sociedade*, 24(80), 115-134. doi:10.1590/1984-9230806

Sovacool, B. K., Linnér, B. O. & Klein, R. J. T. (2017). Climate change adaptation and the Least Developed Countries Fund (LDCF): Qualitative insights from policy implementation in the Asia-Pacific, *Climatic Change*, 140(2), 209-226. doi:10.1007/s10584-016-1839-2

Steiner, P. (2006). *A Sociologia Econômica*. São Paulo, SP: Atlas.

Thery, H. (2017). Novas Paisagens Urbanas do Programa Minha Casa, Minha Vida. *Mercator*, 16, 1-14. doi:4215/rm2017.e16002

Tichy, N., Tushman, M., & Fombrun, C. (1979). Social Network Analysis for Organizations. *Academy of Management Review*, 4(4), 507-519. doi:10.5465/amr.1979.4498309

Vasconcellos, C. P. (2015). *As políticas públicas de habitação e o território: análise do Programa Minha Casa, Minha Vida nos municípios de Carazinho, Marau e Passo Fundo/RS*. (Tese de doutorado). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS, Brasil.

Viana, A. L. (1996). Abordagens Metodológicas em Políticas Públicas. *Revista de Administração Pública*, 30(2), 5-43.

Vicentim, T. N., & Kanashiro, M. (2016). Análise do comércio e dos serviços nos empreendimentos do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV): estudo de caso do Residencial Vista Bela - Londrina, PR. *Ambiente Construído*, 16(4), 227-250. doi:10.1590/s1678-86212016000400116.

Wasserman, S., & Faust, K. (2009). *Social Network Analysis: Methods and Applications*. New York, NY: Cambridge Press.

Ysa, T., Sierra, V., & Esteve, M. (2014). Determinants of network outcomes: The impact of management strategies. *Public Administration*, 92(3), 636-655. doi:10.1111/padm.12076

PARTICIPAÇÃO SOCIAL EM SAÚDE NO BRASIL: PRODUÇÃO TÉCNICO-CIENTÍFICA ENTRE 1990-2014 E SUGESTÃO DE AGENDA DE PESQUISA

SOCIAL PARTICIPATION IN HEALTH IN BRAZIL: TECHNICAL-SCIENTIFIC PRODUCTION IN THE PERIOD 1990-2014 AND SUGGESTION OF A RESEARCH AGENDA

PARTICIPACIÓN SOCIAL EN SALUD EN BRASIL: PRODUCCIÓN TÉCNICO-CIENTÍFICA ENTRE 1990-2014 Y SUGERENCIA DE UNA AGENDA DE INVESTIGACIÓN

RESUMO

Este artigo realiza um levantamento da literatura técnico-científica sobre saúde pública para verificar a natureza das investigações sobre participação social, a fim de apontar os limites e os avanços dessas pesquisas, evidenciando lacunas e sugerindo uma agenda de investigação. Foram selecionados textos relacionados ao tema “participação social” na base de dados da Biblioteca Virtual em Saúde (BVS). Trata-se de uma fonte de conhecimento técnico-científico que incorpora outras fontes e é administrada por órgão pertencente à Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS), escritório da Organização Mundial de Saúde (OMS) para o continente americano. Os artigos foram classificados em quatro subtemas: “participação”; “conselhos”; “conferências”; e “outros”. Os subtemas “conselhos” e “conferências” foram detalhados de acordo com o nível da federação a que pertencem. O universo de textos também foi classificado segundo a data de sua publicação e agrupado por períodos. Há hegemonia do subtema “conselhos” (41%), seguido pelo subtema “participação” (39%). Verifica-se que a produção sobre participação social aumentou no período de 2001-2010 (em relação ao intervalo 1990-2000). Fica evidente a ocorrência de trabalhos baseados em estudos de caso (55%).

PALAVRAS-CHAVE: Saúde pública, Sistema Único de Saúde, participação social, conselhos de saúde, conferências de saúde.

Tania Margarete Mezzomo Keinert¹

tania.keinert@uol.com.br

ORCID: 0000-0003-1611-3256

Virgílio César da Silva e Oliveira²

virgilio.oliveira@ufjf.edu.br

ORCID: 0000-0002-9816-2985

¹ Instituto de Saúde, Instituto de Saúde, Centro de Pesquisa, São Paulo, SP, Brasil

² Universidade Federal de Juiz de Fora, Faculdade de Administração e Ciências Contábeis, Juiz de Fora, MG, Brasil

Submetido 22.06.2017. Aprovado 31.07.2018

Avaliado pelo processo de *double blind review*

DOI: <http://dx.doi.org/10.12660/cgpc.v23n75.69716>

ABSTRACT

This paper conducts a survey of the technical-scientific literature on public health, in order to verify the nature of research on social participation and detail the limits and advances of this research, highlighting gaps and suggesting a research agenda. Articles related to the topic of "social participation" were selected from the database of the Virtual Health Library. It is a source of technical-scientific knowledge that includes other sources and is managed by an organization belonging to the Pan American Health Organization (PAHO), the World Health Organization (WHO) office for the Americas. All articles were classified according to four sub-topics: "participation," "councils," "conferences," and "other." The sub-topics of "councils" and "conferences" were detailed according to the federative level to which they belong. The totality of articles was classified according to their date of publication and grouped by periods. There is hegemony of the sub-topic of "councils" (41%), followed by the sub-topic of "participation" (39%). Production on social participation increased in the period 2001-2010 (in relation to the interval 1990-2000). The occurrence of texts based on case studies becomes thus evident (55%).

KEYWORDS: Public health, Unified Health System, social participation, health councils, health conferences.

RESUMEN

Este artículo realiza un levantamiento de la literatura técnico-científica sobre salud pública, para verificar la naturaleza de las investigaciones sobre participación social, a fin de apuntar los límites y los avances de esas investigaciones, evidenciando vacíos y sugiriendo una agenda de investigación. Se seleccionaron textos relacionados al tema "participación social" en la base de datos de la Biblioteca Virtual en Salud. Se trata de una fuente de conocimiento técnico-científico que incorpora otras fuentes y es administrada por un órgano perteneciente a la Organización Panamericana de la Salud, oficina de la Organización Mundial de la Salud para el continente americano. Los artículos se clasificaron en cuatro subtemas: "participación," "consejos," "conferencias" y "otros." Los subtemas "consejos" y "conferencias" fueron detallados de acuerdo con el nivel de la federación a que pertenecen. El universo de textos también fue clasificado según la fecha de su publicación y agrupado por periodos. Hay hegemonía del subtema "consejos" (41%), seguido por el subtema "participación" (39%). Se observa que la producción sobre participación social aumentó en el período 2001-2010 (en relación con el intervalo 1990-2000). Es evidente la ocurrencia de trabajos basados en estudios de caso (55%).

PALABRAS CLAVE: Salud pública, Sistema Único de Salud, participación social, consejos de salud, conferencias de salud.

INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988, denominada Constituição Cidadã, redefiniu diversos elementos que condicionam as relações entre Estado e sociedade no Brasil. Produto e instrumento-chave do processo de redemocratização, a Carta Magna atendeu a fins diversos. Se, por um lado, ela apresentou caminhos para o aprimoramento do contexto democrático e republicano nacional, por outro buscou atenuar as crises de governança e legitimidade do Estado brasileiro.

Apesar de o segundo propósito, ligado à conjuntura de crises, não ter tanta visibilidade quanto o primeiro, ele é expressivo e foi determinado por décadas de atuação autocrática do Estado. Superlativo em seu dis-

curso, suas práticas, notadamente no campo social, foram incapazes de prover à população serviços essenciais dotados de qualidade e universalidade.

As respostas constitucionais, expressas nos artigos que reconfiguraram segmentos como saúde, assistência social, atenção à criança e ao adolescente e outros, buscaram fomentar a participação social e a descentralização decisória, premissas para a efetiva integração da sociedade à gestão de bens e serviços de interesse coletivo (Oliveira & Keinert, 2016).

Ao longo da década de 1990, a regulamentação do texto constitucional promoveu a materialidade de tais premissas, estruturando sistemas de políticas públicas que se servem de

planos (de médio e longo prazos), conselhos e fundos públicos. Tal arranjo se faz presente nos três níveis federativos e, de tempos em tempos, o diálogo entre municípios, Estados membros e União é formalmente estabelecido por meio de conferências. Trata-se de um grande feito de engenharia institucional, que coloca o Brasil entre as nações que mais empreenderam esforços de experimentalismo democrático nas últimas décadas (Lavalle, 2012).

Especificamente no campo da saúde, o resultado mais expressivo desses fatos, potencializado por mobilização cidadã antes e durante o período constituinte, foi a institucionalização do Sistema Único de Saúde (SUS). Desde a sua criação, o modo como a saúde pública é conduzida no Brasil alterou-se substantivamente, alinhando novos temas de pesquisa às agendas dos estudiosos do setor.

Diante desse contexto, o presente artigo busca realizar um levantamento exploratório da literatura técnico-científica sobre saúde pública, para verificar a natureza das investigações realizadas sobre participação social, a fim de apontar os limites e os avanços dessas pesquisas, evidenciando lacunas e estabelecendo uma agenda de investigação.

Sua relevância centra-se na contínua necessidade de avaliações, em perspectiva, de movimentos que redefinam campos de políticas públicas e, também, objetos de estudo e estratégias metodológicas de cientistas sociais. Transcorridos 25 anos da promulgação da Lei Orgânica da Saúde, o distanciamento temporal é oportuno e capaz de sinalizar a ampliação (ou não) de estudos sobre participação, seus meios promotores e seu locus

principal entre os níveis federativos.

Para atingir seu propósito, o artigo estrutura-se em cinco seções. A segunda, imediatamente após esta introdução, abarca um breve resgate histórico das políticas de saúde no Brasil e uma discussão sobre meios para promoção da participação social em saúde. A terceira detalha a metodologia da pesquisa. A quarta apresenta e analisa os dados reunidos. A quinta, considerações finais, pormenoriza o status das pesquisas sobre participação social em saúde e propõe uma agenda de pesquisa.

POLÍTICAS PÚBLICAS DE SAÚDE E PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO BRASIL

O propósito desta seção é apresentar, de forma sintética, a evolução das políticas públicas de saúde no Brasil. Para tanto, destaca os principais fatos ocorridos, a partir da década de 1930, e detalha a estruturação do Sistema Único de Saúde. No âmbito dessa expressiva construção institucional, meios de participação e controle social serão discutidos.

Resgate histórico das políticas públicas de saúde no Brasil

Neste tópico, a consolidação de instrumentos para promoção da saúde pública no Brasil será detalhada. Ele está organizado em três partes, que descrevem: a) o processo de estruturação de meios, ainda excludentes, de proteção social a partir da década de 1930; b) o movimento sanitário, que alterou de maneira definitiva a agenda de reformas em saúde; e c) a consolidação do SUS, sistema apoiado nas premissas da descentralização, da universalidade e da participação

comunitária.

A década de 1930, marcada pelo governo Vargas, apresentou transformações que delimitaram o perfil de muitos segmentos de política pública no Brasil. De modo abrangente, o período abarcou a transição de um país essencialmente agrário para um país com expressão industrial. Sem as divisas provenientes da exportação de café para nações abaladas pela crise de 1929, sua capacidade de importar bens industrializados diminuiu e iniciativas visando à substituição de importações foram fomentadas (Costa, 2008). Especificamente, no caso da previdência social, seus benefícios foram estendidos às diversas categorias de trabalhadores, por meio de institutos de aposentadorias e pensões. A saúde da população não resguardada pela medicina previdenciária permaneceu sob os cuidados do Ministério da Educação e Saúde Pública. O sistema de proteção social em saúde do Brasil foi marcado, portanto, por uma grave dualidade (Menicucci, 2014).

Nos anos 1950, criou-se o Ministério da Saúde e, em 1963, a 3.^a Conferência Nacional de Saúde chamou atenção para a necessidade de reflexões sobre: a) a situação sanitária da população brasileira; b) a distribuição e a coordenação de atividades médico-sanitárias nos níveis federal, estadual e municipal; c) a municipalização dos serviços de saúde; e d) a fixação de um plano nacional de saúde (Brasil, 1963).

O período militar, instalado em seguida, unificou os institutos de aposentadorias e pensões, dando origem ao Instituto Nacional de Previdência Social, encarregado de zelar pela assistência médica e pela apo-

sentadoria de trabalhadores. Permaneciam à margem desse sistema os trabalhadores informais e o labor rural. O período foi marcado, ainda, pela exígua destinação de recursos ao segmento da saúde, pela ênfase na medicina curativa (e não preventiva), pelo inadequado e vultuoso financiamento de prestadores de serviços privados e pelo retrocesso democrático. Esses fatores, agravados pela queda dos índices de crescimento econômico, pela ampliação da complexidade (e, conseqüentemente, dos custos) da medicina curativa, pelo desvio de recursos para outros fins governamentais e pelo *déficit* de legitimidade da provisão excludente, evidenciaram o esgotamento do modelo de saúde previdenciário (Brasil, 2007).

A parcial retomada do vigor de movimentos sociais, a ação de sindicatos de categorias profissionais ligadas à área da saúde e o trabalho dos Departamentos de Medicina Preventiva, no interior das faculdades de medicina, estabeleceram as bases para organização do movimento sanitário. Tal iniciativa buscou integrar produção de conhecimento e militância política no sentido de disseminar a noção de medicina social e de reforçar a mobilização da sociedade em prol da redemocratização. Nessa dinâmica, para Carvalho (2013), destacam-se outros protagonistas: partidos políticos e prefeituras de natureza progressista.

Durante o governo Geisel, inicia-se o processo de distensão política, que prometia encaminhar o país de volta à democracia. Nesse contexto, o movimento sanitário pôde realizar proposições voltadas ao aprimoramento e à expansão do atendimento à saúde de parcelas excluídas da população. A ênfase dos esforços em saúde deveria concentrar-se,

portanto, em aspectos de interesse coletivo e orientados à prevenção de males. Dessa forma, o privilégio às práticas curativas providas pelo setor privado, de *status* oneroso e seletivo, deveria ser mitigado. Bertolozzi & Greco (1996) destacam, como iniciativas desse período, o Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (Pronam) e o Programa de Interiorização das Ações de Saúde e Saneamento (Plass).

O início da década de 1980 foi marcado pela ampliação de pressões sociais e políticas, desencadeadas por atores vinculados ao segmento da saúde. Como resultado, meios de coordenação interministerial foram desenvolvidos, com o propósito de projetar o reordenamento do setor. Tal projeto, denominado Prev-Saúde, apoiava-se em iniciativas de atenção primária e apresentava como pressupostos o ordenamento do atendimento em níveis de complexidade, a integração dos serviços existentes em cada nível e a regionalização do atendimento por territórios e públicos definidos. A materialização do Prev-Saúde não foi realizada pelo governo militar (Brasil, 2007).

No ano de 1981, cria-se o Conselho Consultivo de Administração da Saúde Previdenciária, que implementou as Ações Integradas de Saúde. Tais ações promoveram meios importantes para o fortalecimento da rede básica ambulatorial, para a contratação de profissionais, para a integração de serviços entre os níveis federativos, para a revisão das funções do segmento privado e para avanços participativos na gestão da saúde (Bertolozzi & Greco, 1996).

Em 1985, com o início da Nova República, as lideranças do movimento sanitário passa-

ram a ocupar posições relevantes em instituições promotoras da política de saúde. Nesse contexto, a 8.ª Conferência Nacional de Saúde foi promovida. Para Cohn (1989, p. 130), esse evento representou um marco político, pois a saúde foi “(...) trazida para a arena de um amplo debate público.” No evento – que contou com cerca de 3 mil participantes, mil delegados com direito a voto e 135 grupos de trabalho – evidenciou-se a necessidade de significativas reformas, que convergiram para a aprovação de um sistema único de saúde (Cordeiro, 2004). Todavia, a complexidade envolvida em sua criação demandou discussões mais detalhadas sobre temas como financiamento e estruturação institucional.

Em julho de 1987, foi instituído o Sistema Unificado e Descentralizado da Saúde, apoiado em premissas como: universalização, descentralização, equidade e participação comunitária. O arranjo pode ser considerado um recurso de transição, que se somou aos esforços da Comissão Nacional de Reforma Sanitária. Esta elaborou uma proposta que subsidiou os trabalhos da Subcomissão de Saúde, Segurança e Meio Ambiente da Assembleia Constituinte, que estabeleceu as bases do Sistema Único de Saúde (Brasil, 2007).

O Sistema Único de Saúde integra o arranjo voltado à seguridade social no Brasil, que concentra políticas públicas de saúde, assistência e previdência social. O texto constitucional garante o caráter universal da cobertura do SUS, dá prioridade à natureza preventiva das ações (sem negligenciar medidas de assistência), estabelece estruturas organizacionais descentralizadas, enfatiza a importância da participação comunitária em

sua gestão e prevê recursos orçamentários de todos os entes federativos para o seu financiamento (Carvalho, 2013).

A regulamentação do texto constitucional ocorreu em 1990, por meio da Lei n.º 8.080, que versa sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços voltados a esses fins (Brasil, 1990a).

Também em 1990, um novo instrumento legal foi instituído para normatizar as ações do SUS. A Lei n.º 8.142 define em seu conteúdo meios de participação comunitária na gestão do sistema e estabelece premissas para realização de transferências intergovernamentais. No que se refere à gestão colegiada de políticas de saúde, o instrumento prevê, em cada nível federativo, a existência de conselhos e conferências de saúde (Brasil, 1990b).

As conferências devem favorecer um amplo processo de diálogo social, sendo realizadas, preliminarmente, nos municípios e, em seguida, nas unidades federativas e, por fim, na União. Em cada esfera, informações, proposições e delegados devem ser destacados, para que possam ascender ao nível superior, subsidiando a revisão e/ou a formulação de políticas públicas (Oliveira & Keinert, 2016). A periodicidade das conferências de saúde é quadrienal (Brasil, 1990b).

Os conselhos, por sua vez, devem possuir caráter permanente e deliberativo, apresentando uma configuração tetrapartite, ou seja, congregam representantes do governo, de prestadores de serviços, de profissionais da saúde e de usuários. Ao último

estrato são assegurados 50% dos assentos no órgão (Brasil, 1990b). Como meios complementares para a gestão colegiada, podem ser destacados, ainda, fundos públicos e planos nacionais, estaduais e municipais. É função dos planos, entre outros aspectos, reduzir os efeitos de descontinuidades políticas e administrativas, apontando caminhos que transcendem o curto prazo (Oliveira & Keinert, 2016).

Além de suas premissas, de inegável alinhamento ao interesse público, o Sistema Único de Saúde, ao completar um quarto de século, apresenta resultados significativos. A rede de conselhos municipais presta relevantes serviços ao aprendizado participativo no Brasil, sendo considerada modelo para outros segmentos (Escorel, 2013).

Participação e controle social no contexto das políticas públicas de saúde

Este tópico busca abordar os temas da participação e do controle social no âmbito do Sistema Único de Saúde, focando nos meios descentralizados e participativos voltados a esses fins, destacados na Lei n.º 8.142, isto é, as conferências e os conselhos.

Como destacou Bordenave (1983), participação é fazer parte, tomar parte ou ter parte. Em sua base, a participação admite duas motivações fundamentais: a) participa-se, pois há a compreensão de que é prazeroso realizar atividades de forma coletiva; e b) porque atuar em conjunto tende a ser mais eficaz e eficiente do que conduzir uma ação de modo solitário. É possível, portanto, apontar as dimensões afetiva e instrumental relacionadas a contextos de participação.

Em espaços de participação instrumental, é oportuno perceber a possibilidade de que esse processo ocorra em níveis relativos aos graus de controle do coletivo sobre as decisões tomadas. Nesse sentido, Bordenave destaca sete níveis, em ordem crescente de controle decisório do todo (membros), em detrimento de elites dirigentes. São estes: informação, consulta facultativa, consulta obrigatória, elaboração de propostas, gestão, delegação e autogestão.

A partir do quinto nível (cogestão), a administração da organização ou do processo é efetivamente compartilhada, por meio de instâncias colegiadas de deliberação. Em contextos de delegação, os administrados passam a atuar como administradores em certos campos. Sendo essa atuação integral, cruza-se a fronteira para a autogestão – categoria utópica se aplicada às democracias de massa contemporâneas.

A possibilidade da cogestão recoloca, em novos e promissores termos, a noção de controle social. Ao abordá-lo por meio da noção de *accountability* democrática, Behn (1998) afirmou que, sob o paradigma da administração pública tradicional, a *accountability* opera de modo bastante linear. Assim, as autoridades eleitas (e suas retaguardas burocráticas) são responsáveis pela implementação de políticas estabelecidas por elas próprias e, a cada processo eleitoral, as elites dirigentes são reconduzidas ou retiradas do poder.

Na prática, essa lógica não funciona tão bem quanto em teoria, pois as políticas são muitas e, por vezes, contraditórias. Há, portanto, percepções difusas sobre diversos aspectos, como a pertinência dos fins, a efi-

ciência dos meios e, no limite, sobre o próprio desempenho de uma administração.

Nesse sentido, a *accountability* democrática desponta como uma boa possibilidade, promovendo avaliações colegiadas, plurais e frequentes em distintos segmentos de atuação estatal. Além disso, por meio de arranjos institucionais inovadores, é possível transcender a etapa de avaliação, agregando participação social às demais fases do ciclo de políticas públicas: definição de agenda, identificação de alternativas, avaliação de opções, seleção de opções e implementação (Souza, 2006).

No segmento da saúde, o arranjo que busca promover o controle dos múltiplos esforços despendidos é complexo, articulando meios tradicionais (ou burocráticos) de *accountability* e meios democráticos de *accountability*. A participação social e o controle comunitário (descentralizado), focos deste texto, associam-se à segunda vertente e desenvolvem-se em duas arenas, de interação dialógica horizontal (mesmo nível federativo) e vertical (entre níveis federativos): os conselhos e as conferências. Estas possuem significativa institucionalização histórica e territorial no Brasil (Silva, 2009; Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2015). Por essa razão, serão objetos de discussão nos próximos parágrafos.

Conferências em políticas públicas

As conferências podem ser compreendidas como espaços amplos e democráticos de discussão das políticas públicas. Sua característica essencial é a reunião de representantes do governo e da sociedade para promoção de debates e deliberações sobre

as prioridades de um segmento em médio prazo.

As conferências devem ser realizadas nos três níveis federativos. Iniciando pela ampla base municipal, ideias e delegados devem ser promovidos para que as discussões prossigam em âmbito estadual. Novamente, informações, diagnósticos, propostas e prioridades precisam ser sistematizados e encaminhados à conferência nacional. Esta, em função do saber e da experiência plural que agrega, pode estabelecer ou redefinir linhas de ação para todo o país em um campo de política pública (Oliveira & Keinert, 2016).

De acordo com Teixeira et al. (2005), as conferências apresentam características comuns e devem, a saber: a) estabelecer princípios e diretrizes das políticas setoriais; b) avaliar programas em curso, identificando problemas e propondo mudanças em prol da garantia aos direitos sociais; c) dar voz aos múltiplos segmentos que integram a sociedade e refletem sobre sua temática fundamental; d) deliberar sobre os conselhos no que diz respeito às formas de participação, composição e atribuições; e e) avaliar e propor instrumentos de participação na concretização de diretrizes e em discussões orçamentárias.

O processo de operacionalização de uma conferência é complexo e envolve, entre outras ações, a integração com níveis sub-nacionais. Segundo Souza et al. (2013), são demandadas as seguintes etapas para promovê-la: a) convocação pelo Poder Executivo federal; b) constituição da comissão organizadora nacional; c) convocação pelos Poderes Executivos estaduais e municipais; d) constituição de comissões organizado-

ras estaduais e municipais; e) realização de conferências preparatórias (que envolvem a formulação de propostas e a designação de representantes); f) realização do evento nacional; e g) publicação do relatório final. Entre os segmentos de políticas públicas, o da saúde destaca-se pelo histórico de conferências promovidas desde a década de 1940.

Tendo por base o estudo de Silva (2009), entre os anos de 2003 e 2006, foram realizadas no Brasil 43 conferências, sendo 38 nacionais e 5 internacionais. Esses eventos mobilizaram cerca de 2 milhões de pessoas, vinculadas à sociedade civil e aos poderes instituídos. Desse universo, 16 conferências foram realizadas pela primeira vez.

Ao pesquisar, de modo mais detalhado, 34 conferências (entre as 43), a autora constatou que foram organizadas preliminarmente 698 conferências estaduais e 26.393 municipais. Empregaram outras configurações (conferências regionais, por exemplo) 1.427 eventos.

Em um balanço das evidências empíricas reunidas sobre as 34 conferências, Silva (2009) concluiu que, apesar dos desafios a serem vencidos, as conferências nacionais apresentam potencial para tornarem-se um espaço público forte, com poder de influência sobre processos decisórios de larga amplitude. Em consulta aos coordenadores nacionais das conferências, a autora reuniu sugestões que apontam para a necessidade de coordenação horizontal, capaz de propiciar maior articulação entre os eventos. Outro ponto a ser lapidado refere-se ao aprimoramento de instrumentos para prestação de contas aos membros das conferências, em particular sobre como suas contribuições in-

terferiram na elaboração de políticas públicas.

Conselhos de políticas públicas

O formato institucional “conselho” não representa, por si só, uma inovação. Como salientou Gohn (2001), desde o período colonial brasileiro, prefeituras e câmaras municipais organizavam-se dessa forma. Todavia, após 1988, com o processo de regulamentação do texto constitucional, os conselhos ressurgiram como arranjos capazes de contribuir para a vigência dos princípios da descentralização e da participação (Allebrandt, 2003).

O deslocamento de demandas e recursos na direção dos municípios demandou o aperfeiçoamento do controle social. Os conselhos foram destacados como elementos-chave para o êxito desse processo e podem ser considerados, também, elos de uma cadeia que conecta sociedade e Estado. Dessa forma, antes deles encontram-se segmentos sociais organizados, formados por associações comunitárias, organizações não-governamentais, movimentos sociais, sindicatos e outros atores coletivos. A partir deles, como interlocutores principais podem ser elencados o Poder Executivo e suas secretarias, o Legislativo e o Ministério Público (Oliveira, 2009).

De acordo com Brasil (2012), os conselhos são espaços de exercício da cidadania, que geram oportunidades para participação popular na gestão pública. Os conselhos exercem diferentes funções, que abarcam fiscalização, mobilização, deliberação e consultoria.

Ao discorrer sobre a efetividade dos conse-

lhos e sobre o questionamento se são, de fato, uma nova institucionalidade participativa no Brasil, Teixeira (2000a; 2000b) favoreceu a compreensão: a) das premissas para o seu adequado funcionamento; e b) dos desafios que podem limitar seu papel de elo entre sociedade e Estado. Desse modo, a criação de um conselho deve ser precedida por amplo debate social; suas reuniões devem ser regulares; as deliberações não podem ser meras formalidades; a paridade (que, para concretizar-se, deve superar assimetrias de preparo e informação) precisa ser continuamente buscada; a autonomia não pode ser relativa; esforços para publicização de atos devem ser permanentes; e a compreensão do funcionamento da máquina pública, por parte dos conselheiros, deve existir. Em paralelo, eles precisam: favorecer a permeabilidade dos poderes instituídos às demandas cidadãos, reconfigurando agendas públicas; consolidar-se como espaços de diálogo e negociação; centrar-se na análise crítica de seus segmentos (e não apenas em rotinas internas); zelar pela seriedade dos mandatos intraconselho e nortear-se por planos que transcendam o curto prazo.

Sua integração e sua responsabilidade frente aos sistemas de políticas públicas os habilitam a: a) vigiar a execução de políticas locais; b) analisar a qualidade e a pertinência das decisões de investimento público, elencando prioridades; c) equalizar demandas e recursos locais, diagnosticando-os por diversos meios; d) dialogar, com maior propriedade e legitimidade com todas as partes do sistema municipal de políticas públicas, promovendo a adoção de boas práticas e estimulando a adequação de condutas; e) denunciar limites ao acesso universal e igualitário a serviços coletivos; f) aprovar

critérios de qualidade para atendimentos públicos, que contemplem desde a eficácia até a qualidade substantiva das práticas; g) elaborar, com o auxílio de representantes do Legislativo ou Ministério Público, instrumentos capazes de desencorajar atos governamentais e privados conflitantes com o interesse social; h) consultar formalmente a população, por meio de audiências públicas e conferências municipais, de modo a converter anseios e percepções em diretrizes de ação e melhoria contínua; i) sugerir e acompanhar a elaboração de projetos para captação de recursos; e j) incentivar campanhas de informação e sensibilização comunitária, adequando mídias e mensagens aos destinatários (Oliveira, 2009).

No contexto da saúde pública, os conselhos devem contribuir para a gestão do SUS, especialmente naquilo que se refere: a) à avaliação da saúde coletiva frente aos direitos de cidadania e aos riscos sociais e epidemiológicos; b) à oferta prioritária de serviços de saúde às comunidades e aos grupos de risco; c) à formulação de diretrizes e estratégias de intervenção, considerando a relação custo-benefício; d) à elaboração de princípios de planejamento, pactuação de metas, orçamentação e execução orçamentária; e) ao acompanhamento da execução de planos, orçamentos e metas no âmbito das funções legais dos gestores; e f) à análise de informações relevantes à conduta do conselho em relações de parceria e sinergismo (Brasil, 2002).

Para tanto, são objetos de sua atuação: o estado de saúde da população; as premissas constitucionais que estruturam o SUS; o antigo modelo assistencial, a ser mitigado por privilegiar interesses corporativos; o

novo formato assistencial, que privilegia direitos de cidadania dos usuários; os modelos de gestão financeira, que devem ser adequados ao perfil público e universal da saúde e, também, as organizações com representação nos conselhos de saúde, visando a seu contínuo aperfeiçoamento e informação (Brasil, 2002).

Entre os diversos segmentos de políticas públicas, a saúde destaca-se pelo grau de institucionalização de conselhos na esfera municipal. Esse quadro é produto, entre outras razões, do papel do conselho como requisito para viabilização de transferências de recursos entre os níveis federativos.

A afirmação acima pode ser lastreada por dados da pesquisa Perfil dos Estados e dos Municípios Brasileiros (IBGE, 2015). De acordo com esse levantamento, no período de sua realização, 99,7% das localidades brasileiras possuíam conselho municipal de saúde. O estudo também destacou que:

- 99,4% dos municípios realizaram reuniões nos últimos 12 meses, apresentando, em média, 11 reuniões por ano;
- 97,7% dos conselhos municipais de saúde foram considerados paritários;
- 90,1% dos conselhos foram declarados deliberativos;
- 88,9% dos municípios brasileiros realizaram conferências de saúde, cumprindo o estabelecido na Lei n.º 8.142.

Sobre o panorama dos Estados, observa-se que todos apresentavam conselhos de saúde, de natureza paritária e deliberativa.

Os aspectos anteriormente apresentados favorecem a compreensão da amplitude e da

complexidade do sistema promotor de saúde pública no Brasil. De sua origem limitada e excludente até o atual *status* de arcabouço institucional de alcance universal, descentralizado e permeável à participação cidadã, décadas de estudo e militância – política e profissional – transcorreram. Com o intuito de lançar luzes sobre a agenda de pesquisas entre os anos de 1990 e 2014, traduzida em publicações em periódicos de referência, o artigo abordará, nas próximas seções, a metodologia, a análise e a conclusão do estudo empreendido.

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

De modo a alcançar os propósitos deste trabalho, foram selecionados artigos relacionados ao tema “Participação Social” na base de dados da Biblioteca Virtual em Saúde (BVS), rede de fontes de conhecimento técnico-científico que busca promover o acesso equitativo à informação nesse segmento. A BVS é administrada pela BIREME (Centro Latino-americano de Informação em Ciências da Saúde), parte integrante da Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS), que, por sua vez, é o escritório da Organização Mundial da Saúde (OMS) para o continente americano.

De modo mais preciso, a BVS representa “(...) uma rede de gestão da informação, intercâmbio de conhecimento e evidência científica em saúde, que se estabelece por meio da cooperação entre instituições e profissionais na produção, intermediação e uso das fontes de informação científica em saúde” (Centro Latino-americano de Informação em Ciências da Saúde; Organização Pan-Americana da Saúde; Organização Mundial da Saúde, 2011, p. 04). A rede organizacio-

nal que provê dados e serve-se da BVS é formada por mais de 2 mil instituições, em 30 países. A BVS é, portanto, robusta o suficiente para ser a referência deste estudo, pois é uma base de dados que congrega outras bases de dados, como a LILACS (Literatura Latino-americana e do Caribe em Ciências da Saúde) e a MEDLINE (sigla, em inglês, para Sistema Online de Busca e Análise de Literatura Médica, que é a base de dados bibliográficos da Biblioteca Nacional de Medicina dos Estados Unidos).

A pesquisa na BVS foi realizada utilizando as palavras-chave “Participação”, “Conselhos” e “Conferências de Saúde”, as quais correspondem, na base de dados utilizada, aos seguintes Descritores em Ciências da Saúde (DeCS): Participação Social; Participação Comunitária; Participação Cidadã; Participação da Comunidade; Participação do Cidadão; Conselho Estadual de Saúde; Conselho Municipal de Saúde; Conselho Nacional de Saúde; Conselho de Saúde; Conselho Federal de Saúde; Conselhos Estaduais de Saúde; Conselhos Federais de Saúde; Conselhos Municipais de Saúde; Conselhos Nacionais de Saúde; Conferências de Saúde e Controles Informais da Sociedade.

Constaram da pesquisa as palavras-chave “Audiências Públicas” e “Audiências Públicas em Saúde”, que se referem a um importante instrumento de participação popular, porém inexitem na BVS DeCS a elas associados. Esta pode ser considerada uma das limitações do levantamento realizado. O mesmo ocorre com a expressão “Controle Social”, tradicionalmente utilizada para mencionar o controle do Estado sobre a sociedade, porém adquirindo significado oposto nos tem-

pos atuais, designando a participação cidadã nos meios que buscam acompanhar os atos dos poderes instituídos.

Foram utilizados filtros definindo seleção somente de artigos em português, publicados no Brasil. Não foram selecionados periódicos específicos, de forma que constam na busca todas as revistas importantes da área da saúde no Brasil, com relevante participação do veículo *Ciência e Saúde Coletiva*, uma vez que foi editado um número especial sobre o tema, no período considerado. Os demais periódicos importantes em saúde participam de maneira bem difusa, tendo, inclusive, publicações em meios de menor relevância para o campo, porém centrais em outros segmentos, como é o caso das revistas de enfermagem. Há, também, periódicos de outras áreas, como é o caso da *Revista de Administração Pública*, que possui tradição na seara de políticas públicas.

Após a aplicação dos filtros, a busca resultou em 158 artigos, dos quais 8 foram retirados por terem sido duplicados pelo sistema, restando, portanto, 150 textos. Estes foram analisados qualitativamente e classificados de acordo com o seu subtema, período de publicação e sua natureza metodológica.

Os subtemas (em relação ao tema “Participação Social”) emergiram dos próprios artigos a partir da análise qualitativa realizada em um processo similar ao da análise de conteúdo, ou seja, por meio de uma leitura “flutuante”, tal qual a proposta metodológica de Bardin (2011).

Dessa forma, a totalidade dos artigos sobre participação social em saúde foi distribuída entre os subtemas “Participação”, “Conse-

lhos”, “Conferências” e “Outros”. Os subtemas “Conselhos” e “Conferências”, por sua vez, foram pormenorizados de acordo com o nível da federação a que se vinculam, com o objetivo de verificar em que medida a produção técnico-científica sobre participação considera o aspecto descentralização em suas análises.

A totalidade dos artigos também foi classificada segundo a data de sua publicação e agrupada por períodos, formados por três intervalos: 1990-2000, 2001-2010 e 2011-2014. O propósito dessa classificação foi verificar se a produção sobre os temas de interesse aumentou ou diminuiu ao longo dos anos. O recorte temporal 1990-2014 foi destacado para abranger o período em que o processo de criação do SUS teve início, ou seja, a partir das definições legais estabelecidas pela nova Constituição Federal, consolidadas e regulamentadas pelas Leis n.º. 8.080/90 e n.º. 8.142/90.

Efetou-se a classificação também pela natureza metodológica dos textos, a saber: artigo teórico-conceitual, artigo teórico-empírico, estudo de caso e outra natureza metodológica. Embora os estudos de caso representem uma investigação de natureza teórico-empírica, optou-se por distingui-los, pois eles tendem a ser numerosos, implicando dois aspectos: a) sugerem pesquisas de menor amplitude, com recursos mais modestos e foco voltado a objetos mais simples; e b) podem mostrar experiências dignas de nota no amplo universo empírico brasileiro, revelando boas práticas (que podem ser replicadas) ou fragilidades de nosso tecido socioinstitucional (que devem ser mitigadas). A classificação ocorreu de forma cuidadosa para que não houvesse sobreposição entre

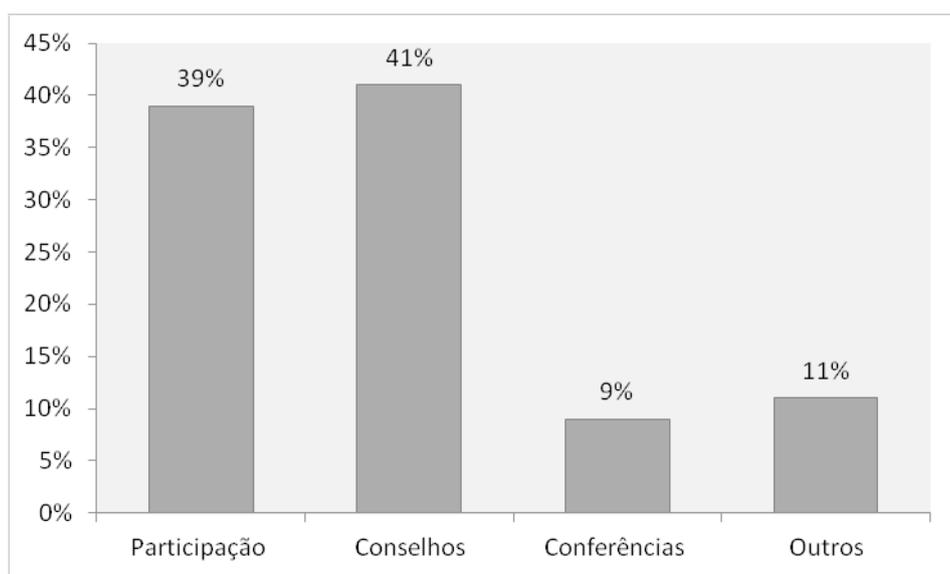
as possibilidades artigo teórico-empírico e estudos de caso.

PRODUÇÃO TÉCNICO-CIENTÍFICA NACIONAL SOBRE PARTICIPAÇÃO EM SAÚDE

Apresenta-se, a seguir, o panorama concebido por meio do procedimento metodológico

antes descrito. Os artigos sobre participação social em saúde, selecionados por meio dos DeCS citados, foram classificados segundo quatro subtemas: “Participação”, “Conselhos”, “Conferências” e “Outros”. Utilizou-se, para essa classificação, um critério restritivo de pertencimento ao subtema. O resultado da distribuição dos textos encontra-se no Gráfico 1.

Gráfico 1: Distribuição dos artigos em subtemas



Fonte: Dados da pesquisa (2016)

Percebe-se a predominância do subtema “Conselhos” (41%), seguido pelo subtema “Participação” (39%). De fato, a presença dos Conselhos de Saúde em todos os níveis da federação, inclusive por força legal, é acompanhada pela análise da produção técnico-científica.

O mesmo ocorre com o montante de trabalhos sobre “Participação Social”, tomada genericamente, em que se discutem seus limites e suas possibilidades para democratizar a gestão e as relações entre Estado e sociedade.

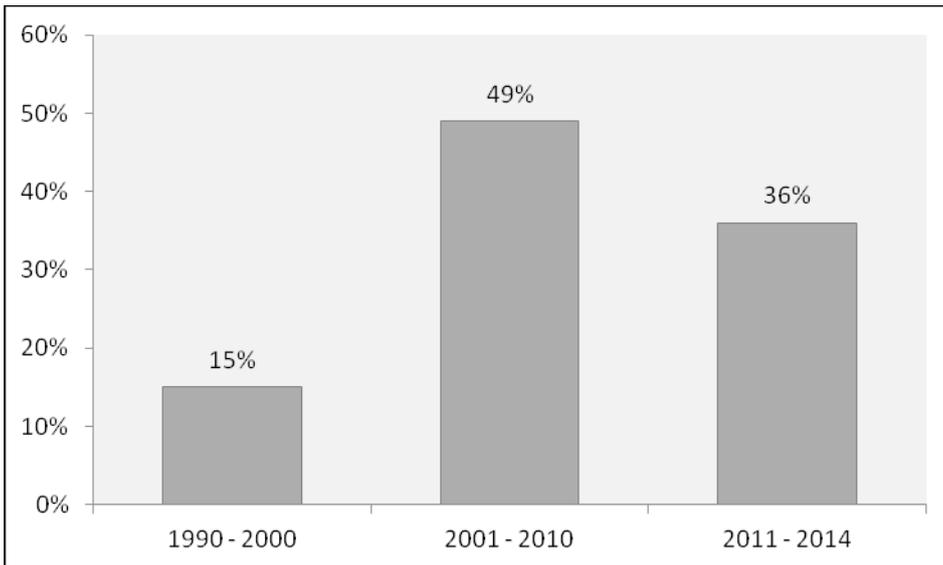
Na segunda classificação efetuada, os artigos foram estratificados, segundo a data de publicação, em períodos correspondentes às décadas 1990-2000, 2001-2010 e 2011-2014, com o propósito de verificar se a produção técnico-científica está aumentando ou diminuindo.

Constata-se, pela observação do Gráfico 2, o aumento da produção sobre participação social desde a década de 1990, e esse crescimento tem sido constante. Verifica-se que a produção aumentou consideravelmente

no período de 2001-2010, respondendo por 49% dos trabalhos analisados. No intervalo mais recente, 2011-2014, ou seja, menos de meia década, concentra-se 36% da produção. Como salientou Allebrandt (2003), a

década de 1990 foi marcada pela regulamentação do texto constitucional. As seguintes apresentam distanciamento histórico favorável à reflexão sobre avanços e retrocessos da saúde no Brasil.

Gráfico 2: Produção técnico-científica por intervalo de tempo

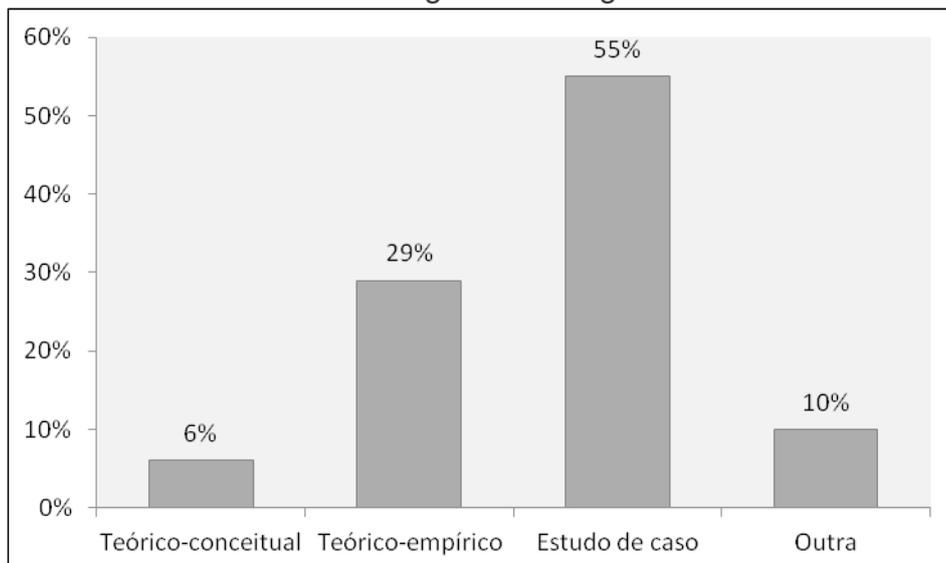


Fonte: Dados da pesquisa (2016)

Apresenta-se, a seguir, o Gráfico 3, para demonstração dos resultados da classificação pela natureza metodológica dos artigos, a

saber: artigo teórico-conceitual, artigo teórico-empírico, estudo de caso ou outra natureza.

Gráfico 3: Natureza metodológica dos artigos analisados



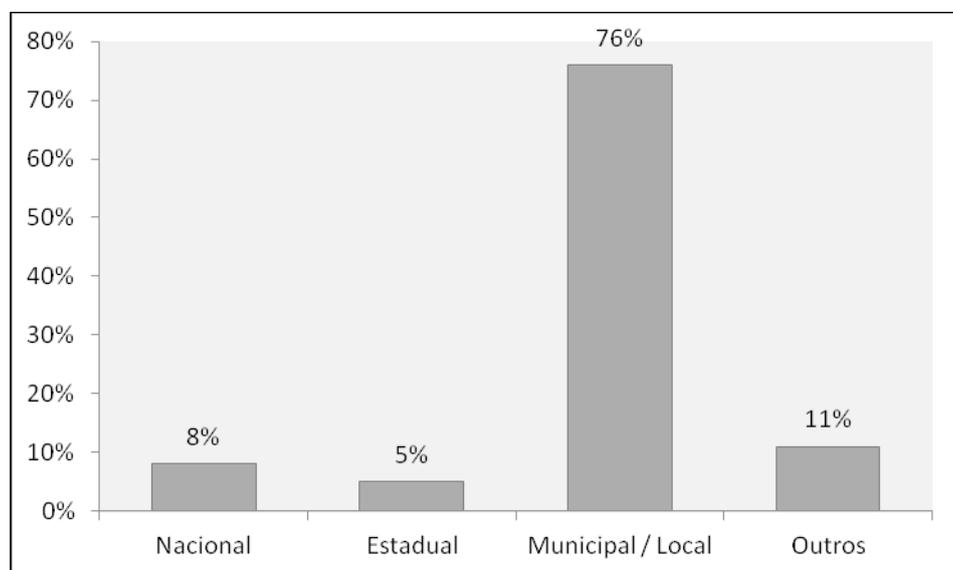
Fonte: Dados da pesquisa (2016)

PARTICIPAÇÃO SOCIAL EM SAÚDE NO BRASIL: PRODUÇÃO TÉCNICO-CIENTÍFICA ENTRE 1990-2014 E SUGESTÃO DE AGENDA DE PESQUISA

No Gráfico 3 fica evidente a ocorrência de trabalhos baseados em estudos de caso. Essa constatação entretanto não é contraditória com a ênfase em pesquisas conduzidas em âmbito local, que será pormenorizada a seguir, no Gráfico 4. Se, por um lado, os estudos de caso são de grande valia em pesquisas exploratórias e comparadas e, especialmente, na difusão de casos de excelência, por outro, apresentam limitações quanto às possibilidades de generalização e de contribuição como lastro de teorias. Chamam atenção a pequena utilização de metodologias com base teórico-conceitual e a expressiva frequência de elaborações teórico-empíricas.

Por fim apresentam-se, nos Gráficos 4 e 5, os resultados obtidos com a classificação dos artigos sobre participação social em conselhos e conferências, de acordo com o nível da federação a que se vinculam. Foram detalhados somente esses dois subtemas, pois integram, de fato, a estrutura participativa do SUS e o processo cotidiano de formulação, implementação e avaliação das políticas públicas de saúde. O propósito desse detalhamento foi verificar em que medida a produção técnico-científica sobre participação contempla o atributo “descentralização” em seu escopo. Este favorece o controle social democrático e a deliberação pública sobre problemas comuns.

Gráfico 4: Pesquisas sobre conselhos, por nível federativo



Fonte: Dados da pesquisa (2016)

Todavia, cabe explicar o emprego simultâneo das palavras local e municipal. O nível federativo de base comporta conselhos intramunicipais (como no caso do Estado de São Paulo, onde há conselhos locais ligados às Unidades Básicas de Saúde), conselhos gestores municipais (formato mais convencional de tais arranjos, presente em

distintos segmentos de políticas públicas) e conselhos intermunicipais (voltados à deliberação pública em consórcios ou em regiões metropolitanas), como observaram Keinert *et al.* (2006).

A produção técnico-científica dedicada ao nível mais descentralizado da federação

responde por 76% dos textos, o que demonstra que tal produção acompanhou a estruturação concreta do SUS. Desse percentual, aproximadamente 20% dos textos faz referência aos conselhos locais.

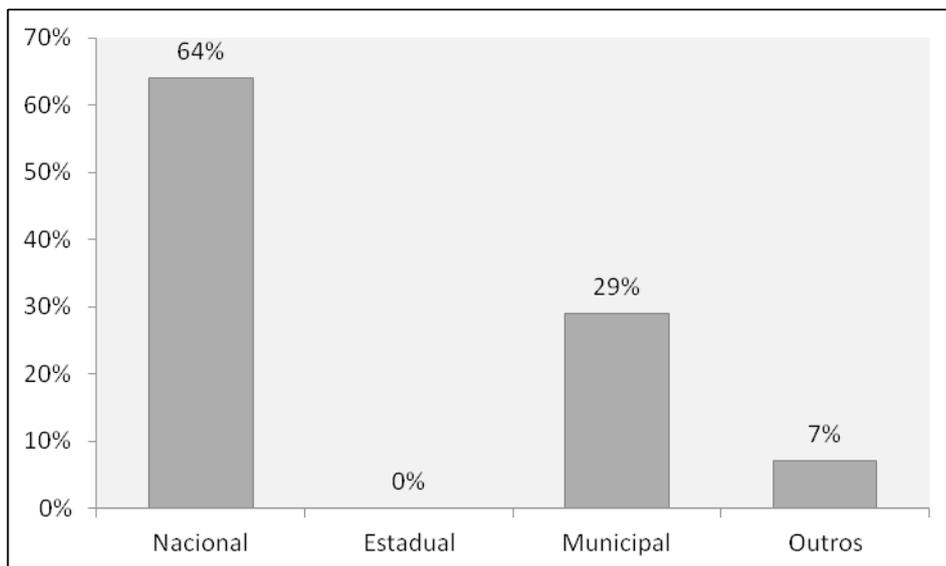
Não obstante, tomados como municipais ou locais, a grande ênfase dada pelos estudos em participação social à temática dos conselhos revela sua importância enquanto espaços públicos de composição plural e paritária, reconhecendo seu protagonismo na área da saúde. Como notaram Teixeira (2000a; 2000b) e Oliveira (2009), suas possibilidades são diversas (cogestão de políticas públicas, exercício de controle social qualitativo e proativo etc.), assim como as premissas que devem amparar sua atuação (autonomia, vigor deliberativo etc.) e os desafios que podem minar sua condição de

mediadores entre sociedade e Estado (dificuldade de planejar em longo prazo, fragilidade de mandatos etc.).

A seguir apresenta-se o Gráfico 5, que expressa o nível da federação a que se vinculam os textos sobre conferências de saúde. Ainda que este subtema responda por apenas 9% da produção total, julgou-se importante classificá-lo por nível da federação, a fim de pormenorizar suas características em relação à política de saúde e seu processo de descentralização.

De forma contrária ao que foi verificado anteriormente, o subtema “Conferências” expressa o protagonismo do nível nacional, em que os interesses e atores sociais se articulam de modo mais denso e plural.

Gráfico 5: Pesquisas sobre conferências, por nível federativo



Fonte: Dados da pesquisa (2016)

Tendo em vista que as conferências são espaços em que a sociedade se articula para garantir o interesse público em saúde e, também, para refletir coletivamente sobre o SUS, mais estudos sobre as conferências estaduais e municipais fazem-se necessários, pois favorecerão o preenchimento das lacunas apontadas por Silva (2009), que se referem ao tênue conhecimento: a) das causas da descoordenação entre conferências; e b) de meios para prestação de contas, ou seja, de mapeamento do elo entre contribuição cidadã e concepção (ou revisão) de políticas públicas.

Por outro lado, tendo as conferências periodicidade de quatro anos, isso pode explicar o porquê de estudos em menor número, principalmente quando comparados às pesquisas sobre conselhos, que apresentam atuação permanente, grande capilaridade em território nacional e reuniões constantes.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A participação em saúde ganhou grande importância nas últimas décadas no Brasil, especialmente no que se refere à *accountability* democrática. Seu ponto de partida foram iniciativas de caráter participativo, ainda na década de 1980, as quais foram incorporadas e institucionalizadas pela Constituição de 1988 e pelas leis que regulamentam o SUS. O processo de ampliação da participação foi crescente, sendo exemplo e referência para outras políticas sociais.

Diante desse cenário, este artigo realizou uma análise exploratória sobre o tema da participação social no âmbito da saúde. Objetivou verificar a natureza das investigações realizadas, a fim de apontar sumariamente

os limites e os avanços dessas pesquisas, evidenciando lacunas e estabelecendo uma agenda de investigação.

Percebe-se a predominância do subtema “Conselhos” seguido pelo subtema “Participação”. No subtema “Conselhos” é dada grande ênfase ao nível local e municipal, o que não ocorre no subtema “Conferências”, em que se verifica o predomínio do nível nacional, indicando que o nível municipal ainda é pouco estudado. Metodologicamente há importante participação de trabalhos baseados em estudos de caso, o que sugere a realização de investigações de escopo mais restrito. Há aumento da produção em participação social desde a década de 1990 e esse crescimento tem sido constante.

Com a descentralização e a democratização dos processos de gestão das políticas públicas de saúde, o município tornou-se seu *locus* privilegiado e isso foi realizado de forma participativa, dado que a existência de conselhos e conferências foi exigida, inclusive em lei. Não obstante, ainda carece de maior compreensão a distinção entre descentralização, desconcentração e municipalização.

O estudo da participação social em saúde, com base nos dados apresentados e analisados, permite verificar um crescimento de sua importância, porém ainda com reduzida pluralização. Verifica-se que há formatos institucionais de participação surgindo em nossa sociedade – representando respostas às especificidades dos segmentos de políticas públicas (como os conselhos gestores de unidades básicas de saúde) ou inovações que emergem do desenvolvimento tecnológico (como as ouvidorias eletrônicas) – que não se tornaram, ainda, objetos privilegia-

dos de pesquisa.

Como implicação do panorama observado, sugerem-se, a seguir, pontos a serem aprofundados ao definir-se uma agenda de pesquisa que verse, principalmente, sobre: a) a participação social em saúde; e b) as conferências, os conselhos e o federalismo.

A participação social destaca-se na produção técnico-científica em saúde, porém faltam estudos transversais voltados às interfaces entre saúde e políticas de educação, de assistência social, de atenção à criança e ao adolescente, de promoção dos direitos da mulher, entre outras.

Por outro lado, o foco na ideia de participação social institucionalizada, em arranjos nos quais é elemento compulsório, sugere uma tendência de estudar os fenômenos a partir da perspectiva do Estado. O desafio que se apresenta é ampliar as investigações com enfoque na sociedade, sua organização e seu engajamento autônomo em arranjos institucionais.

Percebeu-se, no material bibliográfico sistematizado, a ausência de estudos sobre os chamados “novos movimentos sociais”, os quais se utilizam dos avanços da tecnologia da informação e suas potencialidades para a democracia digital na área de saúde. Nesse sentido, verifica-se também a ausência de estudos sobre o papel e a atualidade da atuação do movimento sanitário.

Faz-se necessário qualificar a participação social em saúde, enquanto processo e não evento isolado, pronto e acabado, tentando discernir padrões tradicionais e inovadores de participação. Conforme colocado ante-

riormente, é possível verificar vários níveis de participação da população em detrimento de elites dirigentes: informação, consulta facultativa, consulta obrigatória, elaboração de propostas, cogestão, delegação e autogestão. Essa é uma linha de pesquisa que se mostra bastante profícua, dado que a possibilidade da cogestão recoloca, em novos e promissores termos, a noção de *accountability* democrática.

No que se refere ao trinômio conferências, conselhos e federalismo, verificou-se a predominância do estudo de “Conselhos” em nível local (Conselhos Gestores ligados às Unidades Básicas de Saúde) e municipal (Conselhos Municipais de Saúde), o que não ocorre no subtema “Conferências”, no qual verifica-se o predomínio do nível nacional, indicando a necessidade de mais estudos sobre o nível municipal em termos de participação e de interlocução com os eventos subsequentes. Estudos de caráter longitudinal sobre conferências (englobando sua preparação e seus desdobramentos) são bem-vindos.

Na perspectiva do federalismo, abre-se um grande leque de possibilidades de estudos, dados a heterogeneidade dos municípios brasileiros, o grande processo de descentralização realizado na área de saúde e a existência de experiências de redes, regionalização e microrregionalização. Interessante verificar, ainda, em que medida há alguma articulação entre os conselhos gestores e os conselhos de saúde dos vários níveis da federação. Ainda, diante das novas formas de provisão de serviços de saúde por Organizações Sociais de Saúde (OSSs) e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs), cabe investigar as possibilidades

e dificuldades do controle social participativo nesse contexto.

Faz-se necessário verificar em que medida conferências e conselhos de saúde estão atuando na superação da etapa de avaliação, agregando participação social às demais fases do ciclo de políticas públicas: definição de agenda, identificação de alternativas, seleção de opções e implementação.

É importante que sejam desenvolvidos mais estudos destinados a verificar a efetiva representatividade dos participantes em conselhos e conferências – a imperatividade dos mandatos, discutida por Bobbio (2000) –, o grau de autonomia que possuem em relação ao Estado e aos prestadores de serviços, além de reflexões sobre a capacidade efetiva que têm de intervenção na formação da agenda pública de saúde.

Um tema sempre recorrente, mas não suficientemente estudado, é a necessidade de formação dos conselheiros, a fim de que possam superar dificuldades relacionadas ao emprego de linguagem especializada e ao manejo das novas tecnologias de informação e comunicação. Tais elementos são vitais para que a deliberação pública seja vigorosa e tão isenta quanto possível de assimetrias, de natureza diversa.

A contribuição deste artigo para o debate sobre participação social em saúde é fundamentalmente empírica (ao reconhecer elementos característicos de um conjunto de publicações) e propositiva (ao esboçar uma agenda de pesquisas). Entende-se que subsídios à teoria demandariam um outro escopo de investigação, capaz de

avaliar convergências e divergências das conclusões dos estudos em análise.

Finalizando, vale ressaltar que as observações e críticas efetuadas não procuram, obviamente, reduzir o mérito das pesquisas existentes e, sim, apontar lacunas, tendo em vista a evolução desses estudos. Reconhecem-se, também, as restrições da presente iniciativa, pois não foram incluídas outras variáveis e bases de dados, ainda que a BVS tenha grande importância na área de saúde e os descritores utilizados justifiquem-se pelo foco e pela importância na temática aqui priorizada.

REFERÊNCIAS

- Allebrandt, S. L. (2003). Conselhos municipais: Potencialidades e limites para a efetividade e eficácia de um espaço público para a construção da cidadania interativa. In *XXVII Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração*, Atibaia, Brasil.
- Bardin, L. (2004). *Análise de conteúdo*. São Paulo, SP: Edições 70.
- Behn, R. D. (1998). O novo paradigma da gestão pública e a busca da accountability democrática. *Revista do Serviço Público*, 49(4), 5-45. doi:10.21874/rsp.v49i4.399
- Bertolozzi, M. R., & Greco, R. M. (1996). As políticas de saúde no Brasil: reconstrução histórica e perspectivas atuais. *Revista da Escola de Enfermagem da USP*, 30(3), 380-398. doi:10.1590/S0080-62341996000300004
- Bobbio, N. (2000). *O futuro da democracia*.

São Paulo, SP: Paz e Terra.

Bordenave, J. E. D. (1983). *O que é participação?* São Paulo, SP: Brasiliense.

Brasil. Conselho Nacional de Saúde. (1963). *Histórias das Conferências de Saúde*. Relatório Final da 3ª Conferência Nacional de Saúde. Recuperado de http://www.conselho.saude.gov.br/biblioteca/Relatorios/relatorio_3.pdf

Brasil. (1990a). *Lei nº. 8.080*. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. 19 de setembro de 1990.

Brasil. (1990b). *Lei nº. 8142*. Dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e sobre as transferências inter-governamentais de recursos financeiros na área da saúde e dá outras providências. 28 de dezembro de 1990.

Brasil. Ministério da Saúde. Conselho Nacional de Saúde. (2002). *A prática do controle social: conselhos de saúde e financiamento do SUS*. Recuperado de http://sna.saude.gov.br/download/A_Pratica_Control_Social.pdf

Brasil. Conselho Nacional de Secretários de Saúde. (2007). *Sistema Único de Saúde*. Brasília: CONASS. (Coleção Progestores – Para entender a gestão do SUS, 1).

Brasil. Conselho Nacional de Saúde. (2011). *Histórias das Conferências de Saúde*. Recuperado de <http://conselho.saude.gov.br/14cns/historias.html>

[br/14cns/historias.html](http://conselho.saude.gov.br/14cns/historias.html)

Brasil. Controladoria Geral da União. (2012). *Controle social: orientações aos cidadãos para participação na gestão pública e exercício do controle social*. Recuperado de <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/control-social/arquivos/controlsocial2012.pdf>

Carvalho, G. (2013). A saúde pública no Brasil. *Estudos Avançados*, 27(78), 7-26. doi:10.1590/S0103-40142013000200002

Centro Latino-americano de Informação em Ciências da Saúde / Organização Pan-Americana da Saúde / Organização Mundial da Saúde. (2011). *Guia da Biblioteca Virtual em Saúde*, São Paulo, versão 19.

Cohn, A. (1989). Caminhos da reforma sanitária. *Lua Nova*, 19, 123-140. doi:10.1590/S0102-64451989000400009

Cordeiro, H. (2004). O Instituto de Medicina Social e a luta pela reforma sanitária: Contribuição à história do SUS. *Physis*, 14(2), 343-362. doi:10.1590/S0103-73312004000200009

Costa, F. L. (2008). Brasil: 200 anos de Estado, 200 anos de administração pública, 200 anos de reformas. *Revista de Administração Pública*, 42(5), 829-874.

Scorel, S. (2013). Efetivar a reforma sanitária por meio da participação social. *CADERNOS DE SAÚDE PÚBLICA*, 29(10), 1938-1940. doi:10.1590/0102-311XCO021013

Gohn, M. G. (2001). *Conselhos gestores e participação sócio-política*. São Paulo, SP: Cortez.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2015). *Perfil dos estados e dos municípios brasileiros: 2014*. Rio de Janeiro, RJ: IBGE.

Keinert, T. M. M., Rosa, T. E. C., & Mene-guzzo, M. (2006). *Inovação e cooperação intergovernamental: Microregionalização, consórcios, parcerias e terceirização no setor saúde*. São Paulo, SP: Annablume.

Lavalle, A. G. (2012). *Na pátria da democracia “pós-participativa”*. Le Monde Diplomatique Brasil, 60. Recuperado de <https://diplomatique.org.br/na-patria-da-democracia-pos-participativa/>

Menicucci, T. M. G. (2014). História da reforma sanitária brasileira e do Sistema Único de Saúde: Mudanças, continuidades e a agenda atual. *História, Ciências, Saúde – Manguinhos*, 21(1), 77-92. doi:10.1590/S0104-59702014000100004

Oliveira, V. C. S. (2009). *Sociedade, Estado e administração pública: Análise da configuração institucional dos conselhos gestores do município de Lavras*. 301 p. Tese de doutoramento não publicada, Departamento de Administração e Economia, Universidade Federal de Lavras, Lavras, Brasil.

Oliveira, V. C. S., & Keinert, T. M. M. (2016). A perspectiva sociocêntrica e a reconfiguração das principais políticas sociais após a constituição de 1988. *Revista Pensamento Contemporâneo em Administração*, 10(3),

1-15. doi:10.12712/rpca.v10i3.751

Silva, E. R. A. (2009). *Participação social e as conferências nacionais de políticas públicas: Reflexões sobre avanços e desafios no período de 2003-2006*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Texto para discussão nº 1.378.

Souza, C. (2006). Políticas Públicas: Uma revisão da literatura. *Sociologias*, 8(16), 20-45.

Souza, C. H. L., 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 L. Avritzer, & C. H. L. Souza (Orgs.), *Conferências nacionais: Atores, dinâmicas participativas e efetividades*. Brasília, DF: Ipea.

Teixeira, A. C. C., Maranhão, T., & Lotta, G. (2005). Conferências municipais. *Dicas Instituto Polis*, nº 230. Recuperado de <http://www.polis.org.br/uploads/672/672.pdf>

Teixeira, E. C. (2000a). Efetividade e eficácia dos conselhos. In Carvalho, M. C. A. A., & Teixeira, A. C. C. (Eds.), *Conselhos gestores de políticas públicas* (pp. 92-96). São Paulo: Pólis.

Teixeira, E. C. (2000b). Conselhos de políticas públicas: Efetivamente uma nova institucionalidade participativa? In: Carvalho, M. C. A. A., Teixeira, A. C. C. (Eds.), *Conselhos gestores de políticas públicas* (pp. 97-119). São Paulo, SP: Pólis.

OBSERVATÓRIO SOCIAL DO BRASIL E OS DESAFIOS ORGANIZACIONAIS DO CONTROLE SOCIAL

THE SOCIAL OBSERVATORY OF BRAZIL AND THE ORGANIZATIONAL CHALLENGES OF SOCIAL ACCOUNTABILITY

EL OBSERVATORIO SOCIAL DEL BRASIL Y LOS DESAFÍOS ORGANIZACIONALES DEL ACCOUNTABILITY SOCIAL

RESUMO

Este estudo de caso visa a interpretar as representações sociais que caracterizam o Observatório Social do Brasil, sua identidade, seus desafios e perspectivas organizacionais, na coordenação da Rede OSB de controle social. Para legitimar sua atuação, a organização viabiliza parcerias e adota uma postura de isenção partidária, preservação da imagem do agente público, profissionalização e padronização de procedimentos. Seus principais desafios e/ou perspectivas podem ser mais bem compreendidos considerando suas ambiguidades e complementariedades, ou seja, à luz do pensamento complexo, na abordagem aqui adotada. Para a análise realizada, as representações sociais foram agrupadas conforme três aspectos que tipificam o engajamento em *accountability* social: estratégia, organização e contexto. A representação social (RS) de negação da política partidária torna complexa a construção, a longo prazo, de pontes duradouras entre sociedade e Estado para a coprodução do bem público controle e evidencia a dificuldade de a própria sociedade organizada construir pontes entre si.

PALAVRAS-CHAVE: *Accountability*, identidade organizacional, representações sociais, complexidade, coprodução do bem público.

Rodrigo da Silva de Bona¹

debona.floripa@gmail.com

ORCID: 0000-0002-3576-6626

Sérgio Luís Boeira²

sbsergio267@hotmail.com

ORCID: 0000-0002-1999-5373

¹ Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, Florianópolis, SC, Brasil

² Universidade Federal de Santa Catarina, Departamento de Ciências da Administração, Florianópolis, SC, Brasil

Submetido 24.02.2018. Aprovado 08.08.2018

Avaliado pelo processo de *double blind review*

DOI: <http://dx.doi.org/10.12660/cgpc.v23n75.73946>

ABSTRACT

This case study aims at interpreting the social representations that characterize the Social Observatory of Brazil, its identity, organizational challenges and perspectives, under the coordination of Rede OSB of social accountability. To legitimize its performance, the organization enables partnerships and adopts a stance of political-party exemption, preservation of the public agent's image, professionalization and standardization of procedures. Its main challenges and / or perspectives can be better understood considering its ambiguities and complementarities, that is, in the light of complex thinking, in the approach adopted here. For this analysis, the social representations were grouped according to three aspects that typify the engagement in social accountability: strategy, organization and context. The social representation of denial of political parties makes complex the long-term construction of lasting bridges between Society and State for the co-production of the public good, and shows the difficulty of the organized Society itself to build bridges.

KEYWORDS: *Accountability, organizational identity, social representations, complexity, co-production of public good.*

RESUMEN

Este estudio de caso pretende interpretar las representaciones sociales que caracterizan al Observatorio Social de Brasil, su identidad, desafíos y perspectivas organizacionales, en la coordinación de la Red OSB de accountability social. Para legitimar su actuación, la organización viabiliza alianzas y adopta una postura de exención partidaria, preservación de la imagen del agente público, profesionalización y estandarización de procedimientos. Sus principales desafíos y/o perspectivas pueden ser mejor comprendidos considerando sus ambigüedades y complementariedades, es decir, a la luz del pensamiento complejo, en el abordaje aquí adoptado. Para el análisis realizado, las representaciones sociales fueron agrupadas según tres aspectos que tipifican el compromiso en accountability social: estrategia, organización y contexto. La representación social de negación de la política partidaria hace compleja la construcción a largo plazo de puentes duraderos entre Sociedad y Estado para la coproducción del bien público control y evidencia la dificultad de la propia Sociedad organizada de construir puentes entre sí.

PALABRAS CLAVE: *Rendición de cuentas, identidad organizacional, representaciones sociales, complejidad, coproducción del bien público.*

INTRODUÇÃO

Desde o século XIX, o conceito de controle social (CS) era utilizado principalmente na sociologia como um controle do Estado necessário para garantir coesão, integração e ordem social (Crubelatte, 2004). A partir da década de 1980, o termo passou a ser adotado no Brasil como o controle da sociedade sobre as ações do Estado (Schommer, 2014).

Com o desvelamento de casos de corrupção que causaram indignação popular em cidades do interior do Paraná, em 2006 começaram a ser criadas organizações sociais com função exclusiva de exercer o controle social sobre a administração municipal. Em 2010, cinco delas perceberam a necessida-

de de atuar em conjunto e criaram a Rede OSB, coordenada pelo Observatório Social do Brasil (OSB). Os denominados Observatórios Sociais (OS) utilizam uma “metodologia de monitoramento das compras públicas” municipais, “desde a publicação do edital de licitação até o acompanhamento da entrega do produto ou serviço” (OSB, 2017a).

Com uma sistemática manualizada pela consultoria da PriceWaterHouseCoopers, em pouco mais de uma década a rede alcançou 134 OS em 16 Estados (até junho/2018), monitorando os poderes Executivo e Legislativo municipal. Diferentemente dos OS, a organização OSB não acompanha a gestão de uma cidade, mas atua na sua coordenação, articulação e expansão da rede nacional, firmando parcerias estratégicas e oferecendo

um modelo padronizado de trabalho aos observatórios filiados. Estatutariamente, a diretoria e os conselhos do OSB são compostos por representantes de OS, ou seja, o OSB representa a Rede OSB em termos institucionais.

O OSB estima que em quatro anos (2013-2016) tenha havido “uma economia de mais de R\$ 1,5 bilhão para os cofres municipais” (OSB, 2017a). A metodologia de cálculo desse valor, porém, é controversa entre os próprios voluntários. Existem economias quantificáveis, mas há aquelas cujos resultados estendem-se para além da ação do observatório, como ganhos decorrentes do aumento de participantes em licitações, melhorias em procedimentos gerenciais, avanços políticos junto ao Legislativo e ações de educação para a cidadania.

Na prática, cada OS tem suas peculiaridades e desafios, o que faz variarem sobremaneira suas linhas de atuação: alguns fiscalizam somente a prefeitura, outros priorizam o Legislativo e só parte deles consegue fazer as duas coisas. Enquanto a maioria monitora somente os editais de compras e contratações, poucos conseguem acompanhar a folha de pagamento, que geralmente ultrapassa 50% do orçamento municipal. E mesmo com o crescimento da rede, emergem conflitos pessoais e divergências organizacionais não identificadas por grande parte dos observatórios, nem pela mídia, a sociedade em geral ou os agentes públicos que interagem com a rede.

O fenômeno dos OS transforma a postura da sociedade frente à realidade: da inação e passividade à ação concreta, que traz resultados consistentes. Isso porque é ao mesmo

tempo causa e efeito, expressa uma mudança de postura e também contribui para gerar mais mudanças. O Observatório Social é expressão e, ao mesmo tempo, parte do fenômeno do controle estatal realizado por meio de organizações sociais.

O próprio *slogan* da rede indica essa mudança: “Indignar-se é importante. Mas atitude é fundamental” (2017b). O voluntário admite que apenas o discurso não é suficiente para mudar a realidade; é preciso agir efetivamente. Mas quais as características desse fenômeno social organizado? Como a rede constrói sua credibilidade? Que valores e sentimentos os voluntários compartilham ao construir sua realidade social e sua identidade organizacional? Que desafios e perspectivas emergem no OSB, como coordenador da rede?

Este trabalho aborda o controle social sob uma perspectiva organizacional, tendo como objeto a entidade OSB. Além de análise documental, para aprofundar a investigação sobre uma organização que, por sua natureza, é composta por outras, optou-se por realizar entrevistas levando em conta perspectivas externas, divergentes e/ou complementares sobre o OSB, coerente com a abordagem do pensamento complexo aqui adotada (Morin, 1991; 1998; 2015).

Essa contextualização permite elaborar a questão de pesquisa: Quais representações sociais caracterizam o Observatório Social do Brasil, sua identidade, seus desafios e perspectivas organizacionais, na coordenação da Rede de Observatórios municipais de controle social? Para responder a esta pergunta, o trabalho tem como objetivo identificar e interpretar as representações

sociais que caracterizam o OSB, sua identidade, seus desafios e perspectivas organizacionais, na coordenação da Rede OSB.

A compreensão do fenômeno do controle social realizado por organizações constituídas especificamente para esta finalidade pode contribuir com os estudos sobre o tema, com o aperfeiçoamento de iniciativas similares da sociedade civil e de políticas públicas de fomento à participação e *accountability*. O portal da rede contém a “Carta de Identidade dos OS” (OSB, 2017a), elaborada no 1o. Encontro Nacional por 49 Observatórios (1o. ENOS, 2012), que definiu princípios e objetivos, como o apartidarismo e a vedação ao recebimento de recursos de órgãos públicos fiscalizados. Contudo, sua identidade organizacional (Etkin & Schvarstein, 2005) não tem sido investigada, no “melhor entendimento de sua complexidade e sua utilização mais abrangente na análise organizacional” (Wood & Caldas, 1997).

As pesquisas sobre a rede não abordam as representações sociais (RS) dos voluntários, as quais contribuem na forma como o conhecimento coletivo é construído e disseminado nessas organizações. Caracterizadas pelas interações humanas entre indivíduos e grupos (Moscovici, 2015), as RS “são sistemas de ideias, valores e práticas construídos por grupos sociais, com a dupla função de orientação e de comunicação” (Jovchelovitch & Priego-Hernandez, 2013, p. 31). A questão da legitimidade é central para o OSB. Segundo Nogueira e Alves (2014, p. 5), “a ação conjunta organizada” entre entidades associativas e/ou cooperativas não só dá “mais poder, mas muitas vezes mais legitimidade para conseguir uma influência externa”. No caso dos OS, essa influência

e credibilidade visam a garantir mantenedores, facilitar o acesso a informações públicas e aumentar a respeitabilidade que viabiliza parcerias em diversas instâncias.

Os observatórios buscam ser representantes legítimos da sociedade local, ainda que não se articulem com segmentos sociais muito variados. Todas essas questões afetam a identidade dessa rede em expansão, e a compreensão das RS permite ir além dos registros formais e documentos oficiais, que não traduzem a realidade empírica das organizações.

REFERENCIAL TEÓRICO

A fundamentação deste trabalho parte do paradigma da complexidade, ou pensamento complexo, proposto por Edgar Morin, seguida de uma breve revisão sobre representações sociais. Em seguida, são delimitados os conceitos de controle social, *accountability* e coprodução do bem público, no contexto dos estudos sobre a Rede OSB.

Paradigma da complexidade

O pensamento aberto para a complexidade (Morin & Kern, 1995) facilita a compreensão da interdependência entre atores, processos, sociedade, Estado e organizações, alertando para a necessidade de uma análise permanentemente crítica, visando a evitar o reducionismo, o determinismo, a disjunção e a unilateralidade entre os níveis ou dimensões dos fenômenos individuais, coletivos e organizacionais que se investigam. Para Morin (1998, p. 192):

O imperativo da complexidade é, também, o de pensar de forma organizacional; é o

de compreender que a organização não se resume a alguns princípios de ordem, a algumas leis; a organização precisa de um pensamento complexo extremamente elaborado.

Segundo Morin, as relações no interior de uma sociedade, em geral, assim como nas organizações, em particular, são ao mesmo tempo antagônicas e complementares. Essa “complementaridade antagônica” está “baseada numa ambiguidade extraordinária” (Morin, 2015, p. 91). Para o autor (p. 87):

Não temos de um lado o indivíduo, de outro a sociedade, de um lado a espécie, do outro os indivíduos, de um lado a empresa com seu diagrama, seu programa de produção, seus estudos de mercado, de outro seus problemas de relações humanas, de pessoal, de relações públicas. Os dois processos são inseparáveis e interdependentes.

O pensamento complexo não é paradoxal. O que Morin defende é uma abordagem racional que não expulse as contradições, os paradoxos, mas seja acolhedora destes, para compreendê-los. Para ele (Morin, 1991, p. 160), “a contradição que nos interessa não é, evidentemente, a que aparece num raciocínio incoerente, ou que provém de uma falta de racionalidade. É aquela que faz com que surja o raciocínio racional”.

Assim, tendo como lente teórica a abordagem complexa aqui adotada, pretende-se investigar, por meio das representações sociais, nuances variadas e diversas sobre a identidade organizacional, os desafios e as perspectivas do OSB.

Representações sociais

Existem diferentes abordagens teóricas sobre as RS, que também podem ser compreendidas como fenômeno a ser pesquisado ou enquanto recurso metodológico (Jovchevitch, 2008), sendo esta última a abordagem aqui realizada, pelo que não se pretende abordar a teoria das representações sociais (TRS). Respeitado o limite da generalização e da própria interpretação (Arruda, 2002), as RS são um caminho para tratar de temas socialmente complexos e ambivalentes, como os que envolvem a administração pública.

Para Jodelet (2009; 2011) e Arruda (2005), as RS permitem ao indivíduo compreender e reinterpretar o mundo que o rodeia e, por meio da comunicação dialógica com os demais indivíduos do seu grupo, compartilhar um significado comum com os membros dessa sociedade. Segundo Jodelet (2001), as RS “são fenômenos complexos sempre ativados e em ação na vida social”, como uma “forma de conhecimento, socialmente elaborada e partilhada, com um objetivo prático, e que contribui para a construção de uma realidade comum a um conjunto social” (p. 22). Um desses objetivos práticos é permitir aos indivíduos posicionarem-se sobre a realidade, decidirem sobre como devem se comportar na sua relação com o mundo cotidiano.

Considerando o indivíduo como ator social responsável pela criação e compreensão da realidade, para Moscovici (2015), o sujeito precisa ser interpretado enquanto ser social que age, pensa e sofre influências do grupo e da realidade social em que está inserido, mas cuja ação e pensamento ao mes-

mo tempo influenciam o grupo e ajudam a construir essa mesma realidade social. “Isso significa que representações compartilhadas, sua linguagem, penetram tão profundamente em todos os interstícios do que nós chamamos de realidade” que podemos dizer que elas “constituem” essa realidade (p. 212).

Essas definições partilhadas da realidade entre indivíduos de um determinado grupo contribuem para a construção da visão que esse grupo tem do real. As RS são representações da realidade e são, ao mesmo tempo, a própria realidade social construída em um determinado grupo, já que “toda a realidade é representada e apropriada por indivíduos ou grupos”; e, assim, “reconstruída no seu sistema cognitivo, integrada no seu sistema de valores, dependente da sua história e do contexto social e ideológico que os envolve” (Lopes & Bueno, 2007, p. 94).

As RS da realidade tornam-se guias para a ação, como “processos sociocognitivos, dependentes do sujeito, mas influenciados pelas condições sociais” nas quais são elaborados e transmitidos (p. 92). Há uma compreensão da complexidade e ambivalência existentes na relação entre indivíduo e sociedade, que são articulados mas não se confundem, assim como entre a dimensão particular e pública.

Controle social e accountability

Desde o século XIX, o conceito de controle social (CS) era utilizado principalmente na sociologia como um controle do Estado necessário para garantir coesão, integração e ordem social (Crubelatte, 2004). A partir

da década de 1980, o termo passou a ser adotado no Brasil como controle político-administrativo da sociedade civil sobre as atividades do Estado (Schommer, 2014).

A Constituição de 1988 incluiu diversos instrumentos participativos no Brasil, como a ação civil pública, as audiências públicas e os conselhos gestores e fiscalizadores (Enap, 2015). Mais recentemente, a aproximação entre o Estado e a sociedade tem evoluído, com a vigência da Lei de Acesso à Informação em 2012 e o advento do Código de Defesa do Usuário de Serviços Públicos em 2017 (Lei no. 13.460), que abrem novos canais e definem prazos de comunicação entre o cidadão e poder público, com os serviços de informação ao cidadão e as ouvidorias governamentais.

Esta pesquisa investiga o controle social como expressão da capacidade de exercício da cidadania, partindo da concepção dessa como processo de conquista popular, em que a sociedade adquire consciência e organização para realizar seus próprios projetos (Demo, 1992). Nessa abordagem, mais do que contribuir esporadicamente com seu voto nas eleições, o cidadão tem o dever-direito de atuar enquanto instância máxima e legítima no acompanhamento das ações do Estado, em âmbito administrativo, político, econômico e social.

Rocha et al. (2012) e Schommer (2014) estudaram o controle social realizado pelos OS enquanto coprodução (Ostrom, 1996) do controle, este como “bem público essencial à *accountability* em uma nova relação Sociedade-Estado”. Para Rocha et al. (2012, p. 2) *accountability* pode ser compreendida “como obrigação de uma pessoa ou grupo

de prestar contas por sua conduta diante de uma responsabilidade assumida perante outrem.” Rocha (2011) aponta diferentes entendimentos de *accountability* institucional e social, conforme os modelos de Administração Pública: Administração Burocrática, Nova Gestão Pública e Novo Serviço Público (Denhardt & Denhardt, 2003; Denhardt, 2012).

O Novo Serviço Público (NSP) pressupõe uma relação cooperativa entre Estado, sociedade, mercado e demais partes interessadas (*stakeholders*), baseada no apoio mútuo, no compartilhamento decisório e no alargamento da compreensão de *accountability*. Por ser “complexa, multifacetada e processual”, a *accountability* inclui “dimensões substantivas e instrumentais, técnicas e políticas, e depende de diversidade de sujeitos e mecanismos para ser produzida” (Heidemann, 2009, p. 2).

Doin et al. (2012) evidenciaram a coprodução da informação e do controle pelos OS, ocasionando a interação entre os mecanismos de *accountability* para além da metáfora geométrica horizontal-vertical, em uma perspectiva sistêmica, com “múltiplas interações dos mecanismos de controle institucional e de controle social e seus agentes, influenciando-se mutuamente, demandando e produzindo informações e estabelecendo a coprodução do bem público controle” (p. 8).

Schommer et al. (2015) pesquisaram “características da coprodução da informação e do controle sociopolítico sobre a administração pública nas relações entre OS brasileiros e órgãos estatais de controle”, analisando 20 OS e três em particular (Maringá, Itajaí e

São José). Para além da compreensão vertical e horizontal (O’Donnell, 1998), os autores propuseram “uma perspectiva sistêmica da *accountability*”, em “quatro categorias: política-cultural; valorativa; organização sistêmica e produção” (Schommer et al., 2015, p. 1376). Assim, fundamentado no pensamento complexo de Morin e a partir da identificação e interpretação das RS, busca-se abordar o controle social enquanto fenômeno socio-organizacional complexo, visando a conhecer a identidade no OSB, seus principais desafios e suas perspectivas.

METODOLOGIA

Este estudo de caso qualitativo exploratório, descritivo e interpretativo, enquanto “possibilidade de investigação dos fenômenos humanos e sociais” (Godoy, 2006, p. 116), viabiliza “explorar e entender o significado que os indivíduos ou os grupos atribuem a um problema social ou humano” (Creswell, 2010, p. 26).

A escolha do OSB como caso para estudo levou em conta que essa organização representa a Rede de Observatórios Sociais, portanto investigar a identidade, os desafios e as perspectivas do OSB significa, em certa medida, investigar esses aspectos da Rede OSB em geral, e de cada OS em particular. Além disso, embora a rede esteja em franca expansão, emergem conflitos pessoais e divergências organizacionais. A maioria dos OS catarinenses, por exemplo, tinha o Observatório Social de São José (OSSJ) como referência; seu vice-presidente atual era membro do Conselho Fiscal do OSB até 2016. Mas houve um rompimento entre o OSB e o OSSJ, que não está mais na rede desde janeiro de 2017 (OSB, 2017b). Esses

conflitos, porém, não são claros para grande parte dos observatórios, nem para a mídia, a sociedade em geral e os agentes públicos que interagem com a rede. Alguns voluntários e autoridades de órgãos parceiros não sabem que o OSSJ não é da rede, já que, além do mesmo nome, utiliza a mesma logomarca, apesar de não constar na lista publicada pelo OSB em seu *website*.

Entrevistas

A alternativa metodológica adotada para a investigação proposta foi a identificação e interpretação das representações sociais (Jodelet, 2009; 2011; Arruda, 2005), a partir dos dados coletados em nove entrevistas focalizadas e semiestruturadas (Sierra, 1998), de modalidade mista, incluindo perguntas padronizadas de resposta aberta (Godoi & Mattos, 2006). Os entrevistados são voluntários em OS – exceto um, contratado em cargo diretivo no OSB – e a maneira como esses diferentes sujeitos veem e constroem a realidade social é atrelada às RS que cada um possui, como ator social de um grupo.

Este artigo aborda uma rede de organizações sociais em expansão e sua identidade em construção. São entidades autônomas espalhadas por diversos Estados e que tentam seguir uma metodologia padronizada. Mas cada OS é único, com peculiaridades derivadas de suas diferentes linhas de atuação e da personalidade da liderança do respectivo OS. Esta investigação sobre as RS características de organizações de controle social tem a entidade OSB como objeto principal, mas leva em conta as percepções de voluntários de um OS que não faz mais parte da rede, visando a abordar a temática numa ótica organizacional complexa e mul-

tifacetada.

Com base em observação direta (Vergara, 2010) realizada durante o Encontro Estadual de OS Catarinenses de 2017, priorizou-se entrevistar lideranças do OSB que fossem membros de conselhos ou vice-presidentes de OS de Santa Catarina. Para elaboração das questões, foi realizada análise documental (Cellard, 2008), considerando-se ainda:

- os principais conceitos identificados nos artigos sobre o tema;
- as diferentes linhas de atuação dos OS;
- as divergências ocorridas entre OSB e OSSJ entre 2016 e 2017;

Os entrevistados foram selecionados em uma amostra teórica ou discursiva (Sierra, 1998): partindo da proposta de dialogar com as principais lideranças do OSB e do OSSJ, variando o perfil dos escolhidos conforme seu segmento de origem – servidores públicos, aposentados, empresários e um funcionário contratado –, a seleção dos entrevistados e a profundidade das conversas evoluíram ao longo da sua execução.

Buscou-se uma diversidade de perfis, visando a abordar controvérsias, captar diferentes percepções e pontos de vista, coerentemente com a fundamentação teórico-epistemológica desta pesquisa. Assim, no período de 01/08/2017 a 03/10/2017, foram entrevistados quatro voluntários do OSSJ, quatro do OSB (três presidentes de OS de SC e um do Paraná) e um contratado do OSB, conforme resumido no Quadro 1 e como segue:

- 1 contratado do OSB, experiente em entidades empresariais e voluntariado;
- 2 empresários das áreas de indústria e comércio;
- 1 empresário e profissional liberal de

OBSERVATÓRIO SOCIAL DO BRASIL E OS DESAFIOS ORGANIZACIONAIS DO CONTROLE SOCIAL

serviços contábeis;
 - 1 estudante, profissional liberal do direito e ex-servidor comissionado;
 - 2 servidores públicos militares aposentados;

- 2 servidores públicos ativos, concursados em órgãos de controle estatal;
 - Idade média dos entrevistados: 54 anos.

Quadro 1. Resumo das características dos entrevistados

	(E1)	(E2)	(E3)	(E4)	(E5)	(E6)	(E7)	(E8)	(E9)
Ambiente	Pessoal In Loco	Pessoal In Loco	Pessoal In Loco	Skype	Skype	Skype	Skype	Skype	Skype
Duração (min)	146	62	90	48	87	126	123	78	85
OS onde atua	OS São José	OS São José	OS São José	OS São José	OSB	OSB	OS Brusque	OS Imbituba	OS Itajaí
Tempo no OS/OSB	2009	2016	2012	2011	2010	2008	2009	2013	2012

A interpretação é o principal recurso heurístico para estudo das RS, pois identificar e compreender a RS é, em si, um exercício de interpretação, uma costura intangível e integradora do olhar do pesquisador sobre o universo de informações processadas (Arruda, 2005). Buscando consistência, a pesquisa preocupou-se em coletar e sistematizar indícios que conduzissem a cada interpretação, permitindo, de modo transparente, o acesso aos caminhos utilizados no processo interpretativo. Segundo Arruda, “além do rigor, a experiência aliada à sensibilidade parecem ser duas das mestras” do ofício de interpretar (2005, p. 229).

No estudo de caso qualitativo, o pesquisador define quando ocorre a saturação de dados (Godoy, 2006), e a análise ainda em campo facilitou essa tarefa. Adotou-se o “percurso da interpretação” sistematizado por Arruda

(2005, p. 249), visando a identificar as RS emergentes e compreender qual o seu significado, a “lógica informal da vida cotidiana” (p. 252). Como reforço, a triangulação (Vergara, 2010) representou um esforço de, por meios distintos, evidenciar o que se afirma sobre um fenômeno, sem pretender uma conclusão definitiva.

INTERPRETAÇÃO DOS DADOS

O primeiro OS foi criado em Maringá/PR no ano de 2006 e o OSB foi fundado em 2008 na mesma cidade, mas desde 2012 tem sede em Curitiba, no Paraná. Em 2016, a atual gestão iniciou um planejamento para delinear as estratégias da Rede OSB para os próximos dez anos, incluindo o objetivo de estar presente nas 309 cidades brasileiras com mais de 100 mil habitantes. Em junho/2018, dos 134 OS existentes, quase me-

tade estava em cidades desse porte, sendo que mais de 70% deles estão em cidades entre 50 mil e 500 mil habitantes.

À luz dos pressupostos adotados, a interpretação realizada permitiu classificar as RS identificadas em 16 grupos, somando 448 registros brutos que indicam padrões de

conceitos e expressões, conforme resumido na Tabela 1. Essas RS identificam a organização OSB, em específico, os Observatórios Sociais e a Rede OSB, hipótese de generalização limitada, visto que se priorizou a profundidade da pesquisa e o peso dos cargos ocupados pelos pesquisados, em vez de um número representativo de entrevistas.

Tabela 1. Grupos de representações sociais identificados

Prisma	Grupos de Repres. Sociais	Qt. Registros
RS Sobre Identidade e Estratégia Organizacional (*)	Observatório Social do Brasil	19
	Rede OSB	11
	Observatório Social	27
	Estratégia (*)	20
	Resultados do OS	32
	Identidade (*)	50
	Representatividade	8
	Responsabilidade Social	14
RS Sobre as Relações de Coprodução Sociedade-Estado	Controle Social	23
	Voluntariado	38
	Corrupção e Ineficiência Pública	50
	Política e Apartidarismo	39
RS Sobre as Interações Sociais (Indivíduos e Grupos)	Receptividade ao OS	21
	Conflitos	26
	Desafios/Riscos/Ameaças	30
	Críticas e controvérsias	40
Total de registros - conceitos e expressões		448

(*) Os termos Estratégia e Identidade foram utilizados para nominar grupos específicos de RS identificados. Porém, outros grupos também representam aspectos de Identidade e Estratégia organizacional. Dessa forma, os termos foram adotados também para definição de um dos prismas, em sentido amplo, englobando oito grupos.

Características do OSB

A interpretação dos dados obtidos permitiu caracterizar 12 aspectos que compõem a identidade da organização OSB, relatados com termos e analogias utilizadas pelos próprios entrevistados:

a)Articulação: o OSB “surgiu como um guar-

da-chuva, tentando organizar uma rede” (E2) que pudesse auxiliar entidades locais a fundar OS, principalmente associações empresariais. É um “aliado dos OS” (E6), assessora, dá “prestígio”, “força” e “segurança” (E7), busca “dar maior estrutura para os observatórios” e tem função de “estabelecer metas e parâmetros para a rede” (E9);

b) Guardiã dos princípios: destaca-se a importância da “unicidade, da uniformidade de atuação, de identidade, de princípios” (E8). “O OSB tem princípios”, e seus conselhos são “só de pessoas dos OS” (E5). “O OSB tem o papel de ser articulador e guardião dos princípios da rede” (E5). “O OSB é a rede”, “só existe porque tem a rede” (E6), para atender à rede;

c) Alinhamento: “é como uma federação” de OS (E6): “se algum OS não comunga” dos princípios, “ele não deve fazer parte da rede” (E9). A identidade organizacional vem sendo construída com uma estratégia de abordagem positiva, propositiva, colaborativa, centrada em evitar o conflito, “não expor a figura do administrador público” (E9), a bem da “credibilidade” (E6, E7, E8, E9) necessária junto aos gestores públicos;

d) Legitimidade (do OSB perante a rede): nos Conselhos de Administração, Superior e na Presidência “do OSB só tem OS”, por isso essa “federação” – o OSB – é legitimada pela base de OS (E6). É uma “proposta parecida com Lions, Rotary, Maçonaria,” organizações que “têm coordenações centrais”, mas têm capilaridade e “autonomia local” (E7);

e) Representatividade (ou legitimidade dos OS): um dos princípios fundamentais do OSB e da rede (E2, E5, E6, E7, E8): “os mais bem-sucedidos são os que têm mais representatividade” de entidades locais, e cabe ao OSB a articulação de parcerias nacionais que possam ser ampliadas em nível local, a exemplo da OAB, CRC etc. (E6). É a principal estratégia de legitimação do controle social. Por isso buscam “congregar outras entidades, (...) para ter legitimidade de

representar” (E7);

f) Neutralidade: outra estratégia para legitimar o controle social é a autoafirmação de “neutralidade”, “equilíbrio”, “imparcialidade”, “isenção” (E2, E6, E7, E8, E9), decorrentes de um distanciamento entre política e técnica: “a gente faz uma análise técnica” (E7). “A vedação de aceitar pessoas filiadas a partidos políticos, como associado e como membros da diretoria, foi uma regra importantíssima para o sucesso dos observatórios” (E1);

g) Credibilidade: “é muito mais adequado para a rede sermos vistos como uma entidade que tem esses padrões, do que uma entidade que não tem, onde (...) pode fazer tudo” (E8). “Essa seriedade, essa estabilidade (...) pode fazer com que as pessoas acreditem que a participação é (...) a única forma de se mudar” (E7);

h) Padronização: o OSB é responsável pela padronização de procedimentos na rede, que “tem de seguir, não por obrigação, mas por achar válido” (E8), porque “não dá para uma organização crescer sem um mínimo de organização” (E8); afinal, se “cada um faz de um jeito”, “pode comprometer todo o trabalho” (E8);

i) Profissionalização: é necessário “profissionalizar para ter continuidade”, “manter o histórico para as trocas de gestão”, dar aos OS “suporte, sistemas, alianças”. “Não depender de voluntários”, somente como conselheiros, consultores, para “decisões estratégicas” (E6), pois muitos deles são profissionais nas áreas de atuação ou em temas correlatos ao OS;

j) Consolidação: o OSB está institucionalizando o controle social (E8). Há “52 OS em processo de abertura”. “A gente não sai batendo palmas na cidade: ‘quem quer abrir?’, (...) “só atende demanda que vem, e já é muito grande” (E6). “Nos próximos 5 anos”, “vamos alcançar 500 cidades, incluindo todas as capitais e as que têm mais de 100 mil habitantes”, com OS regionais, “que também cuidam de cidades vizinhas”. Cidades com “menos de 20 ou 30 mil habitantes não têm condições” de manter um OS (E6);

k) Sustentabilidade econômica: para que o OSB não dependa de contribuições dos OS, muitos dos quais mal conseguem arrecadar fundos suficientes para si próprios, pode haver uma tendência de o OSB “ir para São Paulo”, para o “centro financeiro” do país (E9), o que poderia facilitar a viabilidade econômica das estratégias traçadas. “Poderia ser Brasília” mas querem “distância da política” (E9);

l) Maçonaria: os principais mantenedores “em muitas cidades” são “maçonaria, entidades empresariais, OAB, órgãos públicos, Receita Federal”. “Se nasce no meio empresarial é mais forte, dura mais, mais isento. Maçonaria são empresários, né (...) mas também tem servidor público, contadores e advogados na maçonaria” (E7). Muitos voluntários de diversos meios seguem essa tradição, que traz “respeito”, “como o OS Chapecó”, que está “se fortalecendo, com pessoas importantes, (...) a maçonaria está muito envolvida, entidades empresariais, vai chegar com muita força” (E7). Visando a “propagar a verdade, a razão e a transparência”, um entrevistado recebeu a “missão” do seu grão-mestre de disseminar a criação de OS pelas cidades catarinenses (E9).

Desafios e perspectivas organizacionais

Os principais desafios referem-se a questões de governança do OSB e da rede, bem como de cada OS em particular, e estão aqui agrupados didaticamente conforme três aspectos ou variáveis que influenciam nos resultados da *accountability* social realizada pela Rede OSB: estratégia, organização e contexto. A variável estratégia está associada à capacidade de determinada organização adotar estratégias complexas; a variável organização refere-se à sua adaptabilidade organizacional interna e disposição para o aprendizado, enquanto o contexto inclui a capacidade da entidade de adaptação ao ambiente externo e de estabelecer parcerias com outros atores sociais (Guerzovich & Schommer, 2016).

Porém, as delimitações entre essas variáveis não são precisas: sua interação “é uma fronteira na literatura sobre a *accountability* social” (Guerzovich & Schommer, 2016, tradução livre). Algumas RS incluídas em estratégia poderiam ser classificadas como parte da organização, e vice-versa. Mas esses conjuntos estão intimamente relacionados e o agrupamento didático aqui proposto levou em conta a predominância do impacto da RS neste ou naquele conjunto. Além disso, essas variáveis estão ligadas aos referenciais teóricos de *accountability* e coprodução do bem público (Guerzovich & Schommer, 2016), e podem ser mais bem compreendidas considerando suas ambiguidades e complementariedades, ou seja, à luz do pensamento complexo.

Estratégia

- Representatividade: o OSB “tenta se firmar

como entidade representativa dos OS; “uma federação”, mas precisa que “estejam fortes”, “ajudá-los para ser ajudado” (E1);

- Credibilidade: a participação não é isenta de riscos: até onde vai a supremacia do controle social? O cidadão pode tudo em nome de um OS? Pode impor sua posição ao gestor? Limites da liberdade de opinião do cidadão, no espaço público representado pelo OS, em contraposição à presunção de boa-fé e ao direito de defesa do gestor;

- Perfil das lideranças: “o OS é a cara do (...)” (E5, E6, E7, E9), “mas não pode ser”, “é um risco que infelizmente em algumas cidades nós temos” (E5). A abordagem mais ou menos colaborativa também “é uma questão (...) do perfil de quem está dirigindo o observatório.” Ou seja, “um gestor com um olhar mais contábil, vai migrar para essa linha, então o resultado vai ser positivo nessa linha.” (...) “Um gestor que tem uma base e um perfil mais de mobilização comunitária vai atuar mais diretamente no serviço público, que foi a base dele” (E3);

- Mensuração de resultados: é um desafio para o OSB estabelecer indicadores que permitam avaliar suas próprias atividades, tornando-o mais *accountable* interna e externamente, reforçando sua legitimidade junto aos OS que compõem a rede e consolidando sua credibilidade perante o poder público e a sociedade em geral.

Organização

- Consolidação: mesmo com as expectativas de crescimento, a consolidação da credibilidade da rede e do OSB como entidade coordenadora passa por “aumentar a atenção

aos observatórios que estão com dificuldades” (E1), auxiliar na estabilização dos OS já existentes, sob risco de um OS inativo ser usado como “atestado de honestidade” (E1) pelo gestor local. “Precisa carregar essa cruz, já que se dispõe a isso” (E8). “Tem OS que me parece que é uma ou duas pessoas. Não tem captação de recursos, não tem um escritório” (E8). “Dos 100 ou 120 que nós temos, existe um grande número de observatórios que foram fundados e nunca entraram em operação.” Outros “foram criados, chegaram a funcionar, mas morreram depois do primeiro, segundo, terceiro ano” (E1);

- Profissionalização: essencial para legitimação da rede como forma de garantir trabalhos técnicos, imparciais, sua urgência é também uma questão de continuidade. Favretto (2017) identificou que 20% dos 62 OS pesquisados não têm funcionários, enquanto quase 48% têm apenas uma pessoa e somente 3% têm quatro ou mais colaboradores fixos. “Precisa de pessoal técnico somente para atender ao OSB”; “não faz sentido os voluntários atuarem” na “área-meio” (E7). “Precisa profissionalizar porque o voluntário não pode ficar largado. Ele depende algumas horas por semana, precisa de alguém que vá lá na prefeitura (...), precisa desse suporte.” (E6). O OS “tem de ter um gestor, tem de captar recursos, tem de ter gestão” (E6);

- Voluntariado: “captação, capacitação e retenção de voluntários” é “uma questão crítica na rede como um todo”, o principal “desafio de hoje”, porque “muitas pessoas querem contribuir”, mas “não desenvolvemos expertise para reter talentos” (E5). “Com estagiários é mais fácil, já é técnico em uma área” (E7). “A realidade do OS é dinâmica, depende das

lideranças” e “há um desgaste, porque nem sempre conciliam a *expertise* do voluntário com a necessidade” do OS (E5);

- Sustentabilidade: um OS “precisa apresentar resultados concretos” (E1) para captar recursos e “fidelizar os mantenedores” (E5). Vários OS podem estar “morrendo” por falta de estrutura, decorrente da dificuldade de captação de recursos ou voluntários. O OSB existe “para ajudar os observatórios, ser o representante nacional junto a órgãos públicos, captar recursos internacionais, (...) contratar serviços com ganho de escala” (E1).

Contexto

- Receptividade: “levamos a proposta do OSB à risca, porque senão lá na frente o observatório acaba se desvirtuando e caminhando para um lado que não é o aconselhado” (E9). Os entrevistados acreditam que a neutralidade partidária aumenta a receptividade dos gestores ao OS, mas essa receptividade não é uniforme entre as áreas monitoradas nem ao longo do tempo. O desafio do OSB consiste em auxiliar a rede a melhorar a receptividade e, ao mesmo tempo, manter a neutralidade que dá credibilidade ao OS, sem tornar-se “chapa-branca” (E1) nem convalidar tacitamente atos ilícitos de gestores locais. O dilema está em colaborar, mas criticar e cobrar quando necessário, sem perder sua isenção, para que o gestor mantenha as portas abertas ao OS e respeite suas proposições;

- Parcerias: o OSB tem grande potencial de articulação, comprovado nas parcerias já concretizadas com órgãos nacionais de combate à corrupção. Também tem capa-

cidade de articulação local, auxiliando cada OS por meio das entidades representativas mantenedoras, a maioria delas de abrangência nacional e com capilaridade municipal. Mas essas articulações têm sido insuficientes para obtenção de recursos em várias localidades. A consolidação das parcerias pode ser a solução para os desafios de expansão, sustentabilidade financeira e profissionalização da rede;

- Política partidária: predomina a descrença na classe política e um preconceito com a política partidária brasileira. “A gente mesmo fala isso; quando alguém vem aqui já pensamos ‘qual será o interesse?’ Quer aparecer do lado do observatório” (E2). Os voluntários têm consciência de que “fazer controle social é uma forma de fazer política, só não é política partidária” (E6). Porém, “esse é um campo muito sensível; é pisar em ovos” (E2), pelo “risco de alguém filiado a um partido fazer ‘propaganda’ de que está no observatório, de que o OS o apoia” (E2). Para a maioria dos entrevistados, “o controle social não deve visar a assumir cargos”, ocupar “cadeiras” no Legislativo ou no Executivo, porque “não tem uma bandeira partidária”; “o controle social deve ter a bandeira do cidadão” (E6). A RS predominante é que “nas prefeituras, nos órgãos, nas câmaras, a bandeira é do partido, (...) do interesse pessoal (...) ou do interesse de um grupo, não é o interesse coletivo”, enquanto o controle social da rede seria “puro”, no sentido de “só ter a bandeira do bem coletivo, do bem comum, e não a bandeira de uma cor partidária” (E6).

CONCLUSÕES

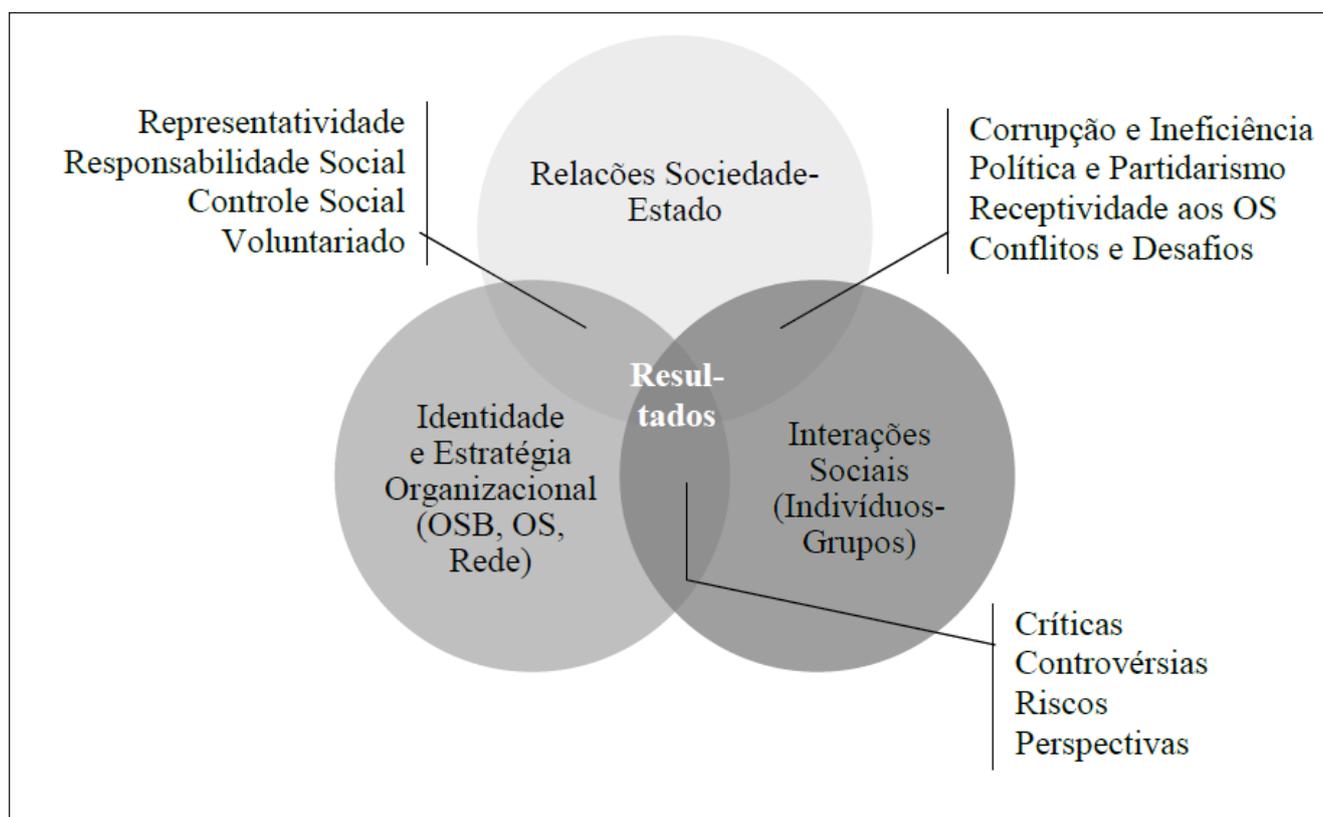
A interpretação dos grupos de RS sob uma perspectiva complexa resultou na identifica-

ção de três prismas (Figura 1) por meio dos quais se pode compreender simbolicamente a identidade do OSB, seus desafios e perspectivas organizacionais:

- (i) RS sobre identidade e estratégia organizacional;
- (ii) RS sobre as relações sociedade-Estado; e
- (iii) RS sobre as interações sociais entre indivíduos e grupos na Rede OSB (intra-OS, inter-OS/OSB e extra-rede).

Os três prismas inter-relacionam-se em grupos de RS, ou seja, as relações sociedade-Estado no contexto do controle social municipal exercido na rede coordenada pelo OSB influenciam e são influenciadas pelas RS que constroem a identidade e estratégia dessas organizações, sujeitas, por sua vez, à complexidade das interações sociais entre indivíduos e entre grupos que compõem essas entidades e outras com as quais se relacionam.

Figura 1. Três prismas para compreensão das RS sobre identidade, desafios e perspectivas do OSB



A qualidade dessas interações contribui para o estabelecimento de diferentes tipos de relações entre sociedade e Estado (Guerzovich & Schommer, 2016). No centro, os resultados potenciais da Rede OSB são fruto da interface desses três prismas, e

podem ser econômico-financeiros, sociais, políticos, éticos e outros, distribuindo-se nas diferentes dimensões sociais em que atua. A complexidade das interações entre os aspectos da identidade organizacional e os desafios e perspectivas do OSB eviden-

cia as controvérsias dessa organização em construção, pois essa rede de organizações expressa, em maior ou menor medida, os diversos antagonismos e ambiguidades dos contextos nos quais os OS se inserem.

Do total de 16 grupos de RS identificados nos três prismas, merecem destaque, no prisma das Relações sociedade-Estado, os temas Corrupção e Ineficiência Pública, com 50 registros, e Política e Partidarismo, com 39, que foram assim rotulados e interpretados por dois motivos. Primeiramente, porque a corrupção e a ineficiência são fenômenos que estão na origem da própria razão de ser de um OS e da motivação de seus voluntários. É a indignação com situações comumente encontradas pelos observadores que deu origem à própria Rede OSB. Em segundo lugar, a política e o apartidarismo estão na essência da ação voluntária na rede; a política como ação humana em grupo, compreendida pelos voluntários ouvidos como necessária na busca pela predominância do interesse coletivo.

Somando 20% do total de 448 registros de RS identificados no contexto do OSB, o destaque dado pelos entrevistados a esses dois grupos pode ser explorado em futuras pesquisas sobre a Rede OSB. A negação e descrença nos partidos são RS unânimes entre os entrevistados, conforme trechos sobre política partidária citados, o que pode indicar que o aparato normativo e o sistema partidário brasileiro talvez não estejam oferecendo espaços confiáveis para o debate de temas relevantes de interesse coletivo local.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O apartidarismo é visto como princípio fundamental da rede, que deliberadamente busca distanciar-se dos partidos políticos porque não vê na atuação dessas organizações um vislumbre de solução dos problemas sociais locais, tampouco um sincero desejo de defender o interesse público mais amplo. Porém, essa separação entre gestão e política não é coerente com a estratégia de atuação preventiva e colaborativa proposta pela rede. É como se um político que, antes, não merecesse credibilidade por ser filiado a um partido, mas depois de eleito passasse a merecer apoio do OS porque tornou-se gestor.

Ou seja, a negação da política partidária pelos OS não contribui, necessariamente, para a prevenção da corrupção ou a melhoria da eficiência pública que almejam. Afinal é dos partidos que sairão os representantes eleitos que, mais tarde, serão reeducados, orientados, fiscalizados e até mesmo denunciados pelos OS. A aproximação do OSB aos partidos políticos é um “desafio estratégico” (E6) e merece ser objeto de futuros estudos sobre a rede. Há um paradoxo relevante segundo o enfoque do pensamento complexo, entre o princípio apartidário e o princípio da participação social, com ampliação da representatividade como espaço público legítimo. Isso porque, ao excluir do debate determinado segmento (um partido político), o OS já não é mais um espaço tão participativo.

Além disso, negar as organizações partidárias não parece construir, a longo prazo, pontes duradouras entre a sociedade e o Estado, mas apenas demonstrar a dificuldade de a própria sociedade construir pontes para interagir entre ela mesma, a exemplo de organizações como os OS entre si e desses com os partidos políticos.

Por fim, a interpretação das RS características do OSB, sob uma perspectiva complexa, resultou na sistematização de aspectos de sua identidade, seus principais desafios e suas perspectivas organizacionais na ordenação da Rede OSB. Nesse sentido,

esta pesquisa pode contribuir com uma proposta de perfis característicos dos OS, conforme demonstrado no Quadro 2, elaborado a partir das RS sobre o perfil das lideranças e sobre controle social, além de outros aspectos identificados.

Quadro 2. Possíveis perfis de OS conforme perfis das lideranças locais

Perfil da liderança local	Principal linha de ação	Resultados principais	Bens públicos coproduzidos	Visão organizacional
Empresarial (habilidades empresariais)	Busca do aumento da competitividade, crescimento econômico local	Aumento do número de participantes em licitações	Eficiência, desenvolvimento econômico local	Estratégica-Gerencial
Técnico (habilidades técnicas: servidor público, aposentado, advogado, contador, engenheiro)	Fiscalização do Executivo e do Legislativo, com ênfase em compras e gastos	Economias em licitações e contratos suspensos, devoluções anuais do Legislativo etc.	Controle, transparência, economicidade, qualidade do serviço público	Tática-Operacional
Educador visionário (habilidades educacionais)	Mobilização social, educação para a cidadania, crianças e adultos	Escolas, alunos alcançados, cidadãos mobilizados, mais voluntários	Transparência, cidadania e participação	Estratégica
Político [não partidário] (habilidades inter-relacionais)	Acompanhamento das atividades políticas, principalmente legislativas, não incluindo gastos	Transparência do vereador, produção legislativa, presença em plenário	Cidadania, representatividade, legitimidade e transparência	Estratégica

Esses tipos de perfis identificados (OS empresarial, técnico, educador e/ou político) não são estanques, não ocorrem de forma isolada num mesmo OS, pois uma diretoria com quatro lideranças já pode ter um perfil misto, com todos esses aspectos bem distribuídos, permitindo ao OS atuar com mais abrangência. Ou podem haver, por exemplo, duas lideranças proeminentes em um mesmo OS, que, possivelmente, terá nessas duas linhas o seu perfil de trabalho.

REFERÊNCIAS

- Arruda, A. (2002). As representações sociais: Desafios de pesquisa. *Revista de Ciências Humanas*, (6), 09-23. doi:10.5007/%25x
- Arruda, A. (2005). Despertando do pesadelo: A interpretação. In Moreira, A. S. P.; Camargo, B.V.; Jesuíno, J.C.; & Nóbrega, S. M. (Orgs.), *Perspectivas teórico-metodológicas em representações sociais* (2a. ed., pp. 229-258). João Pessoa, PB: UFPB.

- Cellard, A. (2008). A análise documental. In J. Poupart, J.-P. Deslauriers, L.-H. Groulx, A. Laperrière, R. Mayer, & A. P. Pires, *A pesquisa qualitativa: Enfoques epistemológicos e metodológicos* (pp. 295-316). Petrópolis, RJ: Vozes.
- Creswell, J. W. (2010). *Projetos de pesquisa: Métodos qualitativos, quantitativos e mistos* (3a. ed.). Porto Alegre, RS: Artmed.
- Crubelatte, J. M. (2004). Participação como controle social: Uma crítica das estruturas organizacionais flexíveis. *RAE-eletrônica*, 3(2). Recuperado de www.rae.com.br/electronica/index.cfm?FuseAction=Artigo&ID=1611&Secao=FOR.ESTCRI&V.
- Demo, P. (1992). *Cidadania Menor - algumas indicações quantitativas de nossa pobreza política*. Petrópolis, RJ: Vozes.
- Denhardt, J. V., & Denhardt, R. B. (2003). *The new public service: Serving rather than steering*. New York, NY: M.E. Sharpe.
- Denhardt, R. B. (2012). *Teorias da Administração Pública*. São Paulo, SP: Cengage Learning.
- Doin, G. A., Dahmer, J., Schommer, P. C., & Spaniol, E. L. (2012). *Mobilização social e coprodução do controle: O que sinalizam os processos de construção da lei da ficha limpa e da Rede OSB de controle social*. *Pensamento & Realidade*, 27(2), 56-79.
- Escola Nacional de Administração Pública. (2015). *Curso de Controle Social e Cidadania*. De Bona, Rodrigo da Silva; Kischlat, Everton, & Cortes, Rebecca (Conteudistas). Brasília: ENAP. Recuperado de <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/2719>.
- Etkin, J. R., & Schvarstein, L. (2005). *Identidad de las organizaciones: invariância y cambio* (6a. reimpressão). Buenos Aires: Paidós. (Obra original publicada em 1989)
- Favretto, J., & Riccio, E. L. (2017). *Observatório Social do Brasil em números (E-Book)*. UNOESC, FEA/USP e TECSI (Eds.). Recuperado de <http://osbrasil.org.br/wp-content/uploads/2017/04/e-book-OSB-06-04-2017-2.pdf>.
- Godoi, C. K., & Mattos, P. L. C. L. (2006). Entrevista qualitativa: Instrumento de pesquisa e evento dialógico. In C. K. Godoi, R. Bandeira-de-Mello, & A. B. da Silva, (Orgs.), *Pesquisa Qualitativa em estudos organizacionais – paradigmas, estratégias e métodos* (pp. 301-323). São Paulo, SP: Saraiva.
- Godoy, A. S. (2006). Estudo de caso qualitativo. In C. K. Godoi, R. Bandeira-de-Mello, & A. B. da Silva (Orgs.), *Pesquisa Qualitativa em estudos organizacionais – paradigmas, estratégias e métodos* (pp. 115-146). São Paulo: Saraiva.
- Guerzovich, F., & Schommer, P. C. (2016). *Four ways in which social accountability and open government interventions bridge the state and society*. 12th ISTR Conference – Ersta Sköndal University College. Suécia: ISTR Conference Working Paper Series, Vol. X.
- Heidemann, F. G. (2009). Ética de responsabilidade: Sensibilidade e correspondência a promessas e expectativas contratadas. In F. G. Heidemann, & J. F. Salm (Orgs.), *Políticas*

públicas e desenvolvimento: Bases epistemológicas e modelos de análise (pp. 301-309). Brasília, DF: UnB.

Jodelet, D. (2001). Representações Sociais: Um domínio em expansão. In D. Jodelet (Org.). *As representações sociais* (pp. 187-203). Rio de Janeiro, RJ: UERJ.

Jodelet, D. (2009). O movimento de retorno ao sujeito e a abordagem das representações sociais. *Sociedade e Estado*, 24(3), 679-712. doi:10.1590/S0102-69922009000300004

Jodelet, D. (2011). Sobre o movimento das representações sociais na comunidade acadêmica brasileira. *Temas em Psicologia*, 19(1), 19-26.

Jovchelovitch, S. (2008). Vivendo a vida com os outros: Intersubjetividade, espaço público e Representações Sociais. In P. A. Guareschi, & S. Jovchelovitch. (Orgs). *Textos em Representações Sociais* (10a. ed., pp. 63-85). Petrópolis, RJ: Vozes.

Jovchelovitch, S., & Priego-Hernandez, J. (2013). *Sociabilidades subterrâneas: Identidade, cultura e resistência em favelas do Rio de Janeiro*. Brasília, DF: Unesco.

Lopes, M. J. M., & Bueno, A. L. M. (2007). Saúde Pública é...: Permanências e modernidades nas representações de universitários. *Saúde e Sociedade*, 16(3), 92-101. doi:10.1590/S0104-12902007000300009

Morin, E. (1991). *O método IV. As ideias: Sua natureza, vida, habitat e organização*. Portugal: Publicações Europa-América.

Morin, E. (1998). *Ciência com consciência* (2ª ed.) Rio de Janeiro, RJ: Bertrand Brasil.

Morin, E. (2015). *Introdução ao pensamento complexo* (5ª ed.). Porto Alegre, RS: Sulina.

Morin, E., & Kern, A. B. (1995). *Terra-pátria*. Porto Alegre, RS: Sulina.

Moscovici, S. (2015). *Representações sociais: Investigações em psicologia social* (11a. ed.). Petrópolis, RJ: Vozes.

Nogueira, F. A., & Alves, M. A. (2014). Associações civis podem ser escolas democráticas? Efeitos de algumas características organizacionais. *Administração Pública e Gestão Social*, 6(1), 2-10. doi:10.21118/apgs.v6i1.584

O'Donnell, G. (1998). Accountability horizontal e novas poliarquias. *Lua Nova*, (44), 27-57. doi:10.1590/S0102-64451998000200003

Observatório Social do Brasil. (2017a). *Institucional*. Recuperado de <http://osbrasil.org.br/observatorios-pelo-brasil>.

Observatório Social do Brasil. (2017b). *Ato Administrativo no. 001-2017*. Recuperado de http://osbrasil.org.br/wp-content/uploads/2017/01/OSB_ato-admvo-001.17_altera%C3%A7%C3%A3o-de-repres.-unadmva_.SC_.pdf.

Ostrom E. (1996). Crossing the great divide: Coproduction, synergy and development. *World Development*, 24(6), 1073-1087. doi:10.1016/0305-750X(96)00023-X

Rocha, A. C. (2011). Accountability na Administração Pública: Modelos teóricos e abor-

dagens. *Contabilidade, Gestão e Governança*, 14(2), 82-97.

Rocha, A. C., Spaniol, E. L., Schommer, P. C., & Sousa, A. D. de. (2012). *A coprodução do controle como bem público essencial à accountability*. XXXVI EnANPAD. São Paulo: ANPAD, 22-26.

Schommer, P. C. (2014). State-Society Relationships in Brazil: Institutional architecture, accountability and coproduction of the public good. In P. M. E Mendonça, M. A. Alves., & F. A. Nogueira. (Orgs.), *The Institutional Architecture of Support to Civil Society Organizations in Brazil* (pp. 181-205). São Paulo, SP: FGV.

Schommer, P. C., Rocha, A. C., Spaniol, E. L., Dahmer, J., & Sousa, A. D. (2015). Ac-

countability and co-production of information and control: Social observatories and their relationship with government agencies. *Revista de Administração Pública*, 49(6), 1375-1400.

Sierra, F. (1998). Función y sentido de la entrevista cualitativa en investigación social. In L. J. G. Cáceres. (Coord.). *Técnicas de investigación en sociedad, cultura y comunicación* (pp. 277-346). México: Prentice Hall.

Vergara, S. C. (2010). *Métodos de pesquisa em Administração* (4a. ed.). São Paulo, SP: Atlas.

Wood, T., Jr., & Caldas, M. P. (1997). Identidade Organizacional. *RAE-Revista de Administração de Empresas*, 37(1), 6-17.

TRANSPARÊNCIA GOVERNAMENTAL NOS ESTADOS E GRANDES MUNICÍPIOS BRASILEIROS: UMA “DANÇA DOS SETE VÉUS” INCOMPLETA?

GOVERNMENT TRANSPARENCY IN BRAZILIAN STATES AND LARGE MUNICIPALITIES: AN INCOMPLETE “SEVEN VEILS BELLY DANCE”?

TRANSPARENCIA GUBERNAMENTAL EN LOS ESTADOS Y GRANDES MUNICIPIOS BRASILEÑOS: ¿UNA “DANZA DE LOS SIETE VELOS” INCOMPLETA?

RESUMO

Este artigo visa a examinar a transparência do Poder Executivo nos Estados e grandes municípios brasileiros, com o objetivo de mostrar um panorama desse aspecto nos portais governamentais. Partimos do pressuposto de que a transparência não é completa e seria desigual entre governos, o que se confirmou na análise dos resultados. Para a coleta dos dados, foi desenvolvido o modelo de investigação com base em pesquisas anteriores, códigos de boas práticas de agências e ONGs nacionais e internacionais e na legislação brasileira. Os achados apontam para transparência incompleta, tanto na esfera municipal quanto na estadual, e voltada principalmente para o atendimento das exigências legais. Os resultados também apontam desigualdade na transparência dos governos observados.

PALAVRAS-CHAVE: Transparência, governo, portais eletrônicos, dados públicos, *accountability*.

Taiane Ritta Coelho^{1,2}

taianercoelho@gmail.com

ORCID: 0000-0003-2607-0704

Thomaz Anderson Barbosa da Silva¹

thomazanders@gmail.com

ORCID: 0000-0001-6192-0503

Maria Alexandra Cunha¹

alexandra.cunha@fgv.br

ORCID: 0000-0002-2022-0030

Marco Antonio Carvalho Teixeira¹

marco.teixeira@fgv.br

ORCID: 0000-0003-3298-8183

¹ Fundação Getúlio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil

² Universidade Federal do Paraná, Curitiba, PR, Brasil

Submetido 12.01.2018. Aprovado 07.08.2018

Avaliado pelo processo de *double blind review*

DOI: <http://dx.doi.org/10.12660/cgpc.v23n75.73447>

Esta obra está submetida a uma licença Creative Commons

ABSTRACT

This paper aims at examining the transparency of executive power in Brazilian states and large municipalities, presenting an overview of transparency in governmental portals. We start from the assumption that transparency is not complete and would be unequal among governments, which was confirmed in the analysis of results. The research model was developed based on previous studies, codes of good practice prepared by national and international agencies and NGOs, and Brazilian legislation. The findings point to incomplete transparency, both at state and municipal levels, and focused primarily on meeting legal requirements. The results also point out that there is inequality in the transparency of observed governments.

KEYWORDS: *Transparency, government, electronic portals, web content analysis, public data, accountability.*

RESUMEN

Este artículo tiene como objetivo presentar el panorama de la transparencia en los portales gubernamentales de los estados y grandes municipios brasileños. También busca identificar el perfil de los estados y municipios con relación a la transparencia de la gestión pública, a través del análisis de clúster. El modelo de investigación fue desarrollado con base en estudios anteriores, códigos de buenas prácticas elaborados por agencias y ONGs nacionales e internacionales y la legislación brasileña. Los resultados muestran transparencia incompleta, tanto en la esfera municipal como en la estatal, y orientada principalmente a la atención de exigencias legales. Los resultados también señalan que hay desigualdad entre la transparencia de los gobiernos observados.

PALABRAS CLAVE: *Transparencia, gobierno, portales electrónicos, datos públicos, accountability.*

INTRODUÇÃO

O campo de estudos sobre transparência tem atraído a atenção de pesquisadores, gestores públicos e profissionais de diversas áreas do conhecimento. A transparência e o direito de acesso às informações governamentais são internacionalmente considerados como essenciais para várias funções da democracia (Bertot, Jaeger, & Grimes, 2012). No Brasil, a transparência na gestão pública também tem sido objeto de interesse acadêmico e profissional, e ganhou notoriedade com a imposição de obrigações aos governos pela edição de sucessivas leis: a Lei Complementar nº 101/2000 (Lei da Responsabilidade Fiscal – LRF); a Lei Complementar nº 131/2009 (Lei da Transparência, que acrescenta dispositivos à LRF); e a Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação – LAI).

Neste trabalho é mostrado um panorama da transparência dos Estados e grandes muni-

cípios brasileiros. O que motivou este estudo foi a percepção de que, nas duas últimas décadas, se por um lado houve avanços significativos na transparência pública trazidos com novos cenários legislativo e tecnológico, por outro, tais avanços são incompletos e desiguais, principalmente quando se faz uma análise comparada de diferentes governos brasileiros.

Para ilustrar o pressuposto acima apresentado, foi escolhida a dança dos sete véus como metáfora deste cenário. Em árabe, véu (*hijab*) significa ‘aquilo que separa duas coisas’. Na dança, a retirada de cada um dos véus vai revelando o que está escondido, sugerindo um ritual de purificação e uma experiência de descoberta da realidade por meio da revelação gradual de véus cada vez mais claros. A retirada gradativa dos véus não é aleatória, embora as cores e os tamanhos dos panos sejam preestabelecidos conforme as preferências de cada dançarina a partir dos movimentos e das reações que gostaria de

causar na plateia. Quando se olha para os governos brasileiros vê-se que, embora alguns véus já tenham sido retirados, o ritual ainda não chegou ao fim. Mesmo que os governos - já tenham começado a sua própria dança dos sete véus, vê-se que cada um deles está em uma etapa diferente, dando a impressão de que, para algumas gestões públicas, o desnudar-se é mais difícil do que para outras.

Neste artigo, a transparência governamental foi observada pelo exame sistemático do conteúdo dos *websites* (inclusive dos portais de transparência) de cada uma das administrações públicas pesquisadas. Na esfera municipal, observaram-se os sites das capitais brasileiras e dos municípios com população acima de 400 mil habitantes. No âmbito estadual, foram analisados os sites de todos os Estados, incluindo o DF. Também foram identificados diferentes perfis de Estados e municípios em relação à transparência da gestão pública, agrupando-os em diferentes clusters.

O modelo de investigação utilizado neste trabalho diferencia-o de outros já publicados (Armstrong, 2011, Bodart et al., 2012, Cruz et al., 2012, Frick, 2008, Jacques et al., 2013, Marengo & Diehl, 2011, Raupp & Pinho, 2011). A investigação não se limita à prestação de contas ou aos relatórios fiscais, mas considera também elementos relacionados aos canais de comunicação com o cidadão, às facilidades oferecidas, às informações gerais disponibilizadas e à acessibilidade aos dados. Este estudo também avança em relação aos de Bodard et al. (2012) e Cruz et al. (2012), incluindo os Estados da Federação na amostra e agregando diferentes indicadores ao modelo de investigação, confor-

me esses autores sugeriram.

O governo brasileiro atribui também importância ao tema. Os sites de combate à corrupção do Ministério Público Federal (<http://combateacorrupcao.mpf.mp.br/ranking>) e Brasil Transparente, da Controladoria Geral da União, (<http://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/escala-brasil-transparente>) ainda que tenham foco relacionado à natureza dos órgãos que hospedam, portanto diferente deste trabalho, são importantes fontes de consulta para os interessados no tema.

Para apresentação da investigação, após a introdução é definido o conceito de transparência que orientou o estudo e é descrito o papel da tecnologia para a transparência. Em seguida, são mostrados o desenvolvimento do instrumento de coleta de dados e os procedimentos de amostragem, coleta e análise de dados. Logo após, vem o desenho do panorama de transparência dos portais governamentais e o perfil dos Estados e municípios. Ao final, são discutidos os resultados e colocadas as considerações, que elencam as limitações, contribuições, bem como sugestões de estudos futuros.

TRANSPARÊNCIA E TECNOLOGIA

Transparência, neste estudo, refere-se ao grau de disponibilidade de informação sobre uma agência ou governo acessível por todos os cidadãos e que permita que estes possam monitorar e controlar o funcionamento desta agência ou deste governo. O conceito foi delimitado a partir de diversas definições presentes na literatura.

Há falta de definição única do termo na li-

teratura, o que leva por vezes a análises realizadas em nível abstrato (Liem, 2007). A transparência é vista por vários autores como conceito amplo e de difícil descrição (Grimmelikhuijsen, 2009, Moon & Bersch, 2013), normalmente associada à disponibilidade, publicidade e abertura dos dados do governo e à *accountability* (Ribeiro et al., 2011). Porém, é possível encontrar diversas definições e, a partir delas, observar características que envolvem o tema.

Pode-se tratar transparência como uma relação horizontal entre o governo e o cidadão, permitindo o que é melhor para todos (Grimmelikhuijsen, 2009). Alguns autores associam transparência ao acesso ou à disponibilidade de informação, tornando-os públicos e possibilitando assim seu acesso por qualquer cidadão (por exemplo, Armstrong, 2011, Cruz et al., 2012, Grimmelikhuijsen et al., 2013, Ribeiro, Matheus & Vaz, 2011, Sol, 2013). Há quem a associe ainda à abertura das informações governamentais ao público externo ou à disponibilidade gratuita da informação.

Existem outros grupos de autores que caracterizam transparência pública como a possibilidade de monitoramento e controle das ações governamentais por parte dos cidadãos (Halachmi & Greiling, 2013, Grimmelikhuijsen et al., 2013, Jacques et al., 2013). Assim, a transparência acontece à medida que uma entidade revela informações relevantes sobre seu próprio processo decisório, seus procedimentos, seu funcionamento e seu desempenho, de forma a subsidiar o processo decisório do cidadão (Grimmelikhuijsen et al., 2013).

Há, ainda, aqueles autores que associam

transparência diretamente ao conceito de *accountability* (por exemplo, Grimmelikhuijsen, 2012, Loureiro, Teixeira & Prado, 2008, Marengo & Diehl, 2014, Raupp & Pinho, 2011, Ribeiro, Matheus & Vaz, 2009). Para estes, *accountability* é definida como a obrigação de os funcionários públicos informarem sobre o uso dos recursos públicos, ato que possibilita a responsabilização do governo, com a finalidade de atender aos objetivos de desempenho anteriormente declarados (Behn, 2001, Bovens, 2007). Como afirmado por Pinho (2008, p. 478), a “(...) responsabilidade democrática exige que os governos aumentem a transparência, divulgando mais informações para os cidadãos, promovendo o controle das despesas públicas e prevenção da corrupção e desperdício de recursos públicos”.

Contudo, sobre esse ponto, neste estudo há o entendimento de que a transparência é uma condição necessária, mas não suficiente, para assegurar maior *accountability* (Halachmi & Greiling, 2013). Foi notado que transparência e *accountability* não são conceitos sinônimos, uma vez que *accountability* implica um sistema de responsabilidades mútuas no qual uma rede de relações de poder institucionalizadas determina racionalmente o comportamento dos agentes políticos (O’Donnell, 1991).

Quanto aos efeitos que a transparência pode trazer para a administração pública, pode-se dizer que há, em maior número, uma visão otimista, mas há registros de uma outra, pessimista. Embora a maioria dos autores reconheça que há muitos efeitos positivos, outros chamam a atenção para alguns aspectos negativos.

Os “otimistas” abordam diversos aspectos positivos. Para Niklas Luhmann (2000), por exemplo, a transparência é um primeiro e necessário passo para restaurar a confiança dos cidadãos no governo. Ela cria uma cultura de abertura, o que proporciona efeitos de confiança (Meijer, 2009). A transparência pode servir ainda para limitar ou prevenir muitas oportunidades de comportamento corrupto (Bertot et al., 2012) e aumenta a exposição das operações do governo ao escrutínio dos vários componentes do sistema político (Moon, 2002, Tolbert & Mossberger, 2006).

Muitos decisores políticos e estudiosos da área veem a transparência como um facilitador da boa governança (Hood, 2006) por causa do estímulo ao melhor desempenho e aumento da eficiência na alocação dos recursos (Meijer, 2009; Sol, 2013). A transparência torna-se assim uma ferramenta para monitorar e avaliar o desempenho dos representantes, dos servidores públicos e das políticas governamentais. Além disso, é um componente importante da boa governança e da qualidade institucional (Acemoglu et al., 2002, Kaufman & Kraay, 2002). Juntamente com o direito de acesso à informação do governo, a transparência é considerada essencial para a participação democrática (Bertot, Jaeger, & Grimes, 2010) porque, com melhor entendimento das operações do governo, os cidadãos poderão ter maior capacidade de influenciar nas prioridades definidas e nos procedimentos operacionais adotados (Halachmi & Greiling, 2013).

Por outro lado, os “pessimistas” assumem uma postura mais crítica e dizem que a transparência pode ocasionar a redução na eficiência administrativa e retardar as ope-

rações do governo devido à reduzida capacidade operacional que resulta do consumo de recursos já escassos, aumentando os custos (Liem, 2007, Halachmi & Greiling, 2013). Ela pode, ainda, comprometer a prestação de contas, facilitando o jogo político e reduzindo a legitimidade de um determinado governo (Bovens, 2007; Halachmi & Greiling, 2013). Liem (2007) observou que a maior objeção contra a transparência é que pode ocasionar a redução na eficiência administrativa. Por exemplo, pode tornar algumas ações administrativas mais eficazes, porém os mesmos esforços podem aumentar o custo marginal das operações do governo, principalmente quando há implicações nos recursos que são consumidos para alcançar a transparência (Halachmi & Greiling, 2013).

Desta forma, a disponibilidade de informações poderia tornar os procedimentos mais burocráticos em vez de aproximá-los dos cidadãos (Liem, 2007). Para Bovens, “não há uma relação absoluta proporcional entre transparência e legitimidade” (2005, p. 195). Ainda segundo o autor, o aumento da transparência pode comprometer a *accountability*. O excesso de informação ou de muitos detalhes pode ser usado deliberadamente para intimidar e cercear o escrutínio público e a revelação de escândalos ou de algo que pode sugerir sua possível existência, além de poder ter o objetivo de reduzir a legitimidade de um determinado governo ou um arranjo de governança (Halachmi & Greiling, 2013). A transparência pode levar ainda à desmistificação do governo, convidando a desafios desnecessários e reduzindo as ações governamentais (Grimmelikhuisen, 2012). Para Dror (2000), a transparência é semelhante ao que os gregos chamavam de um fármaco, um material que cura, mas só

quando “tomada” na dose certa.

É importante também citar que as tecnologias de informação e comunicação (TIC) oferecem novas maneiras de aumentar a transparência no governo (Halachmi & Greiling, 2013), pois permitem que se armazenem e divulguem grandes quantidades de dados a baixo custo (Meijer, 2007; 2009), dando possibilidades aos cidadãos de inspecionar o que as agências estão fazendo quase em tempo real. Como resultado, os *websites* tornam-se ferramenta importante para a transparência, permitindo que as organizações governamentais forneçam as informações pró-ativamente (Meijer, 2009). Nesse sentido, as mídias sociais têm tido um efeito transformador sobre as maneiras pelas quais as pessoas interagem umas com as outras e com os governos, bem como nas maneiras pelas quais os governos podem promover a transparência (Bertot, Jaeger, & Grimes, 2012). Mediada pelas TIC, a transparência visa a melhorar a prestação de contas públicas e permite que terceiros acessem e fiscalizem as ações do governo. A melhor informação, por sua vez, capacita os cidadãos e, portanto, leva a administrações públicas mais democráticas e mais confiáveis (Grimmelikhuisen, 2012, Meijer, 2009). Desta forma, o acesso à informação pode diminuir a assimetria entre a sociedade e o governo (Angélico & Teixeira, 2012), tornando-se um dos instrumentos mais eficazes para a construção de uma democracia efetiva (Akutsu & Pinho, 2002).

ASPECTOS METODOLÓGICOS

Esta investigação foi realizada a partir da utilização de um conjunto de métodos quantitativos e qualitativos, com os quais

se pôde desenvolver um panorama nacional sobre a transparência governamental nas esferas municipais e estaduais em perspectiva comparada. Enquanto na esfera estadual foram analisados todos os Estados brasileiros, além do Distrito Federal (DF), na municipal foram selecionadas todas as capitais e, ainda, todas as cidades com população total acima de 400 mil habitantes (prospecção IBGE). Os municípios maiores reúnem melhores condições e estrutura para a implantação de portais eletrônicos (Pinho, 2007; Styles & Tennyson, 2006) e por este motivo foram escolhidos para conter a amostra desta pesquisa.

O trabalho de investigação foi desenvolvido em três etapas formais: desenvolvimento do instrumento, coleta de dados e tratamento dos dados. Nas seções que se seguem, estas etapas estão melhor descritas, mas remarca-se que os dados foram coletados por meio de um processo de observação sistemática dos portais governamentais, com aplicação de um formulário de pesquisa construído neste projeto. Os dados foram coletados no período de dezembro de 2014 a março de 2015, a partir do trabalho conjunto de cinco pesquisadores. Foi examinada a disponibilidade de conteúdo e registros fornecidos em *websites* do governo (portais) dos 26 Estados brasileiros, do DF e de 59 municípios (26 capitais estaduais e 33 municípios com mais de 400 mil habitantes). O portal do Estado de Sergipe estava indisponível no momento da coleta e, portanto, não foi incluído na análise. Ao final, 85 portais governamentais foram investigados durante mais de 200 horas de observação.

Desenvolvimento do instrumento de coleta de dados

O instrumento de investigação foi elaborado de acordo com o conceito de transparência levantado na literatura. Ao invés de adotar um modelo preexistente, optou-se por construir um modelo próprio devido ao interesse dos pesquisadores em verificar a transparência em um sentido amplo, a partir de dimensões que fossem além dos aspectos orçamentário e fiscal. E nesse sentido não foi encontrado um único instrumento que contemplasse todos os itens desejados.

A construção do instrumento seguiu todos os passos sugeridos por Hoppen et al. (1996). Segundo os autores, é importante efetuar um conjunto de validações e pré-teste ao utilizar instrumentos de medida não validados, como no caso desta pesquisa. A primeira validação efetuada foi a de conteúdo, constituída por duas fases: a elaboração dos enunciados e o seu refinamento. Primeiramente, os enunciados que compõem o instrumento foram baseados na revisão de literatura pertinente ao fenômeno, ou seja, todos os aspectos do atributo que está sendo medido foram considerados. Após a elaboração, realizou-se um *workshop* com especialistas da academia (EACH-USP; FGV-EAESP; FGV-Direito SP) e da prática (W3C e CGI.br), que julgaram a pertinência, clareza e completude do instrumento. Na sequência, foi realizado o primeiro teste do instrumento.

Os itens que compõem o instrumento têm como referência as experiências de pesquisas que se propuseram a investigar portais governamentais para avaliar a transparência (Alves & Sousa, 2011; Armstrong, 2011; Cruz et al., 2012; Cruz, Silva; Jacques et al., 2013; Marengo & Diehl, 2011; Raupp e Pinho, 2011), a legislação brasileira aplicável

(LRF – LC 131/09 e LAI – Lei 12.527/11) e os códigos de boas práticas desenvolvidos por agências e organizações não-governamentais nacionais e internacionais, como Comitê Gestor da Internet (CGI); Contas Abertas; Organização das Nações Unidas (ONU); W3C; *Transparencia Internacional Española* (ITA); Sunlight Foundation; Controladoria Geral da União (CGU). Ao todo, 448 sentenças extraídas dos instrumentos encontrados foram submetidas a uma análise de conteúdo e agrupadas em categorias conforme seu significado. Ao encontrar mais de uma sentença com o mesmo significado, manteve-se apenas uma, guardando a fonte de todos os autores que a ela fizeram menção. Desse trabalho, resultaram 138 sentenças sobre transparência, que foram organizadas e compuseram uma primeira versão do instrumento de observação.

A versão final do instrumento de pesquisa categorizou as sentenças elaboradas em sete diferentes categorias: formas de comunicação; perfis em redes sociais; informações de contato; facilidades oferecidas; informações de acesso; informações gerais; e, por fim, prestações de contas. Os gráficos apresentam o resumo dos indicadores em cada categoria analisada.

As duas primeiras (formas de comunicação e perfis em redes sociais) estão associadas aos meios de comunicação entre governo e cidadão, uma vez que o elemento interativo – e até mesmo o participativo – é visto por alguns acadêmicos como indicadores de transparência. Raupp e Pinho (2011) e Jacques et al. (2013), por exemplo, olharam para a existência de canais de comunicação (desde os mais básicos, como o telefone, até os mais formais, como a ouvidoria, pas-

sando por alguns mais interativos, como os chats) e para a presença nas redes sociais. Há também, uma preocupação com a existência de um espaço destinado à denúncia, vinculada à responsabilização (Frick, 2008). Na categoria informações de contato, Raupp e Pinho (2011) e o GCI (2014) chamaram a atenção para a importância da publicação de informações que permitam aos usuários contatarem o governo de forma direta; por exemplo, a disponibilização de números de telefones e endereços, com os respectivos horários de atendimento ao público.

Em seguida é enfocada a categoria associada à oferta de ferramentas e demais auxílios capazes de facilitar o acesso às informações. Neste sentido, busca-se identificar a existência de ferramentas de suporte – por exemplo, mapa do site, ferramenta interna de busca (Cruz, Silva, & Santos, 2009; ITA, 2014; Marengo & Diehl, 2011; Raupp & Pinho, 2011).

A categoria seguinte, associada às informações de acesso, busca identificar as funcionalidades que o portal possui para facilitar o acesso do usuário. São avaliadas questões tais como a receptividade do site à participação dos usuários, com materiais de treinamento (Alves & Sousa, 2011; Raupp & Pinho, 2011) e links para outros portais (Raupp & Pinho, 2011). Também foi considerado se o portal facilita o acesso aos portadores de necessidades especiais (Alves & Sousa, 2011; Cruz et al., 2012; Marengo & Diehl, 2011).

A penúltima categoria representa as informações gerais. Apesar de a transparência estar muito vinculada à questão contábil e financeira, a ela não se limita. Desta for-

ma, além das leis orçamentárias, um órgão transparente também deve divulgar informações institucionais e outras mais gerais. Entre elas: informação sobre os representantes (Armstrong, 2011; Cruz et al., 2012; ITA, 2014; Jacques, et al., 2013) e sobre o próprio município, Estado ou país (Armstrong, 2011; Jacques et al, 2013).

E, por último, está a categoria que considera a prestação de contas. No que diz respeito aos conteúdos a serem tornados transparentes, a prestação de contas materializa-se na divulgação da execução orçamentária e da gestão dos ativos e das dívidas do ente federativo de que se trate (Cruz et al., 2012); nas publicações relacionadas a licitações e contratos; e na divulgação do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária anual.

Coleta dos dados

A observação dos sites foi feita seguindo procedimentos-padrão. No acesso ao portal do governo pesquisado, a busca pelo conteúdo era feita a partir de *links* na página principal e no portal da transparência. Para as informações não localizadas, era usado o serviço de busca do site e, caso ainda assim não fossem encontradas, uma nova busca era feita, utilizando a pesquisa avançada da plataforma Google, filtrando somente os resultados contidos dentro do endereço do portal.

Para garantir a completude dos dados, foi realizada uma etapa de *double check* por dois pesquisadores, que conferiram todas as respostas para cada indicador observado. Os dados eram informados em um formulário contendo todas as variáveis a serem obser-

vadas, por site.

Tratamento dos dados coletados

Uma vez determinados o instrumento de coleta de dados e os parâmetros a serem investigados, partiu-se para a elaboração de um Índice de Transparência (IT) que fosse capaz, inclusive, de permitir uma análise comparada entre governos com diferentes realidades conjunturais. O IT criado é composto pelo somatório dos índices específicos de cada uma das sete categorias que compõem o instrumento de coleta de dados. Os índices específicos, por sua vez, foram calculados a partir da soma da pontuação atribuída pelos itens observados existentes sobre a pontuação máxima da categoria. Por exemplo, o Índice de Informações de Acesso (IA) é composto pela soma dos itens presentes no portal, dividida pela pontuação máxima desta categoria (cinco). Assim, todos os índices variam entre 0 e 1 e possuem pesos iguais.

A pontuação de cada item dos índices espe-

cíficos foi atribuída seguindo uma lógica binária, sendo 1 (um) a existência do item no site e 0 (zero), a não existência. No entanto, em alguns casos, viu-se a necessidade de criar uma categoria intermediária (com o valor de 0,5) para indicar que apenas parte do conteúdo relacionado àquele item estava disponível.

Os dados provenientes da observação dos sites foram tabulados em uma planilha. As análises foram feitas com o auxílio do software SPSS 17.0®, sendo utilizadas técnicas de estatística descritiva, de análise de clusters e de regressão.

Para a análise de clusters, optou-se por usar dados primários como variáveis aglutinadoras (índices de desempenho dos governos municipais e estaduais para cada categoria que compõem o IT) e dados secundários como variáveis descritivas (indicadores socioeconômicos dos municípios e Estados). No Quadro 1, é possível visualizar todas as variáveis utilizadas para a análise.

Quadro 1 - Descrição das variáveis que compõem a análise de clusters

Variáveis aglutinadoras - pontuação de cada categoria do IT	
Formas de Comunicação (FC)	Canais de comunicação abertos pelo governo ao cidadão.
Presença nas Redes Sociais (PRS)	Mecanismos que permitem ao cidadão/usuário se conectar com o governo via redes sociais
Informações de Contato (IC)	Permitem ao usuário contatar o governo
Facilidades (F)	Funcionalidades que facilitam o acesso e uso do portal governamental
Informações de Acesso (IA)	Indicador da existência das funcionalidades que facilitam acesso
Informações Gerais (IG)	Disponibilidade de informações gerais sobre uma área particular do governo e seus representantes políticos
Prestação de Contas (PC)	Mecanismos de controle e acompanhamento dos atos públicos
Variáveis descritivas - indicadores socioeconômicos	
PIB per capita	Indicador do nível de atividade econômica do município/Estado por hab. (R\$)
Renda per capita	Indicador do nível de atividade econômica do município/Estado por hab. (R\$)
IDH	Índice que mede o nível de desenvolvimento humano a partir de indicadores de educação, longevidade e renda.
Região	Variável categórica decorrente do agrupamento dos municípios de acordo com a região geográfica onde se situa o Estado/município.
População	População estimada para o ano de 2014, segundo o IBGE

Para determinar os clusters, foi utilizado o método *k-means*. O propósito da clusterização é extrair grupos de elementos que exibem máxima similaridade dentro do *cluster* (homogeneidade interna) e maior dissimilaridade entre os *clusters* (heterogeneidade externa) (Hair, Black, Babin, & Anderson, 2009). Os resultados encontrados são apresentados a seguir e conduzem à discussão e às recomendações desta pesquisa.

APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS

Primeiramente, apresenta-se o panorama de transparência dos Estados (incluindo DF) e dos grandes municípios brasileiros. Em seguida, os resultados da análise de *cluster*.

A transparência nos Estados e nos grandes municípios brasileiros

A Tabela 1 apresenta as estatísticas descritivas das categorias que compõem o Índice de Transparência (IT).

TRANSPARÊNCIA GOVERNAMENTAL NOS ESTADOS E GRANDES MUNICÍPIOS BRASILEIROS: UMA “DANÇA DOS SETE VÉUS” INCOMPLETA?

Tabela 1. Panorama de transparência – estatística descritiva

Categorias	Pontuação máxima	Média		Valor mínimo		Valor máximo		Desvio-padrão	
		Estados e DF	Municípios	Estados e DF	Municípios	Estados e DF	Municípios	Estados e DF	Municípios
FC	1,00	0,62	0,5	0,62	0,17	0,62	0,66	0,62	0,16
PRS	1,00	0,57	0,58	0,31	0,19	0,88	0,94	0,17	0,17
IC	1,00	0,67	0,80	0	0,17	1,00	1,00	0,31	0,23
F	1,00	0,54	0,49	0,17	0,17	1,00	0,83	0,24	0,21
IA	1,00	0,68	0,59	0,20	0,20	1,00	1,00	0,21	0,18
IG	1,00	0,78	0,70	0,61	0,33	0,89	0,89	0,08	0,13
PC	1,00	0,72	0,59	0,52	0,25	0,88	0,89	0,11	0,15
IT	7,00	4,58	4,33	2,96	2,49	6,25	5,92	0,81	2,49

Comparando a média geral de IT nos níveis estadual e municipal, não se percebeu grande variação: enquanto a média nos Estados brasileiros foi de 4,58 pontos, dos municípios foi 4,33, representando ambos os índices algo em torno de 65% da pontuação máxima a ser obtida (7). Viu-se, contudo, que há altas dispersões entre as pontuações mínimas e as máximas.

No nível estadual (Gráfico 1), os Estados da região Norte e Nordeste receberam pontuações mais baixas do que os das demais regiões em praticamente todos os índices (exceto IA). Já entre os municípios (Gráfico 2), foram as regiões Norte e Centro-Oeste que receberam menores pontuações (exceto PC e IC, em que o Centro-Oeste superou os índices do Nordeste).

Gráfico 1. Categorias de transparência – Estados + DF

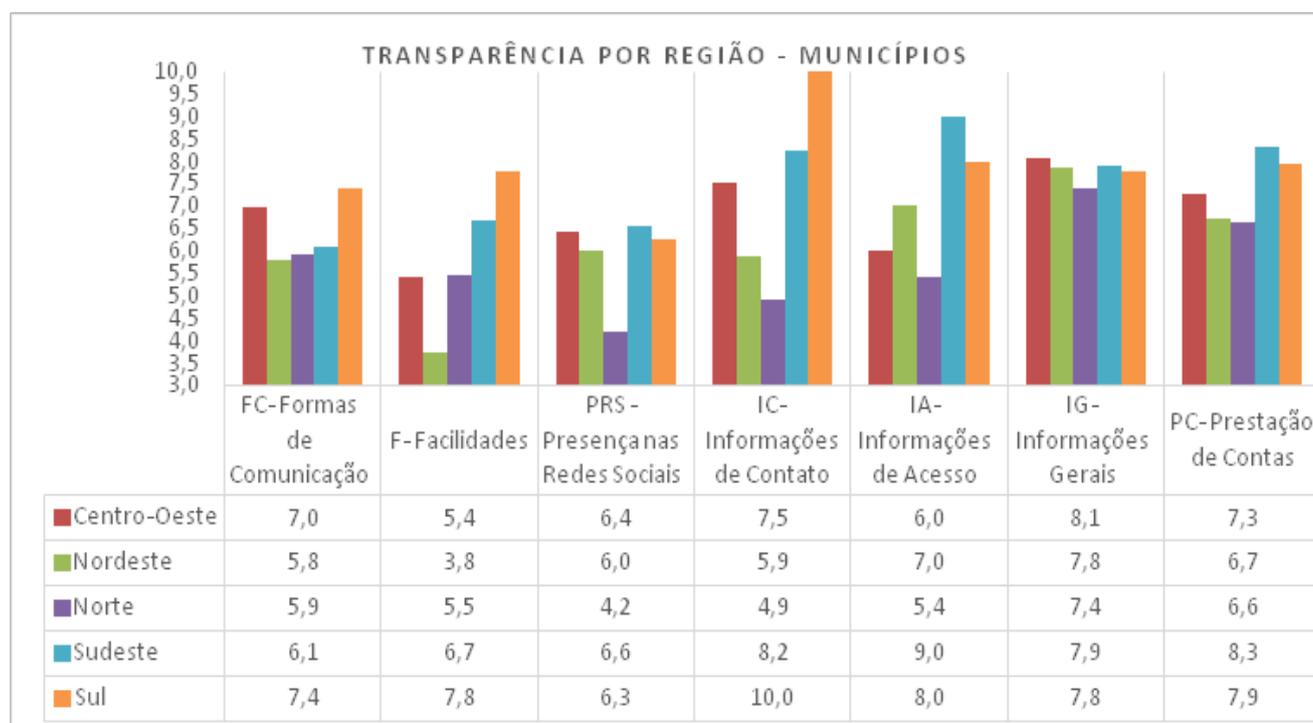
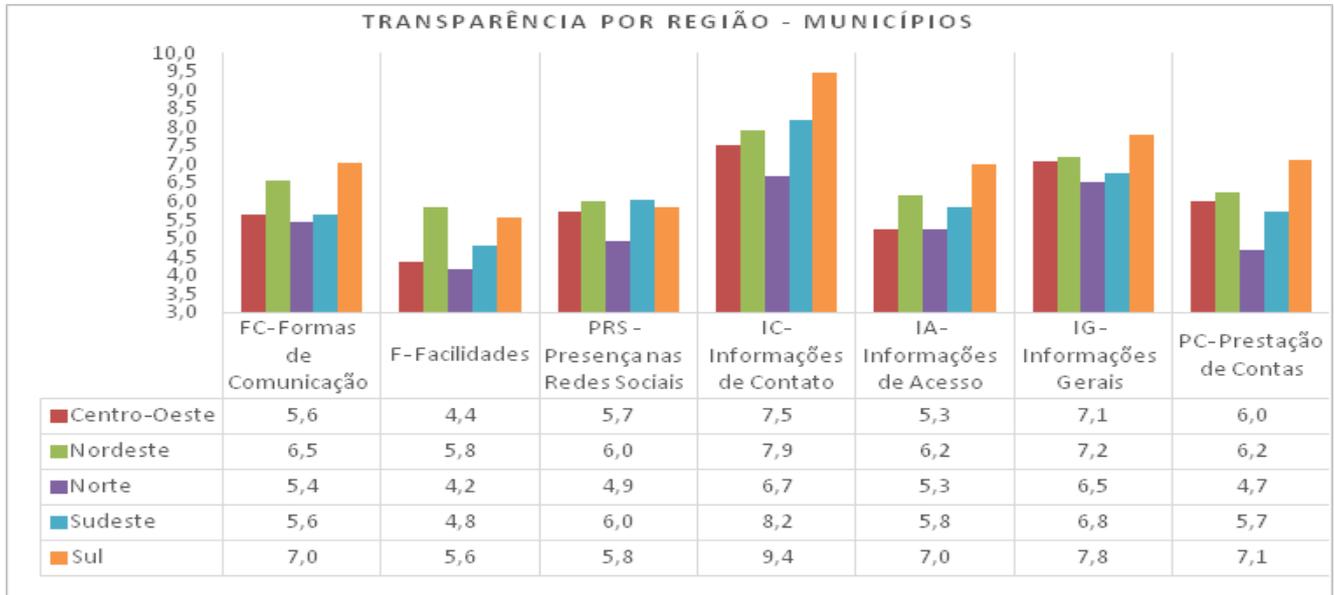


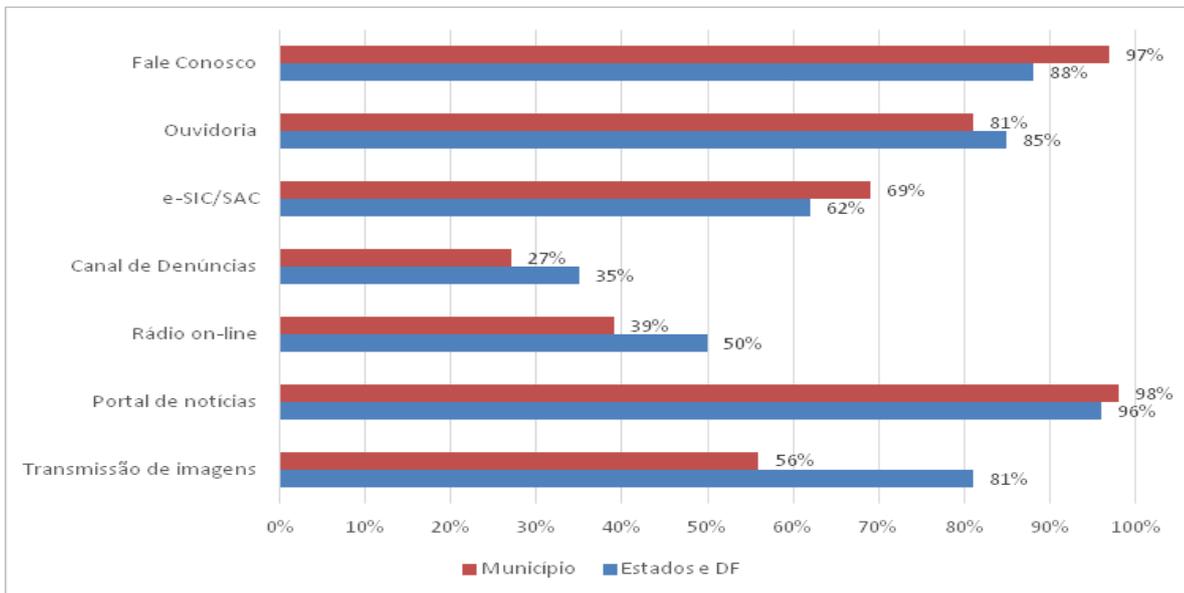
Gráfico2. Categorias de transparência – municípios



Quanto às formas de comunicação (FC), os resultados indicam que poucos são os Estados e municípios que dedicam um espaço exclusivo para denúncia em seu portal principal ou no portal de transparência (Gráfico 3). Em contrapartida, a maioria disponibiliza portal de notícias e canais de contatos tais como Fale Conosco ou Ouvidoria. No entanto, percebe-se que, nos sites dos mu-

nicipios, as opções Fale Conosco e e-SIC estão mais disponíveis do que nos portais estaduais. Por esses canais o usuário pode, além de solicitações e reclamações, fazer as denúncias. Alguns autores defendem que um canal exclusivo de denúncia é importante para promover *accountability*, no sentido de responsabilização do poder público por seus atos (Frick, 2008).

Gráfico 3 - Formas de comunicação presentes nos sites dos Estados e municípios brasileiros

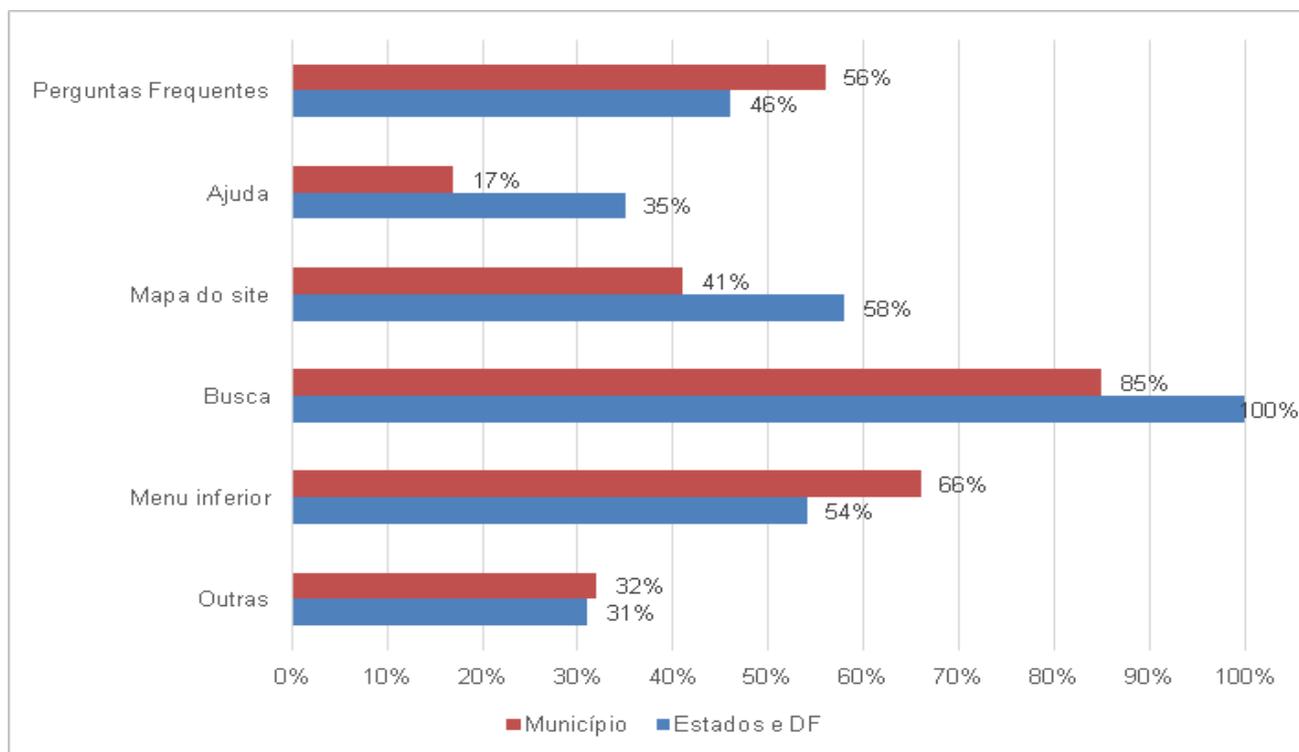


TRANSPARÊNCIA GOVERNAMENTAL NOS ESTADOS E GRANDES MUNICÍPIOS BRASILEIROS: UMA “DANÇA DOS SETE VÉUS” INCOMPLETA?

Em relação às facilidades oferecidas (F), os Estados e municípios apresentaram baixas pontuações (Gráfico 4). A ferramenta que está mais presente é a de busca; em 100% dos Estados e 85% dos municípios. Cerca de metade da amostra não apresenta per-

guntas frequentes, mapa do site ou menu inferior. Ferramenta de ajuda, por exemplo, foi encontrada em apenas 17% dos municípios e em 35% dos Estados. Entre as outras facilidades, estão menu de acesso rápido e menu de serviços.

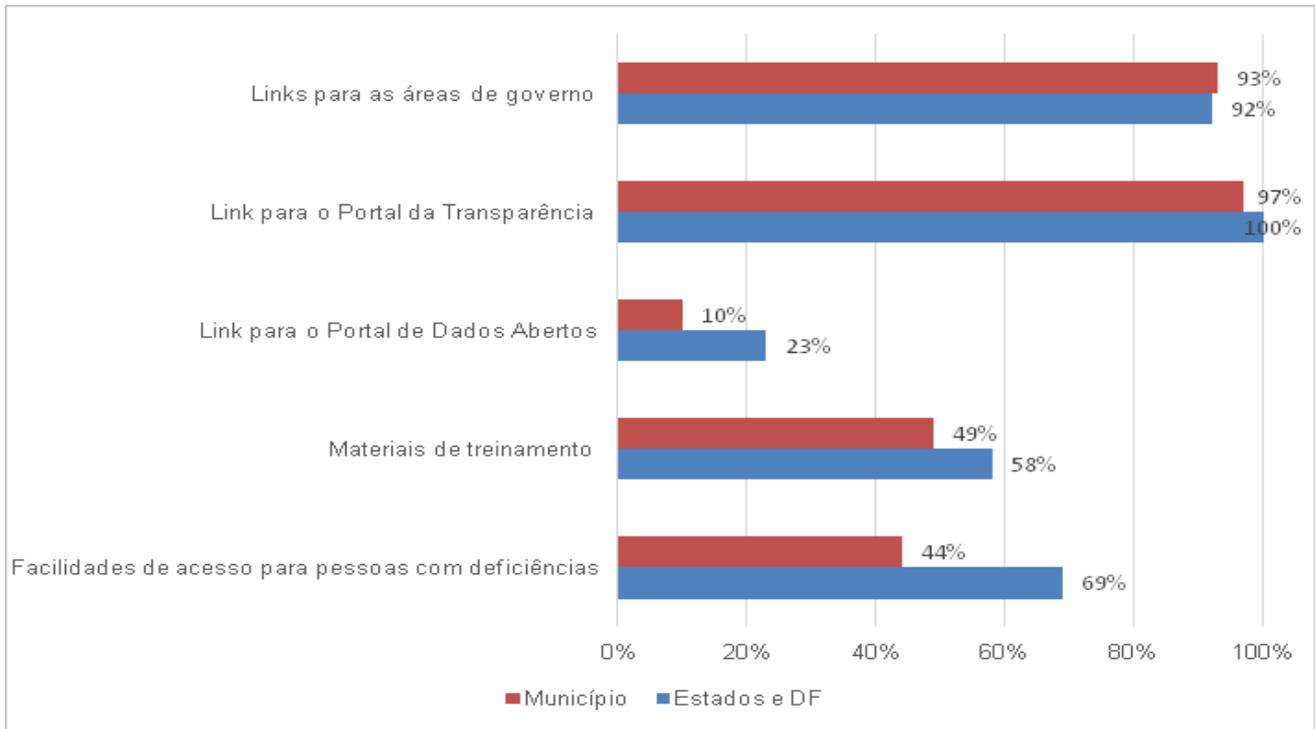
Gráfico 4 - Facilidades oferecidas nos sites dos Estados e municípios brasileiros



Quanto às informações de acesso (IA), somente um município não apresentou link no site principal para o portal da transparência. Poucos são os Estados (23%) e municípios (10%) que apresentam o *link* do portal de dados abertos em suas *homepages*. Além disso, pode-se considerar baixo o número de municípios que facilitam o acesso ao site por pessoas com deficiência física. Entre os que possuem alguma ferramenta desse tipo de acessibilidade, a maioria oferece apenas opção de alterar o tamanho da fonte (82%) ou contraste (33%). Em apenas cinco mu-

nicipios foram identificadas algumas ferramentas extras como leitura de tela, tradutor de libras e comando via teclado. Em relação ao item leitura de tela, é preciso fazer a ressalva de que não foi investigado se estava disponível fazendo-se uma leitura audível, mas apenas se o site fazia menção a essa disponibilidade. Este cenário foi um pouco diferente para os portais estaduais: 69% disponibilizam ferramentas de acessibilidade. O Gráfico 5 apresenta detalhes dessa categoria.

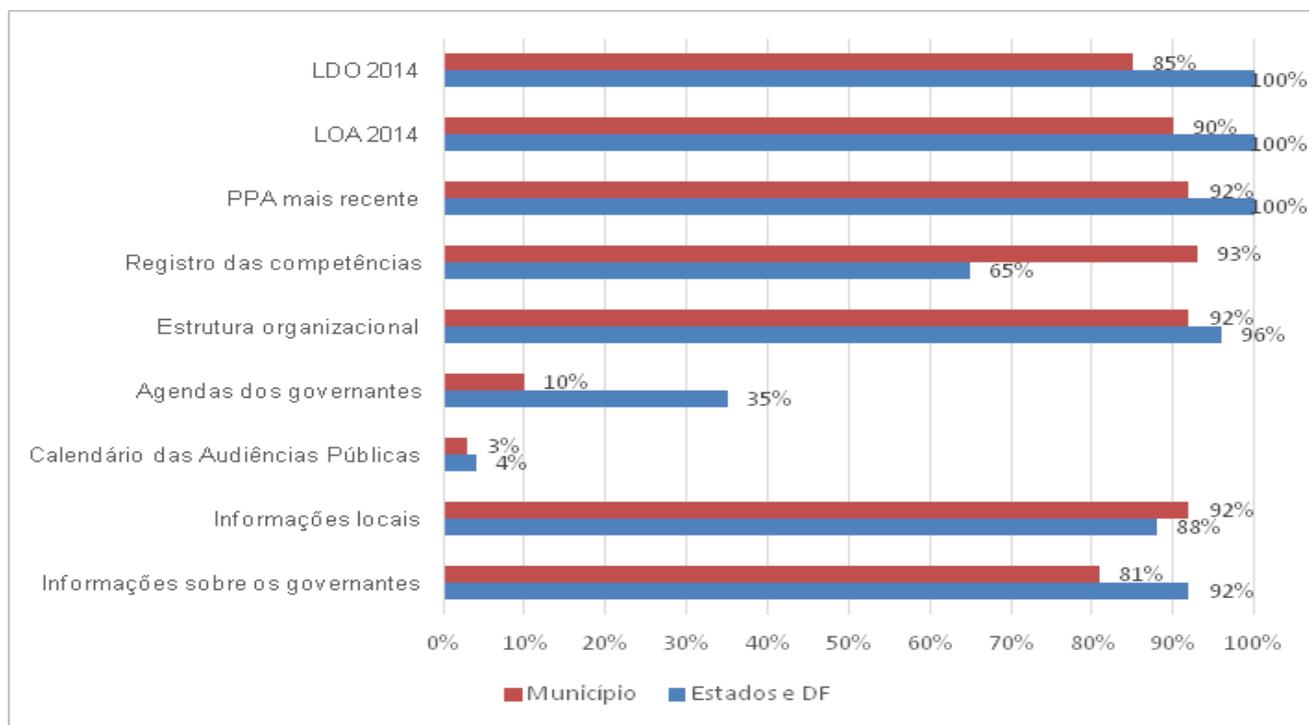
Gráfico 5 - Informações de acesso presentes nos sites dos Estados e municípios brasileiros



No Gráfico 6, demonstra-se que são disponibilizadas - informações institucionais e orçamentárias na maioria dos portais estaduais e municipais. As leis orçamentárias atuais estão acessíveis nos portais de todos os Estados. No entanto – e embora haja obrigatoriedade legal –, alguns municípios não tornam público o PPA, a LDO e a LOA em seus portais. E menos de 5% dos Estados e

municípios disponibilizam - nos seus portais o calendário das audiências públicas, além de serem poucos aqueles que publicam a agenda dos executivos - 35% dos Estados e 10% dos municípios. Um dado interessante é relacionado ao registro de competências. Enquanto 93% dos Estados o tem, apenas 65% dos municípios o apresentam em seus portais.

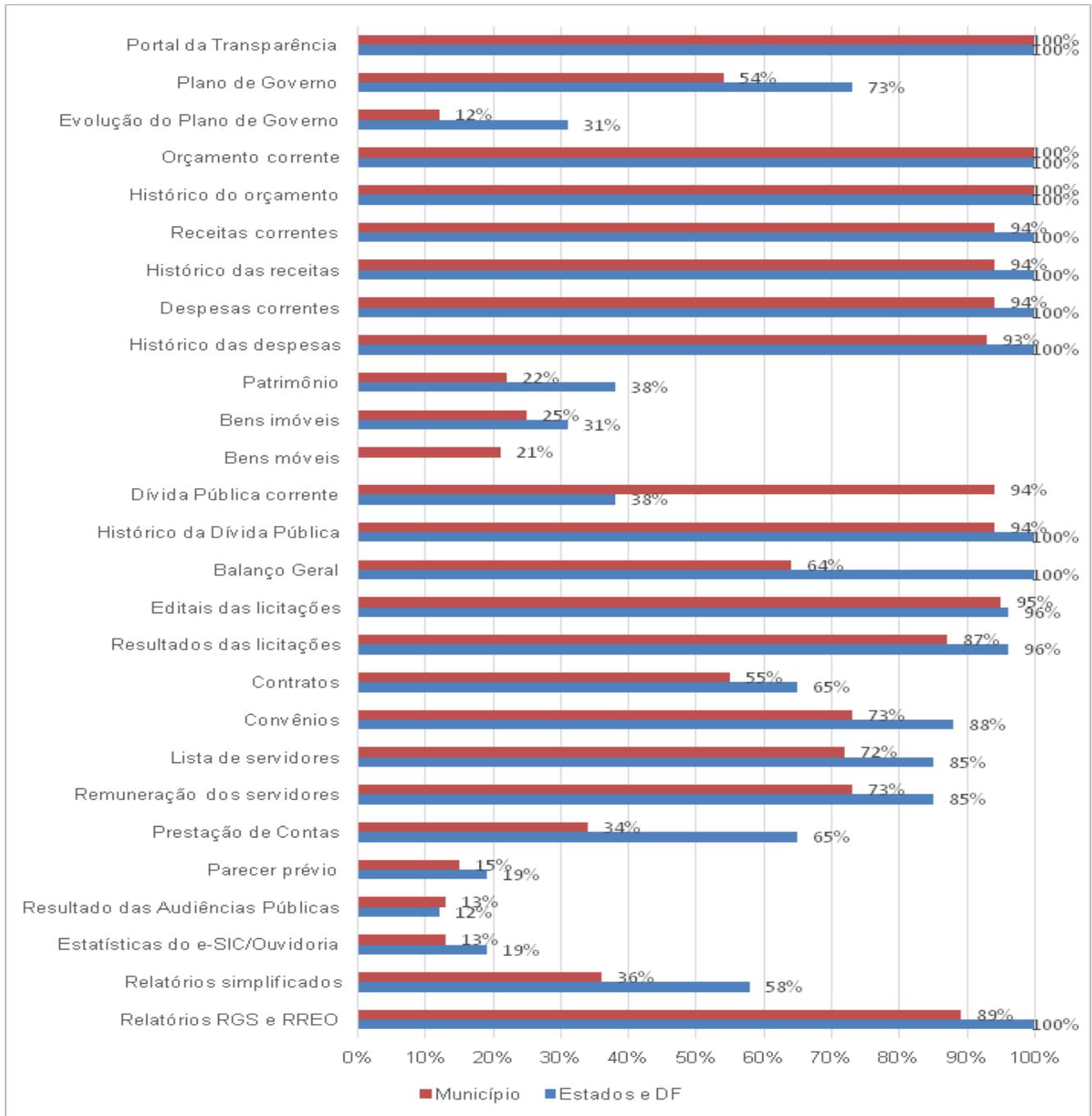
Gráfico 6 – Informações gerais presentes nos sites dos Estados e municípios brasileiros



Em relação a prestação de contas (Gráfico 7), todos os Estados estão preocupados em divulgar suas contas (orçamentos, despesas, receitas e relatórios da gestão orçamentária, fiscal e financeira, em cumprimento às LRF, LAI e Lei de Transparência. Há uma preocupação, também, com a transparência do processo licitatório, bem como com informações sobre contratos e convênios. É feita ainda a divulgação de informação sobre servidores e sua remuneração. No entanto, os pareceres prévios dados pelo tribunal de contas respectivo e o resultado das audiências públicas quase não são divulgados nos portais estaduais.

As informações sobre o patrimônio público (bens móveis e imóveis) e estatísticas da LAI também são pouco disponibilizadas. Em se tratando dos municípios, o cenário é semelhante no que tange às contas públicas, porém é inferior na disponibilização do Balanço Geral e da prestação de contas. Apenas 34% dos municípios analisados apresentam em seu portal a prestação de contas, sendo que 65% dos Estados o faz. Porém, há municípios que não divulgam sequer as informações previstas por lei, como receitas, despesas e relatórios de execução orçamentária e fiscal.

Gráfico 7 - Prestações de contas presentes nos sites dos Estados e municípios brasileiros



TRANSPARÊNCIA GOVERNAMENTAL NOS ESTADOS E GRANDES MUNICÍPIOS BRASILEIROS: UMA “DANÇA DOS SETE VÉUS” INCOMPLETA?

Agrupamentos de municípios e Estados em relação à transparência

Para a análise dos *clusters*, optou-se utilizar como variáveis aglutinadoras o desempenho obtido pelos Estados e municípios nas categorias que compõem o Índice de Transparência. O agrupamento foi feito separadamente para os dois tipos de esfera governamental.

Para os Estados, ao processar o método

k-means, chegou-se aos resultados com a melhor solução para semelhanças dentro dos grupos e diferenças entre eles. O desempenho em cada categoria dos Estados da amostra deu origem a três agrupamentos distintos: *Cluster 1* com 11 Estados (47%); *Cluster 2* com sete Estados (27%); e *Cluster 3* com oito Estados (31%). Para caracterizar os clusters, foram analisados a média, o valor máximo e o valor mínimo das variáveis socioeconômicas (Tabela 2).

Tabela 2. Resultados dos clusters – Estados + DF

		Cluster 2	Cluster 3	Cluster 1
Número de Estados		7	8	11
Média de IT_E		55,3	36,7	46,4
Centros dos clusters iniciais	FC	0,6735	0,5089	0,6753
	F	0,8095	0,4583	0,4242
	PRS	0,6875	0,4531	0,5795
	IC	0,8571	0,3393	0,7922
	IA	0,9143	0,5500	0,6364
	IG	0,8254	0,7292	0,7778
	PC	0,7628	0,6328	0,7500
Média dos indicadores socioeconômicos	PIB per capita	24.209	12.515	22.244
	Renda per capita	1.117,7	682,8	981,0
	População	15.462.638	3.838.867	5.599.962
	IDH	0,7384	0,6785	0,7035
Número de Estados por região em cada cluster	N	0	5	2
	NE	1	3	4
	SE	3	0	1
	S	2	0	1
	CO	1	0	3

A seguir, os resultados encontrados em cada um dos agrupamentos:

(a) *Cluster 1* / Estados - Medianos: são aqueles com índice de transparência mediano, cuja média foi 46,4. No geral, possuem perfil e indicadores socioeconômicos intermediá-

rios. Concentram-se na região Centro-Oeste e Nordeste. São os Estados que divulgam mais informações gerais e de prestação de contas em seus sites e possuem informações de contato.

(b) *Cluster 2* / Estados - Maior índice de

transparência: composto pelos que apresentaram maior índice de transparência; média de 55,3. São, em geral os mais populosos, com melhor PIB e renda per capita. Também possuem o melhor IDH. São Estados que se concentram, sobretudo, nas regiões Sul e Sudeste. Facilitam o acesso do usuário ao site, publicam informações que permitem contatar o governo, disponibilizam informações gerais acerca do governo e seus representantes, possuem ferramentas que facilitam a comunicação e oferecem diversos mecanismos de prestação de contas.

(c) *Cluster 3* / Estados – Menor índice de transparência: composto pelos Estados que apresentaram menor índice de transparên-

cia; média de 36,7. São, em geral, os menos populosos, com menor PIB e renda per capita. Apresentam o pior IDH. Concentram-se na região Norte e Nordeste do país. Disponibilizam apenas informações gerais sobre uma área de governo e seus representantes. São Estados que quase não possuem ferramentas de comunicação e facilidades que permitam maior interação com o cidadão.

Para os municípios, ao processar o método k-means, chegou-se à melhor solução para três agrupamentos (Tabela 3). Sendo eles: *Cluster 1* com 16 municípios (33%); *Cluster 2* com 15 (30%); e *Cluster 3*; com 18 municípios (37%).

Tabela 3. Resultados dos clusters - Municípios

		Cluster 1	Cluster 2	Cluster 3
Número de Estados		16	15	18
Média de IT_M		53,2	35,6	45,3
Centros dos clusters iniciais	FC	0,7768	0,4743	0,5952
	F	0,7396	0,3467	0,4815
	PRS	0,6641	0,5450	0,5556
	IC	0,9583	0,6067	0,9167
	IA	0,7375	0,4560	0,6333
	IG	0,7535	0,6133	0,7593
	PC	0,6948	0,5175	0,5883
Média dos indicadores socioeconômicos	PIB per capita	35.237	20.606	25.847
	Renda per capita	1041,4	619,8	827,8
	População	1.035.717	665.382	1.684.920
	IDH	0,79225	0,73968	0,77961
Número de Estados por região em cada cluster	N	0	6	3
	NE	4	5	2
	SE	7	10	8
	S	4	0	2
	CO	1	4	3

A seguir, a descrição de cada um dos clusters:

(d) *Cluster 1 / Municípios* – Maior índice de transparência: são os municípios que apresentaram maior índice de transparência; média de 53,2. E, em geral, são os municípios com os melhores indicadores socioeconômicos. Estão concentrados, sobretudo, nas regiões Sul e Sudeste e, também, no Nordeste do país. Destacam-se por facilitar o acesso do usuário ao site, por publicar informações que permitem contatar o governo, disponibilizar informações gerais acerca do governo e seus representantes, possuir ferramentas que facilitam a comunicação, além de oferecer diversos mecanismos de prestação de contas.

(e) *Cluster 2 / Municípios* – Menor índice de transparência: composto pelos municípios que apresentaram menor índice de transparência, com média de 35,6. São, em geral, aqueles com piores indicadores socioeconômicos. Estão em todas as regiões do país, exceto a região Sul. São municípios que -disponibilizam poucas informações gerais sobre uma área de governo e seus representantes. Quase não possuem ferramentas de comunicação e facilidades que permitam maior interação com o cidadão. Tornam público poucas informações sobre prestação de contas, mesmo com a obrigatoriedade legal de fazê-lo.

(f) *Cluster 3 / Municípios - Medianos*: municípios com índice de transparência medianos, cuja média foi 45,3. No geral, possuem perfil e indicadores socioeconômicos intermediários. São municípios que divulgam informações gerais e de prestação de contas em seus sites e possuem informações para

contato.

Os resultados indicam que há desigualdade quanto ao nível de transparência entre os Estados e municípios brasileiros. Alguns dados revelam pontos interessantes, como os que mostram que municípios agrupados de maior índice de transparência apresentam maior índice de informações de contato e formas de comunicação do que os Estados agrupados no cluster de Maior IT.

DISCUSSÃO DOS RESULTADOS: O PANORAMA DA TRANSPARÊNCIA GOVERNAMENTAL BRASILEIRA

Este estudo teve o objetivo de examinar a transparência do Poder Executivo nos Estados e nos grandes municípios brasileiros, para os quais foi construído um perfil usando alguns indicadores socioeconômicos e de transparência. O pressuposto que embasou o estudo é o de que a transparência não é completa e seria desigual entre governos, o que se confirmou na análise dos resultados. Estas desigualdades estão refletidas nos indicadores socioeconômicos, orçamentários e regionais.

Resgatando a metáfora dos sete véus, podemos dizer que os véus prestação de contas, informações gerais e de contato já estão ao chão, mas os demais ainda estão presos e os governos deles precisam desvencilhar-se para alcançar *accountability*. Os sites dos Estados e dos municípios não divulgam as informações públicas de forma completa. Os indicadores de transparência mostraram-se desiguais, o que nos permitiu agrupar Estados e municípios em três *clusters*, com menor, média e maior transparência.

A média geral do IT encontrado foi 4,58 para os Estados e 4,33 para os grandes municípios, em uma escala cuja pontuação ia de 0 a 7. Atingindo algo próximo a 65% do total, os resultados, no geral, foram considerados como insatisfatórios e corroboram os achados de Cruz et al. (2012) que, ao analisarem sites dos grandes municípios brasileiros, também apontaram índices insatisfatórios de transparência.

Quando partimos para a análise dos resultados desagregados por cada um dos indicadores que compunham o IT, vimos que as informações divulgadas pelos governos estaduais e municipais têm o principal intuito de atender às exigências legais, o que é verificado pelas notas da categoria prestação de contas, a que mais se destacou positivamente, ilustrando o papel da legislação na mudança de práticas e comportamento dos governos.

No entanto, é necessário ressaltar que a transparência governamental deve ser vista como sendo algo para além da disponibilização das informações contábeis, orçamentárias e financeiras dos governos. Vê-se também que, à medida que se supre a necessidade de uma determinada informação, gradualmente, surgem outras. O exercício do controle social é um processo incremental, sendo natural que ferramentas e métodos de análise se sofisticuem, exigindo dos governos informações mais detalhadas e mais amplas.

As médias de Estados e municípios não são tão distantes e este é um resultado esperado, já que foram escolhidos os maiores municípios e as capitais de Estados, governos locais de quem se espera que tenham

melhores condições de manter seus portais de transparência, com maior *know-how* e infraestrutura de informática. No entanto, há dispersão dos resultados, o que mostra a desigualdade entre os governos. No cumprimento das exigências legais, esta dispersão é menor. E é maior naqueles aspectos que são voluntários. Há municípios que se destacam positivamente, mas há aqueles que nem sequer cumprem a legislação, ou seja, não disponibilizam online as peças orçamentárias, a LOA, o PPA e a LDO.

Uma questão que foi considerada ao longo da pesquisa -- e que este estudo não consegue responder -- é o porquê dessas diferenças. Uma possibilidade é que sejam reflexo de informatizações governamentais mais recentes de Estados e regiões, e que a falta de infraestrutura, sistemas e pessoal capacitado venha a ser limitante de futuros avanços. Um bom caminho para futuras investigações seria a análise das estruturas de gestão e governança de TI nos diferentes governos pesquisados, averiguando se estruturas de TI deficientes geram impacto direto na transparência governamental.

Nas sete categorias analisadas, as menores pontuações estão em “Formas de Comunicação” e “Facilidades”. Foi constatado que poucos sites possuem ferramentas que facilitam o acesso, principalmente aquelas que trariam maior acessibilidade às pessoas com algum tipo de deficiência. Conforme Armstrong (2011) observou, mesmo quando informações públicas estão disponíveis, corre-se o risco de que sites de difícil navegação ou confusos façam com que os dados disponibilizados não sejam acessíveis à grande parte do público.

Nota-se, ainda que um grande desafio a ser conquistado refere-se às questões relacionadas com o conceito de *accountability*. Frick (2008) já havia constatado o mesmo para os países hispânicos da América Latina e Bodart et al. (2012), no Brasil, para municípios da Região Metropolitana de Vitória-ES. Mesmo com as exigências legais, os municípios e Estados brasileiros ainda não conseguiram criar uma rotina que, à transparência pública, inclua também o controle social efetivo.

Os resultados também apontam que, na amostra pesquisada, governos subnacionais com indicadores socioeconômicos melhores apresentaram desempenhos mais altos na transparência pública. Outros estudos apontaram este mesmo resultado em contextos diferentes (Cruz et al., 2012, Jacques et al., 2013, Sol, 2013).

No entanto, não foi possível confirmar a relação de causalidade dessas variáveis sobre o nível de transparência. Ou seja, não é possível afirmar que melhores indicadores socioeconômicos provocam melhor transparência. Se este é um resultado que já havia sido indicado, o estudo mostra que há diferenças entre Estados e municípios. De maneira geral, as facilidades de busca oferecidas ao cidadão são melhores nos Estados do que nos municípios, assim como as informações de acesso e a prestação de contas. Em contrapartida, municípios disponibilizam mais informações de contato ao cidadão.

Outro aspecto relevante são as diferenças regionais. Os resultados indicam que os Estados e municípios com melhores índices de transparência concentram-se nas

regiões Sul e Sudeste. Os piores índices estão principalmente na região Norte, onde problemas de infraestrutura e estágio de informatização podem estar contribuindo para este indicador. Aqui vale ressaltar alguns aspectos negativos da transparência, enunciados por Liem (2007) em relação ao aumento dos custos e à redução na eficiência. Estudos futuros podem debruçar-se sobre estágios de informatização diferentes e aumento dos custos desigual para o atendimento a exigências de transparência padrão.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Enquanto a literatura aponta que as TIC são cruciais para aumentar a transparência do Estado, percebe-se que há espaço para avanços, e esta observação é acentuada para os governos locais. Há muito a aprender com os primeiros esforços dedicados a maior *accountability* e transparência pública nos governos brasileiros.

Os resultados deste estudo revelam que há maior preocupação por parte dos Estados e municípios em cumprir as exigências legais quando se trata de transparência. A ação do *enforcement* da legislação não pode ser negada em relação à prática governamental de transparência no Brasil. Mas buscar transparência inclui ir além de cumprir as necessidades legais. É necessário permitir que os cidadãos possam controlar e monitorar o funcionamento do governo. E é importante que ferramentas que permitam a participação do público no processo democrático sejam oferecidas e que haja mecanismos efetivos de *accountability*.

Os achados também mostram que os indicadores de transparências foram desiguais,

representados por três clusters distintos. Evidenciam, também, que há diferenças regionais e socioeconômicas.

Estes achados trazem contribuições para estudiosos e gestores públicos. O setor acadêmico pode ampliar seus conhecimentos sobre a transparência pública concentrando futuras pesquisas em dimensões específicas relacionadas aos contextos sociodemográficos e às estruturas de gestão e governança de TI. Gestores públicos, por sua vez, podem focar nos itens mais frágeis de transparência e melhorar o desenvolvimento dos portais públicos. Como contribuição acadêmica, os resultados complementam estudos anteriores e oferecem uma visão sobre transparência que vai além de indicadores financeiros.

Cabe ressaltar que este estudo examinou os sites em um ponto no tempo. Assim, os resultados aqui apresentados são baseados na disponibilidade das informações no momento da coleta. Ainda como limitação, não se observaram as facilidades do site em relação à prestação de serviços, nem aos critérios informáticos de usabilidade e qualidade de interface. O estudo abordou o Poder Executivo estadual e dos grandes municípios e sites dos demais poderes. Futuras pesquisas podem abordar outros poderes, o governo federal e ainda uma amostra de pequenos municípios.

Outro ponto de vista interessante pode ser o de observar os sites a partir das características da transparência, tal como a ativa e/ou passiva. Neste trabalho, o foco foi a existência de canais de comunicação, inclusive eSiC, mas poderia ser objeto de tratamento num futuro estudo a resposta entregue aos

pedidos de informação dos cidadãos. Foi desenhado o panorama de transparência. De fato, os governos começaram a se desvencilhar de alguns véus, mas não de todos. Agora, estudos futuros podem debruçar-se sobre casos específicos e entender os “como” e “porque” do processo de abertura no Brasil.

REFERÊNCIAS

Acemoglu, D., Johnson, S., & Robinson, J. A. (2002). Reversal of fortune: Geography and institutions in the making of the modern world income distribution. *Quarterly Journal of Economics*, 117(4), 1231–1294. doi:10.1162/003355302320935025

Akutsu, L., & Pinho, J. A. G. de. (2000). Sociedade da informação, accountability e democracia delegativa: Investigação em portais de governo no Brasil. *Revista de Administração Pública*, 36(5), 723-745.

Alves, T. R., & Souza, C. A. (2011). Compras eletrônicas governamentais: Uma avaliação dos sites de e-procurement dos governos estaduais brasileiros. *Revista Eletrônica de Sistemas de Informação (RESI)*, 10(1), 1-20.

Angélico, F., Antonio, M., & Teixeira, C. (2012). Acesso à informação e ação comunicativa: Novo Trunfo para a Gestão Social. *Desenvolvimento em Questão*, 10(21), 7-27. doi:10.21527/2237-6453.2012.21.7-27

Armstrong, C. L. (2011). Providing a clearer view: An examination of transparency on local government websites. *Government Information Quarterly*, 28(1), 11–16. doi:10.1016/j.giq.2010.07.006

Behn, R. D. (2001). *Rethinking democratic*

accountability. Washington, DC: Brookings Institution Press.

Bertot, J. C., Jaeger, P. T., & Grimes, J. M. (2010). Using ICTs to create a culture of transparency E-government and social media as openness and anti-corruption tools for societies. *Government Information Quarterly*, 27(3), 264–271. doi:10.1016/j.giq.2010.03.001

Bertot, J. C., Jaeger, P. T., & Grimes, J. M. (2012). Promoting transparency and accountability through ICTs, social media, and collaborative e-government. *Transforming Government: People, Process and Policy*, 6(1), 78–91. doi:10.1108/17506161211214831

Bodart, C. N., Torres, K. R., & Silva, R. S. (2012). Avaliação de sítios municipais da Região Metropolitana da Grande Vitória-ES. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, 20(66), 146-169. doi:10.12660/cgpc.v20n66.45455

Bollen K. (2002). Latent variables in psychology and the social sciences. *Annual Review of Psychology*, 53, 605–634. doi:10.1146/annurev.psych.53.100901.135239

Bovens, M. A. P. (2007), Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework. *European Law Journal*, 13(4), 447–468. doi:10.1111/j.1468-0386.2007.00378.x

Brasil. Lei Complementar 131/2009. Lei da Transparência. Brasília.

Brasil. Lei Federal 101/2000. Lei da Responsabilidade Fiscal – LRF. Brasília.

Brasil. Lei Federal 12.527/2011. Lei de Aces-

so à Informação - LAI. Brasília.

Campos, A. M. (1990). Accountability: Quando poderemos traduzi-la para o português? *Revista de Administração Pública*, 24(2), 30-50.

Cruz, C. F., Silva, L. M., & Santos, R. (2009). Transparência da gestão fiscal: Um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios do Estado do Rio de Janeiro. *Contabilidade, Gestão e Governança*, 12(3), 102-115.

Cruz, C. F., Álvaro, M. (2012). Transparência da gestão pública municipal: Um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios brasileiros. *Revista de Administração Pública*, 46(1), 153-176.

Cullier, D., & Piotrowski, S. J. (2009). Internet information-seeking and its relation to support for access to government records. *Government Information Quarterly*, 26(3), 441–449. doi:10.1016/j.giq.2009.03.001

Diamantopoulos, A., Riefler, P., & Roth, K. P. (2008). Advancing formative measurement models. *Journal of Business Research*, 61(12), 1203–1218. doi:10.1016/j.jbusres.2008.01.009

Dror, Y. (2014). Transparency and openness of quality democracy. Working paper, Hebrew University of Jerusalem. Recuperado de <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/nispacee/unpan006507.pdf>.

Frick, M. (2008). Political mediation of e-Transparency. *International Journal of Electronic Government Research*, 4(3), 81-102.

- Grimmelikhuijsen, S. (2009). Do transparent government agencies strengthen trust? *Information Polity*, 14(3), 173–186.
- Grimmelikhuijsen, S. (2012). A good man but a bad wizard. About the limits and future of transparency of democratic governments. *Information Polity*, 17(3-4), 293–302. doi:10.3233/IP-2012-000288
- Grimmelikhuijsen, S. G., & Welch, E. W. (2012). Developing and Testing a Theoretical Framework for Computer-Mediated Transparency of Local Governments. *Public Administration Review*, 72(4), 562–571. doi:10.1111/j.1540-6210.2011.02532.x
- Grimmelikhuijsen, S., Porumbescu, G., Hong, B., & Tobin, I. (2013). The effect of transparency on trust in government: A cross-national comparative experiment. *Public Administration Review*, 73(4), 575–586. doi:10.1111/puar.12047
- Halachmi, A., & Greiling, D. (2013). Transparency, e-government, and accountability. *Public Performance & Management Review*, 36(4), 572–584. doi:10.2753/PMR1530-9576360404
- Hair, J. F., Black, W. C., Babin, B. J., & Anderson, R. E. (2009). *Multivariate data analysis*. New Jersey: Prentice-Hall.
- Heeks, R. (2008). *eGovernment for Development Information Exchange: ICTs for government transparent*. University of Manchester's Institute for Development Policy and Management.
- Holmström, B. (1979). Moral hazard and observability. *The Bell Journal of Economics*, 10(1), 74–91. doi:10.2307/3003320
- Hood, C. (2006). Transparency in a historical perspective. In C. Hood, & D. Heald (Eds.), *Transparency: The key to better governance* (pp. 3–23). Oxford, UK: Oxford University Press.
- Hulland, J. (1999). Use of partial least squares (PLS) in strategic management research: A review of four recent studies. *Strategic Management Journal*, 20(2), 195–204.
- Jacques, F. V. S., Quintana, A. C., & Macagnan, C. B. (2013). Transparência em Municípios da Região Sul do Brasil. In: XXXVII Encontro da Anpad, Rio de Janeiro. *Anais do XXXVII Encontro da Anpad*, Rio de Janeiro, pp. 1-13.
- Kaufmann, D., & Kraay, A. (2002). *Growth without governance*. Policy Research Working, World Bank.
- Liem, S.I. *Constituents of transparency in public administration with reference to empirical findings from Estonia*. Tese da University of St. Gallen, Graduate School of Business Administration, Economics, Law and Social Sciences. Recuperado de [http://verdi.unisg.ch/www/edis.nsf/wwwDisplayIdentifier/3350/\\$FILE/dis3350.pdf](http://verdi.unisg.ch/www/edis.nsf/wwwDisplayIdentifier/3350/$FILE/dis3350.pdf).
- Loureiro, M. R., Teixeira, M. A. C., & Prado. (2008). Construção de instituições democráticas no Brasil contemporâneo: Transparência das contas públicas. *Organização & Sociedade*, 15(47), 107-119. doi:10.1590/S1984-92302008000400006
- Luhmann, N. (2000). Familiarity, confidence,

trust: Problems and alternatives. In Gambetta, D (Ed.) *Trust: Making and breaking cooperative relations*, electronic edition, Department of Sociology, University of Oxford.

Marengo, S. T., & Diehl, C. A. (2011). A possibilidade do controle social mediante o acesso a informações em sites dos municípios gaúchos. *Gestão e Governança*, 14(3), 120-133.

Meijer, A. J. (2007). Publishing performance results on the Internet: Do stakeholders use the Internet to hold Dutch public service organizations to account? *Government Information Quarterly*, 24(1), 165–185. doi:10.1016/j.giq.2006.01.014

Meijer, A. J. (2009). Understanding computer-mediated transparency. *International Review of Administrative Sciences*, 75(2), 255–269. doi:10.1177/0020852309104175

Michener, G., & Bersch, K. (2013). Identifying transparency. *Information Polity*, 18(3), 233–242. doi:10.3233/IP-130299

Moon, M. J. (2002). The evolution of e-Government among municipalities: Rhetoric or reality. *Public Administration Review*, 62(4), 424-433. doi:10.1111/0033-3352.00196

Mulgan, R. (2007). Truth in government and the politicization of public service advice. *Public Administration*, 85(3), 569–586. doi:10.1111/j.1467-9299.2007.00663.x

Pinho, J. A. G. (2008). Investigando portais de governo eletrônico de estados no Brasil: Muita tecnologia, pouca democracia. *Revista de Administração Pública*, 42(3), 471-93. doi:10.1590/S0034-76122008000300003

Pinho, J. A. G., & Sacramento, A. R. S. (2009). Accountability: Já podemos traduzi-la para o português? *Revista de Administração Pública*, 43(6), 1343-1368.

Quinn, A. C. (2003). Keeping the citizenry informed: Early congressional printing and 21st century information policy. *Government Information Quarterly*, 20(3), 281–293. doi:10.1016/S0740-624X(03)00055-8

Raupp, F. M., & Pinho, J. A. G. de. (2011). Construindo a accountability em portais eletrônicos de câmaras municipais: Um estudo de caso em Santa Catarina. *Cadernos EBAPE*, 9(1), 117-139.

Ribeiro, M. M, Matheus, R, & Vaz, J. C. (2011). *New perspectives for electronic government: The adoption of open government data in Brazil*. In 8º CONTECSI - International Conference on Information Systems and Technology Management, São Paulo, 2011. Anais do 8º CONTECSI, São Paulo.

Shuler, J. A., Jaeger, P. T., & Berto T, J. C. (2010). Implications of harmonizing e-government principles and the Federal Depository Library Program (FDLP). *Government Information Quarterly*, 27(1), 9–16. doi:10.1016/j.giq.2009.09.001

Sol, D. A. del. (2013). The institutional, economic and social determinants of local government transparency. *Journal of Economic Policy Reform*, 16(1), 90–107. doi:10.1080/17487870.2012.759422

Styles, A. K., & Tennyson, M. (2007) The accessibility of financial reporting of U.S. municipalities on the internet. *Journal of Public*

Budgeting, Accounting & Financial Management, 19(1), 56-92. doi:10.1108/JPBAFM-19-01-2007-B003

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

6210.2006.00594.x

Welch, E. W. (2012) The relationship between transparent and participative government: A study of local governments in the United States. *International Review of Administrative Sciences*, 78(1), 93–115. doi:10.1177/0020852312437982

ASPECTOS DE AUTONOMIA E HETERONOMIA NO EXERCÍCIO DO CONTROLE SOCIAL EM UM CONSELHO MUNICIPAL DE SAÚDE

ASPECTS OF AUTONOMY AND HETERONOMY IN THE EXERCISE OF SOCIAL CONTROL IN A MUNICIPAL HEALTH COUNCIL

ASPECTOS DE LA AUTONOMÍA Y EL AÑO HETERONOMÍA DEL CONTROL SOCIAL EN A SALUD CONSEJO MUNICIPAL

RESUMO

Os conselhos municipais de saúde são instâncias de participação cívica na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS), criados a partir da Lei nº 8.142 de 28 de dezembro de 1990. Fixam-se assim os espaços para participação popular na agenda pública, especificamente na saúde, conferindo caráter diferenciado à gestão municipal, que se assume como controle social. Nesse contexto e mediante o papel e as responsabilidades atribuídas aos conselhos, este trabalho tem a proposta de analisar o exercício do controle social exercido pelo conselho municipal de saúde na cidade de Juiz de Fora. Para tanto, realizou-se uma revisão de literatura a fim de fundamentar esta pesquisa e auxiliar no tratamento de dados. Com relação aos procedimentos metodológicos, este estudo, de abordagem qualitativa, empregou como técnicas de coleta de dados a realização de entrevistas semiestruturadas, pesquisa documental e observação não-participante, sendo os dados estudados a partir da análise de conteúdo. As análises sugerem incompletude na autonomia do conselho, ao identificarmos traços de heteronomia.

PALAVRAS-CHAVE: Conselhos municipais de saúde, administração pública, autonomia, heteronomia, participação social.

Fernanda Gabriela Gandra Pimenta Magalhães¹

fernandagmagalhaes@gmail.com

ORCID: 0000-0002-6606-044X

Wesley Silva Xavier¹

wesleysxavier@yahoo.com.br

ORCID: 0000-0003-3524-3566

¹ Universidade Federal de Viçosa, Departamento de Administração, Viçosa, MG, Brasil

Submetido 20.02.2018. Aprovado 07.08.2018

Avaliado pelo processo de *double blind review*

DOI: <http://dx.doi.org/10.12660/cgpc.v23n75.66371>

ABSTRACT:

Municipal health councils, instances of civic participation in the management of the Unified Health System (SUS), were created by Law No. 8,142 of December 28, 1990. The spaces for popular participation in the public agenda are thus settled, specifically in Health, conferring differentiated character to the municipal management, which is assumed as social control. In this context and through the role and responsibilities attributed to the councils, this paper has the proposal to analyze the exercise of social control by the municipal health council in the city of Juiz de Fora. For that, a literature review was carried out in order to base this research and to assist in data processing. Regarding methodological procedures, this qualitative study used as data collection techniques semi-structured interviews, documentary research and non-participant observation, and the data were analyzed based on content analysis. The analyzes suggest incompleteness in the autonomy of the council, when traits of heteronomy are identified.

KEYWORDS: *Health municipal councils, public administration, autonomy, heteronomy, social participation.*

RESUMEN

Los consejos municipales de salud son instancias de participación cívica en la gestión del Sistema Único de Salud (SUS), creados a partir de la Ley 8.142 del 28 de diciembre de 1990. Se fijan así los espacios para participación popular en la agenda pública, específicamente en la salud, dando carácter diferenciado a la gestión municipal, que se asume como control social. En este contexto y mediante el papel y responsabilidades atribuidas a los consejos, este trabajo tiene la propuesta de analizar el ejercicio del control social ejercido por el consejo municipal de salud en la ciudad de Juiz de Fora. Para ello, se realizó una revisión de literatura para fundamentar esta investigación y auxiliar en el tratamiento de datos. Con respecto a los procedimientos metodológicos, este estudio de abordaje cualitativo, empleó como técnicas de recolección de datos la realización de entrevistas semiestructuradas, investigación documental y observación no participante, siendo los datos analizados a partir del análisis de contenido. Los análisis sugieren incompletud en la autonomía del consejo, al identificar rasgos de heteronomía.

PALABRAS CLAVE: *Consejos municipales de salud, administración pública, la autonomía, la heteronomía, la participación social.*

INTRODUÇÃO

Os conselhos gestores são vistos como estratégia institucional que têm como objetivo, além de propiciar a participação da sociedade no setor público, reforçar a dinâmica social, no sentido de sua organização em associações de interesse, facilitando assim a disseminação da cultura participativa, que tem como princípios básicos a justiça, equidade, solidariedade, confiança e tolerância (Labra, Gershman, Edler, & Manuel Suárez, 2005). Avritzer (2010) definiu os conselhos gestores de políticas públicas como instituições híbridas que contam com participação de atores do Executivo e da sociedade civil que decidem sobre questões relativas à sua área temática.

Especificamente na saúde, de acordo com a Lei nº 8.142 de 28 de dezembro de 1990, os conselhos funcionam como órgãos de instância colegiada, de caráter permanente e deliberativo, tendo por finalidade a formulação e o controle da execução da política municipal de saúde, inclusive nos aspectos econômicos e financeiros, nas estratégias e na promoção do processo de controle social em toda sua amplitude. São compostos por representantes do governo, prestadores de serviço, profissionais de saúde e usuários, cujas decisões serão homologadas pelo chefe do poder legalmente constituído em cada esfera do governo (Brasil, 1990). Assim, por possuir atribuições deliberativas, tem poder de discutir e decidir sobre os rumos das políticas de saúde executadas pelo governo local (Martins, 2010).

Nesse contexto e mediante o que foi apresentado, essa pesquisa tem como objeto o conselho municipal de saúde de Juiz de Fora e, de forma mais específica, pretende analisar os aspectos de autonomia e heteronomia no exercício do controle social, no âmbito deste conselho, identificando para isso o ambiente no qual está inserido, verificando a existência e influência, em sua atuação, de poderes políticos locais e identificando o quanto o conselho é autônomo em suas deliberações e para exercer o controle social.

METODOLOGIA

Este artigo é parte de um estudo mais amplo, cujo objetivo central foi demonstrar como ocorre o exercício do controle social no processo participativo, no âmbito do conselho municipal de saúde na cidade de Juiz de Fora. Neste artigo em específico visamos a identificar os aspectos de autonomia e heteronomia no exercício do controle social, no âmbito deste conselho.

A escolha do *locus* de estudo considerou, em primeiro lugar, as macrorregiões de planejamento da Secretaria de Saúde de Minas Gerais. Assim, foi levada em consideração a divisão do território do Estado, adotada pela Secretaria de Saúde estadual, que estabelece 13 macrorregiões de saúde: Norte; Nordeste; Jequitinhonha; Noroeste; Leste; Centro; Triângulo do Norte; Triângulo do Sul; Leste; Leste do Sul; Oeste; Centro-Sul; Sul; e Sudeste.

Após considerar esta divisão territorial, a macrorregião Sudeste de saúde do Estado foi escolhida para realização desta pesqui-

sa, estabelecendo-se como critério para escolha a cidade polo desta macrorregião. A escolha pelo Conselho Municipal de Saúde de Juiz de Fora, representativa da macrorregião de saúde Sudeste de Minas Gerais, além de considerar a relativa facilidade de acesso em razão da localização, justifica-se pela relevância do município na região onde se localiza e, sobretudo, na sua importância quanto à promoção de serviços de saúde em sua macrorregião.

Consideramos posteriormente o nível de institucionalização deste conselho, conforme critérios apresentados por Faria e Ribeiro (2010), como o tempo de existência da instituição, a presença de uma estrutura organizacional e a frequência de reuniões obrigatórias. Com relação a esses aspectos, o conselho em questão possui regimento interno em vigor, realiza reuniões ordinárias mensais e sua criação data de 11 de maio de 1992 (DATASUS, s.d.), isto é, apenas quatro anos após a promulgação da Constituição Federal de 1988. Além disso, conforme supracitado, Juiz de Fora é o município polo da macrorregião Sudeste de planejamento da Secretaria de Saúde de Minas Gerais, a qual abarca oito microrregiões e 94 municípios, de acordo com a divisão adotada oficialmente pelo governo estadual.

De acordo com o IBGE, a cidade de Juiz de Fora possui atualmente 555.284 habitantes e tem área territorial de 1.435,664 km² (IBGE, 2016). No que se refere à prestação de serviços de saúde, o município possuía, em 2010, 165 estabelecimentos SUS (IBGE, 2010). Os dados acima sugerem que a cidade possui uma rede de serviços de saúde relativamente complexa e sujeita a grande pressão de demanda, o que se correlaciona

com o funcionamento do conselho de saúde, que tende a se tornar mais atuante na medida em que aumenta a complexidade da rede (Van Stralen et al., 2006).

Trata-se de uma pesquisa qualitativa e propõe realização de um estudo de caso interpretativo, cuja coleta de dados compreende pesquisa documental, realização de entrevistas pessoais com os conselheiros e observação não-participante. Foram entrevistados 14 conselheiros (E1 a E14), sendo oito do segmento usuários, três do segmento profissionais de saúde, dois do segmento prestador e um do segmento governamental. Com relação aos documentos, foram analisadas atas de 38 reuniões no período de outubro de 2013 a outubro de 2015. A técnica empregada no estudo dos dados é a análise de conteúdo, com vistas a proporcionar a interpretação das informações coletadas, possibilitando assim a descrição do conteúdo a ser analisado (Bardin, 1979). Os dados foram organizados em categorias que abrigam recorrência de temas das falas.

Vale ressaltar que, em virtude do objetivo deste recorte, isto é, verificar, no conselho municipal de saúde, aspectos de autonomia e heteronomia no exercício do controle social, houve um destaque dos discursos dos conselheiros com relação aos demais métodos.

REFERENCIAL TEÓRICO

Embora os conselhos participativos já estejam institucionalizados e bastante difundidos no cenário brasileiro, ainda enfrentamos alguns problemas e desafios para pensar a gestão por meio deles. Dentre o *hall* de desafios abordados pela literatura está a cul-

tura cívica e política da população; ausência de estímulo à participação social; falta de capacitação para atuação dos cidadãos; ocupação destes espaços por grupos; sonegação de informações por parte da gestão municipal; e a pouca autonomia destas instituições (Araújo, Lopes, Campelo, Umbelino, & 2006; Freitas & Andrade, 2013; Martins, Ckagnazaroff, & Lage, 2012; Oliveira, Pereira, & Oliveira, 2010; Souza, 2001).

Abordamos neste estudo esse último item, ao partirmos da compreensão de que os aspectos de autonomia e heteronomia são fundamentais na análise dos conselhos gestores de políticas públicas, partindo do pressuposto de que tais conselhos só podem ser considerados espaços efetivos de controle social na medida em que sua autonomia é respeitada, sendo esta ainda considerada um fator determinante da participação social na saúde (Cotta et al., 2013; Cunha, 2003).

Essa análise torna-se relevante na medida em que, se por um lado esses conselhos podem tornar-se espaços de participação e controle social dos segmentos populares na perspectiva de ampliação da democracia e de construção de uma nova hegemonia, por outro lado, se implantados sem o devido respeito à sua autonomia, podem constituir-se em mecanismos de legitimação do poder dominante e cooptação dos movimentos sociais (Correia, 2006).

A autonomia, compreendida como a apropriação indistinta do poder decisório pelos diferentes atores nas políticas públicas (Tenório et al., 2008), é considerada um aspecto importante no exercício do controle social desempenhado pelos conselhos gestores de políticas públicas. A Resolução nº 453 de

2012 do Conselho Nacional de Saúde determina que seja garantida a autonomia dos conselhos, através de dotação orçamentária, da existência de secretaria executiva e estrutura administrativa.

Autonomia significa governo próprio, auto-determinação, autogestão e envolve a conotação de liberdade, escolha individual, livre de coação (Freitas, 2010). Assim, “o princípio da autonomia incorpora a capacidade que o indivíduo possui de deliberar e decidir sobre o que lhe diz respeito, sobre a conveniência e oportunidade dos atos que atentem aos seus interesses e assumir as consequências dessa decisão” (Freitas, 2010, p. 12).

Heteronomia pode ser definida como conduta ou norma que não provém da razão ou lei moral (Freitas, 2010). Assim, contrapõe-se ao conceito de autonomia, podendo ser considerada imposição coercitiva, independentemente da vontade do indivíduo e exterior a ele (Freitas, 2010). A autora, interpretando as palavras de Kant, alegou que significa a sujeição do indivíduo à vontade de terceiros ou de uma coletividade.

Diversos autores incorporaram estes como aspectos importantes na análise sobre o controle social, dentre os quais se destaca o estudo de Santos (2012), que os consideram elementos de análise em sua pesquisa, cujo objeto é o controle exercido no conselho municipal de saúde de São Paulo, em que constata que uma das grandes tensões está relacionada à questão da autonomia, que interfere no pleno exercício do controle social.

Cunha (2003) apontou que, dentre outros aspectos, se implantados com respeito à sua autonomia, os conselhos podem tornar-se o

mais forte espaço de controle social, pois é a forma mais direta deste. Nesse sentido, importa notar que, para serem efetivos, atingir os objetivos a que se propõem, e principalmente, se consolidarem enquanto espaço de controle social democrático, é necessário que haja autonomia decisória por parte dos conselheiros (Diegues, 2013). Rolim, Cruz e Sampaio (2013) corroboraram com essa afirmação, apontando a importância do fortalecimento da autonomia no exercício do controle social.

O conselho constitui-se em arena para debate e tomada de decisão, fonte para a legitimação das decisões públicas e potenciais instrumentos de cobrança e de transparência nas decisões e ações do poder público (Abers & Keck, 2008; Guizardi & Pinheiro, 2006; Kleba & Comerlato, 2011). Assim, o conselho só pode ser considerado legítimo e representativo se atuar com autonomia (Martins & Santos, 2012).

Justino Filho (2007) assinalou que a autonomia dos conselheiros tende a ser prejudicada, por exemplo, quando não há infraestrutura ou recursos próprios, quando o funcionamento do conselho depende do gestor ou quando há condutas autoritárias por parte deste. Além disso, a dependência do conselho em relação ao Poder Executivo pode ferir sua autonomia (Gurgel & Justen, 2013).

Bispo Júnior e Sampaio (2008) chamaram de afronta ao exercício do controle social os problemas de independência e autonomia encontrados nos conselhos municipais de saúde, identificando que tal situação tende a enfraquecer as iniciativas de participação popular. Cunill Grau (2000) apontou que a

eficácia do controle é diretamente ligada à independência e autonomia que os atores do controle social mantêm em relação ao Estado.

A compreensão dos aspectos de autonomia no exercício do controle social no âmbito do conselho compreende as influências na atuação dos conselheiros, como posicionamento partidário, corporativismo e clientelismo. Este é um aspecto relevante a ser investigado, uma vez que o envolvimento político-partidário e o corporativismo podem interferir na atuação dos conselheiros e, por conseguinte, na autonomia decisória do conselho (Duarte & Machado, 2012). Liporoni (2006) constatou que, entre os principais limites que dificultam a efetividade do controle social, podem-se citar a questão político-partidária dos membros do conselho e a manipulação por parte da administração municipal. Ou ainda, conforme Santos (2012), a análise deste aspecto é importante, uma vez que os conselheiros tendem a apoiar partidos políticos com os quais se identificam. Porém, muitas vezes acabam tornando-se reféns das suas filiações partidárias, qualquer que seja o partido a que estejam vinculados (Santos, 2012). Distintos autores, dentre eles Cotta et al. (2011), Cristo (2012), Goulart (2011), Martins e Santos (2012) utilizaram este elemento como variável de análise para o controle social em seus estudos.

Ao analisar os aspectos de autonomia e heteronomia no exercício do controle social, não podemos nos eximir quando às sinalizações de poder do segmento governamental, que pode ser verificada, por exemplo, na definição dos itens de pauta. Ao assumir determinadas características, o

conselho pode transformar-se numa forma de legitimação do discurso do governo (Oliveira et al., 2010); isto é, ao invés de utilizar o conselho como um espaço para canalizar e discutir as demandas da população, membros governamentais poderiam tratá-lo como forma de avaliar decisões sob o pretexto da participação social. Se as pautas são formadas pelo segmento do governo, pode ser sinal de que o conselho se transformou numa forma de legitimação do discurso governamental (Oliveira et al., 2010).

Conforme Santos (2012), outra questão importante diz respeito à autonomia do conselheiro perante o seu segmento. Assim, devemos notar também as relações do conselheiro com sua base de representação, um ponto importante e que tende a interferir na autonomia do conselho. Esta análise busca conhecer o grau de interação entre o conselheiro e a instituição, categoria ou comunidade que o indicou, investigando-se assim se sua atuação se dá de forma corporativa ou individual, ou seja, caracterizando-se de fato como representação ou se é uma atuação desconexa da sua base e qual o retorno que oferece a ela (Duarte & Machado, 2012).

Esta análise torna-se relevante uma vez que é importante que haja conexões que legitimem o vínculo entre os representantes e seus representados (Goulart, 2011). Consideramos fundamental, para analisar a autonomia do processo de controle social, investigar as relações de representação no conselho, uma vez que estas indicam a atuação de forças internas, que devem ser conhecidas para que se caracterize a autonomia. Assim, importa saber, além do segmento, quais entidades estão sendo representadas pelos conselheiros, como estas são indicadas e qual a rela-

ção dos conselheiros com aqueles a quem representam (Van Stralen et al., 2006). Com distintas finalidades, os trabalhos de Duarte e Machado (2012) e Van Stralen et al. (2006), por exemplo, utilizaram a representação dos conselheiros como variável de análise para o controle social.

Importa ainda identificar as repercussões da atitude da gestão municipal com relação ao funcionamento do conselho. Santos (2012) apontou que, no que concerne à questão da autonomia, além de observar interesses corporativos e partidários, torna-se importante analisar a pressão do próprio governo, que tende a alterar as discussões no âmbito mais amplo dos interesses comuns e universais. Assim, consideramos que a autonomia do conselho no exercício do controle social depende ainda das relações estabelecidas entre a gestão municipal e o conselho de saúde. Por isso importa notar se as atitudes do Poder Executivo ou do gestor municipal de saúde influenciam no funcionamento do conselho ou não (Duarte & Machado, 2012), isto é, se o conselho é ou não autônomo com relação à administração municipal. Duarte e Machado (2012), Justino Filho (2007), e Gurgel e Justen (2013) utilizaram a gestão pública de saúde no município, a postura da administração municipal em relação ao conselho ou as relações estabelecidas entre conselho e administração municipal como categorias de análise para o controle social.

Diante do exposto, é relevante voltar a lente para as possibilidades de distanciamento de relação entre conselho e governo municipal (Magalhães & Souza, 2015). Se o poder público torna-se omisso com relação ao conselho, ou se há certa distância entre ambos, pode tratar-se de uma tentativa de esvaziamento

do conselho por parte do poder público. Este esvaziamento pode ocorrer como forma de subtração do poder das lideranças representativas, quando estas se mostram competentes para compreender e criticar a situação de forma autônoma (Demo, 1993 apud Siqueira, Cotta & Soares, 2015). Ao afastar-se deste espaço e omitir-se com relação a ele, o poder público enfraquece-o.

Além disso, é importante notar que muitos conselhos são criados e mantidos apenas formalmente para cumprir requisitos legais, constituindo-se em mecanismos de legitimação de gestões (Correia, 2006).

Por fim, para que o conselho seja de fato autônomo, não pode estar baseado em gestões municipais centralizadoras resistentes ao controle social e que ajam buscando reduzir o papel deliberativo e fiscalizador do conselho a meros rituais de legitimação de políticas por elas elaboradas (Shimizu, Pereira, Costa Cardoso, & Dias Bermudez, 2013).

ANÁLISE DOS RESULTADOS

Influências na atuação dos conselheiros

Partindo do pressuposto de que os posicionamentos dos conselheiros são passíveis de influências, entendemos a filiação partidária como um fator potencialmente relevante na análise da autonomia decisória no âmbito do conselho, uma vez que pode levar a comportamentos partidaristas por parte dos conselheiros, interferindo assim na atuação destes enquanto membros representantes da sociedade.

Dentre os 14 entrevistados, sete são filiados

a partidos, entre os quais cinco pertencem ao segmento usuários e dois ao segmento profissionais de saúde. Chamou atenção a constatação de que, além dos prestadores de serviço, o membro do governo não possui filiação.

Essa considerável taxa de filiação dos usuários verifica-se também no estudo de Fuks, Perissinotto e Ribeiro (2003), que sinalizaram a proeminência deste segmento neste quesito ao apontarem que 77,8% dos representantes dos usuários em conselhos de Curitiba eram filiados a partidos políticos. Com relação aos demais segmentos, Fuks et al. (2003) identificaram que 30,8% do segmento trabalhadores, 26,4% dos prestadores e 33,3% dos gestores também eram filiados.

De acordo com Wendhausen, Barbosa e Borba (2006, p. 140), “o envolvimento com a política é um fator que pode influenciar nas atitudes e posturas dos conselheiros e também é um indicativo importante de seu empoderamento, pois denota uma atitude que pode estar associada à organização da sociedade civil”.

É importante notar que, se por um lado filiar-se a partido pode indicar disposição do indivíduo para participação política, por outro ângulo, é atitude que deve ser analisada com cautela, porque pode ser sinal de ações e comportamentos possivelmente motivados por posições políticas determinadas pelo pertencimento a partidos (Duarte & Machado, 2012; Perissinotto, Fuks, & Souza, 2003).

Neste sentido, torna-se relevante compreender, para além somente da inclinação parti-

dária, a atuação de grupos potencialmente capazes de interferir na atitude dos conselheiros. Os conselheiros filiados desvinculam seu papel de conselheiro de sua atuação partidária, apontando que se tratam de trabalhos independentes, de forma que a filiação não interfere em sua atuação no conselho, conforme se verifica no discurso abaixo:

[...] Mas partido não me influencia no meu trabalho aqui não. Hoje mesmo eu tive uma reunião com o prefeito, levando alguns problemas para ele; aí não tem nada a ver (E3, segmento Usuário).

As falas dos conselheiros filiados tentam desvincular a militância no conselho com suas atuações político-partidárias, reforçando autonomia decisória com relação ao partido ao exercerem o papel de conselheiro. Por outro lado, a maior parte das falas (dez entrevistados, dentre os quais seis filiados a partidos) indica que a atuação dos conselheiros é passível de influências, apontando que acreditam que a atitude desses pode ser moldada por grupos, com destaque à questão político-partidária, atuação de grupos políticos e representação de entidades:

Pode ser, sim. [...] Mas pelo viés político-partidário. E alguns por uma questão da própria representação enquanto entidade. [...] (E3, segmento Usuário).

[...] Ah, sempre tem problema político no meio. Interesse político. [...] (E13, segmento Profissionais de Saúde).

Nota-se, desta maneira, uma divergência entre os depoimentos analisados. Embora aqueles filiados considerem que a filiação não interfere em sua atuação, grande parte

dos entrevistados identificou grupos atuantes e influentes no conselho. As falas permitem apontar assim que há um processo de interferência política, uma vez que se destacam a questão político-partidária, a atuação de grupos políticos e representação de entidades enquanto grupos atuantes, apontamentos estes que direcionam à possível partidização do conselho, também verificada no estudo de Liporoni (2006).

Estes resultados indicam que, embora a politização do conselho e dos conselheiros seja importante, o que se verificou neste caso é a partidização, que leva a perdas para população, que espera que o conselho atue em prol da comunidade e não de grupos. O contraponto aqui estabelecido vai ao encontro da necessidade de autonomia política ressaltada por Santos (2012), além de potencializar o uso do conselho como legitimador das decisões e do discurso governamental, conforme destacado por Oliveira et al. (2010). Este apontamento se reafirma na fala de E4, que assinala que dentro do conselho há um determinado grupo que tenta impor seu posicionamento:

[...] Deixou de ser uma coisa do povo e passou a ser uma coisa partidária [...] nós estamos tomando decisão para uma população inteira. [...] E tem que fazer eles respeitar. Por que hoje eles não estão respeitando não. Eles tão achando que é eles falaram e nós temos que falar amém. [...] Os usuários de modo geral que não quer saber de tomar conhecimento de direito deles, que não querem participar de uma reunião (E4, segmento Usuário).

Para além do caráter partidário, a fala de E4 incide, também, sobre a representação

exercida pelos conselheiros, asseverando os achados de Van Stralen et al. (2006). A criação de consensos dá-se menos pelo processo de deliberação e mais pela capacidade persuasiva dos discursos e pelos interesses partidários, colocando sob suspeita a legitimidade de tais consensos, destacada por Martins e Santos (2012), na garantia da transparência. Este processo de interferência política constitui um dos fatores dificultadores para a atuação plena do conselho, importando apreender quais meios ou estratégias são utilizadas com este fim. Dentre as formas de interferência política, E5 apontou que, além da utilização de cargos públicos para cooptação dos conselheiros, estes por vezes agem baseados em interesses pessoais:

O conselho é formado de pessoas que, várias delas, por exemplo, que ocupa a mesa diretora, elas são politizadas e são assediadas pelo poder público, interesse pessoal. [...] ontem a gente viu aqui a influência do poder. Como o poder consegue, de uma forma dura, trazer para mesa, para o plenário uma coisa que não poderia trazer regimentalmente. E passa para os conselheiros um sentido técnico, que não é de conhecimento, que boa parte dos conselheiros não tem conhecimento técnico, nem da saúde, nem da área jurídica [...] Tem conselheiro que pede emprego pra, pra administração. Evidentemente que, quando você pede favor, automaticamente eles vão te pedir favor também. E essa é uma forma de influência, influência do poder público fazer valer as suas deliberações. [...] O usuário é maioria, mas infelizmente o usuário ele não tem assim uma qualificação. (E5, segmento Profissionais de Saúde).

Na visão do entrevistado, os conselheiros são assediados pelo poder público através de empregos que são utilizados como moeda de troca. Este fato se torna preocupante à autonomia do conselho na medida em que constitui uma das principais estratégias de interferência política nestes espaços. Além de ser uma moeda de troca, a utilização destes cargos pode assumir ainda outro sentido, chamado por Demo (1993 como citado em Siqueira et al., 2015) de “contratação do líder”, isto é, quando os governantes valem-se da possibilidade de cargos comissionados para tornar a liderança representativa na condição de servidora, o que também compromete a autonomia necessária à representação.

Importa notar que, embora esta utilização de cargos públicos tenha aparecido na fala de E5, a pesquisa documental aponta que esta pode ser uma percepção isolada do entrevistado, uma vez que nenhum dos usuários entrevistados (à exceção do secretário-executivo do conselho, cuja função é remunerada) era servidor da administração pública municipal, não sendo possível afirmar, portanto, até que ponto esta estratégia é de fato utilizada no caso em análise.

E5 nota ainda uma espécie de jogo de poder por parte da gestão municipal, ao apontar que, embora sejam maioria, os usuários não “possuem qualificação” para se afirmarem. Assim, na visão do entrevistado embora os usuários ocupem este espaço e perfaçam a maioria, eles são facilmente cooptados, exatamente por não compreenderem tal importância e por “venderem-se” através de empregos ou outros interesses pessoais.

Ainda neste sentido, E7 aponta para comportamentos baseados em relações pessoais, além de chamar a atenção para a pré-formatação das discussões, afirmando que as questões passam anteriormente pelo crivo de um determinado grupo pertencente ao próprio conselho, limitando assim a atuação desta instância, que apenas referendaria o que já foi previamente decidido. Isso significa que o conselho delibera sobre matérias decididas, mas que precisam de seu aval:

Eu acho que a coisa vem [...] formatada e já vem resolvida. Por alguns membros do próprio grupo. E chega nas reuniões é pra gente só votar. [...] Então de certa forma, eu percebo que isso não é muito discutido. Não tem... eu pelo menos nunca participei de discussão nenhuma, que a gente possa sentar e entender o que que está sendo discutido. Eu acho que a maioria das pessoas não entendem muito. Vota por que são amigos, gostam do pessoal, acreditam num determinado né, numa determinada pessoa, admiram essa pessoa, e acreditam que ela tá falando a verdade, seja do governo, seja não. (E7, segmento Profissionais de Saúde).

Notadamente a assimetria de poder existente entre poder público e conselheiros se faz presente, corroborando o caráter proforma ressaltado por Oliveira et al. (2010) quando os conselhos se transformam em legitimadores do discurso e dos interesses do governo. A presença de questões supostamente pouco discutidas conforme sugere o depoimento acima suscita duas hipóteses. Por um lado, indica que as questões são colocadas como um conjunto de verdades, de maneira que nem sequer careçam de maior discussão, levando os conselheiros a aceitarem-nas

como verdade indiscutível, muitas vezes se abstendo de discussões mais profundas. Sob outra perspectiva, pode sugerir que questões são levadas ao conselho para avaliações rápidas, sem maior tempo para apreciações, valendo-se do pouco conhecimento por parte dos conselheiros e levando-os a deliberarem sem maiores debates, colocando em xeque o princípio democrático e fiscalizador do conselho.

Ambas as situações são prejudiciais. Questões postas como verdades reduzem a autonomia decisória, uma vez que a ideia de verdade inibe posicionamentos que a contrariem. Da mesma forma, ao necessitar a questão de rápida aprovação, abre-se mão de discussões mais profundas e balizamento dos posicionamentos, sugerindo-se mais uma vez que há apenas um caminho possível, sob o manto de uma decisão dotada de uma suposta lógica irrefutável.

Além disso, este mesmo depoimento sinaliza um dado preocupante: decisões baseadas em relações de camaradagem. Ao se decidir com base na amizade e boa-fé do proponente, fere-se a condição da representatividade, segundo a qual os conselheiros deveriam perceber, compreender, articular e compatibilizar os interesses da população, fazendo prevalecer as proposições consensuais em prol da coletividade e em detrimento de questões particulares ou corporativas (Siqueira, 2014 como citado em Siqueira et al., 2015).

Ainda neste sentido, o depoimento de E12 destaca a interferência de interesses pessoais na atuação dos conselheiros, corroborando o estudo de Zambon e Ogata (2013), que identificaram a existência de questões

individuais e não coletivas:

[...] Às vezes tem algum interesse próprio de alguma pessoa, acha 'ah, eu vou fazer isso ou aquilo que vai já beneficiar alguém'. [...] Mas no meu caso eu vejo assim, eu vejo muito mesmo o lado da sociedade entendeu, da comunidade em geral [...] (E12, segmento Prestadores de Serviço).

Este dado torna-se relevante ao considerar-se o prejuízo à população com a primazia de interesses próprios ou partidarismos (Cristo, 2012). Novamente apontam-se problema na condição de representatividade, uma vez que, ao agir em nome de interesses particulares, deixa-se de agir em prol da coletividade e derruba-se tal condição.

Em contrapartida aos depoimentos supracitados, dentre os entrevistados que apontaram não acreditar na atuação de grupos internamente, um deles acentuou a dificuldade de que haja manipulação em razão do poder deliberativo do conselho:

[...] Muito difícil manipular, porque o grupo de conselheiro é unido né. [...] e é votado. Mesmo que tem alguém contra, a maioria sempre ganha. (E11, segmento Usuário).

O depoimento acima reforça a importância do papel deliberativo, previsto em lei, dos conselhos municipais de saúde, que a eles garante poder de debate e decisão (Brasil, 1990). Essa atribuição significa que o conselho tem a responsabilidade de discutir e decidir sobre as políticas de saúde em nível local (Martins, 2010). Assim, conforme dito por E11, mesmo que haja opiniões divergentes sobre determinado ponto, estas serão discutidas e debatidas, levando a uma decisão.

Por fim, embora a princípio a filiação não se mostrasse problemática, no decorrer das falas foi possível detectar restrições na autonomia do conselho através de um processo de interferência política, sobretudo por meio da presença de questões político-partidárias, atuação de classes políticas e representação de entidades enquanto grupos atuantes. Caracterizaram-se assim problemas na condição de representatividade, ao se constatar a possibilidade de utilização de empregos públicos (embora não haja evidência empíricas), comportamentos baseados em relações de camaradagem, pré-formatação de discussões e interesses pessoais, embora um dos entrevistados tenha apontado a dificuldade de interferências em razão do poder deliberativo do conselho.

Relações do conselheiro com sua base de representação

Aqui se compreende o grau de interação entre o conselheiro e a instituição, categoria ou comunidade que o indicou e que, portanto, representa (Duarte & Machado, 2012). Sete entrevistados representam regiões sanitárias de saúde e os demais, instituições com assento no conselho.

Para assegurar sua representatividade é necessário que o conselheiro se mantenha próximo e em constante diálogo com membros da entidade que o elegeu, atuando como mediador, levando ao conselho as demandas e propostas e retornando as discussões e decisões (Siqueira et al., 2015).

No que diz respeito a essa relação entre conselheiros e sua respectiva base de representação, os entrevistados alegam tratar-

-se de um bom relacionamento, em prol da saúde, cujo pilar se baseia na compreensão das necessidades do município, conforme aponta E14:

[...] uma boa relação, uma boa compreensão e procuramos atender às necessidades, trazer as reivindicações das pessoas pra cá, pra que a gente possa, é, estar dando ciência à secretaria, também buscando soluções, outras medidas. (E14, segmento Usuário).

A maioria dos entrevistados disse comunicar aos seus representados aquilo que é discutido no conselho (condição de representatividade), atribuindo, sobretudo, aos conselhos locais e regionais o papel de articulador na discussão da política de saúde com a comunidade, a exemplo do discurso de E14:

[...] nós temos as nossas reuniões mensais nos conselhos locais, regionais e mensalmente a gente transmite o que foi discutido aqui né, e busca também que o que é o anseio deles para gente trazer como retorno. [...] Aqui o conselho municipal, ele tem como seu pilar de discussões, problemas que já foram levantados nesses conselhos e aí chega num consenso comum e é trazido aqui na forma de pauta. Ou então dentro das comissões que já são, é um trabalho mais direcionado em saúde pra vários segmentos, seja saúde do trabalhador, ou idoso, a gestante. Então a gente procura ver quais são essas necessidades e trazer para cá. (E14, segmento Usuário).

Além disso, nota-se que não só aqueles conselheiros que representam as suas regiões os consideram como formas relevantes de comunicação. Ao se apontar a importância

destes conselhos locais e regionais como um canal de comunicação entre o nível municipal e a comunidade, é possível afirmar que estes contribuem para a democratização das relações entre o poder público municipal e as comunidades locais, colaborando desta forma para a definição dos rumos da política de saúde na esfera local (Miranda & Guimarães, 2013).

De acordo com Oliveira, Souza e Ribeiro (2005), os conselhos locais de saúde de Juiz de Fora surgiram como uma estratégia do poder público municipal para tentar garantir a participação dos cidadãos no conselho municipal. É a partir destes espaços que as demandas de saúde da população juiz-forana devem ser discutidas e encaminhadas aos conselhos regionais de saúde e, posteriormente, ao conselho municipal, este de caráter deliberativo (Oliveira et al., 2005)

E2, segmento Governo, destacou que como forma de comunicar as discussões, são distribuídas cópias das atas das reuniões para cada um dos conselheiros, para que eles possam realizar os repasses e informar a todos sobre o andamento dos processos. Outros meios de comunicação foram também apontados pelos conselheiros, como a visita às pessoas da comunidade (E4, segmento Usuário), site do sindicato (E5, segmento Profissionais de Saúde), relatórios e mídias sociais (E7, segmento Profissionais de Saúde).

Esse *feedback* que os conselheiros oferecem à sua base, isto é, o repasse de informações para as instituições as quais representam, constitui-se em dado positivo por apontar que, de certa maneira, a atuação do conselho repercute nas instituições, ca-

tegorias e comunidades, dando a elas conhecimento das deliberações do colegiado (Duarte & Machado, 2012).

Em contrapartida ao que diz a maioria, chama a atenção o depoimento de E10, representante de uma instituição da sociedade civil organizada que apontou que não há influência por parte da instituição que ele representa sobre suas ações no conselho, sinalizando assim um suposto distanciamento da representação, ao afirmar ter “carta branca” em suas decisões (sinalização para problema de representatividade):

[...] Não. Não. Eles me deram carta branca, [...] para eu decidir aquilo de melhor para comunidade (E10, segmento Usuário).

Se por um lado o depoimento de E10 sinaliza para a não representação, uma vez que a instituição “dá carta branca”, deixando as decisões pessoalizadas e permitindo-lhe decidir o que é melhor para comunidade, por outro lado há um discurso que confronta a ideia de ação baseada em interesse do grupo representado, na medida em que os entrevistados mencionam agirem para o “bem da saúde”. Fazendo um paralelo ao que foi discutido na seção anterior, na qual constatamos atuações influenciadas por grupos, interesses e relações pessoais, pode-se afirmar que se trata de um discurso de defesa do que certos grupos hegemônicos acreditam ser o “bem da saúde”.

Assim, os discursos dos entrevistados são sinais da representatividade, indicando que, embora tenham-se constatado na seção anterior e no depoimento de E10 problemas com relação a esta condição, verifica-se que, no geral, os conselheiros estão próximos à

comunidade, preocupando-se em transmitir a discussão, bem como captar os anseios dos representados no intuito de trazê-los ao conselho (Siqueira et al., 2015).

Consideramos relevante ainda discutir o interesse das partes representadas em inteirar-se das discussões e questões tratadas pelo conselho. De acordo com os entrevistados, apenas cidadãos engajados em movimentos sociais ou mesmo conselheiros locais e regionais demonstram interesse pelas discussões:

[...] Os conselheiros locais demonstram [...] que a comunidade é muito difícil de você reunir elas todas [...] então não são muito participativos não. [...] (E10, segmento Usuário).

Dentro do conselho local nós percebemos um engajamento maior dessas pessoas, que se envolvem com as atividades do conselho [...] a participação é muito pequena dentro dos conselhos, né. Se restringe a pessoas que também são de movimentos de bairro né, que são mais politizadas, no sentido de aqui, da prática (E14, segmento Usuário).

Por outro lado, demais cidadãos alheios a esses movimentos não participam das discussões, abstendo-se deste processo, o que aponta um baixo interesse e engajamento por parte da comunidade:

[...] Geralmente usuário nenhum tem interesse nenhum nisso. Eles só querem cobrar, o que tá sendo feito, o que que tá faltando. Isso aí eles sabem fazer (E11, segmento Usuário).

É possível deduzir que a comunidade a qual representam está marcada por dois grandes grupos. De um lado, cidadãos conscientes politicamente, sobretudo aqueles que já participaram de algum tipo de movimento ou engajamento comunitário. Do outro lado, cidadãos não engajados. Enquanto o primeiro grupo, de acordo com os entrevistados, tem se mostrado interessado nas discussões do conselho e em se fazer representar, o outro grupo mantém-se afastado.

Todavia é importante notar que, embora os depoimentos dos conselheiros apontem que parte da comunidade se abstém da participação e não se mostra interessada, por outro lado deveria haver um movimento do próprio conselho e dos conselheiros em estimular tais cidadãos, uma vez que o conselheiro possui um papel de mediador e assume uma função mobilizadora, de estímulo à participação popular na gestão pública (CGU, 2012; Siqueira et al., 2015).

Neste sentido, é legítimo questionar se o desinteresse pela participação é resultado de um distanciamento dos conselheiros dos grupos por eles representados e da comunidade de forma geral. A importância deste estímulo à participação encontra também respaldo na literatura, que mostra que o conselho ainda é desconhecido por grande parte dos cidadãos, embora seja muito valorizado por aqueles que dele participam (Cotta, Casal, & Martins, 2010).

Assim, embora os conselheiros tenham apontado a importância da comunicação com a base, esse pouco interesse apontado nos relatos indica certo distanciamento entre conselheiros e suas bases, notando-se que o envolvimento e o interesse para com

as questões envoltas ao conselho se restringem àqueles membros politicamente engajados, sendo que os demais cidadãos se mantêm à revelia do processo.

Relação entre conselho e gestão pública municipal

A abertura de canais participativos é responsável por iniciar uma nova relação entre Estado e sociedade no país. Assim, a forma com que o conselho se relaciona com a gestão pública municipal é um fator importante na análise de sua autonomia, isto porque a maneira com que as atitudes da gestão municipal repercutem sobre este espaço participativo e o tipo de relação desenvolvida entre conselho e poder público são fatores importantes que demarcam o grau de subserviência ou de independência do conselho com relação a estes, conforme discussões já traçadas na primeira seção de análise deste artigo.

No que concerne à percepção sobre o relacionamento entre o conselho e o poder público, identificamos relatos muito diversos. Foi feito um esforço no sentido de organizar os depoimentos de acordo com os sentidos das respostas, havendo pelo menos três grandes percepções. O primeiro grupo descreveu a existência de uma relação mais pacífica entre conselho e poder público, na qual as decisões do conselho são respeitadas e não há qualquer tipo de tentativa de manipulação por parte do poder público. Um segundo grupo de conselheiros, cujos depoimentos foram intermediários quanto aos demais, identificou uma relação que passa pelo caminho da legalidade, havendo trocas entre ambos, e que, embora respeitosa, passa por momentos de divergências.

Houve ainda um terceiro grupo de entrevistados que caracterizaram uma relação mais conflituosa, assinalando omissão por parte do conselho em referência ao poder público, manipulação das discussões no âmbito do conselho, falta de retorno e divergências entre ambos.

Os depoimentos de quatro conselheiros sinalizaram na direção de uma relação pacífica. Dentre estes, E2 e E11 apontam uma relação direta entre conselho e poder público, não havendo qualquer tipo de tentativa de manipulação do segundo sobre o primeiro:

É uma relação pacífica [...] todas as decisões que são tomadas dentro do governo têm uma conversa com o conselho. (E2, segmento Governo).

É ótimo. Muito bom [...] Sim, a gente com o prefeito, a gente se dá muito bem [...] E é muito bem recebido. Em todo lugar que ele vai. Muito bem aceito [...] Quando eles não podem ajudar, atrapalhar também eles não atrapalham não (E11, segmento Usuário).

Esta relação livre de tentativas de manipulação representa um dos elementos centrais do próprio processo de deliberação pública, a não coerção. Compreendemos que não havendo manipulação, respeita-se a autonomia decisória do conselho, bem como de cada ator individualmente, o que é caracterizado também nos discursos de E8 e E9, que identificam respeito às decisões do conselho por parte do poder público e a persistência do conselho nas suas propostas:

Eu acho que é boa. [...] O prefeito respeita bem as nossas decisões (E8, segmento

Usuário).

Eu acho que é bem ativa. [...] Porque pelos debates que eu vejo aqui, entendeu, eles são persistentes naquilo que se promete em fazer e segue cumprindo e tenta cumprir de qualquer jeito. Eles não aceitam. O conselho é muito rígido, entendeu. Corre atrás mesmo. Tentam bater de frente. Mas o conselho vai fundo naquilo, na proposta deles (E9, segmento Prestadores de Serviço).

A partir das falas, é possível perceber que o caráter pacífico da relação entre conselho e poder público municipal se dá pelas discussões profícuas entre as partes, bem como pelo respeito das decisões do conselho por parte do poder público, além da persistência do conselho nas suas propostas.

Os relatos de cinco entrevistados foram intermediários com relação aos demais, apontando uma “relação de convivência” entre conselho e poder público, isto é, nem totalmente amistosa, tampouco completamente conflituosa. Um dos entrevistados apontou que, embora seja uma relação institucional e respeitosa, há momentos de atritos, em razão de divergência de interesses, inerentes a espaços deliberativos.

É uma relação institucional, de respeito, de tratos, mas temos momento aqui que às vezes... [...] Dependendo da situação a gente tem momentos que a gente às vezes se extrapola... Aí tivemos um certo atrito, mas é uma relação... Eu acredito que não é uma relação conflituosa... É uma relação passiva, tem... Lógico, você vai ter momentos que vamos divergir, vamos convergir. [...] Mas não é uma relação

de agressão, nada disso não. É de posicionamentos (E3, segmento Usuário).

Identificou-se também uma relação de troca, na qual é importante que o conselho seja capaz de ceder em algumas situações, para que consiga atingir seus objetivos, reforçando a importância da busca pelo consenso, o que converge com o modelo de democracia deliberativa proposto por Habermas, que dá papel central às ideias de formação discursiva da vontade e “acordos” pela discussão (Habermas, 1995).

[...] Eles têm que ter um jogo de cintura muito grande. Porque é uma contrapartida. [...] Se o conselho, se o conselho municipal for assim querer bater de frente, não vai conseguir nada. Então tem que ceder né. [...] (E4, segmento Usuário).

Essa relação ela pode acontecer de conveniência ou não. Se você quer, ou se o prefeito quer colocar algo de interesse seu, você precisa ter essa, como você faz isso?! [...] E eles também têm essa influência na mesa diretora, apesar dela ser uma mesa é... e a secretaria executiva deveria ser remunerado, é... evidentemente que passa por uma questão assim... de favores. [...] (E5, segmento Profissionais de Saúde).

O depoimento de um dos entrevistados apontou que a relação entre conselho e poder público caminha na direção do papel legal do conselho, isto é, há necessidade de que o primeiro recorra ao segundo uma vez que todas as ações de saúde dependem de aprovação desse:

Eu não vou falar nem que é boa e nem que é ruim. É mais ou menos. [...] Hoje tem que

passar tudo pelo conselho. E se o conselho não aprovar, não sai (E13, segmento Profissionais de Saúde).

Este excerto da entrevista de E13 dá indícios do conhecimento dos conselheiros sobre o papel legal do conselho. Ao afirmar que “se o conselho não aprovar, não sai” (E13, segmento Profissionais de Saúde), o entrevistado reconhece a importância da instituição de conselhos como condição para que o município receba recursos do governo federal para o desenvolvimento de uma série de ações de saúde. É nesse sentido que a manutenção dos princípios do conselho frente aos interesses do poder público, destacada por Cotta e Soares (2015), se faz presente, na medida em que se ponha em jogo não apenas a garantia da representação, mas também a eficácia do conselho diante das decisões do poder público municipal e a manutenção do que se entenda como interesse da população.

Todavia, mesmo com este papel legal do conselho, um dos entrevistados destacou a especificidade do período eleitoral, reforçando que o conselho é usado por questões partidárias:

[...] Eu acredito assim, existe dois momentos, um período fora de eleição e o período de eleição. [...] Costuma esses grupos divergentes sobressair mais. [...] Mas de um modo geral, o conselho procura ter uma relação amistosa. Só que às vezes não é possível né, como a gente está enfrentando uma crise econômica, as vezes só a justiça mesmo que soluciona né. Então acaba que o conselho ele tem que levantar alguns embates para poder fazer prevalecer a vontade da popu-

lação. E é a única ferramenta que se tem para a gente ser ouvido [...] Nós temos aí se você acompanhar as discussões com mais frequência você vê que as vezes chega coisa aqui que já foi até votado na câmara, sem ter passado pelo conselho, né, por que sabe que se chegar aqui não vai passar. E isso não é só no conselho de saúde, vários conselhos têm essa dificuldade né. (E14, segmento Usuário).

A fala de E14 sinaliza ações e comportamentos motivados por posições políticas determinadas pelo pertencimento a partidos políticos, reforçando o argumento de que, embora a politização do conselho e dos conselheiros seja importante, verifica-se a partidização que é prejudicial (Duarte & Machado, 2012; Liporoni, 2006; Perissinotto et al., 2003).

Por último, cinco conselheiros destacaram relação mais conflituosa. Chamam atenção as sinalizações de omissão por parte do poder público com relação ao conselho, a relação distanciada entre ambos e a falta de retorno por parte do gestor:

O conselho, ele tem muito a receber do poder público. Eu acho que o poder público é omissivo quanto ao conselho. Por que ainda acho que há uma boa distância entre o conselho e o poder público (E6, segmento Usuário).

Em relação à saúde, eu vou colocar 60%, porque muitas coisas no caso, fica difícil vir retorno pelo gestor. [...] Olha ela é pacífica, mas existe aquele, que são muitas unidades, então acho que é pelo seguinte, não dá no caso o suporte daquilo que todos os presidentes do conselho pedem.

Mas a relação é pacífica, não tem divergência (E10, segmento Usuário).

Estes depoimentos coincidem com o estudo de Magalhães e Souza (2015), que apontaram para uma relação distanciada entre conselho e governo municipal. Ao ressaltar que o poder público é omisso com relação ao conselho e que a distância entre ambos ainda é grande, os entrevistados apontam que pode se tratar de uma tentativa de esvaziamento do conselho por parte do poder público. Este esvaziamento pode ocorrer como forma de subtração do poder das lideranças representativas, quando estas se demonstram competentes para compreender e criticar a situação de forma autônoma (Demo, 1993 como citado em Siqueira et al., 2015). Ao se afastar deste espaço e se omitir com relação a ele, o poder público o enfraquece.

O discurso de E7 sinaliza a manipulação das discussões por parte do poder público, coincidindo com os estudos de Wendhausen e Caponi (2002), que identificaram a legitimação de ações governamentais, em detrimento de avaliação e do controle:

[...] As coisas já estão prontas [...] as pessoas que estão de certa forma, num determinado posto né, do conselho no caso, ele já sabe o que o governo quer. E as vezes até para manter aquele posto né, eles fazem acordos que a gente não sabe (E7, segmento Profissionais de Saúde).

Mais uma vez aparece, conforme fala E7, a pré-formatação das discussões. Quando se considera que esta relação acontece pela via da manipulação e que “as coisas já estão prontas”, concebe-se que o conselho tem

um papel apenas de fachada, isto é, legitima questões já postas. Este dado mostra que se está na contramão da autonomia, uma vez que, ao se “decidir sobre o que já está decidido”, não se poderia falar em autonomia decisória.

Um dos entrevistados destaca que ora esta relação é de proximidade, ora não. Além disso, assevera que no geral não há divergências entre poder público e conselho, mas quando acontecem são atribuídas ao descumprimento de deliberações por parte da administração municipal:

[...] é ao mesmo tempo que ela é unida, ela é desunida [...] Aí já não existe aquela queda de braço. Mas quando começa a prometer né, talvez uma coisa que foi votada aqui, na reunião do conselho, e isso não tá sendo cumprido, aí é uma revolta. Tanto por parte dos prestadores, dos usuários, dos profissionais de saúde. Por que não tá sendo cumprido uma coisa que foi votada aqui, entendeu. Aí, nessa hora, há embates assim, e debates até calorosos aqui [...] ele age geralmente dentro do poder que lhe cabe né. [...] (E12, segmento Prestadores de Serviço).

Assim, as análises aqui empreendidas sugerem que a relação pode ser compreendida por três vias e sob os seguintes argumentos: uma parte dos conselheiros indica uma relação mais amistosa, livre de manipulação e coerções e permeada de discussões virtuosas; uma segunda parte vê uma relação de convivência na medida em que há interesses divergentes, mas que sobretudo devem chegar a acordos pela discussão; e, por último, uma relação conflituosa, quando se vê pré-formatação das discussões e na medida em

que o poder público se omite em relação ao conselho e desrespeita suas deliberações. Por fim, apesar de não haver consenso entre os depoimentos dos entrevistados, das falas podemos extrair que de forma geral o conselho é em grande parte autônomo com relação à administração pública municipal.

CONCLUSÃO

Constatou-se neste estudo incompletude na autonomia do conselho, ao identificarem-se traços de heteronomia. Verifica-se que esta autonomia pode ser ferida por processos de interferência política, principalmente por meio de questões político-partidárias, atuação de grupos políticos e representação de entidades. Além disso, detectaram-se traços de heteronomia ao se identificarem problemas de representatividade, utilizando cargos públicos indevidamente, através de comportamentos baseados em relações de camaradagem e em interesses pessoais, e quando se nota que certas decisões não são, de fato, tomadas pelo conselho.

O distanciamento entre o conselheiro e sua representação também pode ser considerado como traço de heteronomia, uma vez que os conselheiros deveriam representar os interesses de sua base. Há aqui alguns aspectos que desvelam elementos a serem explorados em estudos futuros. O conselho estudado caracteriza-se por autonomia externa e relativa heteronomia interna. No primeiro caso, a atuação dos conselheiros é livre de sua base representada, na medida em que suas ações são decorrentes do posicionamento individual frente às questões. No caso da heteronomia externa, relações que colocam em risco a autonomia frente ao poder público municipal foram observadas,

tanto no que diz respeito ao caráter proforma do conselho, quanto na troca de favores para que determinadas decisões sejam apoiadas dentro do conselho.

Aqui reside a primeira contradição, quando a representatividade se vê sob risco diante de decisões que possam não ter origem no interesse da base representada. Em termos práticos, verifica-se a necessidade de maior efetividade dessa representação, de modo que as decisões tomadas por conselheiros não reflitam apenas posições individuais. É necessário investigar se o desinteresse por parte da população quanto à participação nos conselhos tem relação com um histórico de representação que atue de forma autônoma da base representada.

A segunda contradição diz respeito à heteronomia dentro do conselho, em particular, frente a questões cujo interesse do poder público municipal é latente. Aqui a autonomia do conselho frente à gestão parece dar-se em elementos de menor peso, na medida em que as falas sinalizam que os pontos mais polêmicos são sublimados com a construção dos discursos de verdades e das decisões tomadas previamente às sessões. Em complemento, nota-se que alguns pressupostos são violados e alguns obstáculos são encontrados, tais como existência de influências na atuação dos conselheiros e partidarização, além de pouco interesse da sociedade em participar.

De forma prática, mediante os resultados supramencionados e fazendo um paralelo com todo o conjunto da literatura analisada, pode-se afirmar que é necessário garantir maior autonomia ao conselho para que o controle social ocorra mais efetivamente.

Essa garantia passa necessariamente por afastar interesses partidários do princípio político inerente à deliberação, algo evidentemente complexo se observamos a capacidade de articulação dos partidos de base ou de oposição aos governos. Por fim, reduzir o número de decisões que sejam tomadas com base nos discursos de verdade, embebidas num núcleo de poder que precede o discurso, seja esse poder político, econômico ou simbólico, mas que incida necessariamente e de forma assimétrica no processo deliberativo. Talvez, uma saída viável seja pensar a capacitação como forma de reduzir as assimetrias, concomitantemente ao contínuo exercício de estímulo à participação dos cidadãos.

REFERÊNCIAS

- Abers, R. N., & Keck, M. E. (2008). Representando a diversidade: Estado, sociedade e “relações fecundas” nos conselhos gestores. *Caderno CRH*, 21(52), 99-112. doi:10.1590/S0103-49792008000100008
- Araújo, F. D. S., Lopes, J. D. G., Campelo, K. S., & Umbelino, W. S. (2006). Ações de Controle Social: Uma análise da efetividade dos Conselhos Municipais à luz das constatações de fiscalização da Controladoria Geral da União (CGU), resultantes por meio do Programa de Sorteios dos Municípios na região nordeste do Brasil, no período de 2003 a 2005. *READ—Revista Eletrônica de Administração*, 12(6), 473-499.
- Avritzer, L. (2010). Sociedade civil e participação no Brasil democrático. In L. Avritzer. *Experiências nacionais de participação social* (pp. 7-12). Belo Horizonte, MG: Cortez.
- Bardin, L. (1979). *Análise de conteúdo*. Lisboa, Portugal: Edições, 70.
- Bispo Júnior, J. P., & Sampaio, J. J. C. (2008). Participação social em saúde em áreas rurais do Nordeste do Brasil. *Revista Panamericana de Salud Pública*, 23(6), 403-409.
- Brasil. (1990). *Lei Federal nº 8.142 de 28 de dezembro de 1990*. Diário Oficial da União, 1990 (b); 28 dez. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8080.htm
- Brasil. (s.d.). *Ministério da Saúde*. Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde (DATASUS) [online]. Brasília, s.d. Recuperado de <http://www.datasus.gov.br>.
- Controladoria Geral da União. (2012). *Controle social: Orientações aos cidadãos para participação na gestão pública e exercício do controle social*. Brasília, DF: Coleção Olho Vivo.
- Correia, M. V. C. (2006). *Controle social na saúde. Serviço social e saúde: Formação e trabalho profissional*. São Paulo: OPAS, OMS, Ministério da Saúde, 29 p.
- Cotta, R. M. M., Campos, A. A. O. P., Mendonça, E. T., Costa, G. D., Silva, L. S., Siqueira ... Reis, R. S. (2013). *Políticas de saúde: desenhos, modelos e paradigmas*. Viçosa, MG: Editora UFV.
- Cotta, R. M. M., Cazal, M. D. M., & Martins, P. C. (2010). Conselho Municipal de Saúde: (Re)pensando a lacuna entre o formato institucional e o espaço de participação social. *Ciência & Saúde Coletiva*, 15(5), 2437-2445. doi:10.1590/S1413-81232010000500018

- Cotta, R. M. M., Martins, P. C., Batista, R. S., Franceschini, S. D. C. C., Priore, S. E., & Mendes, F. F. (2011). O controle social em cena: Refletindo sobre a participação popular no contexto dos Conselhos de Saúde. *Physis: Revista de Saúde Coletiva*, 21(3), 1121-1138. doi:10.1590/S0103-73312011000300019
- Cristo, S. C. A. D. (2012). Controle social em saúde: O caso do Pará. *Serviço Social e Sociedade*, (109), 93-111. doi:10.1590/S0101-66282012000100006
- Cunha, S. S. (2003). O controle social e seus instrumentos. In Milani, C. *Capital social, participação política e desenvolvimento local: Atores da sociedade civil e políticas de desenvolvimento local na Bahia*. Salvador, BA: Escola de Administração da UFBA (NPGA/NEPOL/PDGS).
- Cunill Grau, N. (2000). Responsabilización por el control social. In CLAD. *La responsabilización en la nueva gestión pública latino-americana*. Buenos Aires: Eudeba.
- Diegues, G. C. (2013). O controle social e participação nas políticas públicas: O caso dos conselhos gestores municipais. *NAU Social*, 4(6), 82-99.
- Duarte, E. B., & Machado, M. D. F. A. S. (2012). O exercício do controle social no âmbito do Conselho Municipal de Saúde de Canindé, CE. *Saúde e Sociedade*, 21(supl. 1), 126-137.
- Faria, C. F. & Ribeiro, U. C. (2011). Desenho institucional: Variáveis relevantes e seus efeitos sobre o processo participativo. In R. R. C. Pires (Org). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: Estratégias de avaliação* (v. 7, pp. 124-135). Brasília, DF: IPEA.
- Freitas, A. F. D. (2010). *Estudo sobre a heteronomia na assistência em saúde a crianças e adolescentes com necessidades especiais*. Dissertação de mestrado – Bioética, Faculdade de Ciências da Saúde, Universidade de Brasília, Brasília.
- Freitas, P., & Andrade, S. M. (2013). Os conselhos gestores de políticas públicas e o controle social. *Revista Capital Científico-Eletrônica (RCCe)*, 11(2), 10-22.
- Fuks, M., Perissinotto, R. M. & Ribeiro, E. A. (2003). Cultura política e desigualdade. *Revista de Sociologia e Política*, (21), 125.
- Goulart, M. S. B. (2011). *Participação e accountability no controle social do orçamento público: O caso do conselho de desenvolvimento regional de Itajaí*. 2011. 226f, Tese de doutorado. Administração, Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador.
- Guizardi, F. L. & Pinheiro, R. (2006). Dilemas culturais, sociais e políticos da participação dos movimentos sociais nos Conselhos de Saúde. *Ciência & Saúde Coletiva*, 11(3), 797-805.
- Gurgel, C., & Justen, A. (2013). Controle social e políticas públicas: A experiência dos Conselhos Gestores. *Revista de Administração Pública*, 47(2), 357-378. doi:10.1590/S0034-76122013000200004
- Habermas, J. (1995). Três modelos normativos de democracia. *Lua nova*, 36, 39-53.

- IBGE (2010). *Perfil dos Municípios Brasileiros 2009*. Rio de Janeiro, RJ: IBGE. Recuperado de http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2009/tabelas_pdf/tabela_MUNIC_126.pdf
- Justino Filho, J. (2007). Participação cidadã e controle social nos conselhos municipais de saúde da Paraíba: Um estudo comparativo. In: III Jornada Internacional de Políticas Públicas São Luís, 2007, São Luís, MA. *Anais da III Jornada Internacional de Políticas Públicas*.
- Kleba, M. E., & Comerlato, D. (2011). Vivências de empoderamento no exercício da participação social em conselhos gestores de políticas públicas. *Administração Pública e Gestão Social*, 3(1), 23-42. doi:10.21118/apgs.v3i1.45
- Labra, M. E., Gerschman, S., Edler, F. C. & Manuel Suárez, J. (2005). Conselhos de Saúde: Dilemas, avanços e desafios. In Lima, N. T (Org.). *Saúde e democracia: história e perspectivas do SUS* (pp. 353-383). Rio de Janeiro, RJ: Fiocruz.
- Liporoni, A. A. R. C. (2006). *O Conselho Municipal de Saúde de Franca: Estudo sobre a participação e o controle social*. Dissertação de mestrado, Faculdade de Medicina, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto.
- Magalhães, T. G., & Souza, V. B. (2015). O Controle Social no Conselho Municipal do Idoso de Florianópolis: Uma análise a partir dos modelos de administração pública, dos modelos de coprodução dos serviços públicos e dos modos de gestão estratégica e social. *Revista de Ciências da Administração*, 1(3), 149-164. doi:10.5007/2175-8077.2015v17nespp149
- Martins, A. D. L. X., & Santos, S. M. D. R. (2012). O exercício do controle social no Sistema Único de Saúde: A ótica do enfermeiro como membro do conselho local de saúde. *Saúde e Sociedade*, 21, 199-209.
- Martins, M. F. (2010). *A distribuição do poder nos Conselhos Municipais de Saúde: O caso dos municípios de Ubá e de Viçosa MG*. Dissertação de mestrado - Administração, Universidade Federal de Viçosa, Viçosa.
- Martins, S., Ckagnazaroff, I. B. & Lage, M. L. C. (2012). Análise dos conselhos gestores de políticas públicas à luz dos relatórios de fiscalização da Controladoria Geral da União. *Administração Pública e Gestão Social*, 4(2), 221-245. doi:10.21118/apgs.v4i2.101
- Miranda, J. M. B. & Guimarães, S. J. (2013). Controle social e conselhos locais de saúde em Teresina: Limites e possibilidades. *Rev FSA*, 10(3), 212-27.
- Oliveira, V. C. da S., Pereira, J. R., & Oliveira, V. A. R. (2010). Os conselhos gestores municipais como instrumentos da democracia deliberativa no Brasil. *Cadernos EBAPE.BR*, 8(3), 422-437.
- Oliveira, L. M. L., Souza, F. E., & Ribeiro, R. (2012). Conselhos Locais de Saúde e suas Bases: Compassos e Descompassos. *Libertas*, 4(4-5), 247-263.
- Perissinotto, R. M., Fuks, M., & Souza, N. R. (2011). Participação e processo decisório em alguns conselhos gestores de Curitiba. *Revista Paranaense de Desenvolvimento-RPD*,

(105), 75-100.

Rolim, L. B., Cruz, R. D. S. B. L., & Sampaio, K. J. A. J. (2013). Participação popular e o controle social como diretriz do SUS: Uma revisão narrativa. *Saúde em debate*, 37(96), 139-147. doi:10.1590/S0103-11042013000100016

Santos, A. C. (2012) *Conselho Municipal de Saúde de São Paulo: O controle social nas gestões de Celso Pitta e de Marta Suplicy*. Dissertação de mestrado - Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

Shimizu, H. E., Pereira, M. F., Costa Cardoso, A. J., & Dias Bermudez, X. P. C. (2013). Representações sociais dos conselheiros municipais acerca do controle social em saúde no SUS. *Ciência & Saúde Coletiva*, 18(8), 2275-2284. doi:10.1590/S1413-81232013000800011

Siqueira, R. L., Cotta, R. M. C., & Soares, J. B. (2015). *Participação social na saúde: Saber para promover*. Viçosa, MG: Editora UFV.

Souza, C. (2001). Construção e consolidação de instituições democráticas: Papel do orçamento participativo. *São Paulo em Perspectiva*, 15(4), 84-97. doi:10.1590/S0102-88392001000400010

Tenório, F. G., Villela, L. E., Dias, A. F., Gurgão, F. V., Porto, E. C., & Viana, B. F. (2008). Critérios para a avaliação de processos decisórios participativos deliberativos na implementação de políticas públicas. In *Encontro de Administração Pública e Governança*, 3, 2008, Salvador. Curitiba: Anpad.

Van Stralen, C. J., Lima, A. M. D., Fonseca Sobrinho, D., Santo Saraiva, L. D. E., Van Stralen, T. B. D. S., & Belisário, S. A. (2006). *Conselhos de Saúde: Efetividade do controle social em municípios de Goiás e Mato Grosso do Sul*. Centro, 30130, 100.

Wendhausen, A. L. P., Barbosa, T. M., Borba, & M. C. D. (2006). Empoderamento e recursos para a participação em conselhos gestores. *Saúde e Sociedade*, 15(3), 131-144. doi:10.1590/S0104-12902006000300011

Wendhausen, A., & Caponi, S. (2002). O diálogo e a participação em um conselho de saúde em Santa Catarina, Brasil. *Cadernos de Saúde Pública*, 18(6), 1621-1628. doi:10.1590/S0102-311X2002000600016

Zambon, V. D. & Ogata, M. N. (2013). Controle social do Sistema Único de Saúde: O que pensam os conselheiros municipais de saúde. *Revista Brasileira de Enfermagem*, 66(6), 921-927. doi:10.1590/S0034-71672013000600017

(DES)INTEGRAÇÃO ENTRE SUBSISTEMAS DE INGRESSO NO SERVIÇO PÚBLICO: ANÁLISE DE UMA CARREIRA DO CICLO DE GESTÃO

(Dis)Integration between the admission subsystems into public service: Analysis of a career in the management cycle

(Des)Integración entre los subsistemas de ingreso al servicio público: Análisis de una carrera de ejecutivos en gestión y políticas públicas.

RESUMO

O objetivo deste artigo é discutir o quão (des)integrado é o gerenciamento do ingresso no serviço público no Brasil, a partir da análise de uma carreira do ciclo de gestão – no caso, a de especialista em políticas públicas do Estado de São Paulo (EPP-SP). O trabalho, de abordagem qualitativa, utilizou-se do método de estudo de caso, triangulando a coleta de dados de um rol de documentos com as informações de entrevistas semiestruturadas realizadas com múltiplos atores. Como resultado, o artigo descreve e analisa algumas evidências de (des)integração entre os subsistemas de gestão de recursos humanos relacionados com o ingresso na carreira de EPP-SP. De um lado, identificou-se a fragmentação entre o planejamento da força de trabalho da carreira e a avaliação de desempenho no estágio probatório, bem como entre a formação específica acoplada ao concurso público e a alocação dos profissionais na administração pública; e, por outro lado, no tocante ao alinhamento, identificou-se a relação entre o design da carreira (organização, funções e atribuições) e o processo de seleção dos candidatos.

PALAVRAS-CHAVE: Sistema de ingresso, burocracia pública, especialista em políticas públicas e gestão governamental, gestão de recursos humanos, Brasil.

Lara Lopes Moraes¹

lara.moraes@usp.br

ORCID: 0000-0002-5573-3135

Fernando de Souza Coelho²

fernandocoelho@usp.br

ORCID: 0000-0003-2803-0722

¹ Secretaria Municipal de Gestão de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil

² Universidade de São Paulo, Escola de Artes, Ciências e Humanidades, São Paulo, SP, Brasil

Artigo convidado

DOI: <http://dx.doi.org/10.12660/cgpc.v23n75.76877>

ABSTRACT

The purpose of this article is to discuss the (dis)integration of the management of admission into public service in Brazil, from the analysis of one specific career in the management cycle – in this case, Public Policy Specialist of the São Paulo State Government (EPP-SP). The qualitative approach embraced the case study method, triangulating the collection of data from a list of documents with the information of semi-structured interviews conducted with multiple stakeholders. As a result, the article describes and analyzes some evidence of the (is)integration among human resources management subsystems related to the EPP-SP career admission. On the one hand, the fragmentation between planning of the career workforce and the performance evaluation at the probationary stage was identified, as well as between the specific training coupled with the public tender and the allocation of professionals in the public administration; and, on the other hand, regarding the alignment, the relationship between career description (organization, functions and assignments) and the selection process of the candidates was identified.

Keywords: Admission system, civil service, policy analyst, human resource management, Brazil.

RESUMEN

El objetivo de este artículo es discutir cuan (des)integrada es la gestión del ingreso al servicio público en Brasil, a partir del análisis de una carrera del ciclo de gestión - en este caso, la de Especialista en Políticas Públicas del Estado de São Paulo (EPP-SP). El trabajo, de abordaje cualitativo, se utilizó del método de estudios de caso, triangulando la recolección de datos de un rol de documentos con las informaciones de las entrevistas semiestructuradas realizadas con múltiples actores. Como resultado, el artículo describe y analiza algunas evidencias de (des)integración entre los subsistemas de gestión de recursos humanos relacionados al ingreso a la carrera de EPP-SP. Por un lado, se identificó la fragmentación entre la planificación de la fuerza de trabajo de la carrera y la evaluación de desempeño en la etapa probatoria, así como entre la formación específica añadida al concurso público y la asignación de los profesionales en la administración pública; y, por otro lado, en lo que se refiere al alineamiento, se identificó la relación entre la descripción de la carrera (organización, funciones y atribuciones) y el proceso de selección de los postulantes.

Palabras clave: Sistema de Ingreso, función pública, carrera de ejecutivo público, gestión de recursos humanos, Brasil.

INTRODUÇÃO

Desde a agenda do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) de 1995 na União, o setor público-estatal no Brasil apresenta aperfeiçoamentos/melhorias na área funcional de gestão de recursos humanos, iniciadas no governo federal e difundidas para o nível subnacional. Naturalmente, diversos problemas estruturais ainda persistem e acabam por restringir os avanços da profissionalização da função pública no país, incluindo algumas disfunções na “porta de entrada” do serviço público, ou seja, a sistemática de ingresso. Pacheco (2010) e Coelho (2015), por exemplo, destacaram as deficiências do concurso público nos anos correntes, seja pela excessiva preocupação com as questões formais em detrimento da atenção aos requisitos pro-

fissionais, seja pela recorrência da atração/aprovação de muitos candidatos fora do perfil almejado – os chamados “concurseiros”. Em uma perspectiva mais ampla, Omuro, Pereira e Pinto (2015) discutindo o processo administrativo de recrutamento e seleção no setor público brasileiro, argumentaram sobre os limites para as inovações nos concursos públicos diante das normas constitucionais e das interpretações que os órgãos de controle fazem desse instituto nos últimos tempos.

Considerando essa problemática no campo da gestão de recursos humanos no setor público nacional, este trabalho joga luz no gerenciamento do ingresso no nosso serviço público. Partindo do argumento normativo – e da orientação gerencial – de que o processo administrativo de ingresso deve ser integrado, pelo menos, nas carreiras do ciclo

de gestão no país (consideradas estratégicas pelo PDRAE e geridas pelos ministérios/secretarias de planejamento e gestão), o artigo analisa tal pressuposto em um estudo de caso da carreira de especialista em políticas públicas do Estado de São Paulo (EPP-SP). É uma carreira estadual correlata à de especialista em políticas públicas e gestão governamental (EPPGG) no nível federal e presente, similarmente, em metade das unidades da Federação do país (Andrade, 2011; Cruz, 2010; Palotti, Pereira & Camões, 2014).

De antemão, e em linhas gerais, cabe salientar que os subsistemas de ingresso referidos neste trabalho são compostos pela inter-relação entre os processos administrativos inerentes: ao recrutamento e à seleção de novos gestores públicos; à integração e alocação dos funcionários selecionados; e ao monitoramento do desempenho desses servidores/empregados durante o estágio probatório. Quão (des)integrado é o gerenciamento do ingresso no serviço público no Brasil pela fragmentação e/ou alinhamento entre esses três subsistemas (e seus processos administrativos)? Eis a questão deste artigo.

Para a discussão de tal questão, o artigo está dividido em quatro seções, além desta introdução. Inicialmente, a revisão da literatura aborda, a partir de alguns autores, tanto os conceitos que operacionalizam o sistema de gestão de recursos humanos no setor público como a definição de (des)integração entre os subsistemas de ingresso no serviço público adotada no trabalho. Na sequência, caracterizam-se a investigação levada a cabo e o método de pesquisa empregado. Na seção sobre os resultados, é descrito e analisado o ingresso na carreira de EPP-SP

e, à luz do referencial teórico, são identificados as fragmentações e os alinhamentos. Nas considerações finais são apresentadas algumas conclusões/limitações da investigação e a agenda de pesquisa e implicações gerenciais derivadas do artigo.

REVISÃO DA LITERATURA

No campo dos estudos de administração de pessoal no setor público encontram-se alguns modelos heurísticos que tentam representar o sistema de gestão de recursos humanos (GRH) em governos e nas organizações públicas. Comumente, esses modelos se postam como frameworks de GRH que relacionam estruturas, processos e comportamentos, seguindo normas jurídicas da administração pública e práticas de gestão oriundas de casos de sucesso.

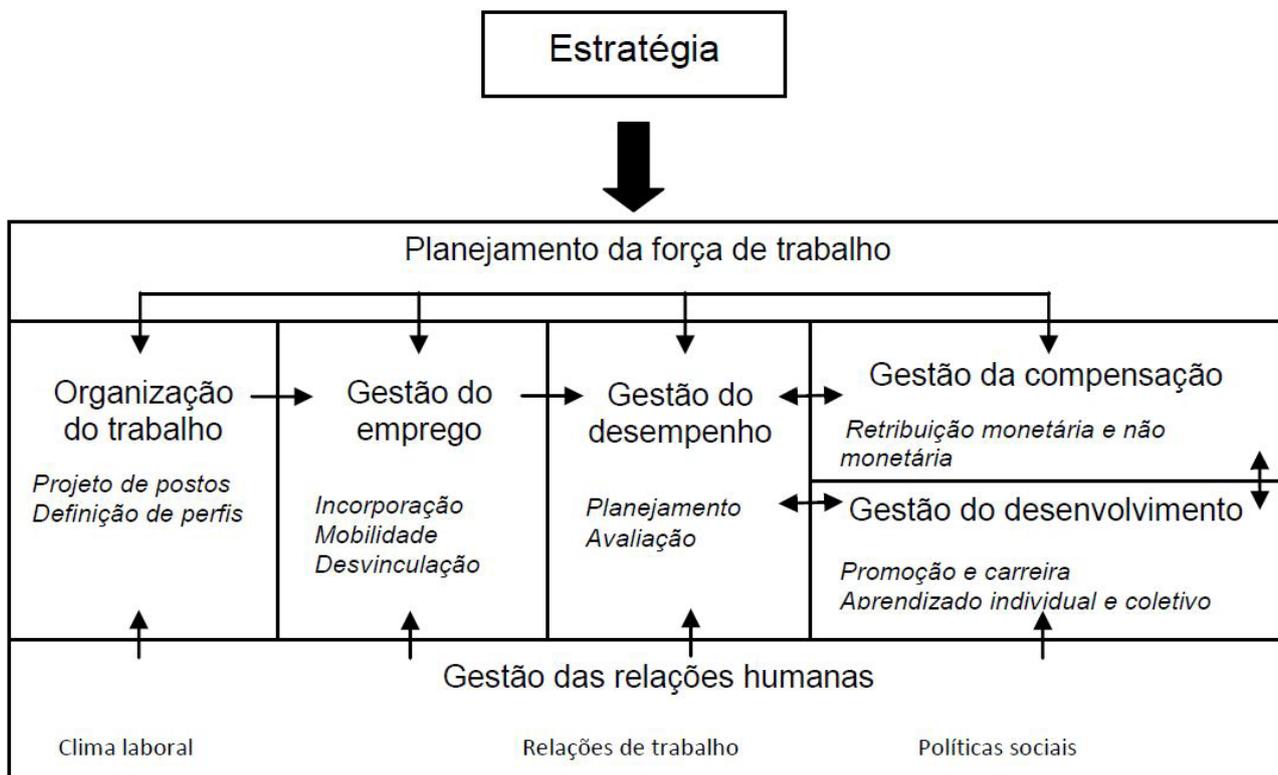
Para Longo (2007), o sistema integrado de GRH no setor público ramifica-se em diversos componentes, os quais se ligam e se inter-relacionam, sendo caracterizados como subsistemas. Segundo o autor, os subsistemas implicam “um conjunto de prioridades ou objetivos básicos que orientam as políticas e práticas de GRH, para colocá-las a serviço da estratégia organizacional” (p. 98). Em outras palavras, os subsistemas oferecem uma prescrição para a GRH nos governos e nas organizações públicas, e seguindo uma estratégia formalizada e coordenada de política de pessoal podem tornar possível a modernização dos processos administrativos de gestão de pessoas no serviço público.

Para que se alcancem os objetivos de um governo ou organização pública, a partir de um explícito e coerente sistema de GRH, é

necessário que todos os sete subsistemas (planejamento da força de trabalho; organização do trabalho; gestão do emprego; gestão de desempenho; gestão da compensação; gestão do desenvolvimento; e gestão de relações humanas) funcionem

devidamente, cumprindo os papéis que lhes são atribuídos e mantendo uma inter-relação que, por conseguinte, os tornam interdependentes uns dos outros e correspondentes com a estratégia governamental ou organizacional, conforme a ilustração da Figura 1.

Figura 1 - Sistema da gestão de recursos humanos e seus sete subsistemas



Fonte: Longo, 2007, p. 98

Assim como Longo (2007), Omuro et al. (2015) também propuseram um processo administrativo de recrutamento e seleção no setor público integrado ao sistema de GRH da organização pública. As autoras advogaram por um modelo consistente com as diretrizes da organização pública, relacionando a seleção de pessoal ao planejamento estratégico organizacional. Orientado pelo Decreto Estadual nº 52.833 de 2008, que organiza o sistema de administração de pessoal no governo do Estado de São Paulo, o *fra-*

mework de gestão de recursos humanos das autoras compreendeu cinco funções, quais sejam: planejamento e controle de recursos humanos; análise e estudos salariais; recrutamento e seleção de pessoal; desenvolvimento e capacitação de recursos humanos; e legislação de pessoal. Essas funções do sistema de GRH estão integradas ao processo administrativo de recrutamento e seleção e relacionadas a um produto do planejamento estratégico (no caso, as competências organizacionais), desdobrado nas necessida-

des de pessoal atuais e futuras.

Em adição, detalhando o processo administrativo de recrutamento e seleção de pessoal, as autoras descreveram três fases para o seu funcionamento. A primeira fase envolve o dimensionamento da força de trabalho; a segunda inclui a análise das competências desejadas; e a terceira considera a elaboração do edital apoiado “(...) nas competências requeridas dos potenciais funcionários e nas necessidades atuais e futuras do órgão público” (Omuro et al., 2015, p. 42).

A (des)integração do sistema de gestão de recursos humanos

Conforme apontou Martins (2004b), a administração pública contemporânea está inserida em um contexto complexo, principalmente no que tange à fragmentação dos processos administrativos de formulação e implementação de políticas, programas e projetos. Para o autor, a fragmentação é resultado de uma somatória de processos administrativos marcados pela falta de coordenação, coerência e/ou consistência no cotidiano da gestão de políticas públicas.

Na teoria da fragmentação aventada pelo autor existem fatores estruturais que impactam no grau de desintegração da gestão de políticas públicas, observando que os processos administrativos de formulação e implementação de políticas, programas e projetos são considerados, por natureza, problemáticos, sujeitos à fragmentação, embora passíveis de convergência. Observa-se que uma integração eficaz é possível por meio de arranjos de coordenação, envolvendo o estabelecimento de papéis, regras e incentivos, com intuito de proporcionar maior grau de

alinhamento via mecanismos de gerenciamento. Os fatores estruturais fragmentadores, segundo o autor, configuram-se como: liderança executiva; estratégia; ajustamento mútuo; e estrutura de processos e de pessoas.

A liderança executiva atua como um elemento de integração representado pela autoridade executiva principal, formada pelos dirigentes públicos. Para o autor, “o executivo principal é capaz de influenciar seus liderados intragoverno numa determinada direção, gerando convergência estrutural” (p.6), caracterizando o líder como uma peça importante na negociação de ações e na formação de uma visão de futuro, seja administrando coalizões, seja alocando recursos para o alcance do que se pretende.

A estratégica, segundo fator de integração, reflete a identidade organizacional e a forma de alcançá-la por meio de planos de ação. Como fator de convergência governamental ou organizacional, a estratégia engloba tanto os elementos diretivos (explicitação de orientações, posicionamentos e/ou planos de governo), como os elementos da gestão estratégica concretizados pelos instrumentos/ferramentas de implementação, monitoramento e avaliação de políticas, programas e projetos.

O “ajustamento mútuo”, por sua vez, remete ao entendimento da cooperação entre gestores de políticas públicas, sem a influência de arranjos formais de coordenação e sem um resultado pré-estabelecido pelo dirigente público. Abrange as categorias de ajustamentos adaptativos e ajustamentos manipulados. De acordo com o autor, a combinação dessas categorias de ajustamentos tem

maior potencial de efeito do que uma forma isolada (Martins, 2004a).

O quarto fator de integração, a estrutura, compreende o conjunto de unidades e o modelo hierárquico da organização, os quais influenciam o ajustamento vertical e horizontal organizacional, dificultando ou favorecendo a integração. O ajustamento vertical, no que tange à integração, retrata as relações entre a cúpula do governo (ou organizacional), e o segundo escalão, bem como a supervisão das equipes de trabalho.

A integração horizontal representa a coordenação da organização por meio do ajustamento mútuo e da padronização de meios, fins e relações.

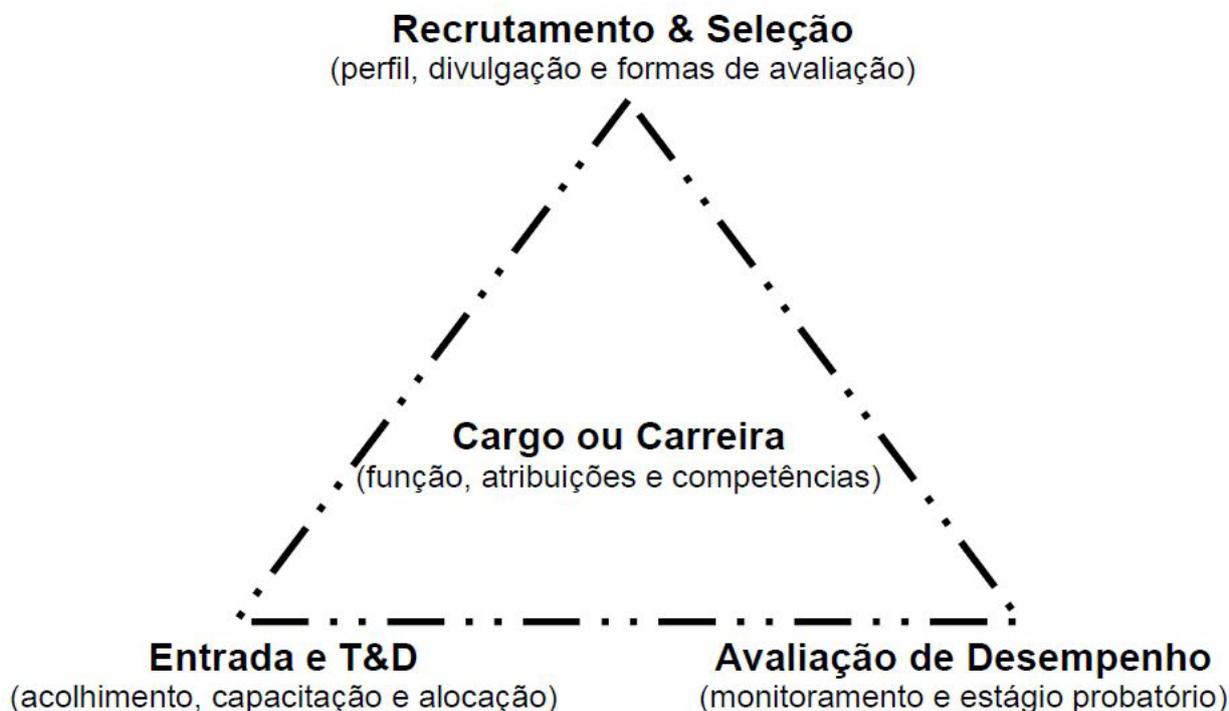
Sobre a padronização de meios, fins e relações, Martins (2004a) abordou: a padronização dos processos, que reflete o estabelecimento de regras e tarefas; a padronização dos resultados, que implica uma definição clara dos objetivos para os atores envolvidos; e a padronização das habilidades, que compreende as destrezas relacionais necessárias das pessoas em diferentes situações, com intuito de resolver problemas. De acordo com o autor, a coordenação governamental (ou organizacional), envolvendo tais padronizações, é realizada por meio de controles, pela compatibilidade das relações dos atores envolvidos, pela sincronia

de tarefas interdependentes, pelo intercâmbio de informações e pela integração de subsistemas.

O último fator de integração apresentado pelo autor refere-se às pessoas envolvidas na formulação e implementação de políticas públicas, as quais externam valores, crenças e opiniões. Segundo Martins (2004a), o consenso entre atores é um elemento de integração, contribuindo para a formação de comunidades epistêmicas ou comunidades políticas, as quais compartilham diretrizes e conhecimentos. Nas palavras do autor, "(...) quanto maior a quantidade de comunidades epistêmicas e quanto pior a interlocução entre elas em um determinado subsistema de gestão de política pública, maior a propensão à fragmentação" (p.13).

Baseado no sistema de Gestão de Recursos Humanos (GRH) no setor público de Longo (2007) e nas ideias da teoria da fragmentação como antítese da integração na gestão pública de Martins (2004a, 2004b), Coelho (2015) propôs um arquétipo de desintegração dos subsistemas de GRH referente ao ingresso no serviço público no Brasil, observado pela "falta de pontos de contato entre as práticas de gerenciamento alusivas aos concursos públicos, configurando uma cadeia composta de elos perdidos" (p. 83), como demonstrado na Figura 2.

Figura 2 - Subsistemas de GRH desintegrados no ingresso no serviço público



Fonte: Adaptado de Coelho, 2015, p. 82.

Pela figura e de acordo com o autor, a (des)integração dos subsistemas de GRH relativos ao ingresso no serviço público compreende o alinhamento e/ou a fragmentação entre os processos de: (a) design do(s) cargo(s) (função, atribuições e competências) na carreira; (b) recrutamento e seleção de pessoal, incluindo desde a confecção do edital até a elaboração das provas do concurso público; (c) o acolhimento dos recém-ingressos, a capacitação desses funcionários e a alocação funcional; e (d) o monitoramento do desempenho e sua relação com o instituto do estágio probatório.

Coelho (2015) argumentou, adicionalmente, que o velho enfoque operacional do departamento de pessoal (DP) predominante na gestão pública brasileira, sobretudo no nível subnacional, tende a fragmentar o sistema de GRH no setor público. E, nos subsiste-

mas de ingresso no serviço público, os processos administrativos desalinhados distorcem os objetivos e produzem resultados indesejáveis nos governos e nas organizações públicas.

Grosso modo, essa fragmentação (ou desalinhamento) do sistema de GRH no setor público brasileiro acentua-se com: a insuficiência de inteligência de recursos humanos em inúmeras organizações públicas; a desvalorização da atividade-meio de gestão de pessoas em diversos governos; e a ausência de uma política de administração de pessoal, com diretrizes e orientações para essa área funcional, no Estado brasileiro nesta década.

MÉTODO DA PESQUISA

Com o objetivo de discutir o quão (des)in-

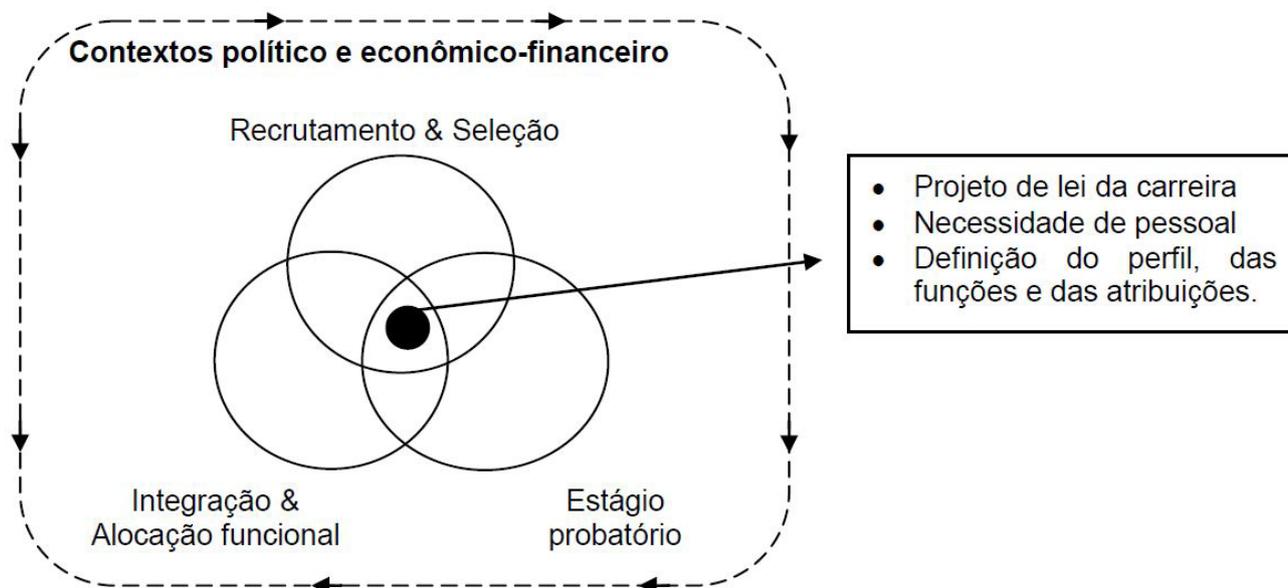
tegrado é o gerenciamento do ingresso no serviço público no Brasil, a partir da análise de uma carreira do ciclo de gestão, optou-se pela carreira de especialista em políticas públicas do Estado de São Paulo (EPP-SP). A carreira de EPP-SP como objeto empírico deste trabalho justifica-se por ser, em tese, uma política de GRH estratégica e voltada para a formação de uma burocracia de médio escalão em uma unidade da Federação com capacidade estatal (administrativa, financeira e técnica) alta. Ademais, a carreira de EPP-SP é recente se comparada às experiências de EPGGs estaduais e teve um único concurso público, realizado no ano de 2009. Essas características, além da conveniência de os pesquisadores serem de São Paulo, reforçaram a escolha dessa carreira como unidade de análise.

A investigação é *per se* exploratória perante a diminuta literatura em torno do objeto de estudo sobre o ingresso no serviço público no Brasil, na acepção da GRH na administração pública. Adotou-se uma abordagem qualitativa, tendo como método o estudo de caso no qual se triangulou a coleta de dados de um rol de documentos com as informações de entrevistas semiestruturadas realizadas com múltiplos atores.

A pesquisa documental concentrou-se na análise: (a) de leis, decretos e resoluções sobre a carreira; (b) do edital do concurso público; (c) dos cadernos de provas aplicadas no certame; (d) dos regimentos, apresentações e relatórios internos da carreira; e (e) do instrumental de avaliação de desempenho utilizado no estágio probatório. As entrevistas semiestruturadas, por sua vez, foram realizadas com 11 atores, compreendendo seis ex-gestores e gestores (dos níveis de subsecretaria, coordenação, direção e assistência da Secretaria Estadual de Gestão Pública – SGP) envolvidos nos processos administrativos dos subsistemas de ingresso da carreira de EPP-SP; quatro especialistas em políticas públicas integrantes da carreira; e um profissional evadido. Todos tratados sem identificação e enumerados como entrevistados entre 1 e 11 neste artigo.

Para a análise da (des)integração dos subsistemas de ingresso da carreira de EPP, os dados/informações foram classificados entre os processos administrativos de recrutamento e seleção, integração/alocação e estágio probatório em cargos/empregos públicos, tal como ilustrado pela Figura 3.

Figura 3: Subsistemas de Ingresso em cargos e empregos públicos



Explicando a Figura 3, a ideia é que os subsistemas de ingresso para os cargos e empregos públicos abarcam processos administrativos referentes ao recrutamento e seleção (baseado no concurso público), tais como: a constituição da comissão do certame; a elaboração e divulgação do edital; a contratação, elaboração e aplicação da(s) prova(s); e a realização de cursos de formação específicos previstos como etapa de seleção ou classificação dos candidatos. O pós-concurso público envolve tanto a realização de programas de integração como a alocação dos servidores/empregados em setores de trabalho e atividades laborais. Iniciado o exercício profissional, o ingresso no serviço público compreende, ainda, o período de três anos, englobando as avaliações de desempenho, as atividades de capacitação, as possíveis realocações de funcionários entre áreas e a efetivação (ou não) no cargo/emprego – subentendida como conclusão do estágio probatório.

Esses processos administrativos são pauta-

dos por aspectos jurídicos e pelos contextos político e econômico-financeiro que se justapõem na formulação e implementação das carreiras no setor público a partir de (re) adequações intertemporais: do projeto de lei de criação da carreira, o qual demonstra o propósito e os ditames do corpo burocrático; do planejamento de contratação, que estabelece o quantitativo e o qualitativo de pessoal necessários; e da forma de alocação organizacional conforme a definição de perfil, funções e atribuições da carreira, dentre outros.

RESULTADOS: DESCRIÇÃO E ANÁLISE

Esta seção, inicialmente, realiza uma descrição da carreira de EPP-SP a partir dos processos administrativos de ingresso, desde a realização do concurso público em 2009 até o término do estágio probatório em 2013. E no final, considerando esses dados/informações e à luz da definição de (des)integração, são analisados as fragmentações e os alinhamentos entre os subsistemas de ingres-

so da carreira.

É o Projeto de Lei Complementar nº 53 de 06 de agosto de 2007 que propôs a criação da carreira de EPP-SP. Entre os elementos influenciadores dessa iniciativa, está o relatório do Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados e do Distrito Federal (PNAGE) e uma recomendação do Comitê Estadual de Qualidade da Gestão Pública de São Paulo (CQGP). Além desses fatores oficiais referenciados na legislação, outro elemento fomentador, de acordo com o entrevistado nº 5, foi o diagnóstico de pessoal da Secretaria da Casa Civil em meados dos anos 2000, o qual indicava a necessidade da criação de cargos técnico-gerenciais atinentes ao ciclo de políticas públicas e de caráter permanente no governo paulista.

Esses documentos dão um norte para o desenho de uma carreira larga voltada para apoiar tanto a área-meio como a área finalística (multifuncional) e constituída por um corpo qualificado oriundo de quaisquer formações acadêmicas (multidisciplinar). De acordo com o entrevistado nº 5, o projeto iniciado em 2003 teve como resultado uma minuta de carreira com o nome de gestor público, com função estratégica e com atuação de forma descentralizada nas pastas do governo do Estado de São Paulo.

A aprovação do Projeto de Lei Complementar de criação da carreira deu-se em 19 de dezembro de 2007, véspera do aniversário de um ano da Secretaria Estadual de Gestão Pública (SGP), criada em dezembro de 2006 para integrar as políticas públicas de gestão do governo paulista. Para a SGP, conforme mencionado no Balanço 2007-

2010 do governo do Estado de São Paulo, a criação da carreira significava um forte incremento para atuação da máquina pública estadual na gestão de políticas públicas – formulação, implementação, monitoramento e avaliação.

O primeiro e único concurso público para EPP-SP, em 2009

Após a criação de 500 cargos de especialista em políticas públicas pela Lei Complementar nº 1034 de 04 de janeiro de 2008, houve a autorização para realização do concurso público publicada em 14 de junho de 2009 (processo SGP-62-08) para o provimento dos primeiros 150 cargos. A partir deste momento, a comissão de concurso público para a carreira participou de forma ativa do delineamento do edital, como demonstra o entrevistado nº 2, ao afirmar que houve “(...) um trabalho bastante extenso em cima disso para definir essas áreas e ter uma prova mais ou menos adequada aos conceitos que nós queríamos que essas pessoas compartilhassem, (...) que fosse comum a todos eles”.

Após a estruturação dos pontos necessários para o concurso público e a contratação da Fundação Carlos Chagas para realizar o certame, ocorreu a publicação do edital de abertura das inscrições em 3 de março de 2009, dando início à etapa de recrutamento. O Edital nº 01/2009 descreveu os temas que seriam exigidos nas provas objetivas de conhecimentos gerais (direito, português, inglês, raciocínio lógico, atualidades e teoria da informação), de conhecimentos específicos (ciência política, economia, estatística, gestão pública e políticas públicas) e discursiva (relacionada com tema de conhecimentos específicos), bem como a pontuação da

fase de avaliação de títulos e a metodologia do curso específico de formação acoplado ao certame como última fase do concurso público. No tocante ao edital do concurso e às provas aplicadas, alguns integrantes da carreira ponderam:

O edital retratava muito bem o que a própria lei dizia a respeito das atribuições da carreira, o que era bastante desejoso. A gente logo imaginou que era a oportunidade para fazer tudo àquilo que deveria ser feito por um gestor público (...), participar de uma maneira geral de toda a lógica de desenho, implantação e controle de uma política pública (...) e também trabalhar na dimensão de área-meio, de dar suporte à execução. (entrevistado nº 4).

A prova refletiu exatamente aquilo que era esperado em termos de conteúdos que o edital do concurso previa. Agora, em relação àquilo que é a prática, do que a gente vai fazer na máquina, é difícil você conseguir captar a partir de questões de múltipla escolha. A prova não refletiu a vivência, ela não trouxe o dia a dia. (entrevistado nº 9).

Conforme o edital, a etapa de provas habilitou 450 candidatos para a segunda etapa (entre os 3.375 inscritos no certame), baseando-se na apresentação de títulos, os quais adicionaram pontos na nota dos candidatos a partir da titulação acadêmica comprovada. Além de orientar a fase de provas, conforme demonstrado pelo entrevistado nº 2, a comissão de concurso definiu uma pontuação mais moderada para a fase de títulos.

(...) A pontuação da etapa de títulos foi pensada de acordo com o perfil de candidatos que se almejava selecionar. Nós

queríamos um perfil menos de um (acadêmico (...)) e um perfil mais de gestor, pessoas para botarem a mão na massa e trabalharem em equipe com projetos governamentais. (entrevistado nº 2).

Somando o total de pontos da primeira e segunda etapa, de acordo com o edital, passaram 150 candidatos para última etapa do concurso público, o curso específico de formação. Ofertado pela Fundação do Desenvolvimento Administrativo de São Paulo (FUNDAP), com duração de 480 horas distribuídas em torno de cem dias, o curso de formação foi composto por duas etapas, uma teórica e uma prática. A primeira aula ocorreu em 31 de agosto de 2009.

No que tange à segunda parte do curso de formação, com viés prático, abrangendo 320 horas de carga horária, o edital especificou as áreas do governo nas quais seriam realizados os estudos aplicados, conjuntamente com a quantidade de vagas disponíveis para cada área, sendo: 40 vagas para a área de educação; 40 vagas para a área de segurança pública e administração penitenciária; 30 vagas para a área de saúde e 40 vagas para área de infraestrutura e cidadania. As vagas foram preenchidas mediante o interesse dos candidatos, obedecendo à lista de classificação da segunda etapa do certame.

A proposta de curso de formação compactuou com uma visão de atuação dos especialistas tanto da equipe formuladora da carreira quanto da comissão de concurso público. A ideia de que carreira de EPP-SP atuaria de forma descentralizada, trabalhando nas diversas secretarias do governo do Estado de São Paulo, balizou o concurso público, conforme afirmam dois entrevista-

dos.

Da Secretaria de Gestão Pública, só foi criada a carreira de EPP, mas a intenção não era que eles ficassem com a gente. A intenção era a distribuição deles pelas áreas. Todo concurso foi feito pensando nisso. Ele foi todinho esquematizado para isso. Tanto que teve análise curricular dos candidatos. (...) Nós imaginávamos que haveria, se não uma correlação perfeita, pelo menos alguma correlação importante entre as secretarias para as quais as pessoas fossem encaminhadas para fazer o trabalho de campo e o lugar para onde fossem depois do curso de formação. E essa era uma expectativa de muitos deles, reforçada durante o curso de formação. (entrevistado nº 11)

“Todo mundo levava muito a sério as notas desse curso de formação. A cada módulo tinha uma prova com nota e tal. As pessoas já contavam que a pontuação final no curso de formação seria um critério de alocação funcional nas secretarias no ato da posse.” (entrevistado nº 8)

O edital do concurso, no tocante ao detalhamento da metodologia do curso específico de formação acoplado ao certame, explicitava que “a área de atuação do servidor, depois de nomeado, ficará(ria) a critério da Administração.” Ao final do referido curso, aplicou-se um questionário aos participantes, gerando o Relatório de Perfil dos EPP-SP. Além de perguntas sobre informações acadêmicas e histórico profissional, o questionário solicitou que os candidatos indicassem “(...) três áreas de seu interesse, por ordem de prioridade, de uma lista com 24 opções, que correspondem aproxima-

damente ao total de Secretarias no governo estadual” (FUNDAP, 2009). A indicação das áreas de interesse no questionário acabou por provocar uma grande expectativa nos candidatos em relação à posição funcional pós-curso. Segundo o entrevistado nº 3, “(...) nós terminamos o curso de formação na expectativa de sermos alocados em uma das pastas que indicamos”.

Apesar de exigir nota mínima de 60% e frequência mínima de 95%, a terceira fase do certame não teve o caráter eliminatório como previsto no edital, pois, dos 150 candidatos habilitados na primeira e segunda etapa do concurso, “(...) 16 candidatos desistiram de participar do curso de formação e os demais 134 postulantes foram todos aprovados para nomeação” (Salvador, Porta, & Palm, 2014, p. 6).

De acordo com o entrevistado nº 11, o curso de formação tinha caráter eliminatório, mas não seletivo, pois “(...) o governo resolveu fazer o curso só para as 150 pessoas para as quais havia vagas. Então, se alguém tivesse sido reprovado, não teria como substituir.” Ademais, no entender de alguns gestores da carreira, estava subentendido que ocorreriam novos concursos públicos para a carreira de EPP-SP nos anos vindouros.

A idealização de um segundo concurso público para o provimento do cargo de EPP-SP esteve presente na proposta de reestruturação do curso de formação e no Relatório de Gestão de 2007-2010, que previa a meta de provimento das 500 vagas até o ano de 2012. O documento apontou algumas deficiências do curso ofertado, como a preocupação com a carga horária extensa na qual “(...) o número de horas-aula destinadas ao desen-

volvimento do conteúdo de Formação Geral em relação àquela fixada para as atividades relativas à Formação Específica acabou se mostrando não muito apropriada” (FUN-DAP, 2010). Esse diagnóstico oficial se coaduna com a leitura de alguns integrantes da carreira.

Achei uma duração gigantesca, completamente desnecessária. Oito horas por dia, por três meses, é desumano. Eu acho que dá pouco tempo de reflexão, de absorção. Poderia ter sido muito mais enxuto. (...) E acho que pensar num curso produtivo, talvez o ideal fossem 180 horas. (entrevistado nº 1)

Nós ficamos três meses tendo aulas (...) oito horas por dia, cinco dias por semana. Eu não sei se essa é a melhor estratégia para você conseguir formar pessoas. (entrevistado nº 4)

A finalização do curso de formação ocorreu no início de dezembro de 2009, sendo sucedida pela homologação do concurso público em fevereiro de 2010. Essa lacuna temporal de cerca de dois meses entre o término do curso de formação e a nomeação dos candidatos acabou causando certa frustração e desmobilização, de acordo com todos os entrevistados integrantes da carreira. Uma vez nomeados, iniciou-se a fase de efetivo exercício profissional atrelado ao estágio probatório de três anos, dividida neste artigo em três momentos distintos de gestão da carreira de EPP-SP – marcados por sucessivas trocas de comando na SGP, bem como pelas mudanças de chefia e/ou de atuação da carreira.

A 1ª fase de gestão da carreira de EPP-SP,

em 2010.

Ainda no decorrer do concurso público, em julho de 2009, assumiu Carlos Leony Fonseca da Cunha como coordenador da Unidade de Desenvolvimento e Melhoria das Organizações (UDEMO) da SGP. Com a entrada dele na coordenação da UDEMO, iniciou-se a revisão sobre a forma como os EPP-SP exerceriam suas atividades, a qual estava sendo estruturada, até aquele momento, para a atuação descentralizada nas pastas do governo estadual. Na interpretação do entrevistado nº 3, a ideia que estava sendo discutida naquele instante era de “(...) ter alguma força de trabalho dos EPP, ainda que pequena, dentro da própria Secretaria Estadual de Gestão Pública, visando a reestruturar as suas atividades”.

Ainda de acordo com o entrevistado nº 3, durante o curso de formação, houve reuniões entre a SGP e as demais secretarias estaduais para a negociação da descentralização dos especialistas em políticas públicas. Com o levantamento da necessidade de pessoal das diversas pastas, percebeu-se que as áreas finalísticas almejavam os EPP, na verdade, para serem alocados em áreas-meio da máquina burocrática. Pelas palavras do entrevistado nº 3, “(...) essas demandas não tinham nada a ver com o propósito da carreira e nem com o perfil de quem passou no concurso público (...), sendo a grande variável que fez a gente decidir centralizá-los na Secretaria de Gestão Pública”.

A decisão de centralizar a carreira só foi divulgada para os nomeados após a posse, em março de 2010. Nesse mesmo mês, o então secretário da SGP, Sidney Beraldo,

pediu exoneração para concorrer à eleição para deputado federal e assumiu a pasta o seu adjunto, Marcos Antônio Monteiro. E encerra-se a negociação que se tinha em curso com algumas pastas para que houvesse a descentralização de parte dos especialistas. Cristaliza-se uma nova perspectiva, incorporando a visão do novo secretário, que decide centralizar os profissionais e encaminhá-los para as secretarias apenas por meio de projetos e acordos estruturantes, conforme discorre o entrevistado nº 5 ao apontar que “(...) se aposta, então, na ideia de reter o EPP como mão de obra dentro da secretaria e trabalhar em outras pastas a partir de programas constantes no PPA”

Ao ingressarem no governo do Estado de São Paulo, os EPP foram lotados na UDEMO. Pela direção de Leoni, em 2010, a UDEMO estava se reestruturando e acabou por alterar seu nome para Unidade Central para Evolução das Organizações (UCEO). Para recepcioná-los, no primeiro mês de ingresso, a SGP proporcionou uma integração, com palestras e apresentações do local e da forma de trabalho. A integração proporcionou um período maior para a SGP organizar a estrutura física e material para receber os EPP-SP, como apontado pelo entrevistado nº 3. Durante o período de integração, os EPP passaram novamente por uma análise de perfil, feita por meio de entrevistas, separando-os conforme a experiência e o interesse dos profissionais nos departamentos da UCEO.

Com a finalização da integração dos gestores, iniciaram-se as atividades de trabalho dos EPP na UCEO. Pela tardia decisão de centralizá-los, a alocação dos EPP no espaço físico da SGP foi prejudicada, não ha-

vendo também ferramentas de trabalho para todos os profissionais.

No primeiro mês de trabalho, não tinha local definido, as pessoas trabalhavam em casa. No segundo mês de trabalho, não tinha *laptop*. Então as pessoas não tinham como trabalhar, até que chegaram os *laptops*. A verdade é que a Secretaria de Gestão Pública não estava preparada para receber 150 especialistas em um mesmo local. Não estavam prontos nem em termos de recursos materiais e nem em termos de planejamento tático-operacional para a centralização repentina da carreira. (entrevistado nº 8)

Quando a gente chegou não tinha os computadores e nem havia espaço físico para todos. Teve gente que ficou trabalhando em casa. Algo como um meio ponto facultativo nesse começo, entendeu? (entrevistado nº 1)

No decorrer dos primeiros meses, os EPP-SP foram divididos em dois prédios – um localizado na Rua Bela Cintra, no bairro de Cerqueira César, e outro na Rua Florência de Abreu, nas mediações da Luz. Conforme a opinião de alguns entrevistados, nota-se que as atividades desempenhadas pelos especialistas, no ano de 2010, não eram percebidas como produtivas e começaram a gerar certo descrédito no futuro da carreira.

Foi um ano de bastantes erros de implementação, desde falta de sensibilização até a completa ausência de alinhamento de expectativas. Foi um grande desperdício de recursos e de perda de ânimo das pessoas com o projeto da carreira, (...) muitas pessoas qualificadas com expectativas lá em

cima para trabalhar e nada. (entrevistado nº 9)

A gente não tinha muitos trabalhos para fazer. Tinham alguns grupinhos que recebiam uma tarefa específica e trabalhavam um pouco mais. Tinham reuniões com os diretores, faziam visitas às secretarias, estavam ali trabalhando normalmente. Outras pessoas ficavam com o expediente de trabalho completamente ocioso. Então, várias colegas começaram a pedir exoneração e iniciou uma precoce evasão de profissionais (entrevistado nº 8)

Fomos alocados meio sem rumo e depois disso é que começaram batalhar ou talvez amadurecer os projetos em que nós iríamos atuar. Então, por um bom tempo, a gente ficou sem norte, desorientado, trabalhando em projetos que muitas vezes pareciam que eram fictícios (...), com exceção de algumas áreas que tinham rotinas estabelecidas. (entrevistado nº 4)

A atuação da equipe da SGP, a qual fazia a interlocução entre a carreira e o governo, não foi suficiente para aquietar a angústia dos EPP-SP, que tinham pouco espaço de participação no processo de estruturação da carreira. Em 30 de setembro de 2010, a revista *Carta Capital* publicou uma matéria relatando os problemas encontrados pelos EPP no governo do Estado de São Paulo, como a frustração com a não-descentralização e o subaproveitamento deles até então. A publicação do artigo não foi bem recebida pelo comando do governo paulista, e muitos entrevistados relataram que, desse momento em diante, tiveram início alguns conflitos relacionais entre os representantes da carreira e a direção do Palácio dos Bandeiran-

tes.

No que tange ao acompanhamento do estágio probatório, a Comissão Técnica da Carreira de Especialistas em Políticas Públicas (CEPP) – a qual era responsável, de acordo com o Decreto nº 55.384 de 2010, por orientar e acompanhar os concursos públicos, a institucionalização da carreira e o estágio probatório – publicou uma deliberação, em 22 de dezembro de 2010, estabelecendo os procedimentos da Avaliação Especial de Desempenho do estágio probatório dos EPP-SP. O documento instituiu a aplicação semestral da avaliação de desempenho durante o estágio probatório. Contudo, conforme o testemunho dos entrevistados integrantes da carreira, a avaliação especial de desempenho não foi aplicada no primeiro ano (2010).

A 2ª fase de gestão da carreira de EPP-SP, em 2011.

O segundo momento de gestão da carreira de EPP-SP iniciou-se com a posse de Geraldo Alckmin como governador. Na Secretaria Estadual de Gestão Pública, assume Júlio Semeghini como secretário, tendo Cibele Franzese como secretária-adjunta – e com a missão de fortalecer a carreira como relatado pelo entrevistado nº 8. A então secretária-adjunta, simbolicamente, foi a primeira colocada ao final da segunda etapa do concurso público para a carreira de EPP, não iniciando o curso específico de formação acoplado ao certame, dado que optou por permanecer na carreira de professora universitária.

Com a troca do gabinete da SGP, ocorreu também a mudança na condução da gestão

da carreira dos EPP-SP. Não sendo instituído legalmente na gestão anterior, o modelo de estrutura e atuação da UCEO foi descontinuado, mesmo tendo ocorrido uma tentativa de dar andamento em 2011 ao projeto, no entender do entrevistado nº 3. Com a entrada da secretária-adjunta, avocam-se para o gabinete da SGP as atribuições da UCEO, também alocando fisicamente todos os especialistas no prédio principal da secretaria, no bairro de Cerqueira César. Assim, o gabinete da SGP assumiu diretamente a gestão da carreira, abrindo, nesse período, um maior espaço de diálogo entre o comando da pasta e os EPP-SP (Salvador et al, 2014).

O maior espaço de participação dos EPP-SP também pode ser notado na assessoria do gabinete, onde se designaram dois especialistas de políticas públicas como assessores da secretária-adjunta. A partir de propostas da Associação dos Especialistas em Políticas Públicas do Estado de São Paulo, um dos EPP assessores, juntamente com a secretária-adjunta, criou uma estrutura de trabalho matricial, relatado pelo entrevistado nº 8. O modelo de gestão matricial iniciou-se em março de 2011, conforme aponta o Balanço das Atividades dos Especialistas em Políticas Públicas de 2011, baseando-se “na dedicação simultânea a projetos (caráter temporário e intersecretarial) e em células voltadas à produção e disseminação de conhecimento (caráter permanente e temático)” dos especialistas (SGP, 2011, p. 4).

Desde então, os EPP-SP foram alocados por projetos em outras secretarias, sendo “(...) monitorados e avaliados permanentemente por uma comissão executiva, responsável por alocar, apoiar e orientar os servidores com o propósito de gerir pessoas com foco

em resultados, bem como analisar propostas de novos projetos e parcerias” (SGP, 2011, p.4). A comissão executiva da carreira era composta por duas pessoas, as quais selecionavam os projetos que vinham das secretarias demandantes, conforme a aderência com as atribuições da carreira e a relevância estratégica para o governo estadual.

A alocação dos EPP-SP nos projetos dava-se de acordo com a relação entre as vagas e os perfis dos especialistas. Os perfis foram coletados por meio de formulários preenchidos pelos EPP-SP e armazenados no banco de talentos da SGP, o qual “contém informações detalhadas sobre cada funcionário público (área de estudos de graduação, pós-graduação, formação profissional e campo de empatia)” (Franzese & Godoy, 2012, p. 4). Assim, chegava-se ao terceiro levantamento de perfis dos EPP feito pela SGP desde 2009.

Os projetos que ocorriam entre as outras secretarias e a SGP eram formalizados pelos termos de cooperação técnica, os quais indicavam o responsável pelos projetos da pasta receptora de especialistas, o objetivo e o prazo. Alguns projetos, de acordo com o Balanço de 2011, não previam prazo de término, mas a maior parte tinha a média de duração de nove meses, sendo que em alguns casos houve realocações dos especialistas por problemas de relacionamento e/ou de inadequação técnica. Os EPP-SP trabalhavam nos projetos quatro vezes por semana e um dia da semana nas células temáticas, ocorrendo reuniões periódicas com a comissão executiva.

Além do ambiente das células, os EPP-SP tiveram alguns eventos de monitoramento

em 2011 que tinham o intento de propiciar a troca de conhecimento e de experiências. Todavia, segundo alguns entrevistados, a relação entre os especialistas e o gabinete da SGP foi estremecendo na medida em que as dificuldades encontradas nos projetos descentralizados não eram sanadas pela comissão executiva e nem pelo gabinete. Ao passo que alguns projetos conseguiram ter avanços significativos, muitos não lograram sair do papel. Na mesma linha, a gestão da carreira considerou que o modelo matricial apresentou alguns limites no que se refere ao trabalho dos EPP-SP, gerando embates entre o comando da SGP e os especialistas (Franzese & Godoy, 2012).

Com o passar do tempo, a relação foi estremecendo; a gente não tinha mais contato com o gabinete; a gente era tratado como se fosse um inimigo. Quando você tem um chefe que não consegue dialogar, os problemas que são minúsculos se tornam gigantescos, e o ambiente fica muito improdutivo. (entrevistado nº 1)

(...) Tinha sempre alguma dificuldade, até porque alguns profissionais [EPP] não estavam à altura da nossa expectativa na condução dos projetos. A gente cumpria também com uma função chata, tipo diretoria de escola, de dar bronca dizendo - 'Você tem que melhorar e tal (...)'. (entrevistado nº 6)

No primeiro semestre de 2011, a Comissão Técnica da Carreira de Especialista em Políticas Públicas (CEPP) teve uma nova composição, conforme a Resolução SGP nº 10, de 29 de abril de 2011. Entretanto, no pensar de alguns entrevistados, a formação instituída não condizia com a necessidade

do trabalho realizado. Durante todo o ano, a CEPP não se reuniu e, segundo o entrevistado nº 2, os EPP-SP ficaram ligados diretamente à secretária-adjunta. De alguma maneira, a falta de acionamento da CEPP e a ausência de formalização da UDEMO/ UCEO impactaram no processo de estágio probatório da carreira. A primeira avaliação de desempenho feita para tal fim foi questionada devido à falta da instituição formal da comissão executiva, gerando, novamente, uma contenda entre os representantes da carreira e o gabinete da SGP.

A gestão da carreira teve um período crítico a partir de novembro de 2011, quando o secretário Júlio Semeghini assumiu o comando da Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Regional (SPDR) e a secretária-adjunta acumulou as responsabilidades da SGP. Para Salvador et al (2014), esse período, já considerando os desgastes anteriores supramencionados, apresentou baixa capacidade de coordenação da carreira devido à "(...) falta de diretrizes claras para a organização das atividades dos EPP-SP e de autonomia para a tomada de decisão da chefia imediata dos especialistas" (p. 10).

Na transição para o ano de 2012, os especialistas em políticas públicas obtiveram um reajuste salarial instituído pela Lei Complementar nº 1.169 de 9 de janeiro. Considerando a troca de secretários da SGP, em março de 2012, com a saída da secretária interina Cibele Franzese e com a entrada do secretário Davi Zaia (o primeiro da SGP não ligado diretamente ao PSDB, e filiado ao PPS), inicia-se a terceira fase de gestão da carreira de EPP-SP.

A 3ª fase de gestão da carreira de EPP-SP,

em 2012 e 2013.

Na terceira fase de gestão da carreira, ao ingressar na Secretaria Estadual de Gestão Pública, o secretário Davi Zaia designa Jorge Nicolau para assumir a coordenação da UDEMO, a qual foi retomada na prática (Salvador et al, 2014). Ademais, de acordo com a Resolução SGP nº 24, publicada em meados de 2012, a CEPP tem sua formação alterada para a entrada de dois assessores técnicos de gabinete como representantes da UDEMO. O documento ainda designa Jorge Nicolau como presidente da CEPP.

A relação entre o gabinete da SGP e os EPP-SP caracterizou-se por uma retomada do diálogo, mas sem empoderamento institucional da carreira e pautado por uma gestão reativa e operacional de políticos e técnicos de um partido da base de coalizão do governo estadual; o PPS.

E no terceiro ano a carreira acaba ficando em uma secretaria de gestão bem pouco empoderada, com uma composição política estranha. Você coloca uma secretaria de área-meio para um partido da base com quatro ou cinco deputados estaduais. (...) A relação entre o secretário e a associação sempre foi bem tranquila, honesta, mas com o raio de alcance de trabalho baixíssimo. Algo esperado, afinal, era um foco mais político de quem está tentando se reeleger antes de pensar na gestão pública de forma mais estruturada. (entrevistado nº 9)

Então veio o secretário Zaia que tocou algumas coisas que eram atribuições da secretaria mesmo. Algumas coisinhas foram sendo empurradas, porque o foco do se-

cretário era mais político-partidário, ainda que com ações bem-sucedidas. (...) A política integrada de gestão pública estadual que marcou o início da secretaria não mais existia. (entrevistado nº 10)

O modelo de atuação por projetos descentralizados continuou na terceira fase de gestão da carreira, tendo um aspecto menos proativo no que se refere ao levantamento de demandas das secretarias durante 2012. Ao fim e ao cabo, a seleção de projetos não foi institucionalizada e a alocação dos EPP-SP deu-se por requisições pontuais das pastas estaduais. No entender dos entrevistados integrantes da carreira, o ano de 2012 foi marcado pela baixa capacidade gerencial da SGP e pela ínfima preocupação com a estruturação dos trabalhos da carreira. Ademais, as avaliações de desempenho semestrais que deveriam pautar o processo de estágio probatório dos EPP-SP não ocorreram, impondo a necessidade de alguns improvisos para tal.

Em março de 2013, termina o período de estágio probatório dos especialistas em políticas públicas. Conforme a Lei Complementar nº 1.034 de 2008, que criou a carreira de EPP-SP, para a confirmação do cargo era necessário o cumprimento de dois requisitos: a adaptação à carreira e a compatibilidade da conduta profissional com o exercício do cargo. Ainda de acordo com essa legislação, ambos os requisitos são verificados por meio da avaliação especial de desempenho. Regulamentada pela Deliberação nº 01 em 22 de dezembro em 2010 da CEPP, essa avaliação constitui-se pela composição da avaliação semestral de desempenho (ASD), pelo plano de integração e aperfeiçoamento individual (PIAI) e pelo registro de incidentes crí-

(DES)INTEGRAÇÃO ENTRE SUBSISTEMAS DE INGRESSO NO SERVIÇO PÚBLICO: ANÁLISE DE UMA CARREIRA DO CICLO DE GESTÃO

ticos (RIC) e relatório circunstanciado sobre a conduta e o desempenho dos EPP-SP. As avaliações semestrais não ocorreram conforme o regulamento, sendo que a única feita durante o decorrer do estágio probatório foi questionada – conforme mencionado anteriormente.

Logo, sem as avaliações semestrais de desempenho, a confirmação para o cargo de especialista em políticas públicas, ao final do estágio probatório, ficou sob o escrutínio de uma única avaliação de desempenho.

Era semestral (...) e não foram feitas as tais avaliações de desempenho. Chegou ao final, fizeram um balanço, (...) teve gente que foi considerado abaixo do esperado e queriam até desligar, mas não conseguiriam, até porque seria facilmente questionado na Justiça. (entrevistado nº 2)

A nossa avaliação foi feita de forma superatribulada, muito atrasada; as confirmações saíram em lote, os critérios eram confusos. Eu nem me lembro de ter olhado a minha avaliação, não tenho a menor ideia de onde ela está, de como é que eu fui (...). (entrevistado nº 9)

Como a maior parte dos especialistas estava alocada em projetos descentralizados, a última avaliação de desempenho foi encaminhada para os gestores dessas ações governamentais, para que avaliassem os EPP-SP. A partir da avaliação da chefia do projeto, houve a ratificação da pontuação final, confirmando todos os profissionais da carreira nos seus respectivos cargos.

Mandaram para os órgãos também. Mas,

salvo engano, as confirmações saíram a despeito do que foi falado lá também. Foi todo mundo confirmado no cargo, completamente atropelado, foi bem confuso mesmo. Eu me lembro de que a minha avaliação chegou bem depois. (entrevistado nº 9)

O estágio probatório foi um verdadeiro caos. Eu resolvi, quando recebi os processos, não assinar alguns deles. Escrevi dizendo que eu não tinha condições de avaliar. (...) Foi uma inércia da administração pública. Três anos cumpridos e quase nenhuma avaliação sistemática. (entrevistado nº 5)

As confirmações dos especialistas em políticas públicas no cargo foram publicadas entre abril de 2013 e início de 2014. No segundo semestre de 2013, decorridos quatro anos do concurso público para 150 vagas de EPP-SP, 82 profissionais – entre os 134 que foram nomeados após todas as etapas do concurso público – ainda permaneciam na carreira. Uma taxa de evasão de quase 40% entre a posse dos aprovados e o fim do período de estágio probatório.

Análise da (des)integração dos subsistemas de ingresso dos EPP-SP

A partir dos elementos estruturais integradores dos processos administrativos de gestão de políticas públicas, discutidos a partir de Martins (2004a; 2004b) na revisão da literatura, nota-se, de imediato, um impacto da alternância da liderança executiva nos três primeiros anos da carreira de EPP-SP em seus subsistemas de ingresso. A substituição sucessiva dos dirigentes públicos (leia-se o secretário estadual de Gestão Públi-

ca) e as mudanças dos gestores da carreira influenciaram, sobremaneira, os processos de integração organizacional, alocação funcional e avaliação de desempenho dos especialistas em políticas públicas paulistas.

Cada um dos três secretários, no decorrer dos três anos do estágio probatório, adotou distintas compreensões referentes à forma de atuação dos EPP-SP, não havendo coerência e consistência temporal entre as orientações. Também foi notado, de alguma maneira, que os diferentes secretários detinham modelos de autoridade, com maior ou menor fortalecimento político e com planos de governo modestos ou ambiciosos, configurando-se fatores de fragmentação que se abateram sobre a institucionalização da carreira.

Ainda, houve diferentes diretrizes existentes nas três fases de gestão da carreira de EPP-SP, em termos de estratégia e de estrutura de processos. Ao refletir sobre os elementos diretivos e de gestão estratégica da carreira, verificam-se discordantes planos e projetos aliados a distintos modelos de implementação, monitoramento e avaliação da carreira e descontínuas formas de supervisão e organização do trabalho dos especialistas em políticas públicas no período entre 2010 e 2013.

Esses traços de desintegração do sistema de GRH no ingresso da carreira de EPP-SP foram, por sua vez, potencializados por algumas falhas nos processos administrativos como: a expectativa que o longo curso de formação específico acoplado ao certame gerou sobre a alocação descentralizada dos profissionais; a morosidade na nomeação dos EPP-SP; a decisão inesperada e confliti-

va de centralização da carreira na Secretaria Estadual de Gestão Pública; os entraves de integração da carreira nos primeiros meses pela inadequação do espaço físico e pela falta de ferramentas de trabalho; e o desenvolvimento dos primeiros projetos/atividades sem a devida supervisão e percebidos como improdutivos e desempoderados.

Examinando-se, porém, a relação dos processos administrativos de planejamento ex-ante da carreira de EPP-SP e de seleção de pessoal, nota-se um indício de alinhamento, a saber: a previsão de alocação descentralizada dos especialistas em políticas públicas pelas diversas secretarias estaduais coadunou-se com a terceira etapa do concurso público, no caso, o curso de formação específica acoplado ao certame e estruturado, em parte, pela realização de um estudo aplicado, no qual os candidatos se relacionaram com as pastas estaduais de educação, saúde, segurança pública, administração penitenciária, saneamento e energia, meio ambiente, agricultura e desenvolvimento social.

Porém, no caso da integração da carreira de EPP-SP e alocação funcional, observa-se uma fragmentação entre a primeira fase da gestão da carreira em 2010 com o subsistema de recrutamento e seleção estruturado para o concurso público em 2009. A SGP, ao optar a partir da posse dos especialistas em políticas públicas pela centralização da carreira, gerou um descompasso de expectativas entre os profissionais e o gabinete, redundando em conflitos e em 'nós' de implementação que se desdobraram pelos três anos do estágio probatório. Uma evidência de descoordenação na gestão da carreira, por exemplo, foi a realização de três levantamentos de perfis (e mapeamento de compe-

tências) em dois anos; um primeiro durante o curso de formação em 2009, um segundo no decorrer da integração em 2010, e um terceiro apresentado como banco de talentos em 2011.

Outrossim, percebe-se uma desintegração entre o subsistema de planejamento da força de trabalho e o subsistema de recrutamento e seleção. O projeto de lei que criou a carreira, em 2008, previa 500 cargos a serem preenchidos em alguns anos, atestado pelo Relatório de Gestão de 2007-2010 da SGP. Após a realização do concurso público de 2009, presumia-se que haveria a organização de um segundo certame para a contratação de novos especialistas em políticas públicas no curto prazo, tanto é que ocorreu uma revisão, por exemplo, do curso de formação específica para tal e mesmo do edital durante a primeira fase de gestão da carreira em 2010. A não realização de um segundo concurso público nos dez anos da carreira de EPP-SP denota o seu desempoderamento pelo governo do Estado de São Paulo, marcado pelo desajustamento vertical entre o Palácio dos Bandeirantes e a SGP com os representantes dos especialistas em políticas públicas.

Finalmente, uma evidência – cabal e densa – de fragmentação dos processos administrativos de avaliação de desempenho é verificada pela não ocorrência das avaliações e o término desorganizado do período de estágio probatório. Houve um esforço para a padronização do processo de avaliação de desempenho pela normatização instituída pela CEPP, determinando que a avaliação especial de desempenho, prevista pela legislação como obrigatória para a confirmação dos EPP-SP no cargo, era composta,

sobretudo, por avaliações semestrais. Entretanto, das seis avaliações semestrais previstas para os três anos de estágio probatório, apenas uma foi realizada e ainda enfrentou um questionamento formal da sua aplicação/validade. A confirmação dos EPP-SP no cargo foi dada pela última avaliação de desempenho, confirmando todos que estavam na carreira em seus cargos. A não realização das avaliações semestrais demonstra uma descoordenação na padronização de processos, resultando em uma distorção no ingresso da carreira.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em suma, a análise da (des)integração dos subsistemas de ingresso da carreira de EPP-SP chamou atenção para a importância da GRH e do alinhamento entre os processos administrativos de recrutamento e seleção, integração organizacional, alocação funcional e avaliação de desempenho no estágio probatório em torno da realização de um concurso público. Em outras palavras, o gerenciamento do ingresso no serviço público no Brasil tem que ser valorizado, incorporando a gestão estratégico-sistêmica de pessoas para além do enfoque estanque/fragmentado do departamento de pessoal.

O artigo mostra que mesmo uma carreira considerada estratégica na burocracia pública – e gerida por uma área de governo que, teoricamente, incentiva a boa gestão pública – está suscetível a muitas fragmentações que, além de atrapalhar a gestão da carreira nos primeiros anos, pode dificultar a sua plena institucionalização. O caso da carreira de EPP-SP indica diversos desalinhamentos entre os processos administrativos de ingresso que se agravaram com des-

continuidades advindas do contexto político, gerando resultados indesejáveis como: a exacerbação de conflitos entre o comando político e o corpo burocrático; o subaproveitamento do potencial dos servidores contratados; a evasão de profissionais acima do esperado; e, em alguma medida, até uma paralisia do projeto da carreira (foi realizado apenas um concurso público nesses dez anos de existência).

Uma vez que a pequena bibliografia doméstica referencia a existência de vários problemas na implementação de novas carreiras no setor público brasileiro (incluindo as de EPPGG federal e em alguns Estados) desde a década de 1990, não é de se estranhar a sua ocorrência também no caso dos EPP-SP. O que não se esperava, entretanto, era a enorme magnitude das fragmentações encontradas no caso paulista quase 20 anos depois das experiências pioneiras de carreiras similares. Afinal, não faltaram evidências de erros anteriores cometidos por governos de outras unidades da Federação para embasar uma aprendizagem organizacional.

Em termos de implicações gerenciais, o caso da carreira de EPP-SP aponta para a necessidade de um curso de formação acooplado ao certame com carga-horária menor e que molde, sem promessas e falsas esperanças, as expectativas sobre nomeação, posse e alocação dos futuros servidores. A realização de um levantamento de perfil e mapa de competências dos concursandos é bem-vinda na etapa de seleção desde que seja utilizada, de fato, para subsidiar o treinamento e desenvolvimento e/ou a alocação funcional.

No tocante ao subsistema de integração

organizacional e alocação funcional, cabe ao setor público brasileiro a montagem de ações/programas de acolhimento laboral que substituam a alocação funcional improvisada, marcada por falhas de planejamento (espaço físico, ferramentas de trabalho etc.), falta de orientação para os recém-ingressos e a justaposição de pessoas – em uma abordagem *neotaylorista* – no ambiente profissional sem a formação de equipes de trabalho gerenciáveis.

No que se refere ao subsistema de avaliação de desempenho durante o estágio probatório, são fundamentais a padronização de processos e o monitoramento do trabalho dos funcionários públicos admitidos, com aplicação periódica da avaliação de desempenho, reuniões de *feedback*/mentoria, realocações funcionais eventuais e oferta de capacitações para reduzir lacunas de competências individuais. Esses processos administrativos interligados instrumentalizam o estágio obrigatório. Todavia, esse instituto jurídico, sem o devido gerenciamento, pode facilmente se tornar mera peça de ficção.

Sobre a agenda de pesquisa derivada deste artigo, espera-se que a descrição e análise da (des)integração dos subsistemas de ingresso realizada para a carreira de EPP-SP incentivem a replicação da pesquisa em outras carreiras do ciclo de gestão, mas, igualmente, em carreiras operacionais e da burocracia do nível da rua, independentemente do nível de governo. Muitas dessas carreiras são desvalorizadas no setor público em comparação com as carreiras de burocratas de médio escalão e algumas são até invisíveis na literatura nacional de administração pública.

Por fim, salienta-se que uma limitação do trabalho foi a não realização de uma análise acurada da integração como um *continuum* entre alinhamento e fragmentação entre os subsistemas de ingresso (e seus processos administrativos). No âmbito deste artigo, optou-se por abordar o fenômeno da (des)integração a partir de um olhar binário – integração ou desintegração –, mais condizente com o intento de iluminar esse objeto de estudo e provocar alguns *insights*. Investigações futuras têm a oportunidade de avançar com a proposição de uma lente analítica que considere uma gradação entre os níveis de alinhamento e fragmentação.

REFERÊNCIAS

- Andrade, N. (2011). A introdução dos especialistas em políticas públicas gestão governamental na administração pública brasileira: Análise comparativa da carreira nas esferas estadual e federal. In *IV Congresso Consad de Gestão Pública*, Brasília, Brasil.
- Cintra, L. A. (2010, 29 de setembro). Onde os técnicos não têm vez. *Revista Carta Capital*. Recuperado de <https://www.cartacapital.com.br/sociedade/onde-os-tecnicos-nao-tem-vez>.
- Coelho, F. (2015). Repensando os Concursos Públicos no Brasil: Subsídios para discussão à luz da gestão de pessoas no setor público. In I. Bassotti, S. Pinto, & T. Santos. (Orgs.). *Uma Nova Gestão é Possível*, (pp. 61-90). 1ª ed. São Paulo, SP: Editora FUNDAP.
- Cruz, R. Carreiras burocráticas e suas transformações: O caso dos gestores governamentais no Brasil. In Abrucio, F., Loureiro, M. R., & Pacheco, R. (Orgs.), *Burocracia e política no Brasil: Desafios para o estado democrático no século XXI* (pp. 307-328). 1ª ed. Rio de Janeiro, RJ: Editora FGV.
- Franzese, C., & Godoy, M. (2012). Implementing an Innovative Model of Management for a Public Career: Difficulties and advantages of working with a flexible and non-hierarchical model inside rigid and bureaucratic institutions. Brazil. In *XVI International Research in Public Management Annual Conference*, Rome, Italy.
- Fundação do Desenvolvimento Administrativo. (2009). *Especialistas em Políticas Públicas. Perfil dos Candidatos*. São Paulo, SP: Mimeo.
- Fundação do Desenvolvimento Administrativo. (2010). *Proposta Curso EPP – Orientação Geral*. São Paulo. Mimeo.
- Longo, F. (2007). *Mérito e flexibilidade: A gestão de pessoas no setor público*. 1ª ed. São Paulo, SP: Editora Fundap.
- Marconi, N. (2005). Políticas Integradas de Recursos Humanos para o Setor Público. In Levy, E., & Drago, P. (orgs.). *Gestão Pública no Brasil Contemporâneo*. 1ª ed. São Paulo: Editora Fundap, p. 330-348.
- Martins, H. F. (2004a). Introdução ao Governo matricial - problema da fragmentação. In *IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Madrid, Espanha.
- Martins, H. F. (2004b). Uma Teoria da Fragmentação de Políticas Públicas. In *XXVIII Encontro da ANPAD*, Curitiba, Brasil.

Martins, H. F. (2003). *Uma Teoria da Fragmentação de Políticas Públicas: Desenvolvimento e aplicação na análise de três casos de políticas de gestão pública*. (Tese de doutorado em Administração, Fundação Getúlio Vargas). Recuperado de <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/3264/ACF24.pdf>

Moraes, L. L. (2017). *Des (Integração) entre os Subsistemas de Recursos Humanos no Ingresso no Serviço Público: Uma análise da implementação da carreira de especialista em Políticas Públicas no Estado de São Paulo* (Dissertação de mestrado em Gestão de Políticas Públicas, Universidade de São Paulo). Recuperado de: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/100/100138/tde-14082017-104118/pt-br.php>

Omuro, L., Pereira, M., & Pinto, S. (2015). Recrutamento e Seleção: Um novo processo é possível. In I. Bassotti, S. Pinto, & T. Santos. (Orgs.), *Uma Nova Gestão é Possível* (pp. 27-48). 1ª ed. São Paulo, SP: Editora FUN-DAP.

Pacheco, R. (2010). Profissionalização, mérito e proteção da burocracia no Brasil. In F. Abrucio, M. R. Loureiro & R. Pacheco. (Orgs.), *Burocracia e política no Brasil: Desafios para o estado democrático no século XXI* (pp. 233-255). 1ª ed. Rio de Janeiro, RJ: Editora FGV,.

Palotti, P., Pereira, C., Camões, M. (2014). A adoção da carreira de “gestor governamental” no Brasil: Há um processo de difusão em andamento? In *VI Encontro de Administração Pública e Governança da Anpad*, Belo Horizonte, Brasil.

Salvador, L., Porta, R., & Palm, L. (2014). A Carreira de Especialista em Políticas Públicas do estado de São Paulo: Um balanço preliminar. In *VII Congresso Consad de Gestão Pública*, Brasília, Brasil.

São Paulo, Casa Civil. Governo de São Paulo. (2003). *As Políticas de Gestão e de Recursos Humanos 2003/06: Resolver o presente construindo o futuro*. Mimeo.

São Paulo. Assembleia Legislativa. (2007). *Projeto de Lei Complementar nº 53, de 06 de agosto de 2007*. Institui as carreiras de Especialista em Políticas Públicas e de Analista em Planejamento, Orçamento e Finanças Públicas, e dá providências correlatas. Mimeo.

São Paulo. Assembleia Legislativa. (2008). *Lei Complementar nº 1.034 de 04 de janeiro de 2008*. Institui as carreiras de especialista em políticas públicas e de analista em planejamento, orçamento e finanças públicas, e dá providências correlatas. Mimeo.

São Paulo. Secretaria de Gestão Pública. Governo de São Paulo. (2009). *Edital nº 01/2009*. Edital de abertura de inscrições. Mimeo.

São Paulo. Comissão Técnica da Carreira de Especialista em Políticas Públicas. Secretaria de Gestão Pública. Governo de São Paulo (2010). *Deliberação nº 01 em 22 de dezembro de 2010*. Mimeo.

São Paulo. Secretaria de Gestão Pública. Governo de São Paulo. (2010). *Pessoas, Processos e Tecnologia (2007-2010): O Legado da Secretaria de Gestão Pública do Estado de São Paulo*. Mimeo.

(DES)INTEGRAÇÃO ENTRE SUBSISTEMAS DE INGRESSO NO SERVIÇO PÚBLICO: ANÁLISE DE UMA CARREIRA DO CICLO DE GESTÃO

São Paulo. Secretaria de Gestão Pública. Governo de São Paulo. (2011) *Resolução SGP n° 10 de 29 de abril de 2011*. Mimeo.

São Paulo. Secretaria de Gestão Pública. Governo de São Paulo. (2011). *Balanço das Atividades dos Especialistas em Políticas Públicas*. Mimeo.

São Paulo. Assembleia Legislativa. (2012).

Lei Complementar n° 1.169 de 09 de janeiro de 2012. Dispõe sobre a reclassificação dos vencimentos das carreiras de especialista em políticas públicas e de analista em planejamento, orçamento e finanças públicas, e dá providências correlatas. Mimeo.

São Paulo. Secretaria de Gestão Pública. Governo de São Paulo. (2012). *Resolução SGP n° 24 de 16 de fevereiro de 2012*. Mimeo.