Editorial

Brasil, meu nego
Deixa eu te contar
A história que a história não conta
O avesso do mesmo lugar
Na luta é que a gente se encontra
[...]
Tem sangue retinto pisado
Atrás do herói emoldurado
Mulheres, tamoios, mulatos
Eu quero um país que não está no retrato
(Trecho do samba-enredo "História pra Ninar Gente Grande", Mangueira, 2019)

O momento histórico nos pede posição, atenção e comprometimento. Completando um ano como Editora-chefe, me ponho inquieta, desconfortável e angustiada. Qual o papel dos *Cadernos de Gestão Pública e Cidadania* neste momento tão turbulento para o País?

Seria muita veleidade acreditar que depende de mim responder a essa pergunta. Os *CGPC* foram criados em 1996, passando por várias mudanças importantes para se tornarem uma das principais publicações no campo de Públicas (Farah, Martes & Alves, 2018). Posso ter certeza de que sua presença e importância como periódico científico ultrapassa a minha pessoa, que mal chegou ao campo. Mas isso só aumenta minha preocupação, minha responsabilidade. Portanto, muito mais do que falar do que fiz, urge pensar no que farei, encarando tempos nos quais é preciso falar de vacinas, balbúrdias e "Marias, Mahins, Marielles, malês".

Começo cutucando a ferida e mostrando o melhor remédio para tratá-la. Se a academia quer ser o lugar da crítica, do livre-pensar, da aprendizagem transformadora, é preciso começar por dar o exemplo. Indignar-se com injustiça nos põe na vitrine, nos chama à reflexão de nossas próprias práticas. Portanto, temos que encarar com urgência e muita humildade a questão do plágio, autoplágio e similaridades. Que a tecnologia transforma práticas, já sabemos faz tempo. Mas agora ela nos arromba a porta, senta na sala e nos põe a nu quando nossos trabalhos passam por análise de similaridade, principalmente depois da institucionalização do uso de programa de computador específico. Evidentemente, isso não surte nenhum efeito sem a ação humana envolvida, sem uma

DOI: http://dx.doi.org/10.12660/cgpc.v24n77.79122

Esta obra está submetida a uma licença Creative Commons

cultura organizacional que coíba as más práticas de autoria, sendo essa a melhor de todas as ações para termos artigos inéditos, íntegros e relevantes. E, nesse ponto, não posso deixar de louvar a veemência com que a equipe da redação dos *CGPC* vigia, repudia e combate pela integridade das revistas do núcleo RAE-publicações. Não há tecnologia que supere a força de um propósito, ainda mais em equipe. Não há mal-estar ou situação delicada que suplante o compromisso com a ética na publicação científica. Ética é coisa de gente, não de *software*! Não se poderia falar em temas como controle social, transparência e direitos sem praticá-los em casa.

Depois, ainda pensando o futuro, passo os olhos no entorno, e duas questões me chamam a atenção. Primeiro, a importância das redes nas quais os *CGPC* já estão envolvidos. Importa não apenas manter-se próximo, mas proporcionar o avanço do conhecimento, amparar e trabalhar junto com a Sociedade Brasileira de Administração Pública (SBAP), Rede de Pesquisadores em Gestão Social (RGS), Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração (ANPAD), Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (ANPOCs), Encontro Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas (ENEPCP), entre outros fóruns, para avançar na qualidade da produção científica. A edição de janeiro-março traz o artigo "*Accountability* no regime próprio de previdência dos servidores municipais de diferentes estruturas institucionais", oriundo do VI Encontro da SBAP, que ocorreu em junho de 2018. Neste ano, estaremos novamente juntos, assim como no ENEPCP (agosto, Natal/RN), na RGS (maio, Brasília/DF) e na ANPAD (outubro, São Paulo/SP).

Segundo, parece igualmente importante e urgente entender que políticas públicas e cidadania não são privilégio de nenhuma área, ainda que historicamente se possa constatar que foi na Ciência Política que o tema cresceu e se institucionalizou como área de pesquisa. Nesse sentido, o artigo "A primeira infância na cidade de São Paulo: O caso da implementação da São Paulo Carinhosa no Glicério" traz importantes contribuições para o campo. Os *CGPC* acolhem trabalhos de diversas áreas do conhecimento, desde que engajadas em investigar temas imbricados com nossos pilares: gestão pública e políticas públicas. Saúde, Arquitetura, Turismo, Direito, e toda sorte de campos do conhecimento, são bem-vindos, assim como Serviço Social, que nos trouxe o artigo "Os serviços socioassistenciais como mecanismos de proteção: Explorando efeitos e limites". Nas próximas edições, chamadas especiais de trabalho nos permitirão aumentar nosso diálogo com outras áreas, como governança ambiental, já disponível em nosso site[a].

Falando em contribuições, os *CGPC* almejam ser um espaço para publicações inovadoras, para além da aplicação de modelos analíticos do campo da Administração num contexto público. Evidentemente, há lugar para pesquisas envolvendo organizações como prefeituras, tribunais,

conselhos e universidades públicas. "Atratividade de cursos de graduação e a política institucional de mudança de curso: Efeito trampolim?" é um bom exemplo de estudo que incita à reflexão sobre urgências em problemas e dilemas concretos da gestão pública. Os *CGPC* se propõem a estabelecer avanços em termos teóricos e metodológicos, que tragam alternativas inovadoras para políticas públicas ou novos arranjos organizacionais e conteúdos pertinentes também para gestores e executivos. A problematização do espaço público deve ser um foco, um contexto, um âmbito para desenvolvimento das ideias. Não são apenas estudos sobre as organizações do Estado que cabem em nosso escopo editorial. Contribuições como "O papel do microcrédito: Um estudo sobre o projeto CDD – na Cidade de Deus" e "Barreiras de desempenho e políticas públicas: Análise em cooperativas de agricultura familiar" são bons exemplos dessas questões.

Para terminar, esta editora gostaria de agradecer em nome de toda equipe dos *CGPC* ao Comitê Editorial e ao Corpo Editorial Científico como eles se compõem hoje e que têm colaborado de modo diferenciado para a alavancagem dos Cadernos. Mudanças são parte da vida e, como disse anteriormente, temos que avançar e vencer desafios a todo momento: indexação, internacionalização, aumentar presença local, aumentar diálogo com outras áreas, com outras organizações, e por aí vamos. Aos que contribuíram até aqui, agradeço penhorada, pois posso montar em ombros de gigantes. Aos que continuam e aos novos membros da tripulação, só posso acolher e avisar: apertem os cintos, turbulências à vista!

Boa leitura!

REFERÊNCIA

Farah, M. F. S., Martes, A. C. B., & Alves, M. A. (2018). Contribuição do Cadernos Gestão Pública e Cidadania para a institucionalização do Campo de Públicas no Brasil. *Cadernos EBAPE.BR*, 16, 516-522. doi: 10.1590/1679-395173203

[a]. https://rae.fgv.br/sites/rae.fgv.br/files/arquivos/cgpc_call_gov_ambiental_2019_1.pdf

Esta obra está submetida a uma licença Creative Commons

ACCOUNTABILITY NO REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES MUNICIPAIS DE DIFERENTES ESTRUTURAS INSTITUCIONAIS

ACCOUNTABILITY IN SPECIAL SOCIAL SECURITY SCHEMES OF MUNICIPAL CIVIL SERVANTS WITH DIFFERENT INSTITUTIONAL STRUCTURES

ACCOUNTABILITY EN EL RÉGIMEN PROPIO DE PREVIDENCIA DE LOS SERVIDORES MUNICIPALES CON DIFERENTES ESTRUCTURAS INSTITUCIONALES

RESUMO

O presente trabalho tem por objetivo discutir como *accountability* normativa manifesta-se no Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) com diferentes estruturas institucionais. Para o alcance dos objetivos deste trabalho, foi analisado um fundo previdenciário, um instituto de previdência e uma secretaria municipal. Na descrição dos dados, foi verificado o percentual de itens atendidos pelos RPPS do total possível para cada um dos constructos, sendo que os critérios não exigíveis à gestão de determinados RPPS não foram considerados no cálculo desse percentual. Os resultados apontam que, apesar de haver diferenças visíveis no desempenho das unidades gestoras dos RPPS aqui analisadas, as três alcançaram indicadores satisfatórios.

PALAVRAS-CHAVE: *Accountability*, previdência, regime próprio de previdência, servidores públicos, estruturas institucionais.

João Paulo de Oliveira Louzano[1]
jplouzano@gmail.com
ORCID: 0000-0002-2920-8003

Bruno Tavares[2]
btavares@ufv.br
ORCID: 0000-0002-5140-7359

Fabrícia Júnia de Oliveira Martins[2]
fabriciaj.martins@gmail.com
ORCID: 0000-0002-8573-2280

Thiago de Melo Teixeira da Costa[2]
thiagocosta@ufv.br
ORCID: 0000-0002-0521-3799

[1] Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri, Departamento de Ciências Contábeis, Teófilo Otoni, MG, Brasil
[2] Universidade Federal de Viçosa, Departamento de Administração e Contabilidade, Viçosa, MG, Brasil

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

Submetido 09.07.2018. Aprovado 24.09.2018
Avaliado pelo processo de *double blind review*

DOI: http://dx.doi.org/10.12660/cgpc.v24n77.75891

Esta obra está submetida a uma licença Creative Commons

ABSTRACT

This paper aims to discuss how normative accountability is shown in RPPS surrounded with different institutional structures. To achieve the objectives of this paper, a Social Security Fund, an institute and a Municipal Department were analyzed. As the data were being described, the percentage of items met by the RPPS of the total possible for each of the constructs was verified, and the criteria not required to the management of certain RPPS were not considered. The results show that, although there are noticeable differences in the performance of the RPPS management units herein analyzed, the three of them have achieved satisfactory indicators.

KEYWORDS: *Accountability, social security, special social security, public servants, institutional structures.*

RESUMEN

El presente trabajo tiene por objetivo discutir cómo la accountability normativa se manifiesta en RPPS con diferentes estructuras institucionales. Para el logro de los objetivos de este trabajo, fueron analizados un Fondo de Previdencia, un Instituto de Previdencia y una Secretaría Municipal. En la descripción de los datos, se verificó el porcentaje de factores atendidos por los RPPS del total posible para cada uno de los constructos, siendo que los criterios no exigibles para la gestión de determinados RPPS no fueron considerados en el cálculo de ese porcentaje. Los resultados apuntan que, a pesar de haber diferencias visibles en el desempeño de las instituciones aquí analizadas, las tres alcanzaron indicadores satisfactorios.

PALABRAS CLAVE: *Accountability, seguridad, régimen propio de previsión, servidores públicos, estructuras institucionales.*

INTRODUÇÃO

O Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos (RPPS) apresenta grande importância econômica e social para a sociedade brasileira, segundo dados de 2018 do Sistema de Informações dos Regimes Públicos de Previdência Social (CADPREV) da Secretaria de Previdência do Ministério da Fazenda. Tal regime é formado por 2.096 RPPS, estando presente em 37,9% dos 5.565 municípios brasileiros. E, segundo dados do Anuário Estatístico da Previdência Social (AEPS) de 2015, cerca de 70% da população brasileira está em municípios que possuem RPPS instituído e cerca de 9,8 milhões de segurados, sendo 63% composto por servidores ativos e 37% por aposentados e pensionistas, todos amparados pelos RPPS. Em conjunto, os RPPS são responsáveis pela gestão de aproximadamente R$ 175 bilhões entre ativos, aplicações e disponibilidades financeiras (Brasil, 2014).

Segundo Calazans et al. (2013), os RPPS, na maioria dos casos, estruturam-se em organizações habitualmente chamadas de "Instituto de Previdência" ou "unidade gestora". Para que a entidade responsável pela gestão do RPPS seja considerada "unidade gestora", o Artigo 16 da Orientação Normativa nº 02/2009 (2009) prescreve que deverá gerenciar, direta ou indiretamente, a concessão, pagamento e manutenção, no mínimo, das aposentadorias e pensões por morte concedidas a partir da vigência da Emenda Constitucional nº 41. Entretanto, estas organizações em alguns casos realizam apenas parte das atividades que são de sua competência, deixando principalmente a gestão (concessão, pagamento e manutenção) das aposentadorias de seus servidores para os respectivos órgãos de pessoal. Essa situação segundo os referenciados autores pode ocasionar problemas de transparência, descumprimento da legislação constitucional, como também a fragmentação das atividades que pode afetar o controle, a eficiência e eficácia da gestão

do RPPS.

Nesse sentido, torna-se importante o estudo de mecanismos de controle da gestão da previdência. Nesse cenário, entra a *accountability*, definida por Pinho e Sacramento (2009, p. 2) como "a responsabilidade, a obrigação e a responsabilização de quem ocupa um cargo em prestar contas".

Segundo Schedler (1999), a *accountability* seria uma forma de cobrar respostas dos governantes. Ela ocorre porque existem carências nas informações que são divulgadas ao público. Assim tem-se a *accountability* como *answerability* no intuito é criar mais transparência em relação ao exercício do poder. Schedler (1999, p. 20) ainda completa: "Se o exercício do poder fosse transparente, não haveria necessidade que alguém fosse *accountable*. A demanda por *accountability* (como *answerability*) origina-se da opacidade do poder".

Diante da grande quantidade de recursos em posse e do número de beneficiários que fazem parte desse regime previdenciário, evidencia-se a importância de estabelecer maior controle sobre essas entidades. Neste aspecto, compreender a *accountability* na perspectiva do RPPS, principalmente no contexto municipal, reflete a relevância social e científica dessa análise. Assim, torna-se importante dar continuidade a estudos já realizados sobre a temática, que permitam verificar a *accountability* nos RPPS, como o realizado por Martins (2015), que teve como objetivo identificar e avaliar o processo da *accountability* nas unidades gestoras desse regime no âmbito municipal.

Nesse sentido, esse trabalho procura expandir a aplicação do instrumento elaborado por Martins (2015) para unidades gestoras de RPPS com características distintas, de modo a verificar sua aplicabilidade/exequibilidade em RPPS com diferentes estruturas institucionais.

Para tanto, foram selecionados um fundo previdenciário -- Fundo Previdenciário do município de Coimbra (FPMC); uma autarquia -- Instituto de Previdência Municipal dos Servidores Públicos do Município de Viçosa (IPREVI); e uma secretaria -- Secretaria Municipal Adjunta de Gestão Previdenciária de Belo Horizonte (SMAGP), que, apesar de estar ligada ao Fundo Previdenciário da Prefeitura de Belo Horizonte (BHPREV), apresenta uma dinâmica única entre os RPPS de todo o país e, por esse motivo, foi inserida no estudo.

O FPMC foi criado em janeiro de 1994 pela Lei Complementar municipal nº 61.194, de 26 de janeiro de 1994. Contudo, as atividades tiveram início em 18 de setembro de 1995. Instituído como fundo público, com o objetivo de operar e administrar a seguridade social obrigatória dos servidores públicos do município de Coimbra (MG), o FPMC conta com uma estrutura organizacional formada por apenas duas pessoas e é responsável pela seguridade social de um grupo de aproximadamente 150 servidores.

O IPREVI foi instituído em 2002 pela Lei Complementar municipal n.º 1.511, de 19 de novembro de 2002. Estabelecendo as normas que regulamentam a proteção previdenciária dos servidores do município de Viçosa (MG), a sua efetiva data de abertura ocorreu em 22 de fevereiro de 2003. Com a natureza de entidade autárquica de pre-

vidência municipal, possui como atribuição específica operar e administrar os planos de benefícios e de custeio da previdência desses servidores. O IPREVI conta com um quadro de 16 servidores, para atender o servidor ativo, aposentado e o pensionista e zelar pelos pagamentos dos benefícios de seus servidores. Além disso, sua estrutura organizacional é formada por um conselho municipal de previdência, conselho fiscal, comitê de investimentos, diretoria-executiva, diretoria-geral, diretoria-previdenciária, diretoria-administrativo-financeira, chefia de contabilidade e recursos humanos e assistentes administrativos.

A Secretaria Municipal de Administração e Gestão de Pessoal (SMAGP), subordinada à Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Informação, é a Unidade Gestora Única do RPPS e o órgão de administração e execução das atividades ligadas à previdência. É responsável pelo gerenciamento, pela orientação, pelo acompanhamento e pela operacionalização dos serviços relativos ao RPPS do município de Belo Horizonte. Criada em janeiro de 2011 pela Lei nº 10.101, de 14 de janeiro de 2011, com finalidade de planejar, coordenar e executar a política de previdência social dos servidores públicos estatutários da administração municipal, a SMAG conta com um quadro de 47 servidores e 36 estagiários, divididos em cinco gerências de primeiro nível (principais) e demais gerências subordinadas e de vinculação técnica.

A seleção das entidades específicas como unidades de análise foi determinada pelo interesse em comparar como as características de suas estruturas (sua forma, ou seja, fundo, instituto ou secretaria) podem influenciar no atendimento às normativas do setor, isto é, no exercício da *accountability*. Embora essas unidades estejam subordinadas ao mesmo conjunto de macroinstituições (RPPS, legislação que se aplica em âmbito nacional, etc.), podem apresentar, por hipótese, estruturas de governança distintas; ou seja, há um certo grau de liberdade dentro dos limites previstos pelas instituições superiores em suas instituições de nível micro e, por consequência, no exercício de suas atividades.

Os três RPPS selecionados apresentam certificado de regularidade previdenciária válido, o que demonstra a observância das exigências normativas fixadas pela estrutura nacional para o regime próprio e fiscalizadas pela Secretaria de Políticas de Previdência Social (SPS), órgão do Ministério do Trabalho e Previdência Social (MPS) que é responsável pela formulação da política de previdência social no país, pela supervisão de programas e ações das entidades vinculadas e pela proposição de normas gerais para a organização e manutenção dos RPPS. Assim, o que os diferencia são as suas características institucionais e organizacionais. Sendo assim, a seguinte questão é levantada: como as práticas de *accountability* se manifestam em unidades gestoras de RPPS com diferentes estruturas institucionais?

REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES PÚBLICOS

A Constituição Federal de 1988, objetivando eliminar as distorções verificadas no regime jurídico dos servidores, como a presença de regimes jurídicos diferentes para servidores que exerciam a mesma função, determinou a obrigatoriedade da criação de um regime

único para os servidores públicos (Guimarães, 2012).

Nesse contexto, foi criado o RPPS, destinado exclusivamente aos servidores públicos titulares de cargo efetivo, sendo organizado e gerido pelas unidades gestoras de cada ente da federação, regidos pelo princípio financeiro e atuarial e pelo caráter contributivo.

O RPPS é dirigido aos servidores do quadro efetivo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios, suas autarquias e fundações. Constitui-se de caráter contributivo e solidário e é regulamentado pela Lei nº 9.717/98 (1998), mantendo-se mediante contribuições do respectivo ente público, dos servidores ativos, inativos e pensionistas segundo o artigo 40 da Constituição (1988). Portanto, o RPPS é o regime de previdência, instituído no âmbito de cada ente federativo, que garante por lei, aos servidores de cargo efetivo, pelo menos os benefícios de aposentadoria e pensão por morte, previstos no artigo 40 da Constituição (1988).

Segundo Felix e Silva (2009), o RPPS é uma previdência de filiação obrigatória e contribuição compulsória, não sendo permitido aos seus contribuintes arguirem sua adesão; ou seja, enquanto os servidores mantiverem seus vínculos de trabalho, os questionamentos quanto a sua participação ao regime são impraticáveis. O mesmo acontece com os contratos e as regras que regem o regime, já que, por seguirem uma lógica *top-down*, não permitem que os beneficiários e contribuintes participem de forma direta no processo de sua elaboração.

Ainda conforme o artigo 40 da Constituição Federal de 1988, a instituição de RPPS é uma decisão facultativa do ente público, que pode permanecer vinculado ao RGPS. Contudo, se instituído, o RPPS será de filiação obrigatória, admitindo a constituição de fundo integrado de bens, direitos e ativos, funcionando como um seguro destinado a situações de risco social (invalidez, doença, morte e reclusão) e benefícios programados (aposentadoria compulsória e aposentadoria programada).

Segundo o artigo 40, § 20 da CF/88, o RPPS deve ser administrado por unidade gestora única, sob a forma de fundo, autarquia ou fundação no âmbito do ente público, conforme explicita o texto legal: "fica vedada a existência de mais de um regime próprio de previdência social para os servidores titulares de cargos efetivos, e de mais de uma unidade gestora do respectivo regime em cada ente".

O artigo 9º da Lei 10.887/2004 (2004), ainda complementa sobre o funcionamento da unidade gestora que "contará com colegiado, com participação paritária de representantes e de servidores dos Poderes da União, cabendo-lhes acompanhar e fiscalizar sua administração". A paridade de representação entre representantes dos servidores públicos e do governo tem o intuito de garantir maior participação dos trabalhadores nas deliberações a respeito de seus direitos previdenciários.

FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Accountability

As atividades públicas praticadas em um regime democrático, principalmente as que

reúnem grandes quantidades de recursos financeiros, exigem mecanismos de controle do exercício do poder (*accountability*) em função do interesse público (Rocha, 2013). Esse processo é "exercido mediante mecanismos de vigilância e restrições institucionais, cujos principais elementos constitutivos são informação transparente, participação, mecanismos de controle e sanção" (Martins, 2015, p. 1).

Os conceitos de *accountability* na literatura são abundantes. Há uma multiplicidade de contribuições teóricas que elucidam o significado e as origens do termo, como também discutem sua relevância para as democracias (Black, 2008; Bovens, 2007; O'Donnell, 1998; Schedler, 1999). Não obstante essa heterogeneidade conceitual, Bovens, Goodin, & Schillemans (2014) identificam algumas semelhanças entre as muitas definições de *accountability*, que podem ser organizadas em duas categorias principais.

No primeiro grupo de definições, a *accountability* é vista como uma "virtude", algo de propriedade de indivíduos ou instituições. Sendo a *accountability* associada a ser responsivo e transparente. No segundo grupo, a *accountability* é vista como um "mecanismo" pelo qual os atores são responsabilizados pelas partes interessadas, os quais são obrigados a explicar e justificar sua conduta. As partes podem fazer questionamentos, julgar e impor consequências ao ator (Bovens, 2014; Bovens et al., 2014).

Considerando que os processos e os resultados da *accountability* são muito dependentes de seu contexto (Grandvoinnet, Aslam, & Raha, 2015), a abordagem utilizada neste trabalho, para verificar como varia a *accountability* nos RPPS, considera a *accountability* como um "mecanismo", uma relação ou arranjo institucional em que um agente deve ser *accountable* perante aqueles que confiaram a eles responsabilidades (Arantes, Loureiro, Couto, & Teixeira, 2010), além da responsabilização política ininterrupta do poder público em relação à sociedade (Abrucio & Loureiro, 2004)

Para descrever os mecanismos públicos de prestação de contas, muitas vezes é feita referência a uma metáfora espacial: *accountability* vertical, horizontal e diagonal (Lindberg, 2013). A *accountability* vertical faz referência à interação entre sociedade e Estado. Pode ser ascendente, quando os cidadãos responsabilizam os políticos eleitos, ou descendente, por exemplo quando atores superiores responsabilizam atores de nível inferior. A *accountability* horizontal é geralmente definida como a relação entre agências de níveis hierárquicos semelhantes; por exemplo, entre poderes legislativos e judiciários ou entre órgãos do governo e agências especializadas (O'Donnell, 1998).

E por fim, a *accountability* diagonal refere-se à combinação da *accountability* vertical e horizontal, envolvendo a supervisão por organizações da sociedade civil (Goetz e Jenkins, 2001). A *accountability* diagonal procura envolver os cidadãos diretamente no funcionamento das instituições de *accountability* horizontal, em um esforço para aumentar a eficácia da função da sociedade civil como *watch dogs* (Pelizzo e Stapenhurst, 2013).

Embora haja inúmeros conceitos na literatura sobre *accountability*, segundo Schillemans e Busuioc (2015), para modelar a *accountability* é necessário um arcabouço teórico

adicional. Nos estudos de *accountability* na administração pública, a teoria da agência é a abordagem teórica natural e costumeira (Olsen, 2013). A teoria da agência pode ser combinada com as diversas tipologias de *accountability*, porque todas elas assumem um núcleo relacional central entre um agente (ator) e uma principal parte interessada (Schillemans & Busuioc, 2015), sendo a teoria da agência o principal dispositivo teórico utilizado para analisar o comportamento das partes nos processos de *accountability*.

Em um nível elementar, *accountability* é denotada pelo relacionamento entre duas (ou mais) partes, em que uma parte é obrigada a explicar seu comportamento para a outra. Segundo a definição de Bovens (2007, p. 467) uma das mais utilizadas no campo da administração pública, a *accountability* seria "uma relação entre um ator e um fórum, na qual o ator tem a obrigação de explicar e justificar sua conduta, e o fórum pode levantar questões e emitir um julgamento, e o ator deve enfrentar as consequências de suas ações". Destaque-se que, quando se trata de *accountability*, os termos utilizados são "fórum" e "atores" como oposto ao "principal" e "agente" da teoria da agência.

Após a delegação de poderes pelo principal, os agentes estão sujeitos à supervisão de múltiplos fóruns de prestação de contas, que podem incluir o principal direto, mas também outras partes de mesmo nível ou de nível superior. Assim, a *accountability* é um relacionamento entre um ator e uma variedade de fóruns com autoridade para monitorar e avaliar seu comportamento, sendo o principal apenas uma das partes interessadas.

Para Schillemans e Busuioc (2015), a principal fonte de conflito entre agente e principal decorre do fato de que possuem metas parcialmente diferentes e o problema é agravado com a assimetria de informação, risco moral e recursos políticos e econômicos limitados para monitorar os agentes de maneira extensiva. O principal geralmente precisa de uma combinação de controles e sanções para garantir que o agente atue de forma suficiente de acordo com sua vontade.

No caso específico dos RPPS municipais, que têm como objetivo assegurar renda aos segurados em situações de risco social, há demanda por uma gestão controlada por mecanismos de *accountability* eficientes, de modo a promover o interesse público, o bem comum. Nesse sentido, torna-se imprescindível a definição precisa de um instrumento que permita identificar e avaliar objetivamente o processo de *accountability* no contexto dos RPPS (Martins, 2015).

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Para alcance dos objetivos deste trabalho foi utilizada uma abordagem metodológica combinada a partir do preenchimento de questionário com informações secundárias, análise documental e entrevistas. Trata-se de uma análise descritiva comparativa, expondo a realidade de três municípios com portes e estrutura de gestão previdenciária diferentes. Para o modelo de avaliação do questionário, foi utilizado o Instrumento de Avaliação da *Accountability* proposto por Martins (2015) para verificar a *accountability* normativa. O estudo foi realizado unidades gestoras IPREVI; FPMC e SMAGP.

As informações adquiridas foram usadas

para responder ao Inventário Normativo (Martins, 2015), que é dividido em cinco grandes dimensões/constructos: estrutura mínima; informação transparente; participação e interação; mecanismos de controle e sanção síntese no Quadro 1.

Quadro 1. Síntese do Inventário Normativo da Accountability aplicada ao RPPS

SÍNTESE DO INVENTÁRIO NORMATIVO DA *ACCOUNTABILITY* APLICADA AO RPPS		
	Fundamento normativo	**Conteúdo a identificar**
Estrutura mínima	CF, art. 40 e 195, II, § 5º; Lei 9.717/1998; Portarias 402, 204 e 403 MPS/2008.	Existência de apenas um RPPS para servidores civis de cargos efetivos e uma única unidade gestora; cobertura exclusiva para os servidores públicos de cargo efetivo (e dependentes); caráter contributivo do RPPS.
Informação Transparente	Lei 9.717/1998; Lei 10.887/2004; LC 101/2000 Lei 12.527/2011 Portarias 402, 204, 403 MPS/2008. Portaria 519 MPS/2011 Orientação Normativa 02 SPPS/2009.	Garantia de pleno acesso aos servidores e pensionistas às informações atualizadas relativas à gestão do regime; publicação periódica dos demonstrativos financeiros e orçamentários; divulgação das datas e dos locais das reuniões dos órgãos de deliberação colegiada e do Comitê de Investimentos; divulgação na Internet da prestação de contas e das atribuições da unidade gestora, da estrutura organizacional, de endereços e telefones e horários de atendimento ao público.
Participação e Interação do Servidor	Lei 9.717/1998; Lei 10.887/2004; LC 101/2000 Lei 12.527/2011 Portaria 402 MPS/2008; Orientação Normativa 02 SPPS/2009.	Existência de colegiado com participação paritária; participação de representantes dos servidores públicos ativos e inativos nos colegiados e instâncias de decisão em que seus interesses sejam objeto de discussão e deliberação; a unidade gestora promove audiências ou consultas públicas a respeito da previdência e da gestão do regime.

Mecanismos de controle	Lei 9.717/1998; Lei 10.887/2004 LC 101/2000 Portaria 6209 MPS/1999; Portarias 154, 204, 402 e 403 MPS/2008; Portaria 519 MPS/2011; Portaria 509 MPS/2013; Instrução Normativa 50 INSS/ 2011.	Organização do regime com base em normas gerais de contabilidade e atuária; vinculação das receitas do fundo previdenciário com as despesas referentes ao pagamento dos benefícios do RPPS e das despesas administrativas; sujeição às inspeções e auditorias dos órgãos de controle interno e externo; repasse regular das contribuições previdenciárias à unidade gestora; existência de notificações de auditoria ou de algum processo administrativo envolvendo irregularidades na gestão do RPPS; envio dos demonstrativos exigidos nos prazos estabelecidos pela legislação ao Tribunal de Contas e ao Ministério da Previdência Social.
Sanções Previstas	CF, art. 195, II, § 3º; Lei 10.028/2000; Código Penal; Lei 8.137/1990; Lei 9.983/2000; Lei 8.429/1992 Portaria 402 MPS/2008.	Existência de: CRP (Certificado de Regularidade Previdenciária); suspensão das transferências voluntárias e do pagamento dos valores devidos pelo RGPS em razão da compensação financeira por inobservância da Lei n.º 9717/1998; punições administrativas, penais ou civis de servidor da unidade gestora por atos praticados no âmbito da gestão previdenciária.

Fonte: Martins (2015)

Segundo Martins (2015), a informação transparente, a participação, os mecanismos institucionalizados de controles internos e externos e a previsão de sanções são elementos fundamentais para a compreensão da *accountability*. Assim, informação transparente (que compreende a justificação e também a prestação de contas em seu sentido formal e material) refere-se ao ato de divulgar informações de maneira transparente, justificando as decisões e prestando conta de forma confiável e inteligível, dentro de um prazo razoável. O elemento participação implica a possibilidade de envolvimento e inserção dos destinatários das políticas públicas no seu processo de implementação e execução, de forma que seja permitido o exercício do controle social na verificação de condutas responsivas do agente público.

Quanto à existência de mecanismos institucionalizados de controles internos e externos, estes referem-se à possibilidade de permitir a fiscalização do exercício da função pública no âmbito da própria entidade/órgão (interno) ou externamente, como um poder-dever dos agentes responsáveis pela realização desses controles. E, por fim, a previsão de sanções que possibilitem a sua aplicação refere-se às consequências jurí-

dicas das condutas praticadas no exercício da gestão da coisa pública, cujo objetivo é garantir a atuação da administração pública segundo determina a lei (Martins, 2015).

Os dados e as informações obtidos nessa investigação foram provenientes de duas fontes distintas: a interação direta com administradores dos RPPS e a utilização de documentos públicos. Foi realizado nos meses de outubro e novembro de 2015 o exame do extrato do Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP), bem como de demonstrativos contábeis, previdenciários, atuariais e financeiros. Foram feitas ainda no mesmo período buscas no Conselho Nacional de Justiça, no Tribunal de Contas da União, tribunais regionais e no site da Previdência Social, para saber da situação jurídica dessas unidades gestoras, assim como de sua situação com o sistema de seguridade social.

Na descrição dos dados, foram verificados os percentuais de itens atendidos pelos RPPS do total possível (critérios não exigíveis a determinados RPPS não foram considerados no cálculo desse percentual) para cada um dos constructos. Para o cálculo do índice geral, foi verificada a quantidade total de itens atendidos em relação ao total de itens exigíveis ao RPPS. Optou-se por não atribuir pesos diferentes para nenhuma das dimensões, como também não foram atribuídos graus diferenciados de importância para cada item analisado nas dimensões.

NÍVEIS DE *ACCOUNTABILITY* NORMATIVA DOS RPPS

Com o objetivo de aprofundar o estudo da *accountability* normativa nas unidades gestoras de RPPS, foi realizado um estudo minucioso em três unidades gestoras de RPPS com formas organizacionais distintas. Nos próximos tópicos, os constructos de *accountability* serão elencados e analisados individualmente, buscando-se apresentar sua situação e suas particularidades, além de comparações das práticas dos RPPS aqui estudados.

Estrutura mínima

Os três RPPS enfocados cumprem todos os 14 quesitos investigados referentes à "estrutura mínima", ou seja, atendem a todas as exigências mínimas que tratam de sua estrutura e forma de atuação.

As unidades estudadas promovem a cobertura previdenciária de forma exclusiva para os servidores públicos titulares de cargos efetivos e respectivos dependentes, limitados ao rol de dependentes do RGPS, que compreende o cônjuge, o companheiro ou companheira, os filhos, os pais e os irmãos, devendo ser estabelecidas, em norma local as condições necessárias para enquadramento e qualificação dos dependentes. Além disso, não é possível a concessão de benefícios distintos dos previstos no RGPS, salvo disposição em contrário da Constituição Federal.

Os três RPPS apresentam caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do ente federativo, dos servidores ativos e inativos e pensionistas para a formação do fundo de previdência, conforme limites de alíquotas dispostos no art. 40, § 18 da CF/88 e art.3º da Portaria 402/ MPS/2008. Além disso, todos os benefícios ofertados pelo RPPS possuem fonte de custeio correspondente, con-

forme disciplina a CF, art. 195, II, § 5º.

O cumprimento das exigências normativas referentes à estrutura e ao funcionamento do RPPS é condição mínima para alcançar bons indicadores de gestão e obtenção do CRP, uma vez que a ausência dessa estrutura mínima desencadeia uma série de outras irregularidades na gestão do RPPS.

Informação transparente

De acordo com o CRP, os três RPPS garantem amplo acesso dos segurados às informações do regime, conforme determina a Lei n.º 9.717/1998, art. 1º, VI e a Portaria n.º 402/MPS/2008, art.12. Contudo, ao realizar-se uma análise mais minuciosa, constatou-se que o amplo acesso às informações não é verificado na realidade, conforme se pode visualizar na Tabela 1.

Tabela 1. Informação transparente nos RPPS

Dimensão	Itens	FPMC		IPREVI		SMAGP	
		Positivos	Negativos	Positivos	Negativos	Positivos	Negativos
Informação ao servidor	19	84,21%	15,79%	63,16%	36,84%	100,00%	0,00%
Divulgação em meio eletrônico	8	12,50%	87,50%	100,00%	0,00%	100,00%	0,00%
Portal eletrônico	14	NA*	NA*	87,71%	14,29%	87,71%	14,29%
Serviço de informação ao cidadão	6	0,00%	100,00%	100,00%	0,00%	100,00%	0,00%
Total	**47**	**51,51%**	**48,49%**	**80,85%**	**19,15%**	**97,13%**	**2,87%**

Fonte: Resultados da pesquisa
(*) Os Municípios com população de até 10 mil habitantes ficam dispensados da divulgação obrigatória na Internet.

Em relação ao *constructo* "informação transparente", a SMAGP e o IPREVI alcançaram indicadores satisfatórios, sendo que a SMAGP apresenta somente dois itens negativos dentre os 47 avaliados, alcançando um percentual de 97,87% dos quesitos analisados. Na contramão dos dois RPPS, o FPMC obteve um resultado abaixo do esperado, sendo seu pior resultado entre os quesitos pesquisados, o que justifica seu resultado global inferior em relação aos outros dois analisados.

A SMAGP apresentou a totalidade dos quesitos referentes a "informação ao servidor". No agrupamento, foram analisadas as divulgações de informação relativas aos demonstrativos, às receitas, despesas, à política de investimentos, às datas e aos locais das reuniões dos órgãos de conselho e deliberação. No que se refere à divulgação em meios eletrônicos, o RPPS publica informações do regime em portais oficiais na Internet, além de possuir página própria hospedada dentro do site da prefeitura de Belo Horizonte. Essa unidade gestora atende a quase todos os

requisitos exigidos pela Lei nº 12.527/2011 – Lei de Acesso à Informação, exceto a adoção de medidas necessárias para garantir a acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência e a possibilidade de gravação dos relatórios em diversos formatos.

Em relação ao item "informação ao servidor", o IPREVI não divulga as informações das instituições autorizadas e credenciadas a receber aplicações, tampouco a composição das carteiras, além de não realizar a complementariedade dos demonstrativos contábeis por notas explicativas. Contudo, o responsável pela contabilidade do IPREVI alegou que, por ser uma exigência recente, eles estão trabalhando para que essa deficiência seja superada nos próximos exercícios. O IPREVI realiza a divulgação de informações do regime em sites oficiais na Internet, como também possui página própria na rede, que, assim como a SMAGP, deixa de atender apenas aos quesitos de adoção de medidas necessárias para garantir a acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência e a possibilidade de gravação dos relatórios em diversos formatos.

Deve-se ressaltar o desempenho do FPMC, que só não disponibiliza 3 dos 19 itens analisados no quesito "informação ao servidor", sendo eles: o procedimento de seleção das eventuais entidades autorizadas e credenciadas; as informações relativas ao processo de credenciamento de instituições para receber as aplicações dos recursos do RPPS; e a relação das entidades credenciadas para atuar com o RPPS. Em conversa com a gestora do FPMC, foi verificado que tal fato é justificado em razão de somente serem realizados investimentos na única instituição financeira que existe na cidade, sendo que sua manutenção está diretamente ligada aos investimentos do RPPS e da prefeitura. As outras informações são disponibilizadas por meio de divulgação nos murais na sede da unidade gestora, como também enviadas aos demais órgãos do município.

Quanto à divulgação em meio eletrônico, após a averiguação em diversos portais de informação dos municípios, Estados e governo federal, somente foi verificada a divulgação da LDO do município, obtendo-se, assim, um percentual de apenas 12,5% dos itens analisados. Quanto a página eletrônica, o FPMC não disponibiliza tal ferramenta de acesso à informação; contudo, se deve mencionar que, por tratar-se de um município com população inferior a 10 mil habitantes, o FPMC fica dispensado da divulgação obrigatória na Internet.

Ressalte-se que a análise aqui realizada é direcionada ao cumprimento das exigências legais, ou seja, à verificação da presença ou ausência de mecanismos de divulgação de informações aos servidores. Por esse motivo, não é possível realizar afirmações, somente por meio desta análise, sobre os critérios subjetivos que dizem respeito à qualidade, à facilidade e à efetividade das informações relativas à gestão do regime.

Participação e interação

Para os servidores públicos, a previsão legal que lhes confere o direito à participação direta na gestão do regime próprio permite maior proximidade com o sistema de previdência, além de melhor acompanhamento da garantia do direito às suas aposentadorias e pensões de seus dependentes. Todavia, ao realizar-se o exame das instituições que re-

gulam a participação nos RPPS, o que se constata é a existência de legislação que, embora vasta, se limita apenas a descrever a importância de garantir a participação dos servidores nas instâncias em que os seus interesses sejam objeto de discussão e deliberação, não havendo nenhuma menção a sua forma de funcionamento, regulação e sanção e, menos ainda, à possibilidade de demais interessados da sociedade possuírem representação nos conselhos dos RPPS (Calazans, 2013).

Assim, no quesito participação, as três entidades obtiveram resultados idênticos, já que todas possuem colegiado com participação paritária de representantes dos poderes e dos servidores ativos e inativos, acompanhando e fiscalizando o RPPS conforme as Leis nºs 9.717/1998 e 10.887/2004. Contudo, nenhum dos RPPS promove, de forma autônoma, audiências ou consultas públicas a respeito da previdência e da gestão do regime.

As únicas audiências verificadas foram promovidas pelo Poder Legislativo municipal e abordam apenas os aspectos patrimoniais da gestão dos RPPS, sendo que, por normalmente serem realizadas em conjunto com outros órgãos municipais, apresentam algumas limitações.

O não cumprimento deste quesito reflete a falta de mecanismos de incentivo, constrangimento e sanção que sejam capazes de impulsionar participação do servidor na gestão do RPPS. Isso fica bem claro ao verificar-se que a realização de audiências públicas não faz parte dos critérios exigidos pela SPS para a emissão do CRP, como os outros itens avaliados que tiveram resposta positiva. Como consequência disso, perde-se um importante espaço de intercâmbio e participação que poderia ser ocupado por grupos de interesse e pela própria sociedade interessada na discussão.

Desse modo, embora os demais quesitos tenham sido constatados, entende-se que a ausência das audiências dificulta não apenas a avaliação dos servidores ativos vinculados ao RPPS, mas também a promoção da accountability diagonal pela não participação da sociedade civil, pois esta financia, ainda que indiretamente, os recursos destinados ao pagamento dos benefícios do regime. Conforme trata a Portaria n.º 402 MPS/2008, art.5º, as contribuições legalmente instituídas, devidas pelo ente federativo e não repassadas à unidade gestora do RPPS até o seu vencimento, preveem a vinculação do Fundo de Participação dos Estados (FPE) ou do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) como garantia das prestações acordadas e não pagas no seu vencimento, onerando assim toda a população do município.

Além disso, Calazans (2013) ressalta que a participação da sociedade nos conselhos traria mais transparência à gestão dos RPPS, já que essa aproximação possibilitaria o debate de ideias não vislumbradas pela classe diretamente interessada (servidores, beneficiários e administração pública).

Mecanismos de controle

Na avaliação sobre os mecanismos de controle presentes nos RPPS, foram analisados 99 itens, que vão desde a forma de organização do RPPS até a submissão ao controle de órgãos internos e externos. Novamen-

te, a SMAGP foi a entidade que obteve os melhores resultados, pois 96,97% dos itens de controle foram contemplados; em seguida vem o IPREVI, com 93,94%, e depois o FPMC, com 86,87%, correspondendo, respectivamente, a 3, 6 e 13 itens não contemplados.

A SMAGP apenas não contempla 3 dos 99 itens analisados. Destaca-se que, embora conste na legislação do RPPS a vinculação da dívida decorrente do débito previdenciário com o Tesouro do município, esse critério não foi contemplado, já que o artigo 5º da Portaria n.º 402/MPS/2008 especifica a vinculação de percentual ao FPE e/ou ao FPM para pagamento das parcelas acordadas. Quanto aos dois outros quesitos, a entidade está trabalhando atualmente para seu atendimento: realização de censo previdenciário e implementação da Certidão de Tempo de Contribuição (CTC) de forma eletrônica.

O IPREVI, assim como a SMAGP, ainda não emite a CTC de forma eletrônica, nem mantém registro individualizado dos dependentes, como também não foi encontrada na legislação a vinculação da dívida ao FPE e/ou FPM. Ademais, os demonstrativos contábeis não são complementados por notas explicativas. Contudo, a gerência de Contabilidade do RPPS informou estar trabalhando para sua elaboração nos próximos exercícios, juntando-se ao projeto de realização do censo previdenciário. Entretanto, as medidas ainda esbarram no alto custo de execução.

O FPMC, além de não emitir a CTC de forma eletrônica, não apresenta medidas para incremento das receitas tributárias, de contribuições, ações de fiscalização e cobrança de recuperação de créditos nas instâncias administrativa e judicial. Tampouco realiza a verificação prévia sobre o gestor dos fundos nos quais realiza suas aplicações financeiras, nem mantém funcionário com atribuição específica para utilizar o Sistema de Compensação Previdenciária (COMPREV) e o Sistema Informatizado de Controle de Óbitos (SISOBI). Contudo, deve-se ressaltar que muitas dessas irregularidades são justificadas pelos gestores devido às restrições orçamentárias e de recursos humanos.

De modo geral, as três unidades gestoras dispõem de "mecanismos de controle" satisfatórios: possuem CRP em situação ativa, sem nenhum quesito irregular constante no extrato previdenciário disponível no CADPREV. Cabe frisar que também não foram encontrados registros de cancelamento desse certificado, o que confirma o cumprimento dos critérios e das exigências estabelecidos na Lei nº 9.717/ 1998 e da legislação que disciplina os RPPS. Em suma, foi possível atestar que as unidades gestoras analisadas seguem normas de boa gestão, além de submeterem-se ao controle de órgãos internos e externos.

Sanções

A totalidade de quesitos também foi observada no item "sanções", sendo que 100% dos itens foram contemplados de forma positiva, não havendo ocorrências de sanções de caráter negativo (punitivo) e, como já mencionado, os três RPPS possuem o CRP ativo, considerado um tipo de sanção positiva (mecanismo de incentivo).

Nenhum dos RPPS analisados foi submetido às penalidades previstas pela Portaria n.º 402/MPS/2008, decorrentes da inobservância dos preceitos da Lei nº 9.717/1998, cujo

descumprimento pode implicar: suspensão das transferências voluntárias de recursos pela União; impedimento para celebrar acordos, contratos, convênios, bem como receber empréstimos, financiamentos e subvenções em geral de órgãos ou entidades da administração direta e indireta da União; suspensão do pagamento dos valores devidos pelo RGPS.

A observância dos preceitos da Lei nº 9.717/1998 foi verificada sob a forma de consulta da regularidade dos RPPS no MPS, através da verificação da situação do CRP. De forma concomitante, também foi examinado se o ente estava impedido de contratar com o poder público ou de receber benefícios e incentivos fiscais ou creditícios por estar em débito com o sistema da seguridade social. Essa constatação ocorreu por meio do comprovante do repasse e recolhimento ao regime próprio dos valores decorrentes de contribuições, aportes de recursos e débitos de parcelamentos, o que é emitido pela SPS, em que também não houve retorno de nenhuma irregularidade.

No Cadastro Nacional de Condenações por Ato de Improbidade Administrativa e Inelegibilidade do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), nos portais de tribunais da justiça federal e estadual e também no Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, não foram encontrados registros de punição, seja de natureza administrativa, civil ou penal, aos agentes púbicos que exercem atividades relacionadas à gestão previdenciária dos RPPS analisados. Por fim, salienta-se que a análise realizada limitou-se a investigar o registro de aplicação de sanções aos RPPS em meios eletrônicos nas páginas do MPS, Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais e do Poder Judiciário, por meio da consulta do nome do ente, município e CNPJ do RPPS. Como não foram encontrados registros, presume-se pela inexistência de ações judiciais ou sanções de natureza administrativa.

Accountability normativa nos RPSS

De posse dos resultados e após sua análise, pôde-se verificar que a SMAGP – Belo Horizonte foi o RPPS que obteve os melhores percentuais quanto às práticas de *accountability* normativa no período analisado, alcançando um índice de 96,55% de itens positivos, seguido do IPREVI – Viçosa, com 90,80%, e do FPMC – Coimbra, com 81,25%, conforme é possível visualizar na Tabela 2. Destaca-se que esse diagnóstico refere-se à realização formal da *accountability*, através da análise de documentos emitidos pela própria SPS e outros órgãos de controle, e não a uma inspeção técnica ou qualquer outra espécie de auditoria da gestão do RPPS em confronto com as informações disponibilizadas por esses órgãos.

Tabela 2. *Accountability* normativa nos RPPS

Dimensão	Itens	FPMC		IPREVI		SMAGP	
		Positivos	Negativoss	Positivos	Negativos	Positivos	Negativoss
Estrutura mínima	14	100,00%	0,00%	100,00%	0,00%	100,00%	0,00%
Informação transparente	47	51,51%*	48,49%*	80,85%	19,15%	97,87%	2,13%
Participação e interação	4	75,00%	25,00%	75,00%	25,00%	75,00%	25,00%
Mecanismos de controle	99	86,87%	14,14%	93,94%	6,04%	97.98%	2,02%
Sanções	10	100,00%	0,00%	100,00%	0,00%	100,00%	0,00%
Total	**174**	**81,25%**	**18,75%**	**90,80%**	**9,20%**	**96,55%**	**3,45%**

Fonte: Resultados da pesquisa

(*) O total de quesitos para o item Informação transparente para o FPMC foi de 33, devido a alguns quesitos não se aplicarem ao RPPS.

Os resultados encontrados vão ao encontro das expectativas do trabalho, das características dos indivíduos, do tamanho do grupo, da quantidade e da disponibilidade de recursos. Todos esses fatores influenciam no nível de *accountability* normativa das unidades gestoras. Com a maior quantidade de recursos à disposição da gestão previdenciária do RPPS, espera-se que essas unidades apresentem aparatos de controle mais desenvolvidos, que possibilitem o processo de avaliação e responsabilização da *accountability*. Acredita-se, assim, que, devido aos grandes valores movimentados e àqueles que se encontram à disposição da unidade gestora para administrar esses recursos, além do consequente aumento no número de interessados, os mecanismos de informação, controle e fiscalização tendem a ser mais eficientes e, consequentemente, maior será o nível de *accountability*.

Um indicativo dessa associação pode ser visualizado ao realizar-se uma comparação entre o FPMC, unidade que obteve os piores resultados, e a SMAGP, que teve o melhor desempenho, e o IPREVI, que se encontra em situação intermediária. O FPMC, devido ao seu baixo número de contribuintes ao regime, cerca de 150 servidores ativos, dispõe de uma pequena quantidade de recursos oriundos da taxa de administração para custear suas despesas administrativas, se comparada aos outros dois RPPS: a SMAGP, que abriga mais de 33 mil servidores, e o IPREVI, que conta com 1,3 mil. Para a cobertura das despesas do RPPS com utilização dos recursos previdenciários, segundo redação dada pela Orientação Normativa SPS nº 03, de 04/05/2009, poderá ser estabelecida, em lei, taxa de administração de até dois pontos percentuais do valor total de remunerações, proventos e pensões dos segurados vinculados ao RPPS, relativo ao exercício financeiro anterior.

Dessa forma, o FPMC tem que adequar seus recursos ao exercício das finalidades a que se propõe para permanecer em funcionamento, enquanto o IPREVI e a SMAGP es-

tão em uma situação mais confortável no que tange à administração do RPPS, já que possuem taxa de administração em valores mais elevados.

Ademais, por ter uma disponibilidade de recursos reduzida, o FPMC não conta com espaço físico próprio, mas divide espaço com Câmara de Vereadores do município de Coimbra/MG, e sua estrutura de pessoal é formada apenas por duas pessoas: a diretora da Unidade Gestora e uma funcionária, que é encarregada de realizar todas as tarefas do RPPS. Em situação completamente diferente, a SMAGP dispõe de ampla estrutura e amplo corpo técnico para exercício de suas funções. O IPREVI encontra-se em situação intermediária, dispondo de estrutura própria, como também de corpo de funcionários razoável. Com mais funcionários, há maior amarração do sistema de controle interno, a burocracia para realização de tarefas cresce e a maior fiscalização interna dificulta o comportamento oportunístico dos indivíduos.

Além da quantidade, a disponibilidade de recursos é um fator necessário, ainda que não suficiente, para a capacitação técnica. O maior índice de capacitação do corpo de funcionários está ligado diretamente à capacidade de efetivar o que a lei determina, ou seja, ao caso específico de como efetivar a accountability. A título de exemplo, a SMAGP possui assessoria técnica permanente em diversas áreas, dentre elas a contábil, a jurídica e a atuária. O mesmo ocorre, porém de maneira menos recorrente, no IPREVI e, de forma quase incipiente, no FPMC.

Nesse sentido, a disponibilidade de recursos, sejam financeiros ou humanos, é determinante para melhores práticas de *accountability*. Por exemplo, a escassez de recursos pode ser um empecilho para a manutenção de portal eletrônico próprio, devido aos custos de manutenção e de pessoal para gerenciamento, impossibilitando, assim, o acesso à informação de maneira ágil e prática aos segurados. Essa circunstância também pode afetar a capacitação dos funcionários, impedindo consultorias, assessorias técnicas, cursos e treinamentos, podendo atingir, consequentemente, o exercício da accountability nos RPPS.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho teve por objetivo verificar como as práticas de *accountability* manifestam-se em três diferentes unidades gestoras de RPPS. Os resultados apontam que, apesar de haver diferenças visíveis no desempenho das unidades gestoras dos RPPS aqui analisados, as três alcançaram indicadores satisfatórios. Portanto, não se pode afirmar de maneira categórica que a forma pela qual a unidade gestora do RPPS organiza-se, seja como fundo, instituto ou secretaria, impacta o seu nível de *accountability*.

Quanto à análise das unidades gestoras selecionadas, foi possível verificar que, normativamente, há condições que devem propiciar o desenvolvimento da *accountability* plena nas três, com destaque para a SMAGP – Belo Horizonte – e IPREVI – Viçosa, que obtiveram os melhores percentuais quanto às práticas de *accountability* normativa no período analisado. Isso significa que as respectivas unidades gestoras agem de acordo com o que a legislação determina, respeitando os limites dos procedimentos legais que envolvem obrigatoriamente todo o

aparato da *accountability*.

Contudo, fica claro que alguns aspectos precisam de ajustes ou de mudanças para que seja contemplada a *accountability* de forma ampla. Exemplo disso é a divulgação de informação aos servidores sem a devida preocupação com a inteligibilidade, já que são divulgados conteúdos com a mesma formalidade técnica com que são repassados aos órgãos de controle. Entende-se que a informação deveria ser direcionada ao usuário, sobretudo ao segurado do RPPS, reduzindo a utilização de termos prioritariamente técnicos sem que a informação perca sua integridade e autenticidade.

Ressalte-se, ainda, que a *accountability* não se limita a verificar se o agente age de acordo com a lei, ou seja, se os aspectos formais que envolvem todo o aparato da *accountability* são atendidos; é preciso também verificar de que maneira o agente público vem desempenhando suas atividades e como tem respondido às necessidades e aos interesses da sociedade (dimensão substantiva da *accountability*). Portanto, estudos complementares que possam abordar essa dimensão substantiva serão capazes de enriquecer a leitura da *accountability* nas unidades gestoras do RPPS proposta neste trabalho.

REFERÊNCIAS

Abrucio, F. L., & Loureiro, M. R. (2004). Finanças públicas, democracia e accountability: Debate teórico e o caso brasileiro. In P. R. Arvate, & C. Biderman, *Economia do setor público no Brasil* (pp. 75-102) . Rio de Janeiro, RJ: Elsevier.

Arantes, R. B., Loureiro, M. R., Couto, C., & Teixeira, M. A. C. (2010). Controles democráticos sobre a administração pública no Brasil: Legislativo, tribunais de contas, Judiciário e Ministério Público. in: M. R .Loureiro, F. Abrucio, & R. Pacheco, *Burocracia e política no Brasil. Desafios para o Estado democrático no século XXI* (p. 109-148). Rio de Janeiro: FGV.

Black, J. (2008). Constructing and contesting legitimacy and accountability in polycentric regulatory regimes. *Regulation & Governance*, 2(2), 137-164. doi:10.1111/j.1748-5991.2008.00034.x

Bovens, M. (2007). Analysing and assessing accountability: A conceptual framework . *European law journal*, 13(4), 447-468. doi:10.1111/j.1468-0386.2007.00378.x

Bovens, M. (2014). Two concepts of accountability: Accountability as a virtue and as a mechanism. In D. Curtin, P. Mair, & Y. Papadopoulos (Eds.), *Accountability and European Governance* (pp. 28-49). New York, NY: Routledge.

Bovens, M., Goodin, R. E., & Schillemans, T. (2014). *The Oxford handbook public accountability*. Oxford, UK: Oxford University Press.

Brasil. (2014). *Estatísticas e Informações dos RPPS.* Recuperado de http://www.previdencia.gov.br/dados-abertos/estatisticas-e-informacoes-dos-rpps/

Calazans, F. F. (2013). Participação popular na gestão dos regimes de previdência dos servidores públicos. *Revista do TCE-PE*, 20(20), 92-106.

Calazans, F. F., Souza, M. V. d., Hirano, K. D., Caldeira, R. M., Silva, M. d. L. P. d., Rocha, P. E. T., & Caetano, M. A.-R. (2013). A importância da unidade gestora nos regimes próprios de previdência social: análise da situação dos estados e do Distrito Federal. *RAP-Revista de Administração Pública*, 47(2), 275-304. doi:10.1590/S0034-76122013000200001 .

Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. (1988). Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.

Félix, C. L., & Silva, L. M. d. (2009). Regime próprio de previdência e assistência social: Uma análise do grau de conhecimento que o servidor público do município do Rio de Janeiro detém em relação às informações gerenciais do regime previdenciário municipal. *Pensar Contábil*, 11(44), 23-31.

Ferraro, S. A. (2010). *O equilíbrio financeiro e atuarial nos regimes de previdência social: RGPS-Regime Geral de Previdência Social, RPPS-Regime Próprio de Previdência Social, RPP-Regime de Previdência Privada*. Rio de Janeiro, RJ: Lumen Juris.

Guimarães, O. G. (2012). *Os regimes de previdência social dos servidores públicos do Brasil e o equilíbrio financeiro e atuarial (EFA).* Artigo apresentado no V Congresso CONSAD de Gestão Pública, Brasília, DF. recuperado de http://banco.consad.org.br/bitstream/123456789/769/1/C5_TP_OS%20REGIMES%20DE%20PREVID%C3%8ANCIA%20SOCIAL%20DOS%20SERVIDORES.pdf

Goetz, A. M., & Jenkins, R. (2001). Hybrid forms of accountability: Citizen engagement in institutions of public-sector oversight in India. *Public Management Review*, 3(3), 363-383. doi:10.1080/14616670110051957

Grandvoinnet, H., Aslam, G., & Raha, S. (2015). *Opening the black box: The contextual drivers of social accountability*. Washington, DC: World Bank Group. Recuperado de https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/21686/9781464804816.pdf?sequence=4

Lei 9.717, de 27 de novembro de 1998. (1998) Dispõe sobre regras gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos 38 Estados e do Distrito Federal e dá outras providências. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9717.htm.

Lei 10.887, de 18 de junho de 2004. (2004) Dispõe sobre a aplicação de disposições da Emenda Constitucional no 41, de 19 de dezembro de 2003, altera dispositivos das Leis nos 9.717, de 27 de novembro de 1998, 8.213, de 24 de julho de 1991, 9.532, de 10 de dezembro de 1997, e dá outras providências. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.887.htm.

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

ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm.

Lindberg, S. I. (2013). Mapping accountability: Core concept and subtypes. International *Review of Administrative Sciences*, 79(2), 202-226. doi:10.1177/0020852313477761

Martins, F. J. d. O. (2015). *Accountability nas unidades gestoras do regime próprio de previdência dos servidores públicos municipais: Um estudo de caso no iprevi – Viçosa/MG.* (dissertação de mestrado, Universidade Federal de Viçosa).

O'Donnell, G. A. (1998). Horizontal accountability in new democracies. *Journal of democracy*, 9(3), 112-126.

Olsen, J. P. (2013). The institutional basis of democratic accountability. *West European Politics*, 36(3), 447-473. doi:10.1080/01402382.2012.753704

Orientação Normativa SPS/MPS nº 02, de 31 de março de 2009. (2009) Estabelece orientações gerais a serem observadas pelos RPPS. Recuperado de http://www.previdencia.gov.br/regimes-proprios/legislacao-dos-rpps/orientacao-normativa/.

Pelizzo, R., & Stapenhurst, F. (2013). *Government accountability and legislative oversight.* London, UK: Routledge.

Pinho, J. A. G. d., & Sacramento, A. R. S. (2009). Accountability:Já podemos traduzi-la para o português? *RAP-Revista de Administração Pública,* 43(6), 1343-1368. doi:10.1590/S0034-76122009000600006

Portaria MPS nº 204, de 10 de julho de 2008. (2008) Dispõe sobre a emissão do Certificado de Regularidade Previdenciária - CRP e dá outras providências. Recuperado de http://sislex.previdencia.gov.br/paginas/66/MPS/2008/204.htm

Portaria MPS nº 402, de 10 de dezembro de 2008. (2008) Disciplina os parâmetros e as diretrizes gerais para organização e funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos ocupantes de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em cumprimento das Leis nº 9.717/98 e nº 10.887/2004. Recuperado de http://sislex.previdencia.gov.br/paginas/66/MPS/2008/402_1.htm.

Portaria MPS nº 403, de 10 de dezembro de 2008. (2008) Dispõe sobre as normas aplicáveis às avaliações e reavaliações atuariais dos Regimes Próprios de Previdência Social - RPPS da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, define parâmetros para a segregação da massa e dá outras providências. Recuperado de http://sislex.previdencia.gov.br/paginas/66/MPS/2008/403_1.htm.

Rocha, A. C. (2013). A realização da accountability em pareceres prévios do Tribunal de Contas de Santa Catarina. *RAP-Revista de Administração Pública*, 47(4), 901-926. doi:10.1590/S0034-76122013000400005

Schedler, A. (1999). Conceptualizing accountability. In A. Schedler, L. Diamond, & M. F. Plattner (Eds.), *The self-restraining state: Power and accountability in new democracies*. Boulder, NV: Lynne Riener.

Schillemans, T., & Busuioc, M. (2015). Predicting public sector accountability: From agency drift to forum drift. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 25(1), 191-215. doi:10.1093/jopart/muu024

O PAPEL SOCIAL DO MICROCRÉDITO: ESTUDO SOBRE O PROJETO CDD – CIDADE DE DEUS

THE SOCIAL ROLE OF MICROCREDIT: STUDY ON THE CDD – CIDADE DE DEUS PROJECT

EL PAPEL SOCIAL DEL MICROCRÉDITO: ESTUDIO SOBRE EL PROYECTO CDD – CIDADE DE DEUS

RESUMO

O presente estudo propõe-se a compreender como o programa de microcrédito implementado na Cidade de Deus está contribuindo para a diminuição da pobreza no segmento da população excluída pelo mercado bancário tradicional. Para tal, destacam-se dois aspectos: um, de cunho social – a busca do microcrédito pela população pobre -- e outro, de cunho econômico – que aborda a autossustentabilidade financeira do programa. Foi empreendido um estudo qualitativo com pesquisa de campo e entrevistas semiestruturadas com microempreendedores locais, representantes de instituições financeiras e demais entidades que proporcionam crédito na comunidade. Os resultados obtidos demonstram que ainda existem entraves que dificultam o acesso dos mais pobres aos recursos do microcrédito e que a sustentabilidade financeira das instituições tem norteado as decisões quanto aos beneficiários destes recursos.

PALAVRAS-CHAVE: Microcrédito, inclusão social, políticas públicas, banco comunitário, Cidade de Deus.

Vera Lúcia de Aguiar Kelly[1]
verapa@uol.com.br
ORCID: 0000-0001-6404-3251

Ana Carolina Pimentel Duarte da Fonseca[1]
anafonseca@facc.ufrj.br
ORCID: 0000-0003-0255-7569

Fernanda Filgueiras Sauerbronn[1]
fernanda.sauerbronn@facc.ufrj.br
ORCID: 0000-0002-7932-2314

[1] Universidade Federal do Rio de Janeiro, Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis, Rio de Janeiro, RJ, Brasil

Submetido 24.03.2017. Aprovado 24.09.2018

Avaliado pelo processo de *double blind review*.

DOI: http://dx.doi.org/10.12660/cgpc.v24n77.67268

Esta obra está submetida a uma licença Creative Commons

ABSTRACT

The present study aims to understand how the microcredit program implemented in Cidade de Deus sought is contributing to reduce poverty in the segment of the population excluded by the traditional banking sector. To this end, two aspects are highlighted: one with a social aspect – the search by the poor population for microcredit; and another one – economic-oriented addressing the financial self-sustainability of the program. Semi-structured interviews were carried out with local micro-entrepreneurs, representatives of financial institutions and other entities, which provide credit in the community. The results obtained show that there are still barriers that hinder access of the poor to microcredit resources and that the institutions' financial sustainability have guided the decisions on the beneficiaries of these resources.

KEYWORDS: *Microfinance, social inclusion, public policies, microfinance institutions, Cidade de Deus/Brazil.*

RESUMEN

Este estudio busca comprender como el programa de microcrédito en Cidade de Deus trató de atender las necesidades de un segmento de la población excluido del mercado de la banca tradicional. Para esto, se destacan dos aspectos: uno, de carácter social —la búsqueda del microcrédito por la población pobre y otro, de carácter económico— que aborda la autosostenibilidad financiera del programa. Se realizaron entrevistas semiestructuradas con los microempresarios locales, representantes de instituciones financieras y otras entidades que proporcionan crédito en la comunidad. Los resultados obtenidos muestran que todavía existen barreras que dificultan el acceso de los pobres a los recursos de microcrédito y que la sostenibilidad de la institución ha guiado las decisiones sobre los beneficiarios de estos recursos.

PALABRAS CLAVE: *Microcrédito, inclusión social, políticas públicas, institución de microfinanzas, Cidade de Deus/Brasil.*

INTRODUÇÃO

A inclusão social e o combate à pobreza por meio do microcrédito é um tema recorrente principalmente quando são analisadas as políticas públicas implementadas na América Latina desde o início do séc. XXI (Gonzalez, Porto, & Diniz, 2017; Zouain & Barone, 2007). O desenvolvimento desse tema insere-se em um contexto que compreende as políticas públicas como tendo o objetivo de ampliar e efetivar direitos de cidadania gestados em lutas sociais e que, portanto, passam a ser reconhecidos institucionalmente (Rigo, França Filho & Leal, 2015).

Conforme pesquisa realizada pela Organização Internacional do Trabalho (OIT), divulgada em 2015, 60,7% dos profissionais no mundo não possuem nenhum tipo de vínculo empregatício, ou seja, atuam em micronegócios próprios (Gerbelli, 2015). Este é um dos motivos pelos quais a geração de trabalho e renda por meio dos pequenos empreendimentos locais vem ganhando consistência no mundo, mas com maior empenho nos países em desenvolvimento e de economia periférica (Ali, Hatta, Azman, & Islam, 2017).

Nesse sentido, Diniz (2010) ressalta que tem ocorrido, em escala global, o crescimento dos mercados microfinanceiros, passando o microcrédito a ser reconhecido como meio de geração de renda e diminuição da pobreza em países em desenvolvimento.

Vale destacar que existem atualmente cerca de 10 mil instituições de microfinanças no mundo (Kim, 2017) que variam em tamanho e abordagem (Armstrong, Ahsan, & Sundaramurthy, 2017). Como reflexo da importância dada ao tema, a ONU instituiu 2005 como o Ano Internacional do Microcrédito, atribuindo,

no ano seguinte, o Prêmio Nobel da Paz ao professor de economia Muhammad Yunus, pelas suas iniciativas pioneiras na área, e ao Graamen Bank (instituição fundada por ele).

De acordo com Yunus (2009 apud Polato, 2013), "a sociedade nunca havia dado chance a essas pessoas. Elas pegaram o dinheiro e assumiram riscos. Todos podem ser empreendedores[...]".

Notadamente, tem surgido na recente literatura internacional sobre microcrédito uma onda de críticas sobre a eficácia desse serviço na redução de situações de pobreza. Dentre as críticas efetuadas pelos autores, destacam-se quatro pontos que não devem ser negligenciados: destinação dos recursos do microcrédito a beneficiários que não fazem parte do público-alvo (indivíduos classificados como os mais pobres dos pobres (Navajas, Schreiner, Meyer, Gonzalez-Vega, & Rodriguez-Meza, 2000); direcionamento dos recursos, pelo público mais carente, para suas necessidades diárias, ao invés de alocá-los em investimentos produtivos para iniciar ou expandir um negócio (Fafchamps, McKenzie, Quinn, & Woodruff, 2014); retorno esperado para o crédito é baixo devido à falta de capacitação, de conhecimento e de educação financeira dos microempreendedores (Birochi & Pozzebon, 2016); perigos do endividamento às IMF's e surgimento de uma geração de empreendedores pobres e superendividados (Hulme, Dichter & Harper, 2007; Ali et al., 2017; Loubere, 2016). Tais críticas têm servido de contraponto a abordagens otimistas sobre o papel social do microcrédito.

No contexto brasileiro, há um espaço significativo para o setor de microfinanças, considerando que o país possui 10,27 milhões de pessoas vivendo em situação de extrema pobreza. Segundo o IBGE, cerca de 58% dos brasileiros têm carências sociais, novo indicador de pobreza que leva em consideração a qualidade de vida (itens avaliados: acesso aos serviços básicos, atraso educacional, acesso à seguridade social e qualidade dos domicílios). Além disso, o índice de Gini, que mede a desigualdade na distribuição de renda entre os países e cujo coeficiente varia entre 0 e 1, foi de 0,490 em 2014, o que revela que o país ainda possui uma alta concentração de renda (IBGE, 2015).

A partir dos dois mandatos do presidente Fernando Henrique Cardoso, "o governo federal brasileiro passou a assumir o papel de formulador e indutor de políticas públicas voltadas para a concessão de crédito produtivo às populações de baixa renda" (Zouain & Barone, 2007, p.370).

Mesmo com o ambiente favorável e de ser o Brasil o primeiro país a criar programas de microcrédito na América Latina – com a União Nordestina de Assistência a Pequenas Organizações (UNO) conduzida no Recife em 1973 (Feltrin, Ventura, & Dodl, 2009), o setor de microfinanças no Brasil tem verificado um fraco ritmo de crescimento, com baixas taxas de penetração entre os empreendedores informais, trabalhadores por conta própria e microempreendedores, não obstante as políticas públicas implementadas pelo Estado a partir de 1990, com foco neste segmento (Santos & Santos, 2017).

As operações de microcrédito são frequentemente consideradas pelo mercado financeiro como desvantajosas e caras em comparação às operações de crédito tradicionais,

além das estatísticas de elevada mortalidade das micro e pequenas empresas (MPEs) (as quais fazem parte do público-alvo do microcrédito). Esses dois fatores reforçam o desinteresse da rede bancária em assumir os riscos dessas operações, limitando fortemente a expansão do segmento.

O que se observa como função mais recorrente do microcrédito praticado no Brasil é a concessão de capital de giro a pequenos negócios já estabelecidos. Em menor escala, aparecem as operações de crédito mistas, ou seja, parte para capital de giro e parte para investimento fixo (Cárdenas & Oliveira, 2010). Segundo os autores, raramente o microcrédito é direcionado à formação de novos negócios.

Pereira, Mross, Lavorato e Aguiar (2009) explicam que os bancos comerciais no Brasil também não privilegiam empréstimos às instituições operadoras de microcrédito, principalmente às Organizações Sociais de Interesse Público (OSCIPs) em virtude da sua fragilidade patrimonial, bem como da dificuldade de mensuração adequada, pelos bancos, do risco envolvido nesse tipo de operação. Os autores ressaltam que as Sociedades de Crédito ao Microempreendedor (SCMs) e as OSCIPS, são proibidas, por lei, de obter recursos no mercado para garantir as suas operações de crédito. Dessa forma, os gestores das organizações de microcrédito também enfrentaram o desafio de equilibrar os objetivos sociais e financeiros e entender formas efetivas de avaliar a eficácia de sua organização (Armstrong et al., 2017).

A natureza distinta do contexto brasileiro em relação ao de outros países com conhecidas histórias de sucesso nas microfinanças, como Bangladesh, Bolívia e Indonésia (Ledgerwood, 1998), estimulou a realização dessa pesquisa, tendo como cenário a comunidade da Cidade de Deus, uma das maiores comunidades situadas no Estado do Rio de Janeiro. Além disso, como proposto por Santos e Santos (2017) e Gonzalez, Porto e Diniz (2017), é necessário o acompanhamento dos desdobramentos das iniciativas e orientações, advindas do governo federal, a respeito de microcrédito e microfinanças no Brasil, ao aprofundar o conhecimento sobre instituições específicas e de diferentes perfis.

No Rio de Janeiro, as favelas sempre apresentaram uma economia local própria caracterizada pelo mercado informal; contudo, com o processo de pacificação, o qual será descrito mais adiante neste trabalho, viu-se a possibilidade de fomento das estruturas econômicas por meio de oferta de microcrédito a trabalhadores informais, nano e microempreendedores por meio do projeto CDD – Cidade de Deus. Entretanto, há pouco conhecimento disponível sobre seu atendimento, de fato, no segmento da população excluído pelo mercado bancário tradicional ou se o projeto tem o seu foco voltado para a sustentabilidade das instituições, direcionando os recursos para outros segmentos não classificados como os mais pobres entre os pobres.

Assim, o presente estudo busca responder à seguinte questão de pesquisa: como o programa de microcrédito implementado na Cidade de Deus procurou atender ao segmento da população excluída pelo mercado bancário tradicional?

MICROCRÉDITO: PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS

Uma das primeiras definições no Brasil para a palavra microcrédito foi efetuada pelo Conselho da Comunidade Solidária, através da cartilha Introdução ao Microcrédito lançada em 2002, com a finalidade de difundir e incentivar a prática do microcrédito no país. Segundo Barone, Lima, Dantas & Rezende (2002, p.11) microcrédito pode ser definido como:

> A concessão de empréstimos de baixo valor a pequenos empreendedores informais e microempresas sem acesso formal ao sistema financeiro tradicional, principalmente por não terem como oferecer garantias reais. É um crédito destinado à produção (investimento e capital de giro) e é concedido com o uso de metodologia específica.

De acordo com Parente (2006, p.14), "o microcrédito carrega um conjunto de atributos referentes à forma como o crédito é concedido e restituído, à finalidade do empréstimo e ao público apto a figurar como tomador." O Quadro 1 sintetiza esses atributos.

Quadro 1. Características do microcrédito

Características do microcrédito	**Descrição**
Finalidade	Trata-se de crédito produtivo. Financia capital de giro e investimento fixo; não se destina a financiar consumo.
Público-alvo	Pequenos empreendimentos informais, microempresas e empresas de pequeno porte
Montante	Baixo valor
Ausência de garantias reais	O empréstimo é geralmente realizado através de fiador ou aval solidário
Mínima burocracia	Como grande parte dos empreendimentos beneficiados são informais, a formalização é limitada
Periodicidade de pagamentos	Pagamentos podem ser semanais ou até diários
Orientação	O crédito é realizado de forma assistida através do agente de crédito

Fonte: adaptado de Barone et al. (2002) e Lhacer (2003)

Dentre as características expostas no Quadro 1 e, de acordo com Marques, Santos, Siqueira e Santos (2011, p. 24), tem sido considerada "como um fator chave para o sucesso do microcrédito" a presença do agente de crédito, que promove o relacionamento e a intermediação entre a instituição e a comunidade. Segundo os autores, é o agente de crédito que faz as visitas aos potenciais clientes, divulga o serviço, orienta sobre os procedimentos e avalia os riscos de inadimplência, além de acompanhar o desenrolar das operações e a correta utilização do crédito pelos empreendedores. O agente de crédito assume a tarefa de analisar e construir laços de relacionamento entre os potenciais clientes, desempenhando o papel de interlocutor da instituição do microcrédito.

A pesquisa de Armstrong et al. (2017) vai além e conclui que os agentes frequentemente assumem três perfis para que o microcrédito se desenvolva plenamente. Segundo os autores, os que "interagem" na construção de relações com os clientes e facilitam o fluxo de informações para os "conectores" e "institucionalizadores", que disseminam esses dados para os mercados, criam confiança e estimulam a circulação do crédito no setor de microfinanças. Além disso, os institucionalizadores estimulariam a inovação e as melhores práticas. Segundo Armstrong et al. (2017, p. 2):

> As organizações das IMFs formam um ecossistema e co-criam valor, no qual as instituições de grande escala geram recursos e conscientização significativos para o movimento. Elas desempenham um papel importante e abrangente na manutenção da confiança no ecossistema, através de regras autogovernáveis [...] que canalizam recursos financeiros para as instituições regionais de pequena escala que trabalham diretamente com os mutuários e trazem uma profunda compreensão e experiência do cliente.

No Brasil, dois grandes blocos de instituições que atuam de forma complementar compõem a estrutura do setor de microfinanças. As instituições "de primeiro piso" atuam diretamente com o cliente final, fornecendo-lhe empréstimo e outros serviços complementares. Podem ser instituições do poder público, da iniciativa privada e da sociedade civil representadas pelas organizações não governamentais (ONGs), OSCIPS, cooperativas de crédito, sociedades de crédito ao microempreendedor e à empresa de pequeno porte (SCMs), fundos públicos e bancos comerciais públicos e privados .

As instituições "de segundo piso" propõem-se a atuar em prol da constituição de fundos no desenvolvimento institucional e na capacitação técnica das instituições de primeiro piso. São exemplos de instituições de segundo piso o BNDES e o SEBRAE.

É importante observar que os mais pobres entre os pobres têm sido excluídos dos serviços de microcrédito e que um dos principais motivos que dificultam o acesso desse público a essas linhas crédito é o elevado risco de inadimplência (Ali et al., 2017; Cuong, 2008; Duong & Izumida, 2002; Lønborg & Rasmussen, 2014; Loubere, 2016; Navajas et al., 2000). Também de acordo com Fafchamps et al. (2014), esse público mais carente pode acabar direcionando o dinheiro para suas necessidades diárias, ao invés de aplicar em investimentos produtivos para iniciar ou ex-

pandir um negócio. Esses autores alegam que o retorno esperado para o crédito pode ser baixo devido à falta de capacitação dos microempreendedores e de conhecimento e educação financeira (Birochi & Pozzebon, 2016). Estes aspectos somam-se a outros já apontados na literatura, como: "taxas de juros elevadas, cronograma de reembolso restritos, empréstimos insuficientes, falta de supervisão após o empréstimo e falta de educação e habilidades entre beneficiários do microcrédito" (Ali et al., 2017, p.13).

A primeira manifestação do microcrédito no Brasil ocorreu em 1973, antes das experiências de Yunus (Feltrin et al., 2009), como já mencionado. Entretanto, de acordo com dados do Banco Central do Brasil (BACEN), o microcrédito responde por apenas 0,4% do volume de operações e 0,2% do montante da carteira de crédito do Sistema Financeiro Nacional (BACEN, 2015). Esse cenário reforça algumas evidências de que, não obstante os esforços do marco regulatório e da multiplicidade de instituições envolvidas, os programas de microcrédito têm apresentado curiosamente uma evolução muito limitada em relação à demanda potencial.

Conforme proposto por Vasconcelos (2006), é necessário o acompanhamento dos desdobramentos das novas orientações a respeito de microcrédito e microfinanças no âmbito da gestão do governo federal. Nesse sentido, esta pesquisa pretende analisar em que extensão o programa de microcrédito implementado na Cidade de Deus vem atingindo o segmento da população excluído pelo mercado bancário tradicional. Para atingir esse objetivo, a seguir são analisadas duas perspectivas encontradas na literatura que têm norteado os debates a respeito do microcrédito.

Impactos de programas de microcrédito: duas abordagens

Alguns pesquisadores têm focado seus estudos na análise dos resultados das políticas públicas de microcrédito. A discussão a respeito dessa perspectiva fez surgir duas correntes de abordagem do problema definidas por Gulli (1998) como: *poverty lending* (crédito para os pobres) e *financial systems* (sistemas financeiros). De acordo com a autora, *poverty lending* argumenta que a provisão de serviços financeiros é uma forma de combate à pobreza. Nesse sentido, espera-se que o microcrédito seja responsabilidade dos governos, das ONGS e dos doadores, visando ao atendimento dos clientes mais pobres. A segunda abordagem defende que as instituições de microfinanças (IMF's) devem focar na sua autossustentabilidade fazendo uso, para tanto, de taxas de juros maiores e baixos custos operacionais. Em um contexto de avanço do capitalismo financeiro em termos globais, o pensamento dominante na abordagem *financial systems* defende a geração de riqueza na base da pirâmide pela atuação de empresas privadas e desenvolvimento de mercados (Prahalad, 2006).

Autores como Harper (2001) e Prahalad (2006) defendem que os mais pobres são capazes de arcar com taxas de juros mais altas e serem bem-sucedidos, já que os menores empreendimentos apresentam maiores produtividades marginais de capital, ou seja, a produtividade do capital é muito alta quando ele é aplicado em microempresas que estavam sem recursos.

Por outro lado, outros dois economistas têm se destacado por suas posições a respeito do capitalismo liberal e do combate à pobreza: Amartya Sen e Jeffrey Sachs (Hemais, Borelli, Casotti & Dias, 2014), abrindo espaço para uma abordagem *poverty lending*.

Sen (2000), que foi agraciado com o prêmio o Prêmio Nobel de Economia em 1998, acredita que o indivíduo com pouca renda não possui as capacidades básicas do ser humano. Ele acredita que o potencial de uma pessoa ser mais produtiva e obter renda mais elevada aumenta à medida que ela alcança maiores capacidades para viver a vida. Nesse sentido, os serviços de saúde, educação básica, moradia, alimentação e, principalmente, justiça e igualdade social, contribuem para amenizar os problemas dos indivíduos de baixa renda.

Sachs (2005) também tem se dedicado, por mais de 20 anos, a compreender os resultados das políticas implementadas pelos países ricos na solução das consequências geradas pela carência de recursos, a partir de suas experiências em países como Bolívia, Polônia, Rússia, China, Índia e Quênia. No Brasil, essa discussão é circunscrita aos argumentos das correntes desenvolvimentista e minimalista (Soares & Sobrinho, 2008). As IMF's minimalistas focam mais na sustentabilidade das instituições. De acordo com Gonzalez-Vega (2000), a corrente minimalista preocupa-se mais com os aspectos técnicos das microfinanças em detrimento da abrangência dos impactos sociais do microcrédito.

Já as instituições desenvolvimentistas costumam oferecer, além do crédito, serviços não-financeiros como qualificação, assessoria na gestão dos negócios e até distribuição de alimentos. Entretanto, os custos incorridos na oferta de tais serviços podem prejudicar a sustentabilidade da instituição.

Assim, o microcrédito tem relevância estratégica. Dado seu caráter concreto, a inclusão do microempreendedor no sistema financeiro – ainda que em volumes muito pequenos, constitui uma mudança qualitativa. A inclusão tende a fazê-lo demandar, gradualmente, o acesso a serviços não financeiros, estabelecendo uma ponte para resolver outras questões afetas à falta de oportunidades e de superação da própria situação de desigualdade (Parente, 2006). Nessa abordagem, destacam-se a seguir a economia solidária e os bancos comunitários como instrumentos que podem ser utilizadas para a inserção econômica e social.

Economia solidária: a experiência dos bancos comunitários de desenvolvimento

Economia solidária é definida como:

> O conjunto de atividades econômicas – de produção, distribuição, consumo, poupança e crédito – organizadas sob a forma de autogestão compreende uma variedade de práticas econômicas e sociais organizadas sob a forma de cooperativas, associações, clubes de troca, empresas autogestionárias, redes de cooperação, entre outras, que realizam atividades de produção de bens, prestação de serviços, finanças solidárias, trocas, comércio justo e consumo solidário. (Ministério do Trabalho e Emprego, 2015, p. 6)

Dentre os vários exemplos de experiências de empreendimentos de economia solidária,

como associações de moradores, cooperativas populares e grupos produtivos, destacam-se os Bancos Comunitários de Desenvolvimento (BCD), que constituem o campo das chamadas finanças solidárias ou finanças de proximidade (Parente, 2006).

O conceito de BCD, está relacionado ao desenvolvimento da economia local. Além do microcrédito produtivo e para consumo, o banco comunitário busca "aquecer" a economia local através de clubes de trocas, feiras, balcão de empregos, moeda social, etc. As características básicas de um banco comunitário, de acordo com a Rede Brasileira de Bancos Comunitários (2006), são:

> 1) Atua em comunidades com alto grau de exclusão e desigualdade;
> 2) Fomenta a comercialização dos empreendimentos locais, articulando produtores e consumidores em rede;
> 3) Atua com linhas de crédito em moeda nacional e em moeda social circulante local;
> 4) Promove o desenvolvimento local através do financiamento à produção e ao consumo local;
> 5) É criado e gerido pela própria comunidade;
> 6) Seu público se caracteriza pelo alto grau de vulnerabilidade social;
> 7) Sua sustentabilidade, em médio prazo, deve ser subsidiada.

Nesse sentido, o banco comunitário baseia-se no tripé: gestão comunitária, sistema integrado de desenvolvimento e moeda social circulante local (Passos, 2007).

Segundo Vieira (2011), embora durante muito tempo tenha sido proibida qualquer moeda paralela em território brasileiro, o Banco Central do Brasil passou a autorizar a circulação desse tipo de moeda nestes casos especiais, já que os bancos comunitários só podem funcionar ante a aprovação do governo. Para o autor, essas instituições possuem características particulares, pois não buscam o lucro – como todas as instituições financeiras tradicionais. Elas oferecem empréstimos com juros bem mais baixos ou, em alguns casos, sem juros (principalmente se o empréstimo for em moeda social), já que esta só tem valor na área predeterminada. No entanto, o objetivo fundamental é fortalecer o comércio e a comunidade onde se localizam. Vale destacar que os BCDs não têm personalidade jurídica própria e são, em geral, ancorados juridicamente por associações locais que assumem ora a forma de associações de bairro, ora de organizações não-governamentais ou OSCIP (Rigo, 2014).

Percebe-se pelo exposto que os programas de microcrédito ofertados por diferentes instituições podem adotar instrumentos capazes de ter impacto na diminuição da pobreza no segmento da população excluída pelo mercado bancário tradicional. Resta, portanto, analisar como o programa de microcrédito implementado na Cidade de Deus procurou atender ao segmento da população excluído pelo mercado bancário tradicional.

METODOLOGIA

A presente pesquisa consiste em um estudo de caso, por meio de pesquisa de campo, na comunidade da Cidade de Deus, que buscou analisar como se dá o atendimento da população tradicionalmente excluída do setor bancário. A coleta de dados ocorreu no

período entre novembro de 2013 a maio de 2015.

A escolha pela realização do estudo de campo naquela comunidade pautou-se no ambiente propício criado com a instalação de instituições financeiras e de um banco comunitário na localidade, após o período de pacificação, no ano de 2009. Nessa fase também ocorreu a criação de uma moeda local, denominada CDD, reunindo, desta forma, elementos importantes para o desenvolvimento de uma pesquisa sobre o tema proposto.

Em uma primeira etapa, foram realizadas três visitas exploratórias na comunidade, em dezembro de 2013, para conhecer o ambiente e identificar os principais atores que poderiam contribuir com informações e opiniões a respeito da utilização de linhas de crédito voltadas para a população de baixa renda e os possíveis benefícios gerados para seus tomadores. Com base nas informações levantadas, foi efetuada nova coleta de dados nos 17 meses subsequentes, por meio de entrevistas individuais em profundidade com duração de aproximadamente 60 minutos, conduzidas por meio de um roteiro semiestruturado.

Foram realizadas 28 entrevistas, das quais 7 com representantes de agências e instituições que atuam no desenvolvimento e na promoção de programas sociais no Rio de Janeiro e 21 com empreendedores da comunidade.

Quadro 2. Sujeitos participantes da pesquisa

Órgão	Propósito do organismo	Entrevistado
Subsecretaria de Integração dos Programas Sociais da Secretaria Estadual de Assistência Social e Direitos Humanos	Implantar e acompanhar o desenvolvimento de programas sociais no Estado do Rio de Janeiro	subsecretário
Secretaria Especial de Desenvolvimento de Economia Solidária	Desenvolver projetos de economia solidária no Estado do Rio de Janeiro	diretora de Economia solidária e comércio justo
Banco Comunitário da Cidade de Deus	Fornecer crédito de pequenos valores a microempreendores informais em moeda local	presidente
Instituto Pereira Passos	Implantar e acompanhar o programa Rio+Social nas comunidades pacificadas do Rio de Janeiro.	responsável pelo programa na CDD
Banco do Brasil – Ag. Cidade de Deus	Fornecer crédito a microempreendedores formais, microempresas. Fomentar a economia local.	gerente de agência
SEBRAE	Orientar quanto à adequada utilização do crédito, capacitar microempreendedores em relação ao seu negócio.	responsável pelo programa microcrédito na CDD
AGERI0	Fomentar a economia local através do microcrédito	representante da AgeRio
Agente de crédito da AGERIO	Elemento de ligação entre a instituição de crédito e os empreendedores	agente de crédito
Microempreendedores locais	Realizar localmente atividade econômica relacionada à produção e comercialização de bens e serviços	21empreendedores formais e informais atuantes na CDD

A seleção dos empreendedores ocorreu de forma aleatória, com o intuito de evitar o viés de seleção. Os dados extraídos das entrevistas representam uma pequena amostra do perfil dos empreendedores estabelecidos na localidade, tendo sido utilizadas informações individuais e do empreendimento como variáveis de análise.

Quadro 3. Perfil dos empreendedores entrevistados pela pesquisa

entrevistado	Setor de atividade	Sexo	Idade	Escolaridade	Naturalidade	Microempreendedor individual (MEI)
no. 1	comércio	F	52	1º. grau	Paraíba	Sim
no. 2	comércio	M	68	1º. grau	Paraíba	Sim
no. 3	serviço	F	39	1º. grau	Minas Gerais	Sim
no. 4	comércio	F	38	2º. grau	Pernambuco	Não
no. 5	comércio	F	29	2º.grau	Ceará	Sim
no. 6	comércio	F	24	2º. grau	Rio de Janeiro	Sim
no. 7	serviço	F	43	1º. grau	Rio de Janeiro	Sim
no. 8	comércio	F	28	2º.grau incompleto	Rio de Janeiro	Não
no. 9	comércio	F	54	2º. grau	Rio de Janeiro	Sim
no. 10	comércio	F	62	2º. grau	Rio de Janeiro	Sim
no. 11	comércio	F	53	2º. grau	Rio de Janeiro	Sim
no. 12	serviço	F	54	1º. grau	Rio de Janeiro	Sim
n.º. 13	serviço	F	34	2º. grau	Rio de Janeiro	Sim
nº. 14	comércio	M	38	2o. grau	Rio de Janeiro	Sim
nº. 15	comércio	M	30	2o. grau	Rio de Janeiro	Sim
nº. 16	comércio	M	65	2º. grau	Rio de Janeiro	Sim
nº. 17	serviço	M	37	1º.grau incompleto	Rio de Janeiro	Não
nº. 18	comércio	M	46	1º.grau incompleto	Rio de Janeiro	Sim
nº. 19	serviço	M	26	2º. grau	Rio de Janeiro	Sim
nº. 20	comércio	M	31	2º. grau	Rio de Janeiro	Não
nº. 21	serviço	F	25	3º. grau	Rio de Janeiro	Sim

Dentre as informações individuais coletadas estão: gênero, idade, grau de instrução, Estado de origem e ramo de atividade. As informações coletadas sobre o empreendimento foram: tempo de atividade da firma, tipo de organização, quantidade de empregados e tipo de crédito utilizado na implantação/expansão do negócio.

ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

A análise dos resultados foi organizada em cinco blocos. O primeiro refere-se ao contexto da comunidade após o processo de pacificação e seus reflexos sobre as ações de microcrédito. O segundo refere-se às características do microcrédito na comunidade, abrangendo o perfil dos tomadores de microcrédito, enquanto o terceiro descreve as dificuldades no crescimento do microcrédito na região. Finalmente, os dois últimos blocos discutem o papel social do microcrédito e o atendimento à população de extrema pobreza.

Nesse sentido, buscou-se analisar a atuação das instituições financeiras e do banco comunitário com base nas abordagens *poverty lending* (ou desenvolvimentista) e *financial systems* (ou minimalista) apontadas na revisão de literatura. Destaca-se que os

resultados obtidos têm o objetivo de produzir reflexões que contribuam para o avanço dos programas de microcrédito implementados, bem como produzir conhecimentos locais que permitam uma compreensão mais aprofundada sobre como o programa de microcrédito implementado na Cidade de Deus procurou atender ao segmento da população excluído pelo mercado bancário tradicional.

Pacificação, acessos a serviços e microcrédito

Os entrevistados relataram ter havido melhora considerável nas condições de vida na localidade após o processo de pacificação com a instalação da UPP. A partir de 2009, houve a diminuição da criminalidade e acesso a serviços tais como: energia elétrica de melhor qualidade, iluminação pública, esgoto, recolhimento de lixo, internet e telefonia fixa. As empresas responsáveis por serviços de infraestrutura (por exemplo, Light, Comlurb e OI) passaram a ter acesso à comunidade, bem como empresas de TV por assinatura (por exemplo, SKY e Claro) e grandes empresas varejistas (como Casas Bahia e Ponto Frio).

Outro benefício gerado pela pacificação foi a instalação de agências bancárias na comunidade. O primeiro a "entrar" na Cidade de Deus foi o Banco do Brasil, em janeiro de 2011, dois anos após a implantação da UPP. Segundo informações do funcionário do banco, a instituição buscou inspiração em Yunus e no projeto desenvolvido pelo Banco do Nordeste do Brasil. O foco seria atuar entre os microempreendedores -- formais e informais -- e pequenos produtores, em parceria com as associações locais.

> Existe um grande número de associações aqui. Selecionamos sete delas que tinham representatividade junto à comunidade. Também buscamos parceria com a UPP Social para entender a cultura empresarial local [...] o SEBRAE também foi fundamental no processo de conscientização dos empreendedores quanto à utilização adequada do crédito. (gerente do Banco do Brasil, agência Cidade de Deus)

Também após a pacificação, segundo relatos de entrevistas, outros bancos e instituições de fomento passaram a atuar na comunidade e apontam a influência de outras políticas públicas (no caso segurança pública) para o desenvolvimento das políticas de microcrédito. Passaram a atuar na comunidade a Caixa Econômica Federal (Caixa), Bradesco, Vivacred. Houve ainda oferta de linhas de financiamento do BNDES. As organizações que passaram a ofertar microcrédito na comunidade procuraram aproximar-se da realidade local, conforme relato:

> A agência trabalha com capacitores de negócios. Recrutamos as pessoas da própria comunidade, que trabalham in loco, realizando visitas aos estabelecimentos. Assim, contamos com o conhecimento e o relacionamento desses agentes com os moradores, facilitando nosso trabalho na obtenção de informações sobre os tomadores. Também temos unidades móveis que visitam as comunidades pacificadas semanalmente, orientando os microempreendedores. (representante da AgeRio)

Entretanto, o Banco do Brasil não possuía agentes de crédito atuando diretamente na comunidade, sendo necessário que o toma-

dor se dirigisse ao estabelecimento bancário e formalizasse sua intenção através da confecção de cadastro.

Inspirado na iniciativa de sucesso do Banco Palmas, o Banco Comunitário da Cidade de Deus (BCCD) foi inaugurado, em setembro de 2011, com o objetivo de incentivar os moradores a produzirem e consumirem produtos e serviços dentro da própria comunidade, pois assim, conforme citou a presidente da Agência de Desenvolvimento Local e diretora do BCCD, "a riqueza não sai do território".

Melo Neto, fundador do primeiro banco comunitário no Brasil e diretor do Instituto Banco Palmas, esteve na comunidade durante três meses, acompanhando a instalação do BCCD, bem como treinando as equipes que iam gerenciar e atuar como agentes de crédito. Ao todo, o conselho administrativo da instituição era formado por 20 pessoas, todas da comunidade. Concomitantemente à abertura do banco comunitário, foi autorizada pelo BACEN a circulação da moeda local chamada de CDD. Os valores das cédulas variavam de 0,50 a 10,00. A paridade da moeda era de 1 para 1 (1 CDD = R$ 1,00).

> No início tivemos muita dificuldade para convencer os moradores a trocarem seus reais por CDD e também os comerciantes a aceitarem a nova moeda, mas contamos com a ajuda da Secretaria Nacional de Economia Solidária, que juntamente com a Prefeitura do Rio contrataram a consultoria do Instituto Palmas para nos ajudar" [...] (presidente do Banco Comunitário Cidade de Deus).

Esse relato indica que a implementação do microcrédito na comunidade foi também influenciada pelo perfil dos usuários, podendo trazer contornos e características específicas ao caso.

Características do microcrédito na comunidade

As características do microcrédito na comunidade podem inicialmente ser compreendidas em função do perfil de seus usuários. A maior parte dos microempreendedores entrevistados concentra-se na faixa etária da população economicamente ativa. Verificou-se que 75% desses empreendedores trabalhavam em regime de carteira assinada antes de ter o próprio negócio. Como não conseguiram a reinserção no mercado de trabalho formal, a iniciativa empreendedora foi a solução encontrada para prover o próprio sustento e de sua família (empreendedorismo por necessidade). Observa-se também uma participação maior da mulher como chefe de família e provedora, confirmando os achados de Worthen (2012), de que a maioria dos receptores de microcrédito em todo o mundo são mulheres de baixa renda. Dentre os dados da pesquisa, destaca-se ainda a concentração de pequenos negócios no segmento de comércio (63%) e serviços (26%).

Outra importante característica dos usuários deve-se ao fato de que os microempreendores parecem possuir um nível baixo de educação financeira, conforme relatos:

> Sou morador da Cidade de Deus. Fui criado na comunidade e aqui as pessoas não se preocupam em ter o nome "limpo". Muitos ficam surpresos quando são informados que possuem restrições no SERASA e SPC. De dez propostas da Cidade de Deus, apenas

duas passam. (agente de crédito)

Em todas as comunidades pacificadas -- já foram feitos mais de 62 mil atendimentos desde 2011 -- o perfil dos empreendedores é muito parecido: não fazem planejamento (quando fazem é de curto prazo); não se veem como empresários; não fazem o controle financeiro; não separam as finanças pessoais das finanças da empresa; utilizam recursos próprios. (representante do SEBRAE)

A carência na educação financeira e no cuidado com as finanças pessoais vem alimentando um ciclo vicioso. Esse círculo indica que as ações de microcrédito podem ser compreendidas equivocamente como "maior renda" destinada a maior consumo e ao saneamento de endividamentos de consumo ao invés de atividades produtivas, confirmando a interpretação do estudo de Hulme et al. (2007).

Figura 1. Círculo vicioso



Sendo a educação financeira um tema relevante para a concessão de crédito em geral, e mais especificamente em ações de microfinanças, percebe-se que o potencial de desenvolvimento social na comunidade não foi plenamente alcançado com uma mudança na cultura de acesso e uso de recursos financeiros. Essa discussão remete à limitação do potencial de desenvolvimento no nível individual e o consequente desafio de sustentabilidade de um programa de microcrédito voltado ao lado social, como foi abordado pelos defensores da corrente minimalista (Ledgerwood, 1998).

Dificuldades no crescimento do microcrédito na região

Ao analisar as percepções dos atores envolvidos neste estudo, foi possível identificar vários entraves, em termos econômicos, ao crescimento das ações de microfinanças. Evidencia-se maior preocupação com a regulação do setor e com os limites operacionais, em alinhamento ao estudo de Liñares-Zegarra e Wilson (2017), do que com os resultados de cunho social a serem alcançados pelo microcrédito, em alinhamento às críticas de Ali et al. (2017). No caso do CDD, a valorização da perspectiva minimalista frente à perspectiva desenvolvimentista ficou muito clara na fala dos representantes das instituições financeiras entrevistadas. No caso da AgeRio e do Banco do Brasil, tal fato pode ser observado pela preocupação com o crescimento da carteira de crédito e com os índices de inadimplência (pontos destacados durante as entrevistas).

Faço a divulgação da linha de crédito através de folders (panfletagem) e também visitando os estabelecimentos comerciais:

> desde o vendedor de cachorro quente até o dono de farmácia, da padaria, o borracheiro da esquina... A maioria dos clientes são indicados pelo SEBRAE ou pelos próprios clientes já tomadores de crédito. (agente de crédito)

> [...] houve um aumento nas taxas de juros e os valores ofertados aos empreendedores que nos procuram pela primeira vez são muito baixos, assim como o prazo para pagamento, tornando-se inviável para o tomador. Mas para aqueles que já são clientes (com bom histórico), as condições negociais vão melhorando gradativamente, como a disponibilização de valores mais elevados e a dispensa de garantia pessoal. (representante do Banco do Brasil)

Nesse fragmento de entrevista, discute-se a ideia de continuidade do crédito ligada à capacidade de pagamento do empreendedor (viés econômico), sem levar em conta a disponibilização do crédito às camadas mais pobres e excluídas do segmento bancário tradicional (Gulli,1998). Este aspecto corrobora o viés econômico, conforme apontado por Liñares-Zegarra e Wilson (2017), no qual os níveis de empréstimos ruins acabam por direcionar a capacidade de oferta e, consequentemente, orientar o crescimento da instituição.

Outros fatores identificados como fortes entraves ao desenvolvimento das microfinanças são as dificuldades de acesso às fontes de recursos pelas instituições operadoras de microcrédito (OSCIPs, Sociedades de Crédito aos Microempreendedores (SCM's), cooperativas de crédito e bancos comunitários) e as restritas relações institucionais entre governo, doadores de recursos, instituições operadoras de microcrédito e demais stakeholders, que não favorecem a integração de ações coordenadas para continuidade das práticas de políticas públicas e dificultam o diálogo com a sociedade. Estes achados corroboram a importância das relações entre as instituições, conforme indicado no estudo de Armstrong et al. (2017) sobre a cocriação de valor por IMF's.

No caso da CCD, os dados da presente pesquisa confirmam os achados de Rigo (2014) sobre a dificuldade de acesso a recursos por bancos comunitários. A autora apontou que os principais desafios enfrentados pelos bancos comunitários estavam intimamente relacionados com a insuficiência de recursos para formação do lastro.

O depoimento da representante da Secretaria Especial de Economia Solidária (SEDES) Rio, ratifica, durante a sua entrevista, os pontos aqui destacados com relação ao desempenho do BCD. Segundo ela, esse foi o primeiro BCD inaugurado no município do Rio de Janeiro, fruto do projeto Rio Ecosol. Entretanto, mesmo com o apoio da Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES) e das parcerias do Instituto Palmas, USP e Caixa Econômica Federal, ocorreram algumas falhas na implantação e no acompanhamento das atividades exercidas pelo banco comunitário. A representante da SEDES destacou, como exemplos, o baixo volume de recursos destinados pelo SENAES para lastrear a carteira de crédito do banco e o alto índice de rotatividade entre os membros da Agência de Desenvolvimento Local, responsável pela gestão do BCCC.

A ausência de lastro, consequentemente, compromete as operações de crédito, bem como restringe as possibilidades de emissão da moeda social pelo BCCD, uma vez que os bancos comunitários necessitam ter em caixa, em reais, o mesmo montante de moeda local em circulação nas comunidades, com vistas a facilitar a troca de moedas pelos usuários.

O BCCD dependia, quase que exclusivamente, de fontes doadoras de recursos e, após o assalto sofrido no início de 2014, o banco não teve mais acesso aos recursos que eram repassados pela Caixa, contribuindo para a descontinuidade de suas atividades.

> Depois do assalto sofrido no início de 2014, a moeda social praticamente parou de circular e o banco comunitário não possui recursos para arcar com suas despesas operacionais, estando com suas atividades suspensas. (presidente do Banco Comunitário CDD)

De acordo com informações da presidente responsável pela gestão do banco comunitário, os recursos do BNDES e do Banco do Brasil, que supostamente teriam sido liberados para constituição de um fundo de crédito do BCCD, até a data em que foram realizadas as entrevistas, não haviam "entrado" na conta. Alternativas estavam sendo avaliadas pelos gestores, conforme relato:

> Atualmente estamos rediscutindo o projeto do banco comunitário com os representantes da Agência de Desenvolvimento Comunitário e da comunidade. Acreditamos que a implantação do cartão de crédito social, como o que existe no Conjunto Palmeira-CE, contribuirá para movimentar a economia na Cidade de Deus (diretora da SEDES).

Tendo apontado as dificuldades do desenvolvimento do microcrédito na região, torna-se necessário analisar o papel social deste e a capacidade de atendimento da população de extrema pobreza.

Papel social do microcrédito

Considerando a proposta deste estudo de analisar como o programa de microcrédito procurou atender ao segmento da população excluído pelo mercado bancário tradicional, observa-se que as experiências de microcrédito na Cidade de Deus têm um aspecto muito mais complementar ao mercado financeiro do que gerador de ações que busquem atender às necessidades dos mais pobres. Como já mencionado, em entrevista, o funcionário do Banco do Brasil esclarece que as condições atuais da linha de microcrédito ofertada pelo banco não favorecem os tomadores sem experiência de crédito com a instituição.

Outro aspecto observado é um dos pilares dentre os difundidos por Yunus e que norteava a ideia de crédito para comunidades pobres: o aval solidário (Miranda, 2011).

> É necessário que o empreendedor tenha pelo menos seis meses de exercício da atividade, não possuir restrições e apresentar fiador com renda comprovada. Também serve o aval de dois ou mais empreendedores, que dividirão com o tomador o risco do negócio. (agente de crédito)

Mesmo com as informações do agente de

crédito quanto à possibilidade de utilização do aval solidário, na prática a concessão de crédito ocorre de maneira individual. O uso do aval solidário não é estimulado pelas instituições financeiras em virtude do custo e do risco envolvidos. Durante as entrevistas, tanto o representante do Banco do Brasil quanto o da AgeRio evidenciaram a exigência de fiador, com renda comprovada e ausência de restrições cadastrais como condicionantes para ter acesso aos recursos do microcrédito.

> Os valores emprestados variam, em média, em torno de R$ 4.500,00 e são exigidas garantias pessoais (fiadores com renda comprovada). (representante da AgeRio)

Com referência à utilização de recursos do microcrédito, apenas 20% dos entrevistados fizeram uso desse recurso no empreendimento; 75% optou por utilizar recursos próprios ou empréstimos de familiares e amigos; e 5% fizeram uso do crédito direto ao consumidor (CDC). Alguns pontos levantados pelos entrevistados podem justificar a baixa utilização do microcrédito pelos microempreendedores, como: existência de restrições cadastrais, desconhecimento sobre as linhas de microcrédito, altas taxas de juros cobradas pelas instituições financeiras e exigência de garantias pessoais (avalista com renda comprovada).

> Eu não consegui pegar o empréstimo porque não consegui arrumar avalista. Então eu peguei com uns chineses que fazem empréstimo aqui na comunidade. Só que eles só fazem para quem é indicado por um cliente deles. Peguei R$ 500,00 para pagar o mês que vem. Não me exigiram fiador nem nada. Todo mundo aqui faz isso[...] (empreendedor nº. 3)

> Quem não tem nada, não tem como pegar empréstimo, se não tem bens vai declarar o quê? Só honestidade e boa vontade não ajudam (empreendedor nº. 2)

Aliada a essas exigências, a liberação de pequenos valores e prazos curtos de pagamento dos empréstimos tem afastado os microempreendedores do microcrédito, que têm preferido utilizar outras fontes de recursos já mencionadas para impulsionar os seus negócios ou mesmo pagar dívidas, confundindo muitas vezes o microcrédito produtivo com o microcrédito para consumo.

Adicionalmente, durante o período em que ocorreu o estudo de campo, foi possível identificar que a moeda social CDD pouco contribuiu para o desenvolvimento do comércio da comunidade e do cumprimento do papel social do microcrédito. O projeto foi difundido entre os comerciantes com o envolvimento da associação de comerciantes local no processo de divulgação da moeda CDD. Entretanto, pode-se dizer que o processo de divulgação não ocorreu plenamente com os demais moradores da comunidade, que viam a CDD com ceticismo, talvez por não terem compreendido seu real significado e os efeitos de sua adoção no desenvolvimento local.

> A dinâmica de circulação da moeda CDD não foi bem internalizada pelos moradores, bem como pelos comerciantes locais, o que dificultou a ampla aceitação da moeda pela comunidade (diretora da SEDES).

Também há de se considerar que o curto período de existência do BCCD contribuiu para

o fracasso do projeto, já que era o principal fomentador da CDD na comunidade, minimizando assim o papel social do microcrédito na região.

O atendimento à população de extrema pobreza

O BCCD tinha como principal foco atender aos setores mais vulneráveis da população pobre (extrema pobreza) da comunidade, promovendo a inclusão social, um dos pilares fundamentais de sua ação. Por esse motivo, procurou-se observar durante a realização do estudo de campo a inserção do microcrédito nas áreas de extrema pobreza da comunidade. Durante a realização do estudo de campo foi possível perceber que a população em situação de extrema pobreza na comunidade não vem sendo atendida pelos programas de microcrédito. Ainda existem áreas em que se encontram pessoas vivendo em situação de pobreza extrema, privadas de todos aqueles aspectos mencionados por Sen (2000) como necessários para o ser humano ter uma vida digna.

Por questões de segurança, não foi possível ter acesso a esse grupo de moradores, uma vez que residem em local de difícil acesso e de risco. Segundo informações obtidas com policiais da UPP local, a região, denominada Caratê, onde se localizam os novos conjuntos habitacionais, não deveria ser visitada por ser uma área onde "ainda imperava" a ação de traficantes. Alguns microempreendedores entrevistados declararam:

> A gente arrecada mantimentos com os comerciantes da comunidade. Fazemos as cestas básicas e levamos lá. Todo mês a gente faz isso. Mas eu tenho medo de ir lá. Da última vez, teve tiroteio. (empreendedora nº. 7)

> É muita miséria. Dá vontade de chorar. Quando recebem as cestas básicas é uma alegria danada. (empreendedora nº. 6).

Ainda reforçando a percepção de que esta parcela de potencial público do microcrédito na comunidade não vem sendo atendida, destaca-se a observação efetuada pelo agente de crédito. No depoimento apresentado anteriormente, ele esclarece que procura atender aos proponentes que já têm um negócio com possibilidade de crescimento e com boas referências, em detrimento daqueles que estão iniciando o seu negócio. Adicionalmente, a instituição que tinha o seu foco voltado para as pessoas mais carentes – o BCCD -- não chegou a atingir seu objetivo, em função dos problemas já mencionados anteriormente e do curto período de existência.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo buscou analisar como o programa de microcrédito implementado na Cidade de Deus procurou atender ao segmento da população excluído pelo mercado bancário tradicional, à luz de duas abordagens ao microcrédito (*poverty lending* e *financial systems*) e levando-se em consideração os aspectos social e econômico que permeiam a realidade local.

Os resultados apontam que os moradores da Cidade de Deus convivem com a escassez de recursos físicos, humanos e financeiros, assim como com a escassez de serviços e políticas públicas. Nesse sentido, o ambiente analisado constitui-se num interessante

campo para futuras investigações sobre as carências que devem ser combatidas por meio de políticas públicas, em particular aquelas afetas ao microcrédito. Sob esse prisma, foi a partir do processo de pacificação da comunidade que os microempreendedores formais e informais começaram a ter acesso ao microcrédito, com a instalação de instituições financeiras e criação do banco comunitário na localidade.

Por sua vez, a instalação do banco comunitário veio ao encontro dos anseios de um outro tipo de público do microcrédito: o trabalhador informal, que dificilmente obteria crédito através de um banco comercial tradicional, dada a ausência de comprovação de renda, como é o caso dos artesãos, costureiras, ambulantes de uma maneira geral, etc. As várias experiências ocorridas em países como Índia (Guérin & Kumar, 2017), Bangladesh (Ali et al., 2017), China (Loubere, 2016), Bolívia (Navajas et al., 2000), Nicarágua (Mason, 2014) e México (Worthen, 2012), dentre outros, foram capazes de permitir a inclusão social e a geração de trabalho e renda para os mais pobres, assumindo uma importância crescente como política pública de desenvolvimento. No entanto, no Brasil as estratégias para o segmento microfinanceiro seguem a lógica do sistema financeiro, afastando-se das políticas sociais.

Os resultados deste estudo sugerem que a concessão de crédito aos mais pobres não tem sido prioridade das instituições financeiras em geral, devido aos elevados custos operacionais, aos reduzidos valores de empréstimos, à assimetria de informações e à elevada relação custo-benefício.

Assim, no que se refere às instituições financeiras entrevistadas, Banco do Brasil e AgeRio, parece ocorrer uma certa seletividade dos proponentes ao crédito. Ambas as instituições dão prioridade à concessão do crédito àqueles que possuem experiência em seu negócio, ou seja, os microempreendedores formais e informais já estabelecidos, em detrimento daqueles que não possuem nenhuma vivência negocial, mas apenas a "vontade de mudar de vida".

Por outro lado, o Banco Comunitário da Cidade de Deus -- cujo foco era atender às camadas mais pobres da comunidade -- apresentava sérios problemas de gestão, crises internas, dificuldades na obtenção de fundos e subsídios para a manutenção de suas operações pouco rentáveis e acabou sucumbindo diante das diversas pressões apontadas no estudo.

Embora as condições das linhas de microcrédito sejam hoje mais simplificadas, ainda assim têm sido um empecilho para muitos empreendedores. A burocracia imposta pelas instituições financeiras, como a exigência de fiador e ausência de restrições cadastrais, e as altas taxas de juros têm impedido que mais pessoas se beneficiem desses recursos, em alinhamento ao estudo de Ali et al. (2017).

Corroborando o resultado de outras pesquisas efetuadas sobre o tema, destaca-se que o sucesso do microcrédito no combate à pobreza exige que os modelos de atuação desenvolvidos pelas IMF's sejam desenhados de forma a atingir os mais pobres (Kim, 2017; Yunus, 2009; Silva, Fonseca, & Santos, 2016). Tal desenho deve contemplar uma adequada definição do público-alvo, notadamente o grupo de baixíssima renda, a

fim de evitar que usuários não pertencentes a este grupo tenham acesso aos recursos provenientes do microcrédito (Navajas et al., 2000; Loubere, 2016). Nesse sentido torna-se imperiosa a criação de metodologias específicas para análise do risco de crédito do setor microfinanceiro, bem como a definição de um marco legal mais apropriado para as atividades exercidas pelos BCD's e as moedas locais (Rigo, 2014).

Desta forma, conclui-se que o programa implementado na Cidade de Deus não atingiu plenamente o segmento da população excluído pelo mercado bancário tradicional, no período investigado, tendo suas ações aproximado-se mais da perspectiva econômica e da adoção de melhores práticas voltadas para a sustentabilidade das instituições financeiras envolvidas do que perspectiva social (que defende a tese de que os programas de microcrédito deveriam socorrer os mais pobres, concedendo crédito e acompanhando o desenvolvimento do negócio). Este resultado alinha-se ao estudo na China conduzido por Loubere (2016) no qual o microcrédito facilita a "(de)marginalização" de certos indivíduos ou grupos, ao mesmo tempo em que (re)produz desigualdades e exacerba a marginalização de outros.

Outras questões precisam ser igualmente equacionadas, considerando-se o processo de implementação das políticas públicas de geração de emprego e renda, num contexto diversificado como o brasileiro, tais como: as intervenções desenvolvidas e implementadas até então pelo governo federal são, de fato, as mais relevantes para cada contexto local específico? Têm combatido os múltiplos determinantes da pobreza? Há uma convergência desses programas, de forma a integrar as ações? Questões como essas podem se tornar pontos de partida para futuras pesquisas em torno do desenvolvimento do sistema microfinanceiro brasileiro.

REFERÊNCIAS

Ali, I., Hatta, Z. A., Azman, A., & Islam, S. (2017). Microfinance as a development and poverty alleviation tool in rural Bangladesh: A critical assessment. *Asian Social Work and Policy Review*, 11(1), 4-15. doi:10.1111/aswp.12106

Armstrong, K., Ahsan, M., & Sundaramurthy, C. (2017). Microfinance ecosystem: How connectors, interactors, and institutionalizers co-create value. *Business Horizons*, 61(1), 147-155. doi:10.1016/j.bushor.2017.09.014

Banco Central do Brasil. (2015). *Relatório de evolução do SFN- BACEN – quadro 1: Quantitativo de instituições autorizadas a funcionar.* Recuperado de http://www.bcb.gov.br.

Barone, F. M, Lima, P., Dantas, V., Rezende, V. (2002). *Introdução ao Microcrédito*, Brasília, DF: Conselho de Comunidade Solidária.

Birochi, R., & Pozzebon, M. (2016). Improving financial inclusion: Towards a critical financial education framework. *RAE-Revista de Administração de Empresas,* 56(3), 266-287. doi:10.1590/S0034-759020160302

Cárdenas, A. C. P., & Oliveira, G. B. (2010). Microcrédito e desenvolvimento: Um panorama do caso brasileiro. *Revista FAE*, 13(1), 29-46.

Cuong, N. V. (2008). Is a governmental micro-

-credit program for the poor really pro-poor? Evidence for Vietnam. *The Developing Economies Journal,* 46(2), 151-187. doi:10.1111/j.1746-1049.2008.00061.x

Diniz, E. H. (2010). *Correspondentes Bancários e Microcrédito no Brasil: Tecnologia Bancária e Ampliação dos Serviços Financeiros para a População de Baixa Renda.* (Relatório de pesquisa 04/2010). Escola de Administração de Empresas, Fundação Getúlio Vargas. Recuperado de http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/13365.

Duong, P. B., & Yzumida, Y. (2002). Rural development finance in Vietnam: A microeconometric analysis of household surveys. *The World Development*, 30(2), 319-335. doi:10.1016/S0305-750X(01)00112-7

Fafchamps, M., McKenzie, D., Quinn, S., & Woodruff, C. (2014). Microenterprise growth and the flypaper effect: Evidence from a randomized experiment in Ghana. *Journal of Development Economics*, 106, 211-226. doi:10.1016/j.jdeveco.2013.09.010

Feltrin, L. E., Ventura, E. C. F., & Dodl, A. V. B. (2009). Inclusão financeira no Brasil – Projeto estratégico do Banco Central. In L. E. Feltrin, E.C. F. Ventura, & A.V. B. Dodl (Coord). *Perspectivas e desafios para inclusão financeira no Brasil: Visão de diferentes autores* (pp. 13-26). Brasília, DF: Banco Central do Brasil.

Gerbelli, L. G. (2015, 07 agosto). *Trabalho informal predomina no mundo*. Estadão. Caderno economia & negócios, Recuperado de http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,trabalho-informal-predomina-no-mundo,1739524.

Gonzalez-Vega, C. (2000). *Uma visão geral das microfinanças.* in Seminário internacional BNDES de micro finanças: Ensaios e experiências, Rio de Janeiro, RJ: BNDES.

Gonzalez, L., Porto, L., & Diniz, E. H. (2017). Microcrédito produtivo no Brasil: Histórico recente e condicionantes de desenvolvimento. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, 22(72), 184-204. doi:10.12660/cgpc.v22n72.62637

Gulli, H. (1998). *Microfinance and poverty: Questioning the conventional wisdom.* Washington, E.U.A: Inter-American Development Bank.

Guérin, I., & Kumar, S. (2017). Market, freedom and the illusions of microcredit: Patronage, caste, class and patriarchy in rural South India. *The Journal of Development Studies*, 53(5), 741-754. doi:10.1080/00220388.2016.1205735

Harper, M. (2001). *Profit of the poor: Cases in microfinance.* London, UK: ITDG Publishing.

Hemais, M. W., Borelli, F., Casotti, L. M., & Dias, P. R. C. (2014). Economics, marketing and low income individuals: Interest after a history if indifference. *Revista de Ciências da Administração,* 16(39), 49-64.

Hulme, D., Dichter, T., Harper, M. (2007). *Is microdebt good for poor people? A note on the dark side of microfinance.* In What's wrong with Microfinance. Warwickshire: Intermediate Technology Publications. 19-22

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística-

-IBGE (2014). *Pesquisa nacional por amostra de domicílios - PNAD/2014*. Recuperado de http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/.../pnad2014/.

Kim, D. (2017). Microcredit in Bangladesh and Haiti: Helping poor families to overcome poverty. *Global Majority E-Journal*, 8(1), 18-33.

Ledgerwood, J. (1998). *Microfinance handbook: An institutional and financial perspective.* Washington, US.: The World Bank.

Liñares-Zegarra, J., & Wilson, J. O. S. (2017). The size and growth of microfinance institutions. *The British Accounting Review*, 50(2). https://doi.org/10.1016/j.bar.2017.11.006.

Lønborg, J. H., & Rasmussen, O. D. (2014). Can microfinance reach the poorest? Evidence from a community managed microfinance intervention. *World Development*, 64, 460-472. doi:10.1016/j.worlddev.2014.06.021

Loubere, N. (2016). Indebted to development: microcredit as (de)marginalisation in rural China. *The Journal of Peasant Studies,* 45(3), 585-609. doi:10.1080/03066150.2016.1236025

Marques, V. S., Santos R. R., Siqueira, J. R. M., & Santos, R. (2011). Microcrédito no Rio de Janeiro: Uma análise do caso BNDES-VIVACRED. *Revista de Informação Contábil*, 5(3), 31-42.

Mason, D. R. (2014). Who gets what? Determinants of loan size and credit rationing among microcredit borrowers: Evidence from Nicaragua. *Journal of International Development*, 26(1), 77-90.

Ministério do Trabalho e Emprego (2015). *1º. Plano Nacional de Economia Solidária (2015-2019)*. Brasília: Conselho Nacional de Economia Solidária. Recuperado de http://trabalho.gov.br/images/Documentos/EconomiaSolidaria/PlanoNacionalEcoSol.pdf.

Miranda, R. (2011). *Microfinanças: Um levantamento bibliográfico sobre o panorama mundial e local sobre a inclusão social através do acesso a serviços financeiros.* In XVI SEMEAD – Seminários de Administração.

Navajas, S., Schreiner, M., Meyer, R. L., Gonzalez-Vega, C., & Rodriguez-Meza, J. (2000). Microcredit and the poorest of the poor: Theory and evidence from Bolivia. *World Development,* 28(2), 333-346. doi:10.1016/S0305-750X(99)00121-7

Parente, S. (2006). *Microfinanças: Saiba o que é um banco do povo*. 5ª Ed. Brasília, DF: AED.

Passos, O. V. (2007). *Estudo exploratório em bancos comunitários: Conceitos, características e sustentabilidade.* 139 f. (Tese de mestrado). Universidade Federal da Bahia, Escola de Administração, Salvador.

Pereira, A. C., Mross, C., Alves, J. C., Lavorato, & Aguiar, L. J. B. (2009). Massificação das microfinanças no Brasil: Análise e proposições. In L. N. Feltri, E.C.F. Ventura, & A. V. B. Dodl. (Coord.), *Perspectivas e desafios para inclusão financeira no Brasil: Visão de diferentes autores.* Brasília, DF: BCB. 254 p.

Polato, A. (2013). Muhammad Yunus: "Todos somos empreendedores". *Revista Época-negócios e carreira* . Edição 783. Recupe-

rado de http://revistaepoca.globo.com/Negocios-e-carreira/noticia/2013/05/muhammad-yunus-todos-somos-empreendedores.html

Prahalad, C. K. (2006). *A riqueza na base da pirâmide: Como erradicar a pobreza com o lucro*. Porto Alegre, RS: Bookman.

Rede Brasileira de Bancos Comunitários. (2006). *Banco comunitário. Serviços financeiros solidários em rede*. Fortaleza, CE: Rede de Bancos Comunitários.

Rigo, A. S. (2014). *Moedas sociais e bancos comunitários no Brasil: Aplicações e implicações, teóricas e práticas.* 339 f. (Tese de doutorado). Universidade Federal da Bahia, Escola de Administração. Salvador.

Rigo, A. S., França Filho, G. C., & Leal, L. P. (2015). Os bancos comunitários de desenvolvimento na política pública de finanças solidárias: Apresentando a realidade do Nordeste e discutindo proposições. *Desenvolvimento em Questão,* 13(31), 70-107. doi:10.21527/2237-6453.2015.31.70-107

Sachs, J. D. (2005). *The end of poverty: economic possibilities for our time*. New York, NY: Penguin Books.

Santos, A. F. C. D., & Santos, T. L. (2017). O microcrédito como ferramenta de desenvolvimento socioeconômico. *Pensamento & Realidade*, 32(1), 31-40.

Sen, A. (2000). *Desenvolvimento como Liberdade.* São Paulo, SP: Companhia das Letras.

Silva, W. A. C., Fonseca, R. F., & Santos, A. O. (2016). Microbusiness development and quality of life of microentrepreneurs's families. *Revista de Administração Mackenzie,* 17(4), 176-200. doi:10.1590/1678-69712016/administracao.v17n4p176-200

Soares, M. M., & Sobrinho, A. D. M. (2008). *Microfinanças: O papel do Banco Central do Brasil e a importância do cooperativismo de crédito* (2ª Ed.). Brasília, DF: BCB.

Vasconcelos, D. S. (2006). *Microcrédito. Combate a pobreza e desenvolvimento econômico: Uma análise do debate sobre a focalização e sustentabilidade dos programas de microfinanças.* Prêmio Ipea 40 anos. Ipea.

Vieira, S. (2011, setembro 15). *Cidade de Deus ganha primeiro banco comunitário do Rio de Janeiro.* Rede Record, Rio de Janeiro. Recuperado de http://www.noticias.r7.com/rio-de-janeiro/noticias/cidade-de-deus-ganha-primeiro-banco-comunitario-do-rio-de-janeiro-20110915.html.

Worthen, H. (2012). Women and microcredit: Alternative readings of subjectivity, agency, and gender change in rural Mexico. Gender, *Place & Culture*, 19(3), 364-381. doi:10.1080/0966369X.2011.624740

Yunus, M. (2009). *Um mundo sem pobreza. A empresa social e o futuro do capitalismo.* São Paulo, SP: Ática.

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

OS SERVIÇOS SOCIOASSISTENCIAIS COMO MECANISMOS DE PROTEÇÃO: EXPLORANDO EFEITOS E LIMITES OS SERVIÇOS SOCIOASSISTENCIAIS COMO MECANISMOS DE PROTEÇÃO: EXPLORANDO EFEITOS E LIMITES

SOCIAL WELFARE SERVICES AS PROTECTIVE MECHANISMS: EXPLORING EFFECTS AND LIMITS

LOS SERVICIOS SOCIOASISTENCIALES COMO MECANISMOS DE PROTECCIÓN: EXPLOTANDO EFECTOS Y LÍMITES

RESUMO

O artigo é fruto de uma pesquisa que buscou explorar os efeitos dos serviços socioassistenciais no fortalecimento da dimensão sociorrelacional de indivíduos e famílias em situação de vulnerabilidade, tendo a dimensão do território como variável interveniente. Foram visitados seis Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), em quatro municípios de Minas Gerais, entre urbanos e rurais, sendo estes de pequeno porte a metrópole. Foram entrevistados 12 técnicos e 20 usuárias dos serviços do CRAS, na tentativa de mapear os tipos de interação, o perfil do público e a incidência dos serviços socioassistenciais na alteração de trajetórias ou ampliação de capacidades dos indivíduos e famílias atendidas pela rede de proteção básica. Os achados apontam para a diversidade de trajetórias e, ao mesmo tempo, histórias comuns. Os distintos territórios sinalizam para a precariedade da infraestrutura social, marcados pela oferta precária de serviços e por situações de violência e de violação de direitos. Os encontros entre famílias e CRAS e as relações que são aí estabelecidas são de distintos tipos e graus de intensidade. Os relatos das mulheres expostas de maneira mais sistemática aos efeitos dos serviços são mais claros quanto a alterações nas trajetórias e subjetividades a partir do encontro com o CRAS.

PALAVRAS-CHAVE: Assistência social, serviços socioassistenciais, vulnerabilidade, efeitos de políticas públicas, aspectos menos tangíveis da pobreza.

Carla Bronzo[1]
cbronzo@gmail.com
ORCID: 0000-0001-7585-3655

Maria Clara Mendes[2]
mariaclara.sousamendes@gmail.com
ORCID: 0000-0001-8189-2925

Eliete Rezende[3]
elieterezende@yahoo.com.br
ORCID: 0000-0002-8680-8611

[1] Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Paulo Neves de Carvalho, Belo Horizonte, MG, Brasil
[2] Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, MG, Brasil
[3] Prefeitura de Belo Horizonte, Belo Horizonte, MG, Brasil

Submetido 18.10.2017. Aprovado 20.12.2018
Avaliado pelo processo de double blind review

DOI: http://dx.doi.org/10.12660/cgpc.v24n77.72476

Esta obra está submetida a uma licença Creative Commons

ABSTRACT
The article is the result of a survey that sought to explore the effects of social welfare services in strengthening the relational social dimension of individuals and families in situations of vulnerability, with the territory dimension as an intervening variable in this process. Six CRAS units, in four municipalities of Minas Gerais, including urban and rural areas and ranging from small-size communities to metropolitan areas, were visited. Twelve technicians and twenty users of the CRAS services were interviewed in an attempt to map the types of interaction, the public profile and the incidence of social welfare services in altering trajectories or increasing the capacities of individuals and families served by the basic protection network. The findings point to the diversity of trajectories, as well as common stories for the interviewees as a whole. The different territories indicate a precariousness, in general, of a social infrastructure, marked by the precarious provision of services and by situations of violence and violation of rights. The meetings between families and CRAS members and the relationships established show different types and degrees of intensity. The reports of women exposed more systematically to the effects of services are clearer regarding changes in trajectories and subjectivities from the CRAS meetings.

KEYWORDS: *Social welfare, social welfare services, vulnerability, effects of public policies, less tangible aspects of poverty.*

RESUMEN
El artículo es fruto de una investigación que buscó explorar losefectos de los servicios socioasistenciales en el fortalecimiento de la dimensión socio relacional de individuos y famílias em situación de vulnerabilidad, teniendo la dimensión del territorio como variable interviniente. Se visitaron 06 CRAS, en 04 municipios de Minas Gerais, entre urbano y rural, siendoestos de pequeño porte a lametrópoli. Se entrevistó a 12 técnicos y veinte usuarias de los servicios del CRAS, en el intento de mapear los tipos de interacción, el perfil del público y la incidencia de los servicios socioasistenciales en la alteración de trayectorias o ampliación de capacidades de los individuos y familias atendidas por lared de protección básica. Los hallazgos apuntan a la diversidad de trayectorias y a la vez historias comunes. Los distintos territórios señalan para una precariedad de una infraestructura social, marcados por la oferta precaria de servicios y por situaciones de violencia y de violación de derechos. Los encuentros entre familias y CRAS y las relaciones que se establecen son de distintos tipos y grados de intensidad. Los relatos de las mujeres expuestas de forma más sistemática a los efectos de los servicios son más claros encuanto a câmbios en las trayectorias y subjetividades a partir del encuentro con el CRAS.

PALABRAS CLAVES: *Asistencia social, servicios socio-asistenciales, vulnerabilidade, los efectos de las políticas públicas, aspectos menos tangibles de la pobreza.*

INTRODUÇÃO

O presente artigo foi produzido a partir de uma pesquisa (Edital CNPq-MDS 2013) na qual se buscou explorar os efeitos dos serviços socioassistenciais de proteção básica no fortalecimento da dimensão sociorrelacional de indivíduos e famílias em situação de vulnerabilidade, tendo a dimensão do território como variável interveniente nesse processo.

Desde 2004, com o estabelecimento do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), a política organiza-se por níveis de complexidade: serviços de proteção social básica (baixa complexidade, desenvolvidos diretamente no âmbito dos CRAS e indiretamente por meio da oferta da rede socioassistencial); e serviços de proteção social especial (de média e alta complexidade, desenvolvidos nos Centros de Referência Especializados de Assistência Social – Creas, Centros de Referência Especializados para população em situação de rua – Centro Pop e demais unidades que ofertam serviços de alta complexidade). Os serviços de proteção social básica têm por objetivo prevenir situações de risco social por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários, em situações nas quais não houve ainda direitos violados ou vínculos rompidos. A proteção social especial, por sua vez, destina-se

a famílias e indivíduos cujos direitos tenham sido violados ou ameaçados, envolvendo ou não a ruptura dos laços familiares e comunitários, como em situações de " abandono, maus tratos físicos e/ou psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas sócio-educativas, situação de rua, trabalho infantil, entre outras" (Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS, 2009, p.37).

Buscou-se capturar a percepção de técnicos e gestores dos CRAS em relação ao objetivo de se fortalecerem vínculos familiares e comunitários e/ou produzir alterações em aspectos psicossociais de modo mais geral, tendo como referência indivíduos e famílias em situação de vulnerabilidade social. A pesquisa considerou também a perspectiva das famílias, a partir da análise de sua trajetória e principais vulnerabilidades, na tentativa de capturar o papel do CRAS como um mecanismo de proteção em suas vidas. Buscou-se identificar os possíveis vínculos estabelecidos com e a partir do CRAS e como esse encontro contribuiu (ou não) para alterar trajetórias familiares e/ou individuais.

Os desafios para operacionalizar as aquisições buscadas pela política de assistência social (que remetem a resultados quanto a autonomia e protagonismo, vínculos e reconhecimento) não são triviais. Trata-se de um objetivo ambicioso, não apenas pelo desafio conceitual envolvido (efeitos de serviços públicos nas dimensões relacionais e psicossociais), mas também pela escassez de trabalhos empíricos sobre o tema.

O estudo tem um forte conteúdo exploratório. Não se trata aqui de buscar uma avaliação de efeitos da ação dos serviços socioassistenciais no sentido estrito ou rigoroso do termo, mas de explorar as dinâmicas e mecanismos relacionais envolvidos na provisão dos serviços e a percepção das mudanças que são operadas nos sujeitos atendidos.

Além desta introdução, o artigo apresenta uma seção sobre a metodologia, seguida de seções relativas ao marco teórico utilizado e aos principais achados do trabalho de campo, apresentados em quatro eixos: dos territórios; das famílias; das dificuldades da oferta dos serviços e da percepção sobre resultados. A última seção apresenta as considerações finais.

METODOLOGIA

Dada a natureza da investigação, a pesquisa utilizou-se da abordagem qualitativa, com ênfase no uso de entrevistas semiestruturadas realizadas com os técnicos que desenvolviam as ações de caráter socioassistencial, socioeducativo e comunitário, e também com as famílias atendidas no âmbito dos CRAS de quatro municípios em Minas Gerais (Belo Horizonte, Diamantina, São João del-Rey e Prados), em três regiões distintas do estado (Metropolitana, Vertentes e Alto Jequitinhonha), ainda que todas próximas à área central do estado.

Foram pesquisados CRAS situados em áreas urbana e rural, pois a hipótese era de que a natureza e magnitude das vulnerabilidades seriam distintas entre os dois tipos de áreas. Assim, foram selecionados seis CRAS: dois localizados na metrópole de Belo Horizonte (CRAS Independência e CRAS Havaí/Ventosa) e quatro nos municípios mineiros de Diamantina (CRAS Palha), São João del-Rei (CRAS São Sebastião da

Vitória e CRAS Senhor dos Montes) e Prados (CRAS Pinheiro Chagas). São João del-Rei, Diamantina e Prados possuem CRAS identificados como rurais, de acordo com a tipificação do Censo SUAS. Foram considerados ainda municípios de portes distintos, cobrindo todo o espectro de pequeno I, pequeno II, médio e metrópole. De acordo com a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), tem-se como referência a seguinte classificação: Pequeno I, com até 20 mil habitantes; Pequeno II, de 20 a 50 mil habitantes; Médio, de 50 a 100 mil habitantes; Grande, de 100 a 900 mil habitantes, e Metrópole, com mais de 900 mil habitantes (Ministério do Desenvolvimento Social, 2004, pp.45-46). Apenas a categoria grande não foi contemplada na amostra. Foram selecionados dois CRAS rurais e um urbano-rural, e dois CRAS urbanos e um urbano/periférico, conforme Quadro 1.

Quadro 1. Municípios, CRAS e público entrevistado (técnicos e famílias)

Município	Território	População Censo 2010	Porte	CRAS	Localização	Número famílias e técnicos entrevistados
Belo Horizonte	Metropolitano	2.375.151	Metrópole	CRAS Independência	Urbano	1 coordenador, 2 técnicos e 2 famílias
				CRAS Havaí/ Ventosa	Urbano	1 coordenador, 2 técnicos e 3 famílias
São João del-Rei	Vertentes	84.404	Médio	CRAS Senhor dos Montes	Urbano/Rural	1 coordenador (que coordena também o CRAS de São Sebastião da Vitória)
				CRAS São Sebastião da Vitória	Rural	2 técnicas e 5 famílias
Diamantina	Alto Jequitinhonha	45.880	Pequeno II	CRAS Palha	Rural	1 coordenadora e 7 famílias
Prados	Vertentes	8.395	Pequeno I	CRAS Pinheiro Chagas	Urbano/periférico	1 coordenadora, 1 técnica e 3 famílias

O trabalho de campo permitiu uma compreensão do contexto de ação dos CRAS e uma visão mais aprofundada das trajetórias e percepções das famílias sobre as relações que estabelecem com os serviços. Foram realizadas 32 entrevistas, sendo 12 com os profissionais (assistentes sociais e psicólogos) dos seis CRAS e 20 com as famílias usuárias dos serviços, totalizando mais de 32 horas de gravações.

ESTRUTURA DE OPORTUNIDADES, INFRAESTRUTURA SOCIAL E OS SERVIÇOS SOCIOASSISTENCIAIS

A concepção de vulnerabilidade constitui a porta de entrada para identificar as famílias atendidas pelos serviços socioassistenciais, e o território importa para balizar a provisão desses serviços. A perspectiva teórica utilizada tem como elementos centrais as dimensões dos ativos, das estratégias de resposta e de estrutura de oportunidades (Alwang, Siegel, & Jorgensen, 2001; Busso, 2001; Kaztman, 1999, entre outros). Por ativos entende-se, apesar da diversidade das abordagens, o conjunto de meios, recursos e capacidades de diversas ordens (financeiros, fisicos, humanos, sociais, relacionaisetc.) que indivíduos e famílias possuem para fazer frente a situações de risco. A vulnerabilidade está diretamente relacionada aos ativos (materiais e não materiais) que as famílias e indivíduos possuem, mas também às suas estratégias de resposta diante dos eventos de riscos (Moser, 1998). Por estrutura de oportunidade (Katzman & Filgueira, 1999) entende-se o conjunto de regras e instituições do mercado, do Estado e da sociedade que interagem e condicionam as respostas e os resultados em termos de superação da vulnerabilidade. Esse termo remete às estruturas legais, normativas, institucionais e sociais que envolvem indivíduos e famílias e que condicionam as respostas adotadas para o enfrentamento das condições de vulnerabilidade.

Os serviços socioassistenciais são componentes dessa estrutura de oportunidade, como parte da infraestrutura social disponível nos territórios. A vulnerabilidade é cumulativa territorialmente, e isso significa que grupos pobres localizados em áreas segregadas têm condições piores do que outros grupos localizados em áreas não segregadas. Diversos autores (Glennerster, Lupton, Noden, & Power, 1999; Kleinman, 1998; Lupton & Power, 2002; Richardson & Mumford, 2002; Torres & Marques, 2004) salientam a importância de se considerar a dimensão espacial para compreensão das condições de pobreza e exclusão e para uma atuação mais efetiva para sua superação.

Esse ponto nos remete ao tema do território, entendido aqui como contexto e condicionante das respostas das famílias às condições de vulnerabilidade. O território, dimensão interveniente na produção dos efeitos dos serviços, constitui um importante elemento na compreensão dos processos e dinâmicas relacionais da provisão dos serviços socioassistenciais do CRAS.

Como a política de assistência, por meio da provisão dos serviços socioassistenciais, pode atuar como fator de proteção diante das vulnerabilidades, considerando as condições de privação múltipla que as familias vivenciam em territórios também vulneráveis? Para além da provisão material, o que cabe à assistência social?

A política de assistência assume uma dimensão clara de atuação no plano material, na oferta de benefícios e serviços para o público atendido, entre eles, o acesso à rede de serviços, seja da assistência ou de outras políticas ou setores. Entretanto, uma dimensão central do trabalho social, dados os objetivos da política de assistencia social, consiste em atuar também na esfera do intangível e das relações sociais.

Diversos autores ressaltam a dupla dimensão da pobreza (Raczinsky, 2002): as famílias pobres e vulneráveis apresentam ainda, para além de uma multiplicidade de privações de caráter mais objetivo (renda, ativos materiais, acesso a serviços etc.), algumas condições ou aspectos psicossociais negativos, tais como atitudes e comportamentos de apatia, resignação, baixa autoestima, baixo protagonismo e autonomia, desesperança, subordinação e dependência, que acabam por aprisionar as famílias e indivíduos nas armadilhas da pobreza.

Ao considerar a dupla dimensão da pobreza, qualquer estratégia efetiva de enfrentamento deve combinar –sob formas e com intensidades variadas – ações voltadas tanto para as necessidades materiais e demandas básicas quanto para alterações nas dinâmicas psicossociais, que se processam via interações e relações sociais, cujo peso significativo cabe às relações institucionais, estabelecidas com os agentes públicos. São nessas relações que frequentemente se reforçam atitudes psicossociais negativas ou por onde podem ser definidos os rumos e o desenlace das intervenções realizadas junto às famílias. A PNAS (MDS, 2004) define que a proteção social se materializa por meio das "seguranças sociais", que se referem, para além das garantias de natureza material, a aspectos de natureza relacional, relativo aos vínculos familiares e comunitários, ao desenvolvimento de capacidades e habilidades e de alteração de dimensões psicossociais, como autonomia e protagonismo.

Tais concepções introduzem, para a oferta de proteção social, elementos de natureza relacional, configurando intervenções que ultrapassam a prestação de bens e serviços "materiais" historicamente prestados por essa política pública. O principal serviço desenvolvido no âmbito da proteção básica é o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF), que assume centralidade como principal serviço ofertado nos CRAS e que tem como objetivo

> fortalecer a função protetiva das famílias, prevenir a ruptura de seus vínculos, promover seu acesso e usufruto de direitos e contribuir na melhoria de sua qualidade de vida. Prevê o desenvolvimento de potencialidades e aquisições das famílias e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários, por meio de ações de caráter preventivo, protetivo e proativo. (CNAS, 2009, p. 6)

Além do PAIF, o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) também compõe a oferta da proteção social básica no âmbito do CRAS e da rede socioassistencial. Os serviços buscam efeitos e resultados ambiciosos e de natureza intangível, como bem aponta a ideia de aquisições. Entretanto, não são poucas as dificuldades em mensurar objetivos de natureza menos tangível, como é o caso do fortalecimento de vínculos, promoção de autonomia, protagonismo

e empoderamento. Como é possível isolar o "efeito CRAS" e distinguir as mudanças que são operadas nas trajetórias individuais e familiares a partir do encontro e da exposição aos serviços socioassistenciais?

OS ACHADOS: TERRITÓRIOS, VULNERABILIDADE DAS FAMÍLIAS E A PROTEÇÃO POSSÍVEL

Essa seção aborda quatro pontos principais. O primeiro relativo ao território, visto sob o prisma da infraestrutura social; o segundo foca a diversidade das famílias e suas trajetórias; outro refere-se aos percalços para a produção de efeitos na hierarquia de objetivos da política; e, finalmente, o ponto das percepções de mudanças advindas das relações estabelecidas entre as mulheres e os técnicos dos CRAS.

Diferentes territórios, demandas iguais?

O distrito de São Sebastião da Vitória (SSV), em São João del-Rey, é cortado pela BR, e o CRAS situa-se na margem da rodovia. Na vizinhança, não se vê miséria ou pobreza intensa, mas se vê ociosidade e ausência de oportunidades. Ali a escolaridade é maior, bem como é menor a condição de pobreza. Nesse distrito, ficou evidente a realidade do desemprego e do emprego precário. A área de SSV tem forte presença do trabalho agrícola, em grandes fazendas da região, que usam maquinário moderno, grande e pesado. As pessoas trabalham nessas grandes lavouras sem carteira assinada, e existem denúncias de que algumas mulheres recebem apenas quatro reais por dia de trabalho. Existem também denúncias de trabalho escravo, como relatou uma técnica.

Também é evidente a ausência de oportunidades diversas, como oferta de cursos de qualificação profissional, atividades culturais ou esportivas, como afirma uma das mulheres entrevistadas: "Aqui nunca teve nada, não tem como trabalhar cedo, não tem emprego, não tem diversão, curso nenhum" (Família 12, CRAS SSV. Entrevista realizada em São João del-Rey no dia 22/7/2015). Os serviços ofertados pelo CRAS, como oficinas e grupos, acabam mobilizando apenas ou principalmente as famílias que moram no entorno do equipamento, que não são as mais vulneráveis. Ao mesmo tempo, os serviços não alcançam as famílias que moram em distritos e comunidades rurais.

O território do CRAS Palha, em Diamantina, também pode ser caracterizado como de infraestrutura social precária, pela ausência de uma rede de serviços e oferta de oportunidades reais para as famílias atendidas. O CRAS atende as famílias do bairro Palha, localizado em uma área periférica da cidade, marcado por precárias condições de urbanização, presença de situações de criminalidade, violência e tráfico de drogas. Tal como o território de São Sebastião da Vitória, Diamantina não oferece muitas oportunidades de atividades culturais ou esportivas para os jovens da região, nem no município e tampouco nos distritos.

Também o território do CRAS Independência, em Belo Horizonte, pode ser descrito como um território com uma infraestrutura social frágil, dada a escassez da rede de serviços e condições urbanas e de saneamento ainda precárias. O território tem apresentado alterações significativas ao longo dos 13 anos de existência do CRAS, constituindo a presença da criminalidade e do tráfico de

drogas a mudança mais visível e impactante, como relata uma mulher entrevistada: "Não tem nada para os jovens. Sabe qual é a atividade? Fumar maconha sentado na linha, na nossa porta e ficar soltando fumaça. Porque não tem nada. Nada que oferece pra eles, que incentiva a fazer nada"(Família 16, CRAS Independência, entrevista realizada em Belo Horizonte no dia 26/6/2015). O bairro é carente de estrutura de saneamento em algumas áreas, tem problemas de transporte, poucos equipamentos de saúde e uma rede precária de serviços na região. As principais vulnerabilidades das famílias estão relacionadas à violência social (tráfico de drogas, criminalidade), violação de direitos (abuso e exploração sexual de crianças e adolescentes), diversas formas de negligência, jovens em situação de risco social e uso de drogas. Também na região do CRAS Havaí/Ventosa as condições de infraestrutura são precárias, como afirma uma das mulheres entrevistadas: "A violência, e lá onde eu moro é aterro, e lá não tem, assim a gente joga o esgoto no buraco, tem muito lixo, não tem saneamento básico" (Família 20, CRAS Havaí-Ventosa, entrevista realizada em Belo Horizonte em agosto de 2015).

Em todos os territórios, tem-se a presença de vulnerabilidades diversas, com maior presença de insegurança alimentar em algumas zonas rurais e a presença cada vez mais intensa do uso abusivo e tráfico de drogas nos territórios urbanos. Precariedade da infraestrutura urbana mistura-se com fragilidades da infraestrutura social. Situações de abuso sexual, alcoolismo, drogadição e violência doméstica constituem as vulnerabilidades enfrentadas nos territórios da proteção básica, não apenas no espaço urbano, mas também rural.

Um ponto a registrar sobre o tema do território e a provisão dos serviços refere-se à localização do CRAS, o que acaba por condicionar qualquer resultado efetivo. No caso de Belo Horizonte, nos dois territórios pesquisados, os CRAS não estão alocados nos setores censitários com maior índice de vulnerabilidade, o que dificulta, e muitas vezes inviabiliza, o acesso do público prioritário ao equipamento. Nos CRAS rurais, os distritos rurais cobertos pelo equipamento são distantes, e não se tem uma oferta adequada dos serviços e com cobertura suficiente.

Quem são as famílias: diversidade e unicidade

Partindo da concepção de ativos, podemos dizer que a quase totalidade das 20 mulheres entrevistadas tem um nível educacional baixo ou mesmo inexistente, revelando a precariedade do ativo escolaridade entre o conjunto das entrevistadas. Apenas seis têm ensino médio completo e cinco são analfabetas. Quanto às condições de trabalho e renda, a quase totalidade das mulheres encontra-se fora do mercado formal de trabalho, em atividades informais e temporárias (faxineiras, diaristas e domésticas, catadoras de material reciclável). Somente três encontram-se empregadas formalmente, todas no serviço público. Dezesseis, em um total de 20 entrevistadas, recebem o Bolsa Família.

Quanto aos ativos de natureza menos tangível, como as relações familiares, tem-se que seis mulheres entrevistadas disseram – de maneira espontânea, sem que tivesse sido perguntado –ter sofrido ou ainda sofrer violência doméstica. Da mesma forma, sete entrevistadas relataram espontaneamente a

convivência com familiares que fazem uso e abuso de drogas e álcool; e uma parte significativa das famílias entrevistadas relatou situações de violação de direitos, como exploração sexual de crianças e adolescentes e jovens com medidas socioeducativas. A iniciação sexual precoce e casos de violação de direitos e exploração sexual encontram-se presentes como vulnerabilidade entre as famílias atendidas pelos CRAS localizados na área rural. A presença do sofrimento mental em quatro famílias também ficou evidente, bem como a situação de isolamento revelada por outras quatro famílias, que dizem não manter relação alguma com vizinhos ou familiares, no máximo participando da igreja. Nenhuma dessas mulheres em situação de isolamento, curiosamente, participa das atividades coletivas ou grupos do CRAS.

Como síntese do repertório de ativos das famílias, tem-se vulnerabilidades quanto a renda, qualificação profissional, educação e moradia; e também aspectos fragilizados quanto aos laços familiares e comunitários, com situações de violação de direitos, exploração sexual e de sofrimento mental, que agregam maior intensidade aos vetores objetivos das privações concretas, materiais. No mosaico das mulheres entrevistadas, têm-se que todas são batalhadoras, mães, mulheres que moraram em lixões, ex-garotas de programa, com problemas de uso abusivo de drogas, que sofreram violências, ocupadas em empregos precários ou sem trabalho.

A produção de efeitos na hierarquia de objetivos da política

A produção de efeitos em políticas públicas decorre de uma cadeia de objetivos que vincula insumos a processos, processos a produtos (componentes, bens e serviços), produtos a efeitos, efeitos a impacto. Para considerar os possíveis efeitos dos serviços nas trajetórias das mulheres entrevistadas, é importante considerar que alcançar (ou não) resultados identificáveis e mensuráveis junto ao público atendido depende de muitos fatores, que compreendem os insumos necessários e os processos adequados para a provisão de bens e serviços (atendimentos, grupos, oficinas etc.) e também que tais produtos sejam capazes de produzir alterações nas dimensões mais propriamente relacionais e psicossociais das famílias e indivíduos atendidos pelos serviços.

A pesquisa revelou que nem sempre o CRAS conta com os insumos adequados para a realização das suas atividades, pois, nos territórios rurais, a ausência ou precariedade do transporte para viabilizar o desenvolvimento das ações de acompanhamento e de convivência foi uma questão recorrente. Nos CRAS urbanos, observou-se uma expressiva demanda das famílias por benefícios eventuais e por meios para acessar os demais serviços, como vale-transporte, por exemplo. Além disso, os insumos necessários para ações de busca ativa nem sempre estão disponíveis no tempo e na quantidade requerida. A depender da extensão dos territórios de referência, as ações de visitas domiciliares ficam comprometidas pela ausência de veículos, por exemplo.

Somada à ausência de insumos básicos, a fragilidade da equipe técnica foi apontada como outro fator que explica a dificuldade de cobertura dos serviços. Os CRAS rurais encontram dificuldades para acompanhar

as famílias de comunidades mais distantes, que não são sequer identificadas pelos serviços. Dos 15 distritos que o CRAS São Sebastião da Vitória deveria acompanhar, por exemplo, somente cinco estão ativos, com a realização de um grupo semanal de atividades de ginástica, considerada atividade de grupo para fortalecimento de vínculos.

Essa é uma realidade presente em todos os territórios rurais pesquisados. A razão para esse abandono da população dos distritos que deveriam ser acompanhados reside na ausência de um insumo básico para a realização das atividades: transporte. Supondo que existam os insumos adequados, cabe perguntar sobre a realização das oficinas, grupos, visitas, atendimentos, ou seja, sobre os serviços e bens (ou os produtos) que a política entrega. As ações desenvolvidas nos CRAS estão sendo produzidas a partir de uma leitura apurada do contexto e do público? Estão sendo realizadas de maneira adequada e com qualidade e de modo sistematizado? O que se pretende produzir a partir da realização desses componentes da política? Tais grupos e oficinas são realizados sob a responsabilidade de técnicos e oficineiros competentes e conscientes dos processos psicossociais envolvidos? Ou são grupos e oficinas desprovidos de uma intencionalidade para além de sua própria existência? Ou seja, nesse último caso, os grupos e oficinas acabam sendo entendidos como fins em si mesmos.

Nos CRAS pesquisados, com exceção dos de Belo Horizonte, percebe-se que os técnicos não diferenciam os grupos ou oficinas que são ofertados nos dois serviços (PAIF e SCFV); ou seja, na execução dos serviços, na ponta, não se faz muita distinção entre o que é considerado grupo PAIF e outros grupos de fortalecimento de vínculos. Mas as técnicas entrevistadas reconhecem, entretanto, que existem diferenças nos grupos coordenados pelos oficineiros e nos grupos coordenados pelos profissionais do CRAS.

Quanto à oferta de serviços de fortalecimento de vínculos, os dados consultados do Censo SUAS apontam que ele é ofertado de maneira muito heterogênea, com deficits de cobertura em determinadas faixas etárias e no contexto urbano ou rural. De modo geral, tem-se que as atividades para jovens ocupam peso diferenciado no CRAS do interior, do meio rural, em relação à metrópole. Nos CRAS em Belo Horizonte, não se tem uma presença forte dos jovens nas atividades desenvolvidas, ao contrário do que ocorre no meio rural, onde o público jovem atendido é bem maior. A sociabilidade parece ser a tônica das atividades do CRAS, seja nos serviços do PAIF ou do SCFV: os grupos teriam a função primordial de propiciar espaços para que a sociabilidade aconteça. A existência do grupo, por si só, produziria efeitos. Essa é uma visão presente na fala dos técnicos, embora reconheçam diferenças substantivas entre os grupos orientados para discussões sobre temas de raça, gênero ou direitos e os grupos orientados para ginástica, mídia ou zumba.

Finalmente, supondo que as oficinas e grupos sejam ofertados da maneira adequada, aderente às demandas e necessidades do público prioritário da política de assistência, cabe perguntar: Participar de algumas dessas atividades, estar exposto a alguma ação do CRAS afetou, de alguma forma, a vida dessas mulheres?

Relatos de um encontro, percepções de mudanças

Difícil precisar em que e como o suporte do CRAS contribuiu para que as famílias estivessem em uma situação melhor do que estariam sem a intervenção. Intervenção sob a forma de conversa e escuta, sobretudo; e de encaminhamentos a outros serviços, quando necessário. A percepção dos técnicos é de que as mudanças ocorrem no âmbito da autoestima e da sociabilidade, notadamente. Como afirma uma coordenadora, "o que CRAS mais modifica a vida das pessoas é a autoestima. Eu acho que isso a gente trabalha. E melhorando a autoestima eu acho que muda muita coisa" (Coordenadora CRAS. Entrevista realizada em Diamantina no dia 18/5/2015). Os grupos podem ajudar, por exemplo, no tratamento de depressões e a reduzir o uso de medicamentos psiquiátricos. Podem evitar suicídios, como relatado; podem ajudar no reconhecimento de problemas comuns e, assim, funcionar como suporte e apoio para as famílias.

A maioria das entrevistadas, na área rural, não participa das atividades ou grupos do CRAS e não está exposta, por assim dizer, ao "efeito CRAS". Considerando o universo de 15 entrevistadas, nos CRAS rurais de Diamantina, São Sebastião da Vitória e Prados, apenas três participam das oficinas oferecidas no CRAS, seja de ginástica ou de artesanato. Todas as outras entrevistadas no meio rural não participam das atividades coletivas do CRAS, tendo com o CRAS uma relação esporádica e pontual.

Em Diamantina, das sete mulheres entrevistadas, somente duas frequentam as atividades do CRAS (uma no grupo de idosos e outra acompanhando o filho no grupo de jovens) e são as únicas que não recebem Bolsa Família. As mulheres e famílias em situação de maior vulnerabilidade não mantêm relações sistemáticas ou regulares com os serviços socioassistenciais. Entretanto, mesmo que não expostas de maneira sistemática às oficinas e grupos promovidos pelos CRAS, as mulheres atendidas sofreram o impacto da ação da técnica do CRAS, da intervenção realizada no acompanhamento familiar. Em São Sebastião da Vitória, das cinco entrevistadas, apenas uma frequenta o grupo de ginástica. As outras têm contato com o CRAS pelo fato de os filhos participarem das atividades do CRAS. Em Belo Horizonte, ao contrário, tem-se uma exposição mais direta e sistemática das mulheres aos serviços do CRAS, onde as entrevistadas participam ativamente das atividades ofertadas.

Nesta seção, foram discriminados quatro grupos, nos quais foram distribuídas as 20 entrevistadas, a partir da análise quanto ao tipo de situações ou interações que são mantidas entre as famílias e os serviços do CRAS. O objetivo é distinguir intervenções mais densas de intervenções mais tênues, embora não menos importantes ou significativas. Difícil mensurar o peso das interações e das pequenas inflexões que são produzidas por uma conversa, um conselho, uma ação acertada por parte da equipe do CRAS diante dos problemas trazidos pelas famílias. Difícil, senão impossível, identificar o papel do imponderável, do minúsculo e efêmero ato, de uma palavra ou gesto, suficiente para resgatar vínculos, como apontado por muitos técnicos nas entrevistas. A ação do CRAS, muitas vezes, revela-se como escuta, acolhida, uma mão, um guia,

espaço de troca e distração. Os efeitos nas trajetórias individuais não podem ser capturados senão pela e a partir da percepção dos próprios atores que viveram a experiência do encontro e seus desdobramentos.

Um primeiro grupo (apoio pontual) pode ser definido a partir das relações menos densas entre as famílias e os serviços socioassistenciais. Para nove das 20 mulheres entrevistadas, os encontros com o CRAS são esporádicos, não sistemáticos e acontecem quando a família enfrenta algum problema ou vive uma situação de risco ou precisa de alguma coisa: um conselho para a filha que fugiu de casa, um pedido de cesta básica, uma ajuda para tirar documentação, buscar acesso ao Bolsa Família ou para lidar com a filha em situação de risco.

Nesses casos, as mulheres procuram o CRAS "quando a coisa aperta". Mas essas mulheres não estão expostas às atividades de acompanhamento do CRAS, uma vez que o contato é esporádico e sem estar sustentado por um plano de ação. O acionamento do CRAS em situações de crise contrapõe-se ao papel preventivo dos serviços. As soluções são pontuais, temporárias, pois não remetem a uma ação estruturada, sistemática, de atenção ou acompanhamento familiar. No caso de Diamantina, por exemplo, todas as quatro mulheres que não participam das atividades do CRAS são as que se encontram em situação de maior vulnerabilidade e já estão na mira do CRAS há muitos anos (algumas há mais de 10 anos). Tais famílias têm poucos e tênues vínculos com a família extensa e também com vizinhos. A igreja e a comunidade religiosa constituem, para a maioria delas, um forte ponto de apoio e suporte, material e emocional.

Nesses casos, os serviços oferecidos não conseguem alterar as trajetórias familiares de maneira significativa, de modo a dotar as famílias de ativos ou empoderá-las. O trabalho de prevenção fica comprometido em situações onde a violação está presente, misturada a uma carência de itens tão básicos como alimento, educação, saúde e moradia adequada. As ações emergenciais que marcam a atuação do CRAS junto a essas famílias não permitem que exista um plano de acompanhamento com intenções e objetivos claros e manifestos de mudanças. As famílias, nesse grupo, já foram identificadas pela rede de serviços, de baixa e média complexidade, mas não se tem uma estratégia de intervenção desenhada para proteção dessas famílias, principalmente na dimensão preventiva.

Uma entrevistada, por exemplo, conta com o CRAS para provimento de cesta básica ou quando a coisa aperta com sua filha. Mas não participa de nenhuma atividade do CRAS e nem sabe ao certo o que o CRAS desenvolve de atividades: "Elas me falaram assim que tem aula de artesanato de costura mas aí eu também nunca fui nem pra ver... É... Nunca fui pra ver o que acontece lá mesmo" (Família 1, CRAS Palha. Entrevista realizada em Diamantina no dia 19/5/2015).

Não é possível perceber efeitos dos serviços, nesses casos abordados, nas dimensões que buscamos identificar, pois não houve uma exposição mais consistente ou sistemática das entrevistadas a alguma ação do CRAS. O CRAS funcionou como um lugar de suporte, como facilitador do acesso ao Bolsa Família e como conselheiro nos problemas de autoridade com os filhos, atuando

de maneira esporádica, somente quando acionado, junto a famílias que demandam um outro tipo de intervenção.

Um segundo grupo (apoio em crises), composto por três mulheres, define-se em razão de outras motivações e circunstâncias da relação que se estabeleceu entre os serviços e as usuárias. Nesse grupo, os encontros com os CRAS ocorreram em momentos de eventos de riscos: crise de depressão, após uma tentativa de suicídio, um estado de trauma pós-estupro. Nesses casos, a demanda é mais individual, as condições eram de "desamparo total", e buscava-se um suporte mais afetivo/social que financeiro. Nesses casos, o que motivou o acesso ao CRAS foi uma situação de solidão, sofrimento, depressão; de isolamento social, desesperança, como relata uma entrevistada:

> Ai o CRAS me ajudou. Acho que eu surtei, fiquei fora de mim. Eu demorei acho que 2 anos, pra querer viver de novo, acreditar na vida... É porque eu tinha tentado suicídio e, como não tinha morrido mesmo, o CRAS apareceu. Foi uma maneira de engrenar de novo. Você pode até não valer nada, mas ele mostra pra você que você vale. Ele te dá o respeito pela sua vida. (Família 19, CRAS Havaí-Ventosa. Entrevista realizada em Belo Horizonte, em agosto de 2015)

Um terceiro grupo (apoio tênue), que agrega quatro mulheres entre as entrevistadas, expressa outro tipo de interações, e consiste nas histórias de mulheres que acessam o CRAS a partir das oficinas que os filhos frequentam, que são, em maioria, beneficiárias do Bolsa Família, com vínculos familiares e com os vizinhos fortalecidos. As vulnerabilidades existem, mas têm uma incidência e complexidade menor. As famílias de São Sebastião da Vitória e de Prados, com as exceções mencionadas, enquadram-se aí, como tipos de situações de vulnerabilidade que são conjunturais, não crônicas nem da ordem do sofrimento individual, como as situações dos grupos anteriores. Mas também, nesse grupo, estão presentes situações de alcoolismo e violência doméstica, sofrimento e doenças mentais. Mas são famílias que têm, no geral, boas relações com os familiares, filhos e vizinhos, conseguindo estabelecer uma relação de proximidade, confiança e autoridade com os filhos. Como relata uma técnica:

> O que movimenta o CRAS aqui são as oficinas, mas por questão não financeira das famílias, mas porque tem muita ociosidade aqui. Não tem muita atividade pra ser feita, então as famílias as vezes, do nível, né, financeiro bem alto, vem fazer oficina aqui, mas por questão de fazer alguma atividade.(Técnica CRAS. Entrevista realizada em São João del-Rei no dia 21/7/2015)

Em um quarto conjunto de casos (apoio denso), que compreende quatro das 20 mulheres entrevistadas, o que se tem é um encontro que estabelece uma relação e um vínculo construído a partir de uma exposição mais densa aos serviços socioassistenciais. Os casos de Belo Horizonte, sobretudo, destacam-se nesse grupo. E nesse grupo aparece, com mais nitidez, a percepção das mudanças adquiridas a partir da exposição aos serviços do CRAS. Embora tenham procurado ou sido buscadas pelos técnicos do CRAS em função de situações de risco (enchente, por exemplo), foram capturadas pelos serviços e passaram a frequentar, de

maneira assídua, os serviços ofertados no CRAS.

> Eu conheci o CRAS quando minha casa caiu, desabou. A gente que é mulher, a gente acaba conversando, falando as coisas, porque lá no CRAS a gente tem espaço, e nas oficinas, antes da gente fazer a oficina, sempre tem umas palestras, fala da violência doméstica, essas palavras [...] O CRAS é uma casa nossa, eu falo que é minha segunda casa. Eu era também muito tímida, mas agora acabou a timidez. Eu falo até demais. No primeiro momento, a gente chega caladinho só até na recepção. No outro dia você chega mais atrevido, sabe? Aí, assim, tomei conhecimento com a equipe toda, desde a faxina até a coordenadora. E aí, tudo que tinha eles me convidavam. E tudo que tinha eu tava lá dentro. (Família 17, CRAS Independência. Entrevista realizada em Belo Horizonte no dia 26/6/2015)

A percepção de que os serviços socioassistenciais atuam como um instrumento que gera algum tipo de empoderamento pode ser identificado na fala de uma mulher entrevistada, também bastante envolvida nas atividades ofertadas no CRAS:

> O CRAS pra mim é um grupo de pessoas que faz as coisas com amor, porque, quando você vai escolher uma profissão, cê tem que saber aquilo que você quer, ainda mais que você vai mexer com o público, com pessoas carentes, humildes, pessoas que às vezes não sabem seu valor, seu direito. E aqui eles vêm, conversam, explicam, orientam, te levantam, te dão essa autoestima pra que você enxergue que lá na frente você pode ser alguém. (Família 18, CRAS Havaí-Ventosa. Entrevista realizada em Belo Horizonte em agosto de 2015)

A partir do CRAS, as mulheres reconhecem as mudanças em si mesmas. Uma entrevistada, por exemplo, diz que as mudanças ocorreram na sua forma de se comportar diante das frustrações e dificuldades, de saber lidar melhor com seus impulsos. Hoje essa mulher tem um emprego público, mediado em segredo pela técnica do CRAS, como oficineira da escola em tempo integral. O relato de uma entrevistada, também em Belo Horizonte, permite identificar o lugar do CRAS na vida dessas mulheres:

> Eu gosto muito do trabalho deles, porque eles atendem com muito carinho, com muita dedicação. Eles dão segurança de chegar neles e conversar, qualquer problema que eu preciso eu chego lá e converso. Eu falo que eles são assim muito preparados. O posto de saúde também tinha que ser preparado igual ao CRAS.(Família 16, CRAS Independência. Entrevista realizada em Belo Horizonte no dia 26/6/2015)

O sentimento de acolhida, uma das seguranças sociais previstas, está expresso na fala acima. A equipe técnica do CRAS Independência tem clareza desse objetivo, como também tem certeza da centralidade das atividades coletivas como base das ações do PAIF. Esse é o diferencial percebido, que faz uma aposta na potência das atividades coletivas como as mais capazes de ampliar e fortalecer ativos. Essa coletivização de demandas semelhantes a partir da formação de grupos é uma importante questão que diz respeito à forma de atuação do CRAS ao lidar com um volume elevado de famílias em situações de vulnerabilidade social.

Os técnicos dos dois territórios de Belo Horizonte apontam a angústia de se deparar com um "mundo" de demandas, que dificilmente poderão ser abarcadas e solucionadas em sua integralidade. Esse é o limite em que os serviços socioassistenciais esbarram ao prover proteção social: o abismo da desigualdade social, os contextos de violência nas periferias que configuram uma tensão permanente para as famílias que ali habitam, as carências de tantas provisões e oportunidades. Mas, mesmo conscientes dos limites, os técnicos identificam a necessidade de olhar a família e interpretar a demanda para além dela mesma, distinguindo demanda e desejo, revelando a intencionalidade do trabalho social em direção à autonomia do sujeito, como relatado abaixo por uma técnica:

> A gente trabalha muito na questão de transformar demanda em desejo, a pessoa demanda muito mais do que deseja, geralmente ela demanda uma coisa prática, mas por trás tem um desejo, e é isso que a gente precisa perceber [...] Porque desejo é diferente de demanda.(Técnica CRAS Independência. Entrevista realizada em Belo Horizonte no dia 18/3/2015)

Quando existe clareza da intencionalidade da proposta de intervenção e preparo da equipe técnica para executá-la, os resultados dos serviços ficam mais evidentes. Os técnicos, nesse contexto, atuam como suporte e proteção, ajudando as mulheres a refletirem sobre as suas escolhas e a assumir caminhos. Abrem janelas, apontam alternativas, contribuem com o que podem, seja material ou não. E, quando os vínculos (principalmente entre técnicos e famílias) se desenvolvem, o trabalho de mudança nas trajetórias de vida tem início.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os objetivos de identificar efeitos das intervenções socioassistenciais não foram plenamente alcançados nessa investigação, pelo fato, sobretudo, dos tipos de relações que as mulheres estabelecem com o CRAS, que, na maioria das entrevistas, se revelaram esporádicas, e não sistemáticas. Mas não se pode desconsiderar que, mesmo de modo pontual, o encontro com o CRAS pode implicar alterações nas dinâmicas e trajetórias familiares.

O que se buscou aqui foi explorar as múltiplas formas pelas quais esse encontro entre CRAS e famílias se dá, os diferentes tipos de relações e interações que se processam entre técnicos e usuárias, tendo as condições do território como condicionantes. Em alguns casos, tem-se a desistência, a resignação, a constatação de que existe algo da ordem do indivíduo, da sua escolha e desejo, e que ele pode ser resistente a mudanças.

É o reconhecimento doloroso de quando os técnicos se deparam com a impossibilidade de incidir nas trajetórias das mulheres atendidas, e o reconhecimento do papel limitado dos serviços socioassistenciais diante de privações intensas, tanto materiais quanto de recursos emocionais, que marcam a existência da maioria das famílias atendidas. Embora a pobreza tenha uma dupla dimensão, um ponto central a enfatizar é que a base material é a base real para o desenvolvimento de capacidades e autonomia, para o desenvolvimento da liberdade real. A concepção de autonomia, segundo a perspectiva de Amartya Sen (2010), supõe um

sujeito capaz de escolhas e que não precisa se dobrar à "bruta necessidade" pela falta de recursos básicos (alimentação, educação, moradia, saúde). A "vivência de carências rudes e tacanhas" impede que as pessoas desenvolvam suas funções humanas, tolhendo capacidades de demandar e usufruir direitos, reduzindo sua capacidade de humanização (Rego & Pinzani, 2013, p. 66).

As condições de vida da maioria das mulheres entrevistadas não se alteraram substantivamente a partir da ação dos CRAS. Continuam submetidas a necessidades, que extrapolam o campo da assistência social. São situações que são relativas, sobretudo, às condições extremamente precárias de habitabilidade, alta taxa de natalidade no meio rural, mães analfabetas, situações de abuso de drogas e exploração sexual. São famílias que moram na periferia da cidade, vindas do meio rural e não integradas, senão de maneira subalterna, ao mundo do trabalho e da renda. Esse é um primeiro ponto a concluir: os serviços socioassistenciais podem pouco diante da "vivência de carências rudes e tacanhas".

As demandas mais presentes que chegam aos CRAS ainda se vinculam a uma visão assistencialista da política, principalmente no meio rural. Esse traço deixa marcas nas relações que são estabelecidas entre os técnicos e a população atendida pelos serviços, que demanda benefícios cada vez mais escassos, como cestas básicas. A forte presença do assistencialismo, aliada a uma permanência de uma situação de pobreza na qual a insegurança alimentar ainda está presente, acaba por modular as trocas estabelecidas entre os técnicos dos CRAS e as famílias. A demanda maior que chega ao CRAS rural ainda é pela cesta básica, seja em Diamantina, São João del-Rey, mas também em Belo Horizonte. Em alguns territórios, a presença das representações e práticas assistencialistas está mais vívida e, com ela, a culpabilização do indivíduo pelo fracasso de sua trajetória.

> Tem muitas famílias que nos procuram aqui, que tão procurando cesta básica e tal, só que tão boas de trabalhar. "Ah, é que eu tenho filho...". Deixa o filho na creche. Tem tanta creche aqui, né? São famílias que eu acho que elas já acostumaram um pouco com essa questão do assistencialismo, de ajuda, né? Ficam esperando, acomodaram por causa do Bolsa Família. (Coordenadora CRAS. Entrevista realizada em Diamantina no dia 18/5/2015)

Por outro lado, tem-se que os laços que se criam a partir do trabalho socioassistencial têm o potencial de descortinar possibilidades, calçar caminhos, abrir janelas. E por meio desse laço, estabelecido a partir de uma demanda manifesta (uma cesta, um conselho), pode-se ou não trabalhar outras demandas que se tornam visíveis. Para que esse processo ocorra, o papel da equipe técnica é fundamental. Talvez resida aí, no compromisso e competência da equipe técnica, boa parte do segredo da alquimia ou dos processos de produção de efeitos da política.

Mas é importante ressaltar que os serviços socioassistenciais podem oferecer apoio e suporte, podem fazer com que as mulheres "tenham com quem contar". Isso não é pouco, mas não basta. A superação estratégica da pobreza e privações exige um compromisso do conjunto das políticas públicas, um esforço consistente do governo para nortear intervenções a partir de critérios político-normativos para definição das necessidades sociais,

o que remete a direitos, o que não permite gradações.

REFERÊNCIAS

Alwang, J., Siegel, P. B., & Jorgesen, S. (2001). *Vulnerability: A view from different disciplines* [Social Protection Discussion Paper Series n. 0115]. World Bank.

Busso, G. (2001, Junio 20-21). *Vulnerabilidad social: Nociones e implicancias de políticas para Latinoamérica a inicios Del siglo XXI.* Seminario Internacional "Las diferentes expresiones de la vulnerabilidad social en América Latina y el Caribe". Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago, Chile.

Glennerster, H., Lupton, R., Noden, P., & Power, A. (1999). *Poverty, social exclusion and neighbourhood: Studying the area bases of social exclusion* [Case Paper 22]. London School of Economics, Centre for Analysis of Social Exclusion. London School of Economics and Political Science, London, UK.

Kaztman, R. (1999) Marco conceptual sobre activos, vulnerabilidad y estructura de oportunidades. In R. Kaztman, *Activos y estructuras de oportunidades: Etudios sobre as raíces de la vulnerabilidad social en Uruguay*. Montevideo: Cepal.

Kaztman, R., & Filgueira, C. (1999). *Marco conceptual sobre activos, vulnerabilidad y estructura de oportunidades*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe-Cepal. Oficina de Montevideo. LC/MVD/R.176.Rev.1.

Kleinman, M. (1998). *Include me out? The new politics of place and poverty* [Case Paper 11]. London School of Economics, Centre for Analysis of Social Exclusion.

Lupton, R., & Power, A. (2002). Social exclusion and neighbourhoods. In J. Hills, J. Le Grand, & D. Piachaud (Eds.), *Understanding social exclusion* (pp. 118-140). Oxford, UK: Oxford University Press.

Moser, C. (1998) The asset vulnerability framework: Reassessing urban poverty reduction strategies. *World Development*, 26(2), 1-19.doi:10.1016/S0305-750X(97)10015-8

Raczynski, D. (2002). *Equidad, inversion social y pobreza: Innovaren como se concibe, diseña y gestionalas politicas y los programas sociales.* Mimeo. Documento preparado para el Seminario Perspectivas Innovativas en Política Social. Desigualdades y Reducción de Brechas de Equidad, Mideplan – Chile: Cepal.

Rego, W. D. L., & Pinzani, A. (2013). *Vozes do Bolsa Família.* São Paulo, SP: Unesp.

Richardson, L., & Mumford, K. (2002). Community, neighbourhood, and social infrastructure. In J. Hillset al. (Eds.), *Understanding social exclusion* (pp. 202-225). Oxford, USA: Oxford University Press.

Sen, A. (2010). *Desenvolvimento como liberdade* (Tradução Laura Teixeira Motta). São Paulo, SP: Companhia das Letras.

Torres, H. da G., & Marques, E. (2004). Políticas sociais e território: Uma abordagem metropolitana. *São Paulo Perspectiva,* 18(4), 28-38. doi:10.1590/S0102-88392004000400005

A PRIMEIRA INFÂNCIA NA CIDADE DE SÃO PAULO: O CASO DA IMPLEMENTAÇÃO DA SÃO PAULO CARINHOSA NO GLICÉRIO

EARLY CHILDHOOD IN THE CITY OF SÃO PAULO: THE IMPLEMENTATION OF SÃO PAULO CARINHOSA PROGRAM IN GLICÉRIO

LA PRIMERA INFANCIA EN LA CIUDAD DE SAN PABLO: EL CASO DE LA IMPLEMENTACIÓN DE SAN PABLO, LA CARIÑOSA EN GLICÉRIO

RESUMO

Esse artigo discute desafios na implementação da política municipal para o desenvolvimento integral da primeira infância na cidade de São Paulo, conhecida como "São Paulo Carinhosa". O artigo baseia-se na avaliação da implementação dessa política em uma região vulnerável e central do município, o Glicério, combinando estratégias metodológicas qualitativas e quantitativas. Em termos analíticos, defende-se a importância das avaliações de processo, e não somente de resultados e impacto, em particular no caso de políticas com complexos arranjos de coordenação e implementação. Pretende-se contribuir tanto para a discussão acerca da importância e dos desafios da avaliação de políticas municipais quanto para problematizar dimensões da implementação que devem ser consideradas no aperfeiçoamento de agendas intersetoriais, tal como a proteção integral da primeira infância.

PALAVRAS-CHAVE: Avaliação de políticas, implementação, primeira infância, intersetorialidade, São Paulo Carinhosa.

Renata Mirandola Bichir[1 2]
renatabichir@gmail.com
ORCID: 0000-0003-3111-2390

Ana Estela Haddad[3]
anaeestelahaddad@gmail.com
ORCID: 0000-0002-0693-9014

Gabriela Spanghero Lotta[4 2]
gabriela.lotta@gmail.com
ORCID: 0000-0003-2801-1628

Telma Hoyler[5 2]
telmahoyler@gmail.com
ORCID: 0000-0003-2372-7264

Pamella Canato[1 2]
pamellacanato@gmail.com
ORCID: 0000-0001-7848-9027

Eduardo Cesar Leão Marques[6 1]
ecmarq@uol.com.br
ORCID: 0000-0001-5569-858X

[1] Universidade de São Paulo, Escola de Artes, Ciências e Humanidades, e Centro de Estudos da Metrópole, São Paulo, SP, Brasil
[2] Centro de Estudos da Metrópole, São Paulo, SP, Brasil
[3] Universidade de São Paulo, Faculdade de Odontologia, São Paulo, SP, Brasil
[4] Fundação Getulio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil
[5] Universidade de São Paulo, Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas, São Paulo, SP, Brasil
[6] Universidade de São Paulo, Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas, São Paulo, SP, Brasil

Submetido 03.11.2017. Aprovado 12.11.2018
Avaliado pelo processo de *double blind review*
DOI: http://dx.doi.org/10.12660/cgpc.v24n77.72695

Esta obra está submetida a uma licença Creative Commons

ABSTRACT

This article discusses the challenges of implementing the Municipal Policy for Early Childhood Development in the City of São Paulo, known as "São Paulo Carinhosa". Combining quantitative and qualitative strategies, the article is based on a process evaluation of this policy in a vulnerable neighborhood in central São Paulo. Analytically, the importance of process evaluations (beyond results and impact) is emphasized, particularly in the context of new policy agendas, with complex coordination and implementation arrangements. The article intends to contribute with both the discussion about the importance and the challenges of the evaluation of municipal policies and with the analysis of implementation features that should be considered in the improvement of intersectoral agendas.

KEYWORDS: *Policy evaluation, implementation, early childhood, intersectoriality, São Paulo Carinhosa.*

RESUMEN

Este artículo discute los desafíos de la implementación de una agenda nueva en la ciudad de San Pablo, la Política Municipal para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia en la Ciudad de San Pablo, conocida como "São Paulo Carinhosa" (San Pablo, la cariñosa). El artículo se basa en la evaluación de la implementación de esta política en una región vulnerable y central del municipio, combinando estrategias cuantitativas y cualitativas. En términos analíticos, se defiende la importancia de las evaluaciones de proceso, no solo de resultados e impacto, en particular en el contexto de nuevas agendas de políticas, con complejos arreglos de coordinación e implementación. El artículo pretende contribuir para la discusión acerca de la importancia y los desafíos de la evaluación de políticas municipales y para problematizar dimensiones de la implementación que deben ser consideradas en el perfeccionamiento de agendas intersectoriales, tal como la protección integral de la primera infancia.

PALABRAS CLAVE: *Evaluación de políticas, implementación, primera infancia, intersectorialidad, São Paulo Carinhosa.*

INTRODUÇÃO

O tema do desenvolvimento integral da primeira infância – período entre 0 e 6 anos incompletos – vem ganhando centralidade nas agendas governamentais, com destaque para o programa federal Brasil Carinhoso e diversas experiências municipais e estaduais. A despeito de diferentes desenhos institucionais, objetivos e arranjos de implementação, muitos desses programas baseiam-se na perspectiva de articulação intersetorial, incluindo áreas como saúde, educação, segurança alimentar e nutricional, assistência social, entre outras.

No caso do município de São Paulo, ações com o objetivo de promover o desenvolvimento integral – físico, motor, cognitivo, psicológico e social – de crianças com idade entre 0 e 6 anos ganharam centralidade na política municipal da primeira infância da cidade de São Paulo, conhecida como "São Paulo Carinhosa", institucionalizada por meio do Decreto n.º 54.278, de 28 de agosto de 2013, e implementada até o final da gestão Fernando Haddad (PT, 2013-2016). Esta política visava a valorizar a primeira infância e promover mudança de valores relacionados a essa etapa do desenvolvimento por meio de ações intersetoriais, transversais e prioridade para territórios e populações vulneráveis. Um dos territórios prioritários foi o Glicério, na região central, escolhido pela elevada concentração de crianças vivendo em condições precárias, particularmente em cortiços ou pensões.

Entre junho e dezembro de 2016, foi realizada por equipe do Centro de Estudos da Metrópole uma avaliação da implementação da política no Glicério, a partir de uma combinação de métodos e técnicas de pesquisas. Conforme estabelecido na literatura de avaliação de

políticas públicas (Jannuzzi, 2011; Bamberger, 2012), dada a complexidade de certos objetos de estudo – como ações intersetoriais visando ao desenvolvimento integral da primeira infância –, é importante combinar diferentes estratégias metodológicas. O foco da avaliação era a caracterização do arranjo de implementação da política, seus desafios, suas potencialidades e possibilidades de replicação em outros contextos da cidade.

Levando a sério a estabelecida ideia de que contextos de implementação importam (Faria, 2012; Arretche, 2001), foi realizada uma caracterização preliminar do Glicério, incluindo a delimitação de um perímetro para a realização do estudo, conforme será detalhado. Essa caracterização baseou-se na revisão de literatura sobre esse território (Kohara, 2009; Canton, 2007; Seo, 2009) e na análise de dados secundários do Censo Demográfico de 2010, bem como dados disponibilizados por órgãos públicos. Foram construídos, a partir do censo, indicadores socioeconômicos e demográficos visando a entender o perfil geral das famílias residentes no Glicério. Também foi mapeada a disponibilidade de equipamentos públicos no bairro.

A segunda e principal etapa foi a análise da implementação das ações da São Paulo Carinhosa. Foram analisados documentos públicos, balanços de gestão e publicações oficiais sobre o programa. A equipe da pesquisa também participou de eventos e reuniões sobre o programa. Essas atividades foram essenciais tanto para compreender as demandas da população local e as ações realizadas, quanto para estabelecer contatos com lideranças locais e atores da gestão pública que foram entrevistados.

Adicionalmente, foram realizadas entrevistas em profundidade a partir de roteiros semiestruturados que buscavam cobrir diferentes aspectos da implementação da política no Glicério. Nessas entrevistas, foram abordados burocratas e gestores de alto, médio e baixo escalão, agentes implementadores e também coletivos e organizações atuantes no Glicério. Todas as conversas foram gravadas e contaram com termo de consentimento livre e esclarecido, sendo preservada a identidade dos entrevistados. Também foram conduzidos dois grupos focais. Um deles com agentes implementadores da área da saúde, com objetivo de explorar percepções sobre o Glicério, sobre a primeira infância e sobre as ações da São Paulo Carinhosa. O segundo grupo envolveu famílias que residem no Glicério (participantes e não- participantes das ações da política) e o objetivo foi explorar suas percepções sobre o bairro, sobre a primeira infância e sobre as ações da política, incluindo percepções sobre efeitos das ações desenvolvidas.

Este artigo sintetiza os principais achados dessa avaliação e procura discutir a implementação da política, articulando tanto a perspectiva de seus gestores quanto a dos avaliadores. Eventuais divergências de perspectivas serão explicitadas sempre que pertinente. O artigo está organizado em quatro seções, além desta introdução. A primeira seção apresenta o referencial analítico, com destaque para desafios de avaliar a implementação de políticas intersetoriais e transversais. A segunda seção apresenta o processo de definição da agenda da primeira infância na cidade de São Paulo, com ênfase às escolhas adotadas no programa. Na terceira seção, são apresentados os princi-

pais resultados da avaliação realizada no Glicério e, por fim, a quarta seção sintetiza os principais aprendizados.

DESAFIOS DA AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS INTERSETORIAIS E TRANSVERSAIS

As avaliações de implementação ou de processo, nos termos de Jannuzzi (2011), justificam-se pela necessidade de compreender aspectos dinâmicos de uma determinada intervenção, ou seja, especificar como ocorre essa fase da 'vida' de um programa na qual são desenvolvidas as atividades pelas quais se pretende que os objetivos, tidos como desejáveis, sejam alcançados" (Arretche, 2001, p. 47). Esse tipo de avaliação permite identificar os principais fatores que contribuem ou impedem que os objetivos previstos pelos decisores sejam alcançados ou não, analisando contextos de desenvolvimento do programa; grau de convergência ou divergência entre expectativas dos formuladores e perspectiva dos implementadores; adesão da população afetada, entre outros aspectos.

No âmbito da implementação, importa analisar os fluxos de informação e interação entre os diversos setores envolvidos, as condições de acesso do público-alvo às ações do programa, bem como sua operacionalização, em particular em programas recentes e não consolidados. Autores como Jannuzzi (2011) e Mokate (2002) alertam para a importância da consideração da "avaliabilidade" de um programa, seu grau de maturidade e consolidação institucional, para evitar avaliações precoces e equivocadas.

O ponto central, em uma avaliação de processo, é não assumir que as prescrições previstas nos normativos que regulam qualquer programa serão implementadas tal como previsto. Pelo contrário, como alerta Arretche (2001), é essencial considerar tanto as contingências da formulação – as diferentes formas de organização e níveis de complexidade dos processos decisórios, os limites informacionais, bem como processos de negociação entre os atores relevantes – como também as contingências da implementação. Entre estas, destacam-se as perspectivas dos agentes implementadores – os quais, muitas vezes, não participam do processo decisório inicial e podem ter outros referenciais e valores (Lipsky, 1980), sendo necessários adaptações e ajustes. Outros tipos de adaptações decorrem de características locais que nem sempre podem ser antecipadas, tais como perfil e recursos disponíveis para os implementadores, perfil e expectativas do público-alvo, modos de interação entre as organizações atuantes num determinado território, entre outros aspectos.

Assim, a intenção de uma avaliação, especialmente de processo, não é somente constatar uma eventual distância entre objetivos formulados e processos de implementação, mas sim entender as razões dessa distância. Como alerta Arretche (2001), é importante investigar desafios e estrangulamentos alheios à vontade dos agentes e que podem comprometer os objetivos inicialmente traçados.

Especialmente em intervenções que implicam o envolvimento de diferentes setores governamentais, como a São Paulo Carinhosa, é importante analisar as condições de sua implementação. No caso dessa política, por vezes há uma linha tênue entre a intersetorialidade e a transversalidade, sendo, por-

tanto, importante abordar esses conceitos e considerar os desafios implicados na sua implementação.

Ainda há disputas conceituais em torno de termos como "intersetorialidade" e "transversalidade". Enquanto alguns autores utilizam os termos de modo intercambiável (Veiga & Carneiro, 2005), outros os diferenciam cuidadosamente (Cunill-Grau, 2005, 2014; Serra, 2005). Segundo Cunill-Grau (2014), a intersetorialidade implica algum grau de transformação nas relações interorganizacionais; por sua vez, a transversalidade não implica substituir as estruturas setoriais existentes, mas sim introduzir novos pontos de vista, linhas de trabalho e objetivos em diferentes setores. Em síntese, a transversalidade seria um "instrumento intraorganizativo", com a introdução de novos temas relacionados com a proteção de direitos e que não corresponderiam aos objetivos específicos de um setor ou organização, mas que devem ser assumidos por todos (tais como gênero, raça, entre outros). Por sua vez, Serra (2005) defende a importância da superação da tradicional organização administrativa em setores na direção de uma perspectiva transversal de gestão de políticas, especialmente no caso de ações para grupos sujeitos a múltiplas vulnerabilidades e/ou discriminações, como mulheres, idosos, pessoas com deficiência, entre outros.

É ponto relativamente pacífico na literatura que os chamados "problemas complexos" (aqueles causados por mais de um fator e explicados por múltiplas dimensões) demandam abordagem integral – isto é, para além de perspectivas setoriais e fragmentadas, considerando diferentes saberes e possibilidades de intervenção – e algum grau de superação da fragmentação das estruturas administrativas tradicionais (Costa & Bronzo, 2012; Veiga & Carneiro, 2005; Serra, 2005). Nesse sentido, as abordagens intersetoriais e transversais seriam, normativamente, as mais adequadas para lidar com a complexidade e a multidimensionalidade desses problemas.

Entretanto, a literatura também reconhece que há desafios na implementação desses arranjos, sejam eles intersetoriais ou transversais. A discussão da intersetorialidade como uma estratégia de gestão surge no contexto dos debates sobre a reforma do Estado e sobre os novos modelos de gestão pública no Brasil e em outros países da América Latina (Cunill-Grau, 2014; Costa & Bronzo, 2012). Segundo Bronzo (2007), o debate ganha força no bojo da discussão sobre inovações na gestão pública, no confronto entre estruturas hierarquizadas e verticais e os novos objetivos, novas demandas, temáticas e novos problemas colocados na agenda pública; diante da necessidade de novas respostas, a intersetorialidade coloca-se como uma das alternativas possíveis. Alguns autores chegam mesmo a destacar a ideia de um continuum de intersetorialidade, variando desde a articulação e coordenação de estruturas já existentes até uma forte articulação com criação de novos arranjos institucionais (Veiga & Bronzo, 2014), em polos que poderiam ser classificados como intersetorialidade de baixa ou de alta intensidade, nos termos de Cunill-Grau (2014).

Há diferentes formatos institucionais para obter articulação intersetorial, com distintas consequências. A perspectiva de trabalho intersetorial implica mais do que justapor projetos que continuem sendo formulados

e realizados setorialmente (Inojosa, 2001). Mesmo quando a perspectiva é menos ambiciosa em termos de transformações institucionais, como no caso da transversalidade, os desafios da implementação não são menores (Serra, 2005). Serra alerta-nos que desenhos transversais de políticas podem trazer mais problemas do que soluções, defendendo, então, que a transversalidade seja utilizada como instrumento específico para resolução de determinados problemas públicos, e não como panaceia mobilizada de modo vago nos discursos políticos.

Tanto nos materiais de divulgação do programa como no Decreto n.º 54.278/2013, que criou a São Paulo Carinhosa, é possível notar que o desenho da política tinha expectativas de coordenar ações públicas intersetoriais, visando a promover a abordagem integral da temática da primeira infância por meio da articulação de atores do poder público e do envolvimento das famílias para viabilizar a garantia de direitos, especialmente dando prioridade a "territórios e populações em situação de maior vulnerabilidade social". Por outro lado, na avaliação de implementação, foi possível verificar que boa parte das estratégias adotadas se aproximou mais da perspectiva da transversalidade, da promoção do tema da primeira infância em diferentes agendas setoriais, conforme será discutido.

Na avaliação realizada, foi importante analisar o grau de envolvimento prévio de cada setor de política, organizações e atores com a temática da primeira infância e as transformações eventualmente ocorridas depois do advento do programa. A análise empírica demonstrou que há uma variação significativa no envolvimento dos setores de governo com o programa, no seu grau de articulação e também em que medida a temática da primeira infância ganhou corpo dentro das agendas setoriais.

Outro conceito recorrentemente imbricado ao conceito de intersetorialidade é o de território. Há grandes expectativas de articulação entre agentes implementadores de diferentes agendas setoriais em territórios específicos (Koga, 2011). Diferentes desenhos de programas têm a expectativa de integrar ações a partir da definição de um território comum de intervenção. Entretanto, não basta definir territórios prioritários; há uma série de condições que podem afetar o grau de articulação de ações.

A operação da intersetorialidade pressupõe um processo de coordenação de atores em diferentes organizações. Analisar a atuação destes atores, sua coordenação e articulação foi uma das linhas analíticas para compreender a implementação do programa. Os processos de coordenação podem ocorrer em diferentes níveis da administração pública e envolver articulação entre distintas camadas da burocracia: o alto escalão, o médio escalão e a burocracia da ponta.

O alto escalão é composto pelos primeiros níveis hierárquicos da administração pública. Sua principal função é formular, junto com políticos, outros burocratas e atores, as diretrizes das políticas. Espera-se que o alto escalão seja capaz de estabelecer diretrizes coordenadas entre diferentes setores a partir de articulações construídas conjuntamente. O alto escalão é marcado por uma diferença entre a hierarquia formal e a prática, sendo que determinadas pastas conseguem ter maior capacidade de imposição de

sua agenda pela prioridade ou legitimidade dada a ela pelo governante (Abers & Keck, 2015; Pires, 2015; Lotta & Favareto, 2016). Como será discutido, a vinculação da São Paulo Carinhosa ao gabinete do prefeito e à primeira-dama Ana Estela Haddad foram elementos importantes de legitimação dessa política.

Por sua vez, a burocracia de médio escalão é composta pelos gerentes e coordenadores de setores, programas ou projetos. Uma vez que estão entre o nível da política e o nível operativo, sua principal função é traduzir diretrizes políticas em decisões operacionais (Cavalcante & Lotta, 2015), com características relacionais e articuladoras (Huising & Silbey, 2011). Nesse sentido, tornam-se atores centrais nos processos de coordenação e promoção da intersetorialidade, na medida em que interagem com redes internas e externas ao serviço, influenciam a construção de relações com outros gestores e entre o alto escalão e os burocratas implementadores (Lotta, Pires, & e Oliveira, 2014). Essas interações ocorrem num duplo sentido, horizontalmente – com pares –, e verticalmente, com superiores e subordinados (Pires, 2015) e ainda atores não estatais (Kuratko, Ireland, Covin, & Hornsby, 2005; Keiser, 2010). Como apontam Lotta, Pires e Oliveira (2015), a posição central dos burocratas de médio escalão permite criar e regular relações entre diferentes organizações, o que lhes confere capacidades estratégicas de construir articulações. No caso da São Paulo Carinhosa, a articulação entre diferentes gestores de equipamentos foi um elemento importante na coordenação entre distintos setores no território.

Por fim, há o terceiro nível da burocracia, os implementadores, incluindo tanto aqueles que estabelecem relações diretas com os usuários (burocratas de nível de rua) como burocratas que ficam nos bastidores (back office estudados por Hoyler e Campos, 2018). Há já uma vasta literatura demonstrando a importância desses burocratas na implementação das políticas, seja porque são eles que "constroem a imagem do Estado" (Lipsky, 1980), seja porque são a face menos controlável e responsiva da política (Hupe & Hill, 2007), seja porque são os que determinam a acessibilidade e têm impacto nos direitos dos cidadãos (Lipsky, 1980, Dubois, 1999). Esses burocratas podem ser relevantes em processos de coordenação ao menos de duas maneiras. A primeira delas é a capacidade de estabelecerem e participarem de articulações no processo de implementação, costurando relações entre diferentes atores e setores (Pavez, 2006, Lotta, 2015; Gutierres, 2015). Na São Paulo Carinhosa, a articulação intersetorial foi obtida por meio das relações estabelecidas entre professores, agentes comunitários, assistentes sociais, burocratas da subprefeitura com relações entre si e com atores de fora do Estado.

Uma segunda dimensão tem que ver com o conteúdo das políticas que implementam, seus conhecimentos e suas decisões gerenciais. É importante investir em formação interdisciplinar e também na definição de práticas intersetoriais para permitir a entrega articulada da política, superando barreiras em prol de um olhar mais integral para os problemas e para suas soluções (Cunill-Grau, 2014; Costa & Bronzo, 2012). Na São Paulo Carinhosa, o investimento na formação e capacitação dos Agentes Comunitários de Saúde (ACSs) foi um dos exemplos

em que se avançou em termos da intersetorialidade a partir da promoção de novos tipos de conhecimento.

A FORMAÇÃO DA AGENDA E DO ARRANJO DE COORDENAÇÃO DA SÃO PAULO CARINHOSA

Embora este artigo apresente o processo avaliativo realizado em apenas um dos territórios considerados prioritários pela política, é relevante contextualizar em linhas gerais o surgimento, a concepção e as diretrizes nacionais e internacionais que nortearam a São Paulo Carinhosa.

No plano internacional, procurou-se seguir as diretrizes do plano estratégico do Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef/2014-2017). Este plano defende avanços no direito de toda criança, especialmente as que se encontram em situação de maior desvantagem, de ser protegida em diferentes áreas prioritárias: saúde; acesso à água, rede de esgoto e higiene; proteção do HIV/AIDS; proteção contra a violência, o abuso e a exploração; educação de qualidade; nutrição, redução da pobreza e da exclusão social.

No plano nacional, a Constituição Federal de 1988 (Art. 227) e o Estatuto da Criança e do Adolescente preveem que a responsabilidade por assegurar o direito ao pleno desenvolvimento na infância e na adolescência deve ser compartilhada pelo Estado, pela sociedade e pela família. A tradução dessa responsabilidade tem variado em termos setoriais.

Entre as referências nacionais, diretrizes dos Ministérios da Educação (MEC), do Desenvolvimento Social (MDS) e da Saúde (MS) estimularam o desenvolvimento incremental de uma agenda voltada à primeira infância em São Paulo. Esse processo foi descrito nas entrevistas realizadas com gestores de alto escalão do programa e está relatado em detalhes no livro organizado por Haddad (2016). A política nacional implementada pelo MEC a partir da Emenda Constitucional n. 53/2006, destacou uma abordagem sistêmica e integrada, incluindo o atendimento à faixa etária de 0 a 3 anos pelo sistema educacional, passando a garantir o financiamento federal para a educação básica como um todo. A decisão baseou-se ainda em estudos científicos sobre o desenvolvimento da arquitetura cerebral e de como os bebês aprendem nesse período da vida (tais como Shonkoff, RIchter, Van Der Gaag, & Bhutta, 2012; Shonkoff, Radner, & Foote, 2016) bem como em evidências científicas de diversas áreas do conhecimento sobre o processo de ensino-aprendizagem, e nas análises de séries históricas de desempenho escolar e alfabetização (Campos, Fullgraf, & Wiggers, 2006).

Mesmo com avanços decorrentes do Programa Bolsa Família, em 2011 as crianças de 0 a 6 anos continuavam sendo o grupo etário mais exposto à pobreza e com os menores índices de acesso à educação e com maior risco de desnutrição (Shonkoff et al., 2012; Campello, 2016). Esses dados, aliados aos estudos da neurociência comprovando a importância fundamental desta etapa do desenvolvimento infantil e a grande influência das condições ambientais e experiências pessoais, levaram, em 2012, à criação da ação Brasil Carinhoso, que, vinculada ao Plano Brasil sem Miséria, implicava uma perspectiva de atenção integral nos eixos

de renda, educação e saúde. Esse programa federal foi uma grande inspiração para a política municipal, como o próprio nome adotado denota.

Esses foram os principais antecedentes que influenciaram a criação da política "São Paulo Carinhosa" no município de São Paulo. Uma vez instituída a prioridade da pauta da primeira infância na agenda municipal, o processo de formulação da política foi desenvolvido no âmbito de um Comitê Gestor composto por 14 dos 27 secretários municipais de diferentes pastas, com a coordenação da primeira-dama, e diretamente vinculado ao Gabinete do prefeito. Duas estratégias principais foram empregadas para dar corpo à política, articulando setores e saberes e não partindo de um desenho de política com contornos previamente definidos no âmbito da coordenação.

Uma das estratégias, para dentro da gestão, consistiu na identificação das possibilidades de prioridade da infância no Programa de Metas do governo. Coube a cada secretaria apontar quais metas, dentre as 123 prioritárias, poderiam incidir sobre a infância e em especial sobre a primeira infância, de modo a se incorporarem à São Paulo Carinhosa. Embora o município já contasse com o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA), bem como com o Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (FUMCAD), em 2013 foi criada ainda a Coordenação da Criança e do Adolescente na estrutura organizacional da gestão, junto à criação da Secretaria Municipal de Direitos Humanos (SMDH). A criação dessa coordenação foi importante para dar visibilidade e espaço institucional para políticas municipais que incidem sobre essa faixa etária. E tal coordenação passou a mediar a articulação das demais secretarias com representação no CMDCA, unificando a atuação da gestão municipal nesse espaço de participação social.

A segunda estratégia implicou o mapeamento de experiências estatais e/ou em parceria com a sociedade civil que incidiam sobre a primeira infância, tanto no caso brasileiro como internacionalmente (Haddad, 2016). Foi considerada, por exemplo, a Estratégia Brasileirinhas e Brasileirinhos Saudáveis, implementada em capitais de diferentes regiões do país, pelo Ministério da Saúde a partir de 2011. Internacionalmente, foram analisadas experiências da França – Caisse Nacionale de Alllocations Familiales –; Family Nurse Partnership Program, na Inglaterra; e Head Start, nos EUA. Tanto esses estudos como o Mapa da Exclusão e Inclusão Social (MEIS) dos territórios da cidade de São Paulo, coordenado pela PUC-SP em parceria com o INPE, ressaltavam a importância da atenção a territórios vulneráveis. De modo a dar prioridade a crianças em situação de maior vulnerabilidade social e territórios da cidade com os piores indicadores de saúde e de educação envolvendo a primeira infância, foram selecionados os seguintes distritos: Cidade Tiradentes, Guaianases, Itaim Paulista e Iguatemi, na Região Leste; Brasilândia, na Região Norte; Grajaú, na Região Sul; Sé, na Região Centro-Oeste; e Brás, na Região Sudeste (Haddad, 2016).

Essas estratégias resultaram em uma política com combinação de ações dirigidas para a primeira infância em todo o território da cidade, por meio de medidas abrangentes e ações focalizadas nos territórios prioritários, considerando demandas locais específicas.

Algumas das ações mais amplas e transversais visaram a promover o tema da qualidade de vida na primeira infância em múltiplas dimensões e setores. Por exemplo, no decreto que criou o Procon municipal (Decreto n.º 56.871, de 15 de março de 2016), foi estabelecida a atribuição de monitorar e desestimular a publicidade infantil abusiva e a publicidade mercadológica voltada à criança e ao adolescente. O mesmo decreto estabeleceu que recursos do Fundo Municipal de Defesa do Consumidor fossem aplicados em eventos educativos, culturais e científicos visando à primeira infância. Também foram sancionadas a Lei municipal n.º 16.161/2015, que multa quem proibir mães de amamentar em lugar público, e a Lei municipal nº. 16.387/2016, que determina a oferta de brinquedos adaptados ao uso de crianças com deficiência em parques e áreas de lazer infantil, públicos e privados. Todas essas medidas relacionam-se com diferentes dimensões da qualidade de vida na infância e foram fomentadas a partir da definição de dar prioridade a esse público promovida pela São Paulo Carinhosa (Haddad, 2016).

Outras ações para a primeira infância envolveram parcerias setoriais e entre níveis de governo. Na área da saúde, o Ministério da Saúde manifestou, em 2013, interesse em apoiar ações experimentais envolvendo visitas domiciliares para apoio às famílias na promoção do desenvolvimento infantil integral (Haddad, 2016). Começou então a ser implementada pela São Paulo Carinhosa, com o apoio do MS, a visita domiciliar. A partir de indicadores de vulnerabilidade social utilizados pela Estratégia de Saúde da Família, foram definidos os seguintes critérios de seleção das famílias para receberem a visita: gestantes e crianças de 0 a 3 anos de idade; famílias em situação de extrema pobreza cadastradas no Bolsa Família; recém-nascidos prematuros ou de baixo peso; crianças com deficiência, asfixia perinatal grave, infecções congênitas; famílias com situação de violência; mães com dependência de álcool ou outras drogas, depressão maternal; adolescentes grávidas; e mães com baixa escolaridade.

Para promover a temática da primeira infância, foram realizados 13 seminários de sensibilização dos profissionais de saúde, dos quais participaram 1.934 profissionais, sendo 1.539 ACSs, 265 enfermeiros supervisores dos ACS nas visitas e 130 profissionais dos Núcleos de Apoio à Saúde da Família (NASF). Visando a promover a intersetorialidade, também participaram dos seminários as Diretorias Regionais de Ensino (DRE), profissionais da rede municipal de educação e de assistência social. A implementação inicial envolveu 88 Unidades Básicas de Saúde (UBS) e 384 Equipes de Saúde da Família (ESF) (Haddad, 2016).

Na educação infantil, em que a fila de espera por vaga nos Centros de Educação Infantil (crianças de 0 a 3 anos) chegava a aproximadamente 120 mil, foram efetivamente criadas ao longo de quatro anos de gestão 106 mil vagas. Adicionalmente, estabeleceu-se, a partir de 2014, a fila social: as crianças mais vulneráveis, identificadas a partir do cadastro único, passaram a ter prioridade na fila por vaga nos CEIs. Esta medida, tomada conjuntamente pela assistência social e pela educação, permitiu também que fossem matriculados em CEIs todos os bebês e as crianças de 0 a 3 anos destituídos do poder familiar e aguardando adoção, vivendo nos

abrigos conveniados com a Prefeitura (Haddad, 2016).

No caso dos dez territórios prioritários, incluído o Glicério, as ações focadas foram planejadas a partir do levantamento de necessidades no território e junto à comunidade. São essas as ações que procuramos avaliar neste artigo, conforme discutido na próxima seção.

AVALIAÇÃO DA IMPLEMENTAÇÃO DA SP CARINHOSA NO GLICÉRIO: DESENHO, ESTRATÉGIAS METODOLÓGICAS E PRINCIPAIS RESULTADOS

A primeira etapa da avaliação baseou-se na articulação de ferramentas de geoprocessamento para delimitação do território com análise de indicadores socioeconômicos e demográficos construídos a partir do Censo Demográfico de 2010. O primeiro desafio metodológico foi a delimitação do perímetro do Glicério, pois os bairros de São Paulo não possuem uma delimitação oficial de suas fronteiras. A escolha baseou-se em uma combinação de critérios: a) revisão da literatura sobre o Glicério, que se mostrou insuficiente, pois as fronteiras do bairro são ampliadas ou reduzidas conforme o objeto de estudo (ver, por exemplo, as variações apresentadas em Kohara, 2009, o qual propõe uma delimitação a partir dos cortiços; Canton, 2007, focado na Operação Urbana Centro e; Seo, 2009, que delimita uma área para requalificação urbana); b) consideração de tamanho do território, fluxos, vias de circulação, além do compartilhamento de valores, referências e signos identitários entre os moradores (Cazzolato, 2005); c) delimitação que incluísse setores censitários inteiros, facilitando o uso de dados do censo demográfico; d) consideração da área de abrangência das ações da São Paulo Carinhosa. Essa combinação de critérios levou à definição de 29 setores censitários completos, em um território delimitado pelas ruas Conselheiro Furtado, do Lavapés, Carolina Augusta e da Glória.

A partir dessa delimitação, foi possível caracterizar as condições de vida no Glicério e identificar heterogeneidade de situações nesse território, o que confirma a importância do olhar espacialmente detalhado e das análises que se utilizam de Sistemas de Informações Geográficas (SIG), conforme ressaltado pela literatura (Marques & Torres, 2005; Marques, 2015; CEM, 2004).

A análise realizada indicou que esse território se destaca pela elevada presença relativa de cortiços. Dados da Sehab, referentes a 2015, indicam que o Glicério possui 92 cortiços, o que corresponde a pouco mais de 5% dos cortiços de toda a cidade e a quase 40% dos cortiços do distrito da Liberdade. A análise por setores censitários revela uma importante heterogeneidade: há alguns com elevada concentração de cortiços e outros praticamente sem este tipo de moradia. Em termos de características demográficas, dados do Censo 2010 indicavam que aproximadamente 1.190 crianças se enquadravam na categoria primeira infância, o correspondente a 7% dos moradores do bairro, pouco abaixo da porcentagem municipal de crianças nesta faixa etária (9%).

Além das condições precárias de habitação, foram identificados problemas relativos a condições viárias e acessibilidade, tais como: más condições das calçadas, sinalização insuficiente, existência de cruzamen-

tos perigosos sem sinalização adequada, etc. Todas essas dimensões, potencialmente, colocam em risco não somente as crianças residentes no local, mas a população em geral.

Considerando as condições de cobertura de serviços e infraestrutura urbana, em quase todos os indicadores analisados – coleta de lixo, abastecimento de água por rede geral, domicílios ligados à rede elétrica – o Glicério apresentava valores acima da média municipal. Uma exceção importante referiu-se ao indicador de acesso a banheiro de uso exclusivo dos moradores: enquanto no município 98,65% dos domicílios possuem banheiro exclusivo dos moradores, no Glicério apenas 88,67% têm essa característica, o que indica, provavelmente, o compartilhamento de banheiros por mais de um domicílio e/ou família, situação presente em cortiços.

Os dados do Censo Demográfico 2010 também apontaram condições de renda e escolaridade piores do que as médias municipal e da Subprefeitura da Sé – por exemplo, enquanto a renda média dos domicílios particulares permanentes no município era de aproximadamente R$ 3,3 mil, no Glicério essa média girava em torno de R$ 1,8 mil. Sobrepostas, as várias condições analisadas – precariedade viária, sanitária, piores indicadores de renda e escolaridade dos pais, entre outros – sinalizam diferentes dimensões de vulnerabilidade que não só comprometem a qualidade de vida na primeira infância no momento presente, como potencializam riscos de transmissão intergeracional de pobreza, considerando o que se sabe sobre a importância do capital educacional dos pais no desempenho escolar das crianças, por exemplo (CEM, 2016).

A segunda etapa da pesquisa, discutida em maior detalhe neste artigo, baseou-se em uma combinação de estratégias a partir de informações provenientes de legislação específica sobre o programa (Decreto Municipal n.º 54.278 de 28 de agosto de 2013), dados do programa e balanços de gestão; entrevistas com agentes públicos, organizações sociais e famílias envolvidas nas atividades; participação em eventos sobre o programa; realização de grupos focais com agentes comunitários de saúde e famílias do bairro. As atividades de campo foram realizadas entre junho e dezembro de 2016.

O território do Glicério: ações públicas e percepções dos moradores

As ações da São Paulo Carinhosa no Glicério foram motivadas por estudos e indicadores que demonstraram vulnerabilidades específicas desse território. Além do já mencionado MEIS, o qual indicou vulnerabilidades nos distritos da região central da cidade, foi ponto de partida para definição de territórios prioritários para a política um estudo realizado em 2013 sobre situações de violência sofridas na infância realizado pelo Centro de Análises Econômicas e Sociais da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS). O estudo identificou que crianças moradoras de habitações coletivas ou cortiços estão mais expostas a situações de violência, sendo essa uma das motivações para a criação de uma iniciativa específica para o bairro do Glicério.

Também foram realizadas visitas de técnicos da prefeitura ao bairro, confirmando as precárias condições de vida das crianças resi-

dentes em habitações coletivas ou cortiços, sujeitas a diversas situações de risco físico e psíquico. Identificou-se a insalubridade do ambiente, pois muitas acomodações eram impróprias e precárias, sem ventilação, sem proteção térmica, com riscos de incêndios e outros tipos de acidentes. Além disso, havia falta de privacidade, de local apropriado para o estudo, de espaços e momentos de brincar, além de exposição a um fluxo grande de pessoas. Justificava-se, assim, a importância de uma iniciativa específica da São Paulo Carinhosa para o bairro do Glicério.

A partir de mapeamento realizado por técnicos da Secretaria Municipal de Habitação (SEHAB) e da Subprefeitura da Sé, foi identificado um cortiço com grande concentração de crianças como piloto para intervenção. Representantes da SMADS conversaram com a população habitante do cortiço piloto definido para o início das intervenções e fizeram o levantamento da compatibilidade com os critérios de atendimento dos diversos programas da pasta. Assim, realizou-se o cadastramento de todos os habitantes do cortiço e sua inclusão nos programas de assistência social, como o Bolsa Família e o BPC.

À SME coube a tarefa de promover a matrícula de todas as crianças em idade escolar ainda não matriculadas na rede pública de ensino. Representantes da SEHAB, em conjunto com a Subprefeitura da Sé, realizaram a vistoria do imóvel, apontando inadequações com a Lei Moura (Lei n.º 10.928/1991), que estabelece as condições mínimas de estrutura dos cortiços. Por meio de interlocução com o Conselho Municipal de Habitação (CMH), foi obtida a aprovação da Resolução CMH n.º 61, que cria condição de prioridade para atendimento das famílias com crianças em situação de cortiço no programa Minha Casa Minha Vida.

Algumas ações ficaram restritas ao cortiço piloto, ao passo que outras buscaram atingir outros espaços do bairro. O cortiço escolhido como piloto apresentava como característica estar entre os que possuíam maior número de crianças, proporcionalmente ao número de adultos. Ao longo da implementação da São Paulo Carinhosa no Glicério, foram desenvolvidas intervenções com diferentes combinações de setores da gestão, com destaque para saúde, assistência social e educação e cultura, visando a responder às necessidades da comunidade. Os resultados da pesquisa referem-se tanto às percepções dos moradores sobre o Glicério, seus principais problemas e sobre a política implementada, quanto ao papel das intervenções do poder público e sua influência no arranjo de coordenação e implementação adotado pela São Paulo Carinhosa.

Um dos resultados é relativo às impressões e representações do que é morar no Glicério. Se, por um lado, muitos moradores destacaram as vantagens da localização central, em termos de acesso a oportunidades de emprego, serviços e amenidades da cidade, por outro lado foi possível observar certo estigma associado à vida no Glicério, reconhecido por muitos como um território violento, especialmente devido ao tráfico de drogas e a eventuais conflitos com a polícia – também objeto de temor por parte dos moradores.

Outra questão relevante em relação ao bairro referiu-se à delimitação de sua fronteira.

Lideranças comunitárias e moradores perceberam claramente o problema da não-existência de uma delimitação oficial do bairro, sendo as fronteiras do Glicério vividas e representadas de modo subjetivo por seus moradores. Do ponto de vista das demandas por serviços públicos, essa inexistência de claros contornos e a localização intermediária entre os distritos da Sé e da Liberdade gerava "jogos de empurra" entre setores administrativos. Considerando que muitas políticas sociais essenciais, como saúde, educação e assistência social, são também territorializadas segundo critérios administrativos próprios e fronteiras não-coincidentes, por vezes é difícil para os moradores saber a quem demandar atendimentos e acessos no caso das políticas sociais. O mesmo ocorreu em relação a alguns serviços urbanos.

Dentre os principais problemas ressaltados pelos moradores, destacaram-se uso e tráfico de drogas, violência, lixo não-coletado, condições de moradia nas pensões, ausência de espaços de lazer para crianças, insuficiência de vagas em creches e a baixa qualidade da atenção em alguns dos serviços públicos disponíveis, como em alguns equipamentos de saúde (ambulatório de especialidades) e da assistência social. Foram evidenciadas também dimensões de vulnerabilidade típicas dos cortiços, como elevada densidade demográfica das pensões, ausência de espaços de lazer para as crianças, compartilhamento de áreas comuns como cozinhas e banheiros, entre outras.

Considerando a gama de problemas percebidos pelos moradores, alguns estruturais e de difícil resolução por parte do poder público municipal – em particular tráfico de drogas e violência, policial e não policial –, algumas ações propostas pela São Paulo Carinhosa foram percebidas como importantes, mas paliativas.

Outra dimensão observada na pesquisa foi a grande densidade de atores locais e lideranças: redes mais ou menos articuladas entre atores distintos, tanto aqueles diretamente envolvidos na provisão de serviços para crianças, como coletivos e organizações culturais e religiosas. A despeito de eventuais disputas, essas lideranças locais reconheciam-se como potenciais parceiros e/ou atores interessados nos problemas do bairro, mesmo quando não atuavam conjuntamente de modo sistemático. Esses atores locais tinham histórico de mobilização para demandar ações do poder público, em particular nas interações com a Subprefeitura da Sé para demandar melhorias nos serviços urbanos.

A partir dessas informações sobre a percepção dos moradores e das lideranças locais e do conhecimento de como se organizavam e se articulavam, passou-se então para a análise das ações da São Paulo Carinhosa, baseadas tanto na percepção dessa população local, como na visão de gestores e atores do poder público envolvidos no projeto.

Arranjo de implementação

A avaliação demonstrou que as ações da política no Glicério foram diversificadas e excederam os objetivos iniciais – envolvendo intervenções no cortiço piloto, requalificação da infraestrutura viária, coleta de lixo, ações de saúde, educação e assistência social voltadas para a primeira infância, bem como "viradinhas culturais" e promoção de grafites.

A definição dessas ações ocorreu de modo incremental e paulatino, na interação entre burocratas de nível de rua e lideranças e coletivos locais.

No início da implementação da política no bairro, foi feita uma parceria com uma organização social atuante na região. Entretanto, essa articulação mostrou-se controversa e foi descontinuada. Por um lado, essa organização tinha experiência acumulada em metodologias de trabalho com crianças e vinha desenvolvendo ações em alguns cortiços do bairro, incluindo aquele definido para as ações piloto da política. Por outro lado, ao longo das entrevistas realizadas, ficou evidente sua desconexão em relação às principais lideranças locais e ao rico tecido associativo acima mencionado, limitando o alcance de suas ações. De todo modo, se no nível da alta gestão municipal a São Paulo Carinhosa era imediatamente associada à figura da primeira-dama, no território não foi nada incomum os moradores associarem a política com as ações da ONG, e em particular com sua coordenadora.

Em termos de escala de ação, havia a percepção, por parte das famílias entrevistadas, de que muitas ações da São Paulo Carinhosa ficaram restritas a poucas crianças residentes nos cortiços prioritários, não atingindo outras crianças residentes no Glicério.

De modo geral, a percepção da população local em relação à política no território era a de que muitas vezes a São Paulo Carinhosa se resumia a eventos como a pintura de painéis e murais, as viradinhas culturais e algumas intervenções em cortiços prioritários, percebidos pela população como ações pontuais e não como uma política continuada e rotineira. Percebiam a política como algo interessante, mas que "veio e passou".

Estrutura organizacional, financiamento e coordenação

Parte dos resultados encontrados no Glicério apresentam relações com as estratégias gerais de coordenação e implementação da São Paulo Carinhosa como um todo. Como vimos na seção anterior, o ponto de partida para o desenvolvimento do programa foi levantar em cada secretaria as prioridades em relação à infância, visando a articular ações específicas de cada setor e intervenções mais abrangentes.

Evidencia-se assim uma estratégia inicial de sensibilizar diferentes setores para o tema da primeira infância, e a construção gradual e incremental de ações articuladas para esse público, e não a tentativa de implementação de uma política com desenho previamente definido. As ações implicaram esforços de diálogo e interação entre diversas secretarias, tanto no nível do alto escalão quanto no operacional, entre os burocratas de nível de rua atuantes no Glicério, ainda que não tenham sido promovidas mudanças organizacionais nas secretarias. Nesse sentido, o programa logrou mais uma estratégia transversal do que intersetorial, de acordo com os termos empregados na literatura (Serra, 2005; Cunill-Grau, 2014).

Em termos de financiamento das ações, a despeito de ter sido constituída uma unidade orçamentária própria para execução de ações, desde 2013, vinculada à Secretaria Municipal de Governo, a estratégia de governança dos recursos obtidos não foi as-

sociada à existência dessa unidade. Diante da possibilidade de captação de recursos por meio de convênio com o MS, em uma linha programática voltada para a primeira infância, optou-se por vincular à Secretaria Municipal de Saúde (SMS) o aporte mais substantivo de recursos (total de R$ 8 milhões), visando à implementação da visita domiciliar e ao fortalecimento dos ACS como articuladores da política no território. O direcionamento desses recursos para a saúde permitiu que a nova tecnologia das visitas domiciliares, aplicada com o objetivo de promover a formação e o fortalecimento do vínculo afetivo entre o bebê, sua família e a rede social de proteção, fosse incorporada no sistema pelos profissionais do SUS, em caráter permanente, independentemente da futura continuidade da linha de financiamento (Haddad, 2016). Os dilemas sobre como organizar e gerir o orçamento são recorrentes em políticas intersetoriais e transversais, pois é necessário escolher entre ativar e/ou coordenar as agendas em pastas setoriais, ou operar com agências que entregam e executam serviços para um mesmo público e/ou um mesmo território.

A escolha da São Paulo Carinhosa procurou incentivar o olhar de cada pasta para a primeira infância, além de promover articulações entre as diversas pastas, optando-se pela não constituição de estrutura executora específica para o programa. Entre os dispositivos de governança, foi criado o Comitê Gestor e a unidade orçamentária para projetos especiais envolvendo a primeira infância. Por outro lado, foi criada na SMDH a Coordenação da Criança e do Adolescente, indicando multiplicidade de estratégias de gestão. Segundo a perspectiva dos gestores da política, nem todos os investimentos que incidem sobre a primeira infância poderiam estar concentrados na unidade orçamentária específica criada, dado que compõem sistemas estruturados e geridos, como os da educação, da saúde e da assistência social.

Alguns dos gestores entrevistados questionaram essa estratégia de governança, em particular a opção de não dispor de estrutura de execução própria, o que, na visão deles, dificultaria tanto a visibilidade da política quanto sua consolidação e continuidade em cenários de mudança política. Por sua vez, atores vinculados à coordenação do programa argumentaram que, mesmo que uma dada gestão busque diversos mecanismos disponíveis, não há garantia de continuidade ou de manutenção das prioridades estabelecidas por um futuro gestor. Mesmo estruturas administrativas podem ser alteradas, setores extintos, assim como unidades orçamentárias, conforme o entendimento político de cada gestão.

Em linha com o que é defendido pela literatura (Cunill-Grau, 2014), a existência de uma fonte de autoridade com clara legitimidade no alto escalão foi importante para a consolidação do tema na agenda municipal e mesmo na coordenação intersetorial de alto escalão. Entretanto, a associação entre a São Paulo Carinhosa e a figura de Ana Estela Haddad é vista ao mesmo tempo como uma vantagem – em termos de obtenção de apoio de diferentes secretários para a temática e possibilidade de costura política dessa agenda no alto escalão municipal – e como uma desvantagem, um obstáculo à institucionalização da política, para além da figura da primeira-dama, e com riscos associados ao perfil dessa figura em gestões futuras.

Em termos de arranjo de coordenação, foram encontradas estratégias formais rotineiramente adotadas em programas intersetoriais e também relações informais entre atores situados nos vários níveis da burocracia. Em termos formais, o Comitê Gestor, composto por 14 secretários, tinha como objetivos legitimar e dar visibilidade para o tema da primeira infância nas agendas setoriais, bem como facilitar a criação e implementação de iniciativas envolvendo secretarias de forma integrada. Embora essa opção deliberada de legitimação política do tema da primeira infância por meio do envolvimento do alto escalão municipal tenha sido exitosa, segundo a percepção dos entrevistados o Comitê teve pouca relevância operacional, papel cumprido por outros níveis da burocracia. A escolha de uma estrutura menos intensa em atividades, ou seja, privilegiar um espaço de deliberação e não de execução da política foi a estratégia pensada para mobilizar os secretários sem sobrecarregá-los, maximizando apoio às ações prioritárias. A decisão pela atuação no Glicério, por exemplo, foi tomada no âmbito do Comitê Gestor, abrindo portas nas secretarias para obtenção de dados sobre a região.

As entrevistas com gestores demonstraram a importância das redes de relações entre gestores de alto escalão das diferentes secretarias e do papel mobilizador da primeira-dama na dinamização de agendas e ações vinculadas à primeira infância. Entretanto, em algumas pastas, a articulação entre os níveis de alto escalão não foi suficiente para determinar e disseminar os objetivos e as ações da São Paulo Carinhosa aos outros níveis da burocracia. Um exemplo foi a assistência social, cuja atuação no âmbito da São Paulo Carinhosa ficou bastante centrada na figura da secretária e em alguns assessores, sobretudo a discussão sobre a fila social para Centros de Educação Infantil. No Glicério, a articulação entre assistência social, educação e saúde foi apontada como relevante, ainda que pudesse ser potencializada.

Estratégia incremental

Houve vantagens e desvantagens na estratégia incremental adotada, com reuniões com secretários, identificação de prioridades e ajustes na implementação por meio de interações entre agentes públicos e entre esses e a população residente no bairro.
Por um lado, teve como vantagem maior adesão dos atores relevantes, ao evitar confrontos diretos com outras prioridades definidas setorialmente. Essa estratégia respeitou as capacidades institucionais já disponíveis em cada setor, evitando sobrecarga e potencializando ações existentes, que passaram a ser redirecionadas para o público de 0 a 6 anos incompletos e/ou para o território do Glicério.

Por outro lado, houve baixa clareza em relação aos objetivos centrais e contornos da política, o que afetou tanto as relações entre as secretarias para a coordenação das ações, quanto a mobilização dos níveis burocráticos diretamente relacionados com a implementação do programa. A relativa morosidade na definição dos cursos de ação, no espaço de tempo de uma gestão, pode acarretar em projetos não concluídos e dependentes de costuras e negociações com a próxima administração para garantir sua continuidade.

Exemplificam essa estratégia incremental as visitas domiciliares, em particular o reforço da Estratégia Saúde da Família, ao invés de desenvolvimento de um novo modelo de atenção à saúde das crianças. As visitas domiciliares visavam tanto à maior articulação entre profissionais de diferentes áreas – como saúde, educação e assistência social –, quanto ao fortalecimento de vínculos entre esses profissionais e as famílias. Na avaliação realizada, observamos que anteriormente o foco das visitas estava bastante centrado na dimensão da saúde. Por meio da capacitação dos ACSs, para a incorporação de novas práticas e novos conhecimentos, o programa capilarizou conhecimentos importantes para a política voltada à primeira infância sem criar um ônus adicional. Contudo, ACSs entrevistados queixaram-se de aumento e eventual concorrência de atribuições, diante de metas definidas por outras intervenções prioritárias.

A partir dos dados coletados na pesquisa, foi possível identificar um conjunto de avanços causados pela política. Entre eles, estava o reconhecimento de que as capacitações deram qualificação à ação, "mudança de olhar" ou ainda "empoderamento", como os próprios ACSs relataram. Apesar de já terem passado por diversos programas de formação e capacitação previamente, os profissionais relataram que esta foi uma das qualificações mais abrangentes que receberam, na medida em que conteúdos foram abordados a partir de situações trazidas de seu cotidiano de trabalho.

Verificou-se ainda que os contornos fluidos da São Paulo Carinhosa dificultaram a percepção de prioridades e de avanços, bem como de perspectivas de continuidade, tanto por parte dos gestores dos vários escalões, quanto da população afetada pelas ações. As entrevistas demonstraram grande variação de ações por setor governamental e também diferenças nos modos de comunicação e articulação entre os comandos do alto escalão municipal com os gestores de médio e baixo escalão, com consequências para as ações implementadas, em particular no Glicério. Esse ponto relaciona-se também com a distinta centralidade do tema da primeira infância em cada setor e com os limites na disseminação dos objetivos prioritários da SP Carinhosa. Se, por um lado, a área da saúde claramente compreendeu a relevância das ações e envolveu-se de forma intensa, a da assistência social, por exemplo, teve envolvimento mais tímido – ainda que muito relevante, em particular na definição da fila social, conforme identificado durante o trabalho de campo.

A avaliação da São Paulo Carinhosa no Glicério permite ainda algumas reflexões sobre os limites e as possibilidades de adaptação das políticas a contextos específicos. Em qualquer projeto intersetorial que pretenda avançar para além de um conjunto de ações desarticuladas em um mesmo espaço, é necessário realizar diagnósticos qualitativos e quantitativos, baseados em indicadores e em mapeamentos de atores e redes locais, de modo a considerar as especificidades dos territórios. Ou seja, não basta esperar resultados somente a partir da focalização em territórios vulneráveis.

Os ritmos de implementação de ações públicas são afetados pelos desafios da articulação de diferentes áreas setoriais, com distintas agendas e tempos para execução de ações, além de eventuais conflitos em torno

de recursos e prioridades de ação, o que demanda consideráveis esforços de coordenação, mesmo no caso de territórios tidos como prioritários, caso do Glicério. Por vezes, é justamente o senso de oportunidade em um momento específico que permite dar visibilidade a uma política e em decorrência estimular ações nessa direção.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo sistematizou os principais resultados de uma avaliação de implementação da São Paulo Carinhosa, com foco no Glicério. Em termos de desenho e arranjo de coordenação da política, observou-se o predomínio de uma estratégia incremental, que partiu da centralidade do tema da primeira infância na agenda municipal para provocar as ações de diferentes secretarias de governo, em um movimento próximo do que a literatura destaca como estratégia transversal. Ao invés da imposição de uma agenda bem definida de ações e intervenções, houve paulatina negociação de estratégias, considerando-se as capacidades institucionais disponíveis e as distintas centralidades da temática da primeira infância nas agendas setoriais, implicando, ao longo do tempo, um alargamento de ações inclusive para áreas que tradicionalmente não estão diretamente relacionadas ao tema.

Em termos de arranjo de coordenação, destacou-se a relevância do Comitê Gestor do programa na fase inicial de legitimação política, mas não na articulação cotidiana entre as secretarias, exercida muito mais de modo informal, em eventos e reuniões eventuais, e também por meio de redes de relações, com variações importantes entre áreas de governo.

Considerando especificamente as ações implementadas no Glicério, também foi possível observar um processo incremental, desde as experiências pilotos até a incorporação de demandas locais que não tinham sido previamente diagnosticadas. Entretanto, a avaliação demonstrou que, de modo geral, a São Paulo Carinhosa foi pouco reconhecida na sua totalidade, sendo muitas vezes associada às ações da ONG envolvida em parte das atividades, especialmente pelas famílias do bairro, mas também por atores vinculados a organizações sociais que prestam serviços públicos. Houve uma percepção geral de que muitas ações ficaram restritas às intervenções no cortiço piloto, atingindo um número relativamente restrito de crianças, além da percepção das intervenções como ações eventuais e descontínuas.

Na perspectiva das famílias do bairro, as ações reconhecidas – eventos da viradinha cultural, oficinas com as crianças, atividades de pintura de muros – foram bem avaliadas, mas não entendidas como uma política continuada. Uma dimensão mais estrutural, realizada no âmbito da São Paulo Carinhosa, e reconhecida pelas famílias, foi a melhoria nas condições de coleta de lixo.

De acordo com a perspectiva de lideranças locais, as ações do programa no bairro poderiam ter sido potencializadas por meio de uma articulação mais forte e precoce entre o setor público e os atores locais, além da melhor divulgação de seus propósitos no Glicério. Para muitos, a São Paulo Carinhosa era uma marca, um selo que aparecia nas placas indicativas de eventos, mas não uma política continuada. Esses atores tam-

bém destacaram problemas estruturais e duradouros no bairro, não necessariamente abordados pela política – violência advinda do tráfico e da polícia, problemas das condições de vida nos cortiços, entre outros.

A partir da perspectiva dos agentes implementadores locais, foi possível perceber maior consolidação da São Paulo Carinhosa no âmbito da saúde, particularmente para os ACSs. Estes tenderam, inclusive, a perceber a saúde como a área estratégica do programa, ao menos no Glicério. Nesse caso, a estratégia incremental de fomentar a capacitação, ampliando e aperfeiçoando a discussão de temas relacionados à primeira infância, foi muito bem recebida pelos agentes, ainda que houvesse problemas do ponto de vista da adaptação de conteúdos e abordagens à realidade local. Por outro lado, outros burocratas de nível de rua, nas áreas de assistência social, cultura e educação, tinham dificuldade em compreender os contornos da política, o que, certamente, afetou as possibilidades de articulação desses atores no nível local para desenvolver ações conjuntas visando a aprimorar a qualidade de vida na primeira infância.

Em síntese, pode-se afirmar que estratégia aberta de implementação, com decisões incrementais de acordo com as agendas e recursos de cada secretaria, permitiu um avanço paulatino de ações específicas destinadas ao território do Glicério. Por outro lado, a falta de contornos claros da política, envolvendo ações específicas relacionadas às necessidades identificadas no Glicério, reduziu sobremaneira a visibilidade e percepção de relevância da política – tanto entre os membros do alto escalão, quanto entre a população local.

REFERÊNCIAS

Abers, R., & Keck, M. (2015). *Practical authority: Agency and institutional change in Brazilian water politics.* Oxford, UK: Oxford University Press.

Arretche, M.T. S. (2001). Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas (2001). In Barreira e Carvalho (Orgs.), *Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais* (pp. 43-56). São Paulo, SP: IEE/PUC-SP.

Bamberger, M. (2012). *Introducción a los métodos mixtos de la evaluación de impacto.* Notas sobre la Evaluación de Impacto N.° 3. agosto, p. 1-42.

Barnes J., Ball M., & Niven L. (2011). Providing the family-nurse partnership programme through interpreters in England. *Health Soc Care Community*, 19(4), 382-391. doi:10.1111/j.1365-2524.2010.00985.x.

Bronzo, C. (2007). *Intersetorialidade como princípio e prática nas políticas públicas: reflexões a partir do tema do enfrentamento da pobreza.* Texto vencedor do XX Concurso del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública ¿Cómo enfrentar los desafíos de la transversalidad y de la intersectorialidad en la gestión pública? Caracas.

Campello T. (2016). Brasil carinhoso e a superação da extrema pobreza na primeira infância. In A. E. Haddad (org.), *Política Municipal São Paulo Carinhosa: O Que Grandes Cidades e Políticas Intersetoriais Podem Fazer Pela Primeira Infância.* (pp. 124-148). São

Paulo, SP: Secretaria Municipal de Cultura.

Campos M. M., Fullgraf, J., & Wiggers, V. (2006). A qualidade da educação infantil brasileira: Alguns resultados de pesquisa. *Cadernos de Pesquisa*. 36 (127) 87-128. doi:10.1590/S0100-15742006000100005

Canton, A. (2007). *Preservação contraditória no centro de São Paulo: Degradação das Vilas Preservadas na Baixada do Glicério no contexto da renovação urbana* (Operação Urbana Centro). Tese de mestrado Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas de USP, São Paulo, SP, Brasil.

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

Cazzolato, D. (2005). *Os bairros como instância territorial local – contribuição metodológica para o caso de São Paulo.* Dissertação de mestrado Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas de USP, São Paulo, SP, Brasil.

Centro de Estudos da Metrópole. (2016). *Avaliação das ações do programa São Paulo Carinhosa na região do Glicério, São Paulo.* Relatório 1 – Caracterização preliminar da região de intervenção (Glicério). Relatório de pesquisa.

Centro de Estudos da Metrópole. (2004). *Mapa da vulnerabilidade social da população da cidade de São Paulo.* São Paulo, SESC-SP. Caderno 1, pp. 9-34. Recuperado de http://web.fflch.usp.br/centrodametropole/upload/arquivos/Mapa_da_Vulnerabilidade_social_da_pop_da_cidade_de_Sao_Paulo_2004.pdf

Costa, B. L. D., & Bronzo, C. (2012). Intersetorialidade no enfrentamento da pobreza: O papel da implementação e da gestão. In C. A. P. Faria (Org.) *Implementação de políticas públicas: Teoria e prática* (pp. 50-81). Belo Horizonte, MG: Ed. PUC Minas.

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

Dubois, V. (1999). *La Vie au Guichet: Relation Administrative et Traitement de la Misère.* Etudes politiques. Paris, France: Ed. Economic.

Faria, C. A. P. (Org.) (2012). *Implementação de políticas públicas: teoria e prática*. Belo Horizonte, MG: Ed. PUC Minas.

Gutierres, K. A. (2015). *Projetos políticos, trajetórias e estratégias: A política de assistência social entre o partido e o Estado.* Tese de doutorado Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade de Campinas, Campinas, São Paulo, SP, Brasil.

Haddad, A. E. (org.) (2016). *Política Municipal São Paulo Carinhosa: O que grandes cidades e políticas intersetoriais podem fazer pela primeira infância.* São Paulo, SP: Secretaria Municipal de Cultura.

Hoyler, T., & Campos, P. (2018). *A vida política dos documentos: Notas sobre burocratas, políticas e papéis.* Artigo não publicado.

Huising, R., & Silbey, S. S. (2011). Governing the gap: Forging safe science through relational regulation. *Regulation &*

Governance, 5(1), 14-42. doi:10.1111/j.1748-5991.2010.01100.x

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

Inojosa, R. (2001). Sinergia em políticas e serviços públicos: Desenvolvimento social com intersetorialidade. *Cadernos Fundap,* (22), 102-110.

Jannuzzi, P. M. (2011). *Avaliação de programas sociais no Brasil: Repensando práticas e metodologias das pesquisas avaliativas (2011)*. Planejamento e Políticas Públicas, n.36. IPEA. Recuperado de http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/issue/view/30.

Keiser, L. (2010). Understanding street-level bureaucrats' decision making: Determining eligibility in the social security disability program. *Public Administration Review*, 70(2), 247-257.

Koga, D. (2011). *Medidas de Cidades: Entre territórios de vida e territórios vividos.* 2ª ed. São Paulo, SP: Cortez.

Kohara, L. (2009). *Relações entre condições da moradia e o desempenho escolar: Estudo com crianças residentes em cortiços.* Tese de doutorado. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP, São Paulo, SP, Brasil.

Kuratko, D., Ireland, D., Covin, J., & Hornsby, J. (2005). A model of middle-level managers' entrepreneurial behavior. *Entrepreneurship theory and practice*, 29(6), 699-716. doi:10.1111/j.1540-6520.2005.00104.x

Lipsky, M. (1980). *Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the individual in public service.* New York, NY: Russell Sage Foundation.

Lombardi L. (2011). *Quality early education and care.* Office of Legislative Affairs and Budget. Recuperado de https://www.acf.hhs.gov/olab/resource/joan-lombardi-on-getting-the-most-bang-for-the-buck-quality-early-education.

Lotta, G. (2015). *Burocracia e implementação de políticas de saúde*. Rio de Janeiro, RJ: Editora Fiocruz.

Lotta, G., & Favareto, A. (2016). Desafios da integração nos novos arranjos institucionais de políticas públicas no Brasil. *Revista de Sociologia E Política.*, 24(57), 49-65. doi:10.1590/1678-987316245704

Lotta, G., Pires, R.R.C., & Oliveira, V. E. (2014). Burocratas de médio escalão: Novos olhares sobre velhos atores da produção de políticas públicas. *Revista do Serviço Público*, 65(4), 463-492. doi:10.21874/rsp.v65i4.562

Marques, E. (Org.). (2015). *A metrópole de São Paulo no século XXI, Espaços, Heterogeneidades e Desigualdades*. São Paulo, SP: Ed. Unesp/CEM.

Marques, E., Torres, H. (Org.) (2005). *São Paulo: segregação, pobreza e desigualdade sociais.* São Paulo, SP: Editora Senac.

Mokate, K. M. (2002). Convirtiendo el "monstruo" en aliado: La evaluación como herramienta de la gerencial social. *Revista do Serviço Público*, 53(1) 89-134.

Pavez, T. (2006). *Políticas públicas e ampliação de capital social em comunidades segregadas: O programa Santo André mais igual (2006)*. Dissertação de mestrado, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, USP, São Paulo, SP, Brasil.

Pires, R. (2015). Por dentro do PAC: Arranjos, dinâmicas e instrumentos na perspectiva dos seus operadores. In P. Cavalcante, & G. Lotta (Orgs.), *Burocracia de médio escalão: Perfil, trajetória e atuação* (pp. 177-222). Brasília, DF: ENAP.

Seo, H. (2009). *A requalificação no Glicério.* Trabalho final de graduação, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP, São Paulo, SP, Brasil.

Serra, A. (2005). La gestión transversal: Expectativas y resultados. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. (32). Caracas. Recuperado de http://siare.clad.org/revistas/0049633.pdf

Shonkoff, J. P., Richter, L., Van Der Gaag, J., & Bhutta, Z. A. (2012). An integrated scientific framework for child survival and early childhood development. *Pediatrics*, 129(2), 460-472. doi:10.1542/peds.2011-0366

Shonkoff, J. P., Radner, J. M., & Foote, N. (2016). Expanding the evidence base to drive more productive early childhood investment. *The Lancet*, 389(10064), 14-16. doi:10.1016/S0140-6736(16)31702-0.

Veiga, L., & Bronzo, C. (2014) Estratégias intersetoriais de gestão municipal de serviços de proteção social: a experiência de Belo Horizonte. *Revista de Administração Pública,* 48(3), 595-620. doi:10.1590/0034-76121453.

Veiga, L., Carneiro, C. (2005). *Desafios, possibilidades e limites de programas locais de combate à pobreza e à exclusão: As iniciativas das cidades de São Paulo de Belo Horizonte.* Documento apresentado no X Congresso Internacional Del Clad sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública, Santiago, 18 al 21 de octubre de 2005.

BARREIRAS DE DESEMPENHO E POLÍTICAS PÚBLICAS: ANÁLISE EM COOPERATIVAS DE AGRICULTURA FAMILIAR

PERFORMANCE BARRIERS AND PUBLIC POLICIES: ANALYSIS OF FAMILY FARMING COOPERATIVES

BARRERAS DE ACTUACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS: ANÁLISIS EN COOPERATIVAS DE AGRICULTURA FAMILIAR

RESUMO

O presente estudo tem como objetivo identificar as principais barreiras inibidoras do desempenho em cooperativas da agricultura familiar e compreender como essas barreiras podem tornar-se entraves para o acesso e a execução de políticas públicas. Foi adotado o método de estudo de caso comparativo em duas cooperativas, Cooperativa dos Produtores Rurais das Matas de Minas (COOPRAMM) e Cooperativa dos Produtores da Agricultura Familiar Solidária (COOPAF), tendo como objeto de análise entrevistas realizadas com membros do conselho de administração. Foi possível constatar algumas barreiras em comum entre as cooperativas, como restrições de recursos e baixa participação dos associados. Os elementos que as particularizam – associados à trajetória histórica, ao gerenciamento e à assistência técnica – se mostraram como barreiras inibidoras para o desempenho e também para o acesso ao mercado institucional na COOPRAMM. A contribuição que se busca é tornar este estudo útil para gestores públicos, mediante o diagnóstico das principais barreiras que constituem obstáculos para o desempenho e para o acesso e a execução de políticas públicas, o que pode contribuir na proposição de iniciativas governamentais para apoiar o fortalecimento dessas organizações como entidades articuladoras do mercado institucional.

PALAVRAS-CHAVE: Agricultura familiar, cooperativismo, políticas públicas, barreiras inibidoras do desempenho, estudo de caso comparativo.

Luana Ferreira dos Santos[1]
luana.f.s.adm@gmail.com
ORCID: 0000-0002-3347-7740

Marco Aurélio Marques Ferreira[2]
marcoufv1@gmail.com
ORCID: 0000-0002-9538-1699

Ana Paula Teixeira de Campos[2]
aptcampos@gmail.com
ORCID: 0000-0002-3527-2730

[1] Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, RN, Brasil
[2] Universidade Federal de Viçosa, Departamento de Administração e Contabilidade, Viçosa, MG, Brasil

Submetido 28.11.2017. Aprovado 11.03.2019

Avaliado pelo processo de *double blind review*

DOI: http://dx.doi.org/10.12660/cgpc.v24n77.73030

AGRADECIMENTOS
Os autores agradecem às recomendações dos avaliadores e da editora-chefe.

Esta obra está submetida a uma licença Creative Commons

ABSTRACT

This study aims to identify the main performance inhibitory barriers in family farming cooperatives and understand how these barriers can hamper the access and development of public policies. The comparative case study method was adopted in two cooperatives, Cooperativa dos Produtores Rurais das Matas de Minas (COOPRAMM) and Cooperativa dos Produtores da Agricultura Familiar Solidária (COOPAF), with the purpose of analyzing interviews with members of the board of directors. There were some common barriers in the cooperatives, such as resource constraints and low participation of members. The elements that particularize them - associated with historical trajectory, management and technical assistance – are taken as performance inhibiting to access the institutional market in COOPRAMM. This work is certainly a useful tool to support public managers in the performance, access and development of public policies through the diagnosis of the main barriers, contributing for the proposal of governmental initiatives in order to support the strengthening of these organizations as articulators of the institutional market.

KEYWORDS: *Family farming, cooperativism, public policy, barriers performance, comparative case study.*

RESUMEN

El presente estudio tiene como objetivo identificar las principales barreras inhibidoras del rendimiento en cooperativas de agricultura familiar y comprender como estas barreras pueden convertirse en obstáculos para el acceso y la ejecución de políticas públicas. Fue adoptado el método de estudio de caso comparativo con dos cooperativas, Cooperativa dos Produtores Rurais das Matas de Minas (COOPRAMM) y Cooperativa dos Produtores da Agricultura Familiar Solidária (COOPAF), teniendo como objeto de análisis las entrevistas realizadas con los miembros del consejo de administración. Fue posible comprobar algunas barreras en común, como las restricciones de recursos y la baja participación. Los elementos que las particularizan —vinculados a la trayectoria histórica, a la gestión y la asistencia técnica— se mostraron como barreras inhibidoras para el rendimiento y también para el acceso al mercado institucional en COOPRAMM. De hecho, este trabajo se revela como un instrumento de apoyo para los gestores públicos, a través del diagnóstico de las principales barreras que se constituyen problemas para el desempeño y para el acceso y la ejecución de políticas públicas, que puede contribuir en la proposición de iniciativas gubernamentales para apoyar el fortalecimiento de estas organizaciones como entidades articuladoras del mercado institucional.

PALABRAS CLAVE: *Agricultura familiar, cooperativismo, políticas públicas, barreras inhibidoras del rendimiento, estudio de caso comparativo.*

INTRODUÇÃO

Esta pesquisa tem como objetivo identificar as principais barreiras inibidoras do desempenho em cooperativas da agricultura familiar e compreender como essas barreiras podem tornar-se entraves para o acesso e a execução das políticas públicas de compra governamental.

A literatura acerca do desenvolvimento rural tem evidenciado, entre outros aspectos, a importância das decisões tomadas pelo Estado para o fortalecimento da agricultura familiar, especialmente as ações instituídas pelas políticas públicas. O Brasil tem sido pioneiro na criação de políticas públicas de apoio à agricultura familiar (Graeub et al., 2016), que buscam, além do fortalecimento dessa categoria social, a diminuição dos desequilíbrios sociais e espaciais no campo, e refletem o engajamento dos movimentos sociais (Ploeg, Jingzhong, & Schneider, 2012).

A criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), em 1996, representou um avanço considerável em relação às políticas públicas anteriores, nas quais a agricultura familiar era relegada a um segundo plano ou até mesmo esquecida pelo Estado brasileiro (Carneiro,1997). Grisa e Schneider (2014) revelam que, apesar de ter sido um marco no direcionamento das ações estatais para a agricultura familiar,

o Pronaf tem como foco um viés agrícola e agrário, e, a partir da década de 2000, os agricultores familiares incluíram em suas reivindicações demandas além do acesso ao crédito rural, incorporando também mecanismos de comercialização. Assim, políticas públicas como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) fazem parte de uma geração de ações orientadas à criação de mercados institucionais com foco na segurança alimentar e na sustentabilidade ambiental.

O PAA foi a primeira política pública de compra governamental de alimentos da agricultura familiar instituída no País por intermédio da Lei Federal nº 10.696 (2003), que criou o programa e determinou suas finalidades, entre elas, estimular o consumo de alimentos da agricultura familiar e promover o abastecimento alimentar e a segurança alimentar e nutricional. O PNAE é outro tipo de política pública que cria um mercado institucional e vem ganhando espaço no incentivo à agricultura familiar, uma vez que, com a promulgação da Lei Federal nº 11.947 (2009), foi oficializada a obrigatoriedade do percentual de, no mínimo, 30% na aquisição de alimentos dessa categoria social para a alimentação das escolas da rede pública. Embora não devamos resumir (ou confundir) a política pública com o cumprimento das Leis no 10.696/2003 e no 11.947/2009, uma vez que uma série de atributos complementares e acessórios deve ser respeitada, temos que ter em mente que, sem o cumprimento delas, não há sucesso, pois a política não atendeu seu elemento central: resolver o problema público que a motivou.

Estudos destacam o PAA e o PNAE como políticas públicas que representam uma oportunidade de incentivar a produção e a comercialização dos agricultores familiares (Fornazier, 2014), contribuindo para uma relação mais estreita entre campo e cidade (Triches & Schneider, 2010), para o surgimento de novos circuitos, novas infraestruturas físicas e arranjos sociais (Ploeg, 2011). Essas políticas públicas contribuem também para a organização social dos agricultores familiares, diante da exigência governamental de que os produtores estejam organizados para poder acessá-las. Assim, as cooperativas têm desempenhado importante papel de articulação entre a produção familiar e as entidades beneficiárias dos alimentos da agricultura familiar (Costa, Amorim, & Silva, 2015).

Diante dos aspectos relevantes do PAA e PNAE supracitados e da importância das cooperativas no que diz respeito ao papel de articulação na venda dos alimentos dos agricultores familiares para as entidades beneficiárias, é relevante analisar como ocorre esse processo de articulação e quais são as principais dificuldades encontradas pelos membros das cooperativas para o acesso e a execução de políticas públicas. Assim, o presente trabalho orienta-se pelas seguintes questões: Quais são as barreiras inibidoras do desempenho em cooperativas da agricultura familiar? De que forma essas barreiras se mostram como entraves para o acesso e a execução de políticas públicas? Para responder a tais questionamentos, foi utilizado o modelo das barreiras inibidoras do desempenho proposto por Ammons (2004), que apresenta barreiras ambientais, organizacionais e individuais que prejudicam o bom desempenho de organizações de interesse público e/ou social.

Como exemplo de trabalho que utilizou o modelo de Ammons (2004), cita-se, como estudo nacional, a pesquisa de Cançado, Ferreira, Ghizoni e Mota (2013), que buscaram identificar os potenciais fatores inibidores da melhoria do desempenho em três experiências de incubação envolvendo empreendimentos de economia solidária, autogestão e inclusão social. Como pesquisa internacional, Holzer, Mullins, Ferreira e Hoontis (2016) realizaram um estudo de caso avaliando o plano trienal de desempenho orçamentário de Nova Jersey, utilizando o modelo das barreiras para examinar os principais fatores inibidores da melhoria do desempenho nas ações desse plano. Este trabalho diferencia-se dos demais, pois busca-se, além de analisar as barreiras inibidoras do desempenho de organizações, relacionar de que forma essas barreiras estão associadas ao acesso e à execução de políticas públicas, no caso, os programas de compra institucional PAA e PNAE.

POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A AGRICULTURA FAMILIAR E COOPERATIVISMO

Este trabalho foi norteado pela definição de agricultura familiar como "aquela em que a família, ao mesmo tempo em que é proprietária dos meios de produção, assume o trabalho no estabelecimento produtivo" (Wanderley, 2001, p. 2). Em relação às políticas públicas que contemplam a agricultura familiar no Brasil, Grisa e Schneider (2014) constataram que existem três gerações dessas políticas, que foram agregadas e sistematizadas em três referenciais.

Conforme Grisa e Schneider (2004), o primeiro referencial emergiu em meados da década de 1990, inicialmente com o foco no viés agrário e agrícola, destacando-se o surgimento do Pronaf. No ano de 1997, as políticas públicas passaram a orientar-se pelo referencial social e assistencial, como o Programa Garantia Safra. Na década de 2000, surgiu o terceiro referencial, composto pelos mercados orientados pela segurança alimentar e pela sustentabilidade ambiental, como o PAA e o PNAE.

Triches e Schneider (2010) relatam que os programas públicos alimentares para a agricultura familiar aparecem como potenciais reintegradores entre a produção e o consumo de alimentos mais sustentáveis, que contribuem para a reconexão da cadeia alimentar e uma relação mais estreita entre campo e cidade. Fornazier (2014) considera que as políticas públicas de compra governamental têm sido pensadas como uma forma de inclusão produtiva, de mudança para uma alimentação mais saudável, trazendo benefícios nas duas pontas: permitindo atuar na melhoria da alimentação consumida, de um lado, e incentivar a produção local, do outro lado.

Conforme Schmitt (2005), um dos aspectos inovadores do PAA consiste no esforço por integrar, em sua concepção e nos aspectos práticos de sua operacionalização, dimensões relacionadas tanto à política de segurança alimentar e nutricional quanto à política agrícola. Ploeg (2011) caracteriza o PNAE como uma experiência brasileira de mercado emergente aninhado. Esses mercados diferem dos demais que circulam nos mercados de *commodities* pelos seguintes aspectos: a qualidade é superior; a origem é conhecida; sua produção é diferente e incorpora características específicas no produto; incorporam

relações diferentes entre produtores e consumidores; representam diversos graus de acessibilidade etc.

Entre os aspectos mencionados pelos estudos citados, o principal elemento destacado neste trabalho consiste na relevância dos mercados institucionais da agricultura familiar para o incentivo ao surgimento e ao desenvolvimento de organizações formais. Conforme Rios e Carvalho (2007), a organização social de produtores rurais é e sempre foi apoiada como instrumento de emancipação e empoderamento, em que as associações constituíram um eficaz instrumento de transição entre uma informalidade dos primeiros passos e a inserção solidária no mercado. Os autores colocam as associações como um estágio embrionário de uma cooperativa e uma fase de formação que possivelmente gerará uma organização fortalecida.

No Brasil, o Código Civil de 2002 (Lei no 10.406, 2002) define, por meio do artigo 53, que "constituem-se as associações pela união de pessoas que se organizem para fins não econômicos". Assim, agricultores que já eram organizados em associações se viram em uma situação em que precisariam organizar-se em cooperativas para escoarem sua produção. As cooperativas passaram a ser, então, uma forma tanto de organização social dos agricultores quanto de realizar transações comerciais, visto que é finalidade das associações atuarem como intermediárias entre os associados e o mercado (Costa et al., 2015).

Para Altman (2005), as cooperativas agrícolas desempenham um papel importante na promoção do desenvolvimento rural como mecanismos de geração de emprego, segurança alimentar, distribuição de renda e, potencialmente, redução da pobreza. O autor também destaca as cooperativas como uma alternativa para os agricultores como comerciantes de seus produtos e compradores de seus insumos, assim como uma forma de fornecer meios para que pequenas propriedades permaneçam no mercado e possam tornar-se competitivas, por meio da produção relativamente eficiente em termos de produtividade e qualidade.

No que se refere ao papel do cooperativismo para o fortalecimento da agricultura familiar, Batalha, Buainain e Souza (2005) destacam que a sobrevivência dessa categoria social, assentada em imóveis de pequeno e médio portes, depende da capacidade de intensificar a geração e agregação de valor. Nesse sentido, a maior parte das estratégias de agregação de valor passa, necessariamente, pela criação e gestão de formas associativas que contemplem um conjunto de agricultores familiares. Essas instituições associativas podem ter formas e objetivos diferentes, podendo traduzir-se em associações ou cooperativas com alcance, estratégias e objetivos muito diversificados.

Pires (2010) menciona que os negócios relacionados à agricultura familiar são mais facilmente viabilizados quando os agricultores estão associados em cooperativas. Assim, o cooperativismo representa a institucionalização de um espaço social, político, econômico, por meio do qual os agricultores podem fomentar o seu potencial produtivo e implementar as ações de interesse do grupo, especialmente aquelas relacionadas a uma inserção mais competitiva nos mercados locais, regionais, nacionais e globais.

O Código Civil de 2002 também causou impacto na operacionalização do PAA, o que levou os agricultores familiares que não eram organizados a constituírem preferencialmente cooperativas para acessar o programa. Assim, as políticas públicas de compras governamentais, como o PAA e o PNAE, trouxeram oportunidades significativas de acesso a mercados para cooperativas de agricultura familiar no Brasil (Costa et al., 2015). Essas cooperativas desempenham um papel relevante na organização de várias etapas da comercialização, na constituição de parceiras, no escoamento da produção, na geração de renda, entre outros elementos associados à participação no mercado institucional (Cunha, 2015).

Conforme o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE, 2016), o enquadramento dos agricultores familiares e das cooperativas para o acesso às políticas públicas é realizado por meio da Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP). A DAP é o documento de identificação do agricultor familiar, que pode ser de pessoa física, destinada a identificar o produtor individual e sua família, ou jurídica, que identifica as formas associativas dos agricultores familiares, organizados em pessoas jurídicas devidamente formalizadas, como as cooperativas.

As organizações formais da agricultura familiar – organizações com DAP Jurídica – possuem prioridade na seleção dos projetos de venda para o PAA e o PNAE em relação aos grupos informais – agricultores familiares com DAP Física organizados em grupos – e em relação aos agricultores individuais – detentores de DAP Física (FNDE, 2016), o que constitui um elemento importante do agricultor familiar para se organizar formalmente e acessar as políticas públicas.

Os aspectos levantados nesta revisão da literatura demonstram a relevância do cooperativismo para o fortalecimento da agricultura familiar, pois, além de representarem uma forma de organização da produção, agregação de valor, eliminação de intermediários e potencialização das economias locais, as cooperativas também passaram a atuar como entidades intermediárias entre a produção da agricultura familiar e as políticas públicas de compra institucional.

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O estudo foi realizado na Cooperativa dos Produtores Rurais das Matas de Minas (COOPRAMM) e na Cooperativa dos Produtores da Agricultura Familiar Solidária (COOPAF), localizadas nos municípios de Canaã e Muriaé, respectivamente, situados na Zona da Mata mineira.

O Censo Agropecuário de 2006 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2006) mostra que Minas Gerais é o segundo estado brasileiro com o maior número de estabelecimentos da agricultura familiar, sucedido do estado da Bahia. A agricultura familiar é responsável por 79% das unidades produtivas mineiras. Além disso, o referido Censo também releva que dos 437.320 estabelecimentos da agricultura familiar de Minas Gerais, 70.912 estão localizados na Zona da Mata, o que representa 14,04% do total. Tem-se também uma predominância de 82% de estabelecimentos da agricultura familiar em relação ao total de estabelecimentos rurais nessa região mineira.

A Zona da Mata mineira é caracterizada por possuir pequenas propriedades rurais, fruto do desmembramento progressivo das antigas fazendas, resultado do sistema de herança e da decadência da produção cafeeira, que levou à divisão e à venda de grandes propriedades (Campos, 2006). Além dos indicadores do Censo Agropecuário de 2006, pesquisas empíricas revelam a importância de se estudarem iniciativas voltadas para o fortalecimento da agricultura familiar nessa região, como a organização dos produtores em cooperativas (Campos, 2006; Cunha, 2015; Freitas, Pedra, Freitas, Silva, & Dias, 2009; Santos, 2016).

As duas cooperativas foram selecionadas depois de um mapeamento realizado a respeito das cooperativas da agricultura familiar localizadas na Zona da Mata mineira, sendo escolhidas para o estudo devido à relevância relatada de se estudarem iniciativas para o fortalecimento da agricultura familiar na região e por permitirem uma análise comparativa de como as barreiras inibidoras do desempenho podem tornar-se entraves tanto para o acesso quanto para a execução de políticas públicas, visto que os cooperados da COOPAF acessam o PNAE, e, na COOPRAMM, isso não ocorre.

Para a realização dos procedimentos metodológicos, de cunho qualitativo, foi utilizado o estudo de caso comparativo como método de pesquisa (Yin, 2001); entrevistas como técnica de coleta de dados (Flick, 2009) e análise de conteúdo como técnica de análise dos dados (Bardin, 2010). As entrevistas foram feitas com membros da diretoria das cooperativas. Na COPRAMM, foram entrevistados o vice-presidente e três membros do conselho fiscal, e, na COOPAF, entrevistaram-se o diretor presidente, a diretora administrativa e outros dois integrantes do conselho de administração. As entrevistas foram realizadas no período de outubro a dezembro de 2015.

Para analisar as barreiras inibidoras do desempenho das cooperativas, tomou-se como medida de categorização uma adaptação do modelo de análise proposto por Ammons (2004), que relata sobre as barreiras que inibem a melhoria do desempenho de organizações de interesse social. Essas barreiras são agrupadas em três conjuntos: barreiras ambientais, organizacionais e individuais. O autor ressalta que as barreiras não são iguais para todas as organizações e seus administradores, ou seja, o que pode ser uma barreira para uma organização pode não ser para outra, e isso pode ficar evidente em uma análise comparativa.

Ammons (2004) classifica as barreiras ambientais como os fatores que mais claramente diferenciam o ambiente geral em relação ao setor em que a organização atua ou pretende atuar, e destaca que o ambiente do setor público é, em muitos aspectos, menos propício à melhoria da produtividade do que o ambiente do setor privado. As barreiras organizacionais incluem impedimentos que são encontrados em graus variados em muitas organizações do setor público, podendo algumas barreiras organizacionais ser impedimentos importantes em uma organização específica e relativamente insignificantes em outras. Já as barreiras individuais referem-se aos traços individuais inibidores, comportamentos, atitudes que podem comprometer o desempenho da organização ou influenciar de maneira negativa a atuação do administrador ou de outros membros da

organização.

Ammons (2004) cita, como exemplos de barreiras ambientais, fatores políticos que influenciam a tomada de decisão, preferência dominante do *status quo*, falta de apelo político e antiprodutividade de alguns subsídios e programas intergovernamentais, restrições legais, subordinação à eficiência e ausência de pressões de mercado. As barreiras organizacionais podem ser elementos como falta de prestação de contas, processos burocráticos, resistência da supervisão, objetivos ambíguos, mitos de desempenho, foco na execução em vez de em resultados, sistema de contabilidade de custos inadequados, dificuldades em cumprir regras orçamentais, pesquisa, desenvolvimento e experimentação inadequados. São exemplos de barreiras individuais: controle inadequado do tempo/dia de trabalho, falta de cooperação, falta de interesse, falta de iniciativa e falta de persistência.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

A estruturação da análise dos dados ocorreu em três etapas: pré-análise, exploração do material e interpretação dos resultados (Bardin, 2010). A etapa da pré-análise consistiu na transcrição das entrevistas. Na fase da exploração do material, as respostas obtidas pelas entrevistas foram sintetizadas, e a interpretação dos resultados é apresentada a seguir.

Barreiras inibidoras do desempenho versus políticas públicas

Esta seção apresenta as barreiras inibidoras do desempenho das cooperativas e suas implicações para o acesso e a execução de políticas públicas. Para identificação das barreiras ambientais, organizacionais e individuais, foi utlizado, como referência teórica, o modelo das barreiras inibidoras do desempenho de Ammons (2004), considerando barreiras os fatores que impedem a melhoria do desempenho das cooperativas estudadas. Para identificação dessas barreiras, foi perguntado, nas entrevistas, quais os principais obstáculos que impedem a melhoria do desempenho das cooperativas e como esses obstáculos configuram-se como barreiras para o acesso ao mercado institucional, no caso da COOPRAMM, e para a execução do PNAE, no caso da COOPAF. Quanto às barreiras inibidoras do desempenho, o Quadro 1 expõe as principais barreiras mencionadas pelos entrevistados da COOPRAMM e da COOPAF

Quadro 1. Barreiras inibidoras do desempenho das cooperativas

	Barreiras ambientais	**Barreiras organizacionais**	**Barreiras individuais**
Barreiras inibidoras do desempenho da COOPRAMM	- Falta de informação dos órgãos governamentais para o acesso às políticas públicas - Baixa assistência técnica dos órgãos governamentais	- Falta de organização do quadro social - Sistema de contabilidade inadequado - Falta de conhecimentos gerenciais - Rigidez burocrática - Recursos restritos - Falta de transparência - Falta de planejamento - Pouca diversificação dos produtos - Processo de criação "*top-down*"	- Acomodação dos cooperados - Baixo engajamento dos cooperados nas atividades - Excessiva dependência do vice-presidente.
	Barreiras ambientais	**Barreiras organizacionais**	**Barreiras individuais**
Barreiras inibidoras do desempenho da COOPAF	- Restrição de mercado (o que gera dependência dos recursos das vendas do PNAE)	- Dificuldades para manter capital de giro - Perecibilidade dos produtos, que reforça a necessidade de uma boa administração das vendas - Falta de recursos para que o profissional responsável pela assistência técnica possa atender mais produtores	- Falta de tempo de membros do conselho para dedicar aos trabalhos da cooperativa - Falta de organização da produção por parte do agricultor - Dificuldades do agricultor em entregar um produto de qualidade - Falta de comprometimento de alguns produtores em entregar seus produtos

No que diz respeito às características das cooperativas, é possível observar algumas diferenças em termos do número de cooperados, dos produtos e da gestão. Em 2012, momento de sua criação, a COOPRAMM era formada por 37 cooperados, enquanto, em 2015, esse número caiu para 20. Os cooperados fornecem café, milho e feijão, e a gestão é realizada pelos membros da diretoria e um contador externo. A COOPAF começou com 29 associados em 2011, possuindo um quadro de 95 sócios em 2015. A cooperativa possui uma lista de produtos comercializados bem variada, como frutas, verduras, legumes, leite, iogurte. O gerenciamento é feito pelos cooperados, com o apoio de um contador externo e um gerente contratado; além disso, a cooperativa possui um técnico agrícola.

Nota-se que o maior número de barreiras da COOPRAMM centra-se no grupo das barreiras organizacionais, mostrando a prevalência de fatores inibidores relacionados à própria dinâmica de funcionamento da cooperativa. A falta de diversificação dos produtos foi colocada como uma barreira organizacional na COOPRAMM, porque, para os cooperados, a pouca diversificação dos produtos comercializados pela cooperativa impede o alcance de novos mercados. Todos os entrevistados concordaram no sentido de que a cooperativa poderia comercializar outros tipos de produtos além do café, milho e feijão.

Ferreira (2002) destaca que uma das justificativas para a diversificação ser bem-sucedida em algumas cooperativas e não o ser em outras acontece porque, além dos recursos disponíveis, da região e do mercado específico, a diversificação vai depender também do tipo de produto com que a cooperativa está trabalhando, do seu posicionamento no mercado e da percepção do corpo administrativo acerca das mudanças do ambiente. Logo, iniciativas no sentido de diversificar os produtos da COOPRAMM devem levar em conta esses fatores levantados por Ferreira (2002).

É importante salientar que a não diversificação pode gerar economia de escala. No entanto, conforme evidencia Batalha (2001), propriedades rurais de pequeno porte devem considerar estratégias para se adequarem às alterações que o ambiente socioeconômico e institucional impõe às cadeias produtivas que não apostam nas economias de escala como condição absolutamente necessária para o sucesso da atividade, direcionando os esforços para a diversificação dos produtos, selecionando atividades adequadas à pequena produção e buscando novos atributos que associem qualidade e preço competitivo, por exemplo, a produção ambientalmente correta. Além disso, Schneider e Conterato (2006) destacam que, em se tratando de agricultura familiar, o modelo de desenvolvimento rural deve assumir, entre outros aspectos, a valorização das economias de escopo em detrimento das economias de escala.

Os gargalos no gerenciamento também são barreiras presentes na COOPRAMM. A cooperativa possui um contador responsável pela realização dos demonstrativos contábeis, mas os demais processos administrativos são feitos pelos cooperados. Apesar de a cooperativa contar com o apoio da Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMATER), não existe um profissional contratado para prestar assistência técnica. Na

COOPAF, tem-se um contador externo que realiza os demonstrativos contábeis, e os demais processos administrativos são feitos por um gerente contratado. A cooperativa possui um técnico agrícola para dar assistência aos cooperados. Contudo, no momento de sua constituição, os cooperados afirmaram que fizeram praticamente todos os procedimentos, não contando com auxílio profissional na área técnica nem na área administrativa. Vale ressaltar a necessidade de as cooperativas possuírem um contador pelo fato de a contabilidade de uma cooperativa ser específica (NBC10 e outras). Ademais, nas entrevistas, foi relatada a dificuldade inicial da COOPRAMM em encontrar um contador especializado em trabalhar com cooperativas.

Na COOPRAMM, os membros da diretoria são responsáveis pelos processos gerenciais, sendo um empreendimento autogestionário. A COOPAF conta um profissional responsável pela administração, mas também é um empreendimento de base autogestionária, pois a gestão é compartilhada e discutida com o conselho de administração, formado por cooperados. Singer (2008) relata que a autogestão é uma característica de empreendimentos solidários geridos pelos próprios associados, coletivamente e de maneira democrática.

A literatura aponta como o gerenciamento constitui um fator importante para a competitividade das cooperativas. Freitas et al. (2009) relatam que, em cooperativas da agricultura familiar, as dificuldades na gestão e na constituição de canais de comercialização são problemas recorrentes. A gestão, por apresentar uma especificidade de ser coletiva, traz um caráter mais complexo em seu desenvolvimento; e a comercialização, por exigir uma compreensão da criação de canais de distribuição e parâmetros de qualidade das mercadorias.

A gênese da COOPRAMM foi um processo que desencadeou futuros obstáculos. Isso porque a mobilização para a criação de uma associação em Canaã deu-se no ano 2001, quando o técnico da EMATER sugeriu que os agricultores se organizassem, uma vez que eles enfrentavam dificuldades relacionadas aos altos preços dos insumos, aos baixos preços de venda e à baixa produtividade da lavoura. Em 2008, a associação foi encerrada, e a cooperativa foi criada, sendo fundada a COOPRAMM. Ou seja, o que se percebe é que a decisão pela constituição da COOPRAMM partiu de "cima para baixo", e não pela organização dos agricultores.

Já em Muriaé, a primeira mobilização para a organização dos agricultores foi para a criação da Associação Intermunicipal dos Pequenos Agricultores e Trabalhadores Rurais (Aipat), no ano de 2001, que foi encerrada em 2012, quando foi criada a cooperativa (COOPAF). Na COOPAF, fato inverso ocorreu em relação à COOPRAMM no que concerne ao processo de criação, pois a motivação para a constituição da cooperativa partiu dos agricultores familiares, ou seja, o fluxo da decisão foi de "baixo para cima".

Trabalhos como o de Bergamim (2004) também exploram como a forma de criação de organizações da agricultura familiar influencia o seu desenvolvimento. A autora constatou que, na medida em que a criação de associações ou cooperativas decorre da inciativa do poder público, e não dos agricultores familiares, essas organizações limi-

tam-se ao fornecimento de mecanismos de apoio ao seu funcionamento (aluguel, máquinas, equipamentos e implementos), mas não se constituem como instrumentos de garantia de melhores condições de produção e comercialização ou de representação de seus interesses.

O que se percebe é que, apesar de contextos distintos de criação, em ambos os casos, as cooperativas surgiram depois do encerramento das associações. Como destacam Rios e Carvalho (2007), muitas vezes, as cooperativas surgem como associações, sendo estas um eficaz instrumento de transição entre uma informalidade dos primeiros passos e a inserção solidária no mercado.

Pelo que foi apresentado no Quadro 1, percebe-se que algumas barreiras se assemelharam entre as cooperativas. A falta de assistência técnica constitui uma barreira para a COOPRAMM, ao passo que, na COOPAF, embora haja um técnico para prestar assistência aos produtores, eles só possuem recurso para que esse técnico trabalhe uma vez na semana, o que dificulta o atendimento a todos os cooperados. Outra constatação desta pesquisa associada à assistência técnica refere-se ao fato de que não basta assessorar os empreendimentos para constituí-los, é preciso um apoio contínuo para que eles funcionem plenamente, pois, na COOPRAMM, os cooperados contaram com o apoio da EMATER para a sua criação, mas os desafios maiores vieram depois que a cooperativa foi constituída, ao passo que os associados da COOPAF praticamente não tiveram assistência técnica no processo de constituição, mas, na medida em que a cooperativa foi se desenvolvendo, os agricultores contrataram um técnico agrícola.

A assistência técnica e extensão rural possui fundamental importância para o fortalecimento da agricultura familiar e das organizações cooperativas. Para Pires (2010), o papel da assistência técnica no âmbito da extensão rural não se reduz apenas a fomentar a criação de cooperativas, mas, especialmente, serve para apoiar o empreendimento coletivo por meio de capacitação dos seus associados gestores. A autora expõe que a relação entre extensão rural e cooperativismo mostra-se particularmente importante para o fortalecimento da agricultura familiar, pelas possibilidades que oferece em termos de introdução de políticas de qualidade e de práticas gerenciais modernas, introdução de novas tecnologias, capacitação dos membros e estabelecimento de parcerias.

A baixa participação dos associados representa uma barreira para a COOPRAMM. No caso da COOPAF, foi colocado como barreira o baixo envolvimento dos membros da diretoria das atividades da cooperativa, visto que alguns membros encontram-se sobrecarregados, em função da amplitude dos trabalhos. As restrições de recurso também foram barreiras em comum para as duas cooperativas.

Esses resultados convergem com os achados no trabalho de Cançado et al. (2013), que encontraram barreiras inibidoras do desempenho de organizações de economia solidária, autogestão e inclusão social semelhantes às identificadas nesta pesquisa, como a limitação de recursos, o limitado interesse e a incipiente participação dos cooperados. Por esse fato, é possível perceber que, em diferentes casos analisados, os fatores inibidores assemelham-se quando se trata de

empreendimentos organizados em bases solidárias.

No estudo de Holzer et al. (2016), após identificar as barreiras organizacionais, ambientais e individuais como os principais inibidores das ações de um plano trienal de desempenho orçamentário do estado de Nova Jersey (EUA), os autores relatam que mais importante do que classificar as barreiras é encontrar formas de neutralizar os seus efeitos. Os autores aplicaram também um outro modelo, de Holzer e Lee (2004), sobre os 10 passos para a melhoria da produtividade e do desempenho no setor público, no intuito de identificar as estratégias sugeridas para melhoria da implementação do plano analisado.

Quando se trata de barreiras de produtividade, Ammons (2004) relata que enfrentamento é a palavra-chave, pois algumas barreiras podem ser removidas, outras não. Algumas barreiras podem ser superadas diretamente e, mesmo rapidamente, outras devem ser contornadas. Ou seja, no caso das cooperativas, existem barreiras que os agricultores podem superar mais rapidamente do que outras, mas deve haver o comprometimento dos associados para estabelecer estratégias para que essas barreiras sejam removidas, ou pelo menos minimizadas. Os entrevistados possuem boas perspectivas para o futuro das cooperativas, como aumentar o número de associados, o volume de comercialização e a diversificação dos produtos, o que pode ser um fator positivo para o enfrentamento das barreiras.

Os membros da COOPRAMM não acessam as políticas públicas de compra institucional, seja individualmente, seja via cooperativa. Apesar disso, eles afirmaram ter conhecimento sobre os mercados institucionais, principalmente após receberem um curso sobre as políticas públicas direcionadas para a agricultura familiar, ministrado por uma equipe de mediadores de um projeto da Universidade Federal de Viçosa (UFV).

Os entrevistados da COOPRAMM afirmaram também ter interesse em serem beneficiários tanto do PNAE quanto do PAA, e que isso seria interessante para o desenvolvimento da cooperativa. Três cooperados relataram que venderiam pó de café e fubarina via PAA. Um entrevistado ressaltou que, em virtude da variedade de culturas da sua propriedade, forneceria tanto para o PAA quanto para o PNAE. Todos acreditam que mais agricultores se associariam caso a cooperativa participasse dessas políticas públicas.

Foi perguntado aos cooperados por que a COOPRAMM não é um empreendimento que participa do mercado institucional. Os motivos estão associados à falta de conhecimento sobre os processos para acessar as políticas públicas, visto que não contam com um profissional no gerenciamento para orientá-los. Isso acarreta dificuldades para manter os documentos necessários, como a DAP Jurídica. Apesar de não serem beneficiários das políticas públicas, todos os entrevistados reconhecem sua importância para o fortalecimento da agricultura familiar e para o desenvolvimento das cooperativas, o que pode ser notado pelo depoimento:

> Porque essas políticas (PAA e PNAE) dão mais estabilidade, você tem certeza que vai vender o produto e vai receber, mas só que você tem que ter uma continuidade também e a questão do produto tem que

> ter uma linha, não pode ser qualquer coisa. (COOPRAMM 2)

Já os associados da COOPAF acessam o PNAE via cooperativa. Em Muriaé, os 30% dos gêneros alimentícios para a alimentação escolar oriundos da agricultura familiar são cobertos pelos produtos da cooperativa, que fornece para as escolas das redes estadual e municipal. Além de Muriaé, oito municípios da região compram produtos da COOPAF para a merenda de escolas da rede pública.

Praticamente toda a produção da COOPAF é vendida para a alimentação escolar, representando aproximadamente 90% de suas vendas, com 31 variedades de gêneros alimentícios – frutas, legumes e hortaliças. No caso do leite, a cooperativa recolhe o volume produzido, repassa para um laticínio que fabrica iogurte e leite "barriga mole" (leite comercializado em saquinho), e assim o laticínio entrega os produtos lácteos processados para a cooperativa, que os vende para alimentação escolar já com essa agregação de valor.

A pesquisa de Andrade e Alves (2013) também revela a importância das vendas realizadas pelo PNAE por intermédio da cooperativa e que os agricultores também manifestaram o interesse em fazer o beneficiamento de alguns produtos para vender para a alimentação escolar. Para isso, as autoras ressaltam a necessidade de adotar políticas e práticas de gestão da qualidade dos produtos que são destinados ao mercado institucional.

Na COOPAF, não há uma quantidade mínima e máxima de alimentos que o agricultor pode fornecer para a alimentação escolar, desde que não ultrapasse o limite estabelecido pelo artigo 32 da Lei nº 11.947 (2009). Por esse aparato legal, o limite individual de venda do agricultor familiar e para a alimentação escolar deverá respeitar o valor máximo de 20 mil reais por DAP familiar, por ano, para cada entidade executora que recebe o alimento. Os produtos da COOPAF passam pelo controle de qualidade por meio da vistoria do técnico responsável antes de serem entregues para as escolas. Contudo, pôde-se notar que a qualidade ainda representa um desafio para a consolidação no mercado institucional, visto que há insistência por parte de alguns agricultores para tentar vender produtos que não se enquadram nos moldes de qualidade exigidos pelo PNAE.

Os agricultores da COOPAF citaram alguns pontos positivos do PNAE, como indução ao consumo de alimentos saudáveis, promoção do desenvolvimento local, incentivo à constituição de cooperativas, fortalecimento da agricultura familiar, escoamento da produção, geração de renda, agregação de valor e garantia de venda. Esses aspectos assemelham-se às vantagens dos mercados institucionais citadas em alguns estudos, como: incentivo à produção e comercialização dos produtos da agricultura familiar (Fornazier, 2014); consumo de alimentos mais sustentáveis (Triches & Schneider, 2010) e a promoção do desenvolvimento regional (Ploeg, 2011).

Alguns desafios foram citados pelos entrevistados da COOPAF para o acesso ao mercado institucional, como a organização da produção, pois o produtor deve comprometer-se a entregar o produto com a qualidade exigida e no prazo determinado, o que faz com que, algumas vezes, a cooperativa enfrente

problemas para suprir a demanda das entidades beneficiárias. Citou-se também a necessidade de maior rigor na fiscalização do PNAE, pois uma prefeitura para a qual eles fornecem já ficou quatro meses sem pagá-los, o que é inconstitucional. Mencionou-se também a necessidade de maior entendimento do poder público estadual e municipal a respeito do funcionamento do programa:

> Então, o entendimento das prefeituras, né? Dos órgãos do governo do Estado, entender a política quase que dificulta muito pra gente. A gente sente que os agricultores, com toda desorganização, estão mais à frente no conhecimento que as próprias prefeituras. (COOPAF 1)

A literatura também aponta alguns desafios encontrados pelos agricultores familiares para a execução das políticas públicas de compra institucional, no âmbito da esfera municipal. No estudo de Cunha (2015), ao analisar os efeitos dos programas governamentais de aquisição de alimentos para a agricultura familiar no município de Espera Feliz/MG, o autor constatou que a operacionalização do PAA no município apresentou limites e desafios mais acentuados quando comparados com o PNAE, como a demora na aprovação do projeto, o preço pago aos agricultores e o prazo de recebimento. Isto é, na pesquisa de Cunha (2015), assim como neste estudo, o atraso no pagamento representou um fator negativo da política pública. Outro aspecto citado pelos entrevistados da COOPAF como ponto negativo refere-se à dependência do agricultor em relação ao PNAE, como pode ser notado pela fala:

> Um desafio é aqueles agricultores que só vivem em função do mercado institucional. Quando chega o período de férias, os agricultores param de produzir, perdem a produção, porque se acostumou tanto da cooperativa ir lá comprar, que não procuraram outro mercado. Isso a gente vê como negativo. (COOPAF 2)

Fenômeno similar a esse foi encontrado no estudo de Cunha (2015), uma vez que o autor verificou que a maior parte das vendas de uma cooperativa de agricultores familiares de Espera Feliz/MG gira em torno da compra institucional do município, verificando-se uma dependência entre os agricultores para venda do que é produzido para o PAA e PNAE, a ponto de muitos não plantarem quando há interrupção na compra institucional.

Fazendo uma análise comparativa, foi possível constatar que algumas barreiras inibidoras do desempenho da COOPRAM se mostraram como barreiras para o acesso às políticas públicas de compra governamental, ao passo que, na COOPAF, esses elementos não se constituíram como barreiras para execução da política, mas como elementos favoráveis para a inserção permanente no mercado institucional. Assim, como pontua Ammons (2004), as barreiras podem se diferenciar conforme a organização. O Quadro 2 sumariza esses fatores que particularizam as cooperativas e possuem implicações diretas para o acesso (COOPAF) e não acesso (COOPRAMM) ao mercado institucional.

Quadro 2. Análise comparativa dos principais elementos que diferenciam as cooperativas

	COOPRAMM	COOPAF
Trajetória histórica	Processo *top-down*	Processo *bottom-up*
Gerenciamento	Feito pelos cooperados	Conta com o auxílio de funcionários
Assistência técnica	Conta com o apoio da EMATER	Conta com o apoio da EMTAER e de um técnico agrícola contratado pela cooperativa

O primeiro elemento que constitui uma barreira de desempenho da COOPRAMM e está associado ao não acesso às políticas públicas relaciona-se à trajetória histórica da cooperativa. Isso porque, na COOPRAMM, o processo de criação deu-se por forças externas à cooperativa, o que acarretou posteriores dificuldades em seu funcionamento, diante da falta de conhecimento dos cooperados de como o empreendimento deve funcionar corretamente, além da falta de informações sobre as políticas públicas que os agricultores podem acessar estando organizados ou individualmente. Já a COOPAF surgiu da iniciativa dos próprios agricultores familiares, que, após legalizarem a cooperativa, buscaram apoio para conseguir fornecer para o PNAE em Muriaé e em municípios da região.

O segundo elemento está associado ao gerenciamento, visto que a COOPAF conta o auxílio de profissionais qualificados e os membros da diretoria recebem uma gratificação para exercerem suas funções. A COOPRAMM possui um contador, mas os demais processos administrativos são feitos pelos agricultores familiares. Os membros da COOPAF afirmaram que o apoio profissional é fundamental para entender os procedimentos exigidos pelo PNAE relacionados à burocracia, assim como também o auxílio ao controle da produção e demonstrativos contábeis. Na COOPRAMM, um dos principais motivos para o não acesso ao mercado institucional está relacionado ao gerenciamento, pois os agricultores não conhecem as exigências e os procedimentos necessários para acessá-lo.

O terceiro elemento que se configurou como uma barreira inibidora do desempenho e teve implicações para o acesso e execução das políticas públicas diz respeito à assistência técnica. Embora os agricultores da COOPRAMM tenham recebido o apoio da EMATER quando constituíram a cooperativa, e o processo de desenvolvimento da COOPRAMM tenha contado com o auxílio dessa instituição, não foi acompanhado assiduamente por um profissional da área. Já os agricultores da COOPAF não contaram com uma assistência técnica efetiva na sua criação, mas, depois de fundada, além do apoio da EMATER, a cooperativa passou a contar com o auxílio de um técnico agrícola responsável pelo monitoramento da qualidade dos produtos e para o atendimento dos cooperados em suas propriedades. Mesmo assim, os entrevistados afirmaram que essa assistência não supre as demandas de todos os cooperados, mas é fundamental para o desen-

volvimento da cooperativa e para o acesso à política pública, uma vez que o PNAE exige que os produtos sejam entregues dentro de padrões de qualidade.

Ademais, vale ressaltar que existem outros fatores que diferenciam as cooperativas e estão associados à inserção no mercado institucional. O estudo de Santos (2016) mostra que a própria morfologia das redes sociais em que a COOPRAMM e a COOPAF estão inseridas influenciam esse processo, uma vez que a rede social da COOPAF é composta por atores sociais mais engajados para o seu desenvolvimento, propiciando-se melhores condições para o acesso às políticas públicas, no caso, o PNAE.

As barreiras identificadas afetam elementos basilares imprescindíveis para o acesso e o sucesso no mercado de compras públicas, entre eles: a diversificação, o volume e a regularidade da produção agropecuária. Superar essas barreiras requer atitudes e comportamentos importantes por parte de produtores e gestores de políticas públicas. Entre eles, destacamos a consciência da trajetória histórica comum a cada empreendimento associativo; o reconhecimento das vocações produtivas locais; e o domínio técnico para se promoverem as mudanças e adaptações necessárias para o sucesso no pleito dos editais de compras públicas, com impacto sobre o bem-estar dos cooperados e seus familiares. Vale destacar que o catálogo das compras públicas reflete um cardápio diversificado, demandando acesso a recursos públicos (no plano produtivo) e mobilização e participação ativa do cooperado (no plano associativo). Esses fatores conjugados podem contribuir para a superação das barreiras identificadas, ampliando o desempenho do cooperativismo no mercado institucional, facilitando o alcance do objetivo central da política pública.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Podemos concluir que o objetivo da pesquisa foi atingido. A partir dos resultados, foi possível observar a presença de algumas barreiras inibidoras do desempenho em comum nas cooperativas, como restrições de recursos e a baixa participação dos associados – nas atividades da cooperativa, na COOPRAMM; e do conselho administrativo nas atividades da diretoria, na COOPAF. No que concerne aos elementos que as particularizam, nota-se que as cooperativas se diferenciam pela trajetória histórica de constituição, no modo como é feito o gerenciamento, assim como também nos aspectos relacionados à assistência técnica. Esses elementos mostraram-se como barreiras inibidoras do desempenho e como entraves para o acesso ao PNAE na COOPRAMM, por meio da análise comparativa realizada entre as duas cooperativas.

Além das barreiras inibidoras do desempenho, as constatações desta pesquisa mostram também oportunidades e desafios que as políticas públicas de compra institucional representam para as cooperativas da agricultura familiar. O PNAE mostrou-se uma oportunidade para o desenvolvimento e crescimento da COOPAF pelos benefícios gerados aos associados, como o acesso a novos mercados, geração de renda, agregação de valor, escoamento da produção, entre outros. Por outro lado, a COOPAF também enfrenta desafios para a execução da política pública, como a organização da produção, a qualidade exigida, a necessidade

de maior rigor na fiscalização do PNAE e de maior entendimento do poder público sobre o seu funcionamento. Na COOPRAAM, os desafios são ainda maiores, pois, por uma série de empecilhos associados às próprias características da cooperativa e às barreiras inibidoras de desempenho, a cooperativa ainda não participa do mercado institucional, embora seja interesse dos seus associados.

A composição da amostra com duas cooperativas e a realização das entrevistas apenas com os membros dos conselhos de administração podem ser colocadas como limitações desta pesquisa. Como estudos futuros, sugere-se uma análise com um maior número de cooperados nessas organizações estudadas ou uma pesquisa com um maior número de cooperativas, entrevistando os membros dos conselhos de administração. Sugere-se ainda entrevistar os responsáveis da prefeitura, pois eles podem também inibir o processo. Com esses novos estudos, poderiam ser identificadas novas barreiras inibidoras do desempenho que também podem estar relacionadas ao acesso ao mercado institucional ou consolidar uma tendência a partir do observado neste estudo.

Por fim, este trabalho revela-se como um instrumento útil de apoio aos gestores públicos e aos gestores das cooperativas da agricultura familiar, mediante o diagnóstico das principais barreiras inibidoras do desempenho que se constituem como entraves para o acesso ao PAA e/ou PNAE por intermédio dessas cooperativas, o que pode contribuir na proposição de iniciativas governamentais para apoiar o fortalecimento dessas organizações como entidades articuladoras do mercado institucional da aquisição de alimentos, principalmente, para a merenda escolar.

REFERÊNCIAS

Altman, M. (2005). Cooperative organizations as an engine of equitable rural economic development. *Journal of Co-operative Organization and Management*, 3(1), 14-23. doi:10.1016/j.jcom.2015.02.001

Ammons, D. (2004). Productivity barriers in the public sector. In M. Holzer, & S.-H. Lee (Eds.), *Public productivity handbook* (2nd ed., pp. 139-165). New York, NY: Marcel Dekker.

Andrade, M. C., & Alves, D. C. (2013). Cooperativismo e agricultura familiar: Um estudo de caso. *RAIMED-Revista de Administração*, 3(3), 194-208. doi:10.18256/2237-7956/raimed.v3n3p194-208

Bardin, L. (2010). *Análise de conteúdo*. Lisboa, Portugal: Edições 70.

Batalha, M. O. (2001). *Gestão agroindustrial* (2ª ed.). São Paulo, SP: Atlas.

Batalha, M. O., Buainain, A. M., & Souza, H. M., Filho. (2005). Tecnologia de gestão e agricultura familiar. In M. O. Batalha (Org.), *Gestão do agronegócio: Textos selecionados.* São Carlos, SP: EDUFSCAR.

Bergamim, M. C. (2004). *Agricultura familiar no Espírito Santo: Constituição, modernização e reprodução socioeconômica* (Dissertação de mestrado, Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, MG).

Campos, A. P. T. (2006). *"Conquista de terras*

em conjunto": Redes sociais e confiança – A experiência dos agricultores e agricultoras familiares de Araponga – MG (Dissertação de mestrado, Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, MG).

Cançado, A. C., Ferreira, M. A. M., Ghizoni, L. D., & Mota, G. R. (2013). Análise das experiências de incubação da ITCP/NESol/UFT à luz do modelo de barreiras de desempenho. In M. A. M. Ferreira, & L. A. Abrantes (Orgs.), *Políticas públicas, gestão e sociedade* (Vol. 1, pp. 245-276). São Paulo, SP: Triunfal Gráfica e Editora.

Carneiro, M. J. (1997). Política pública e agricultura familiar: Uma leitura do Pronaf. *Estudos, Sociedade e Agricultura*, 8, 70-82.

Costa, B. A. L., Amorim, P. C. G., Jr., & Silva, M. G. (2015) As cooperativas de agricultura familiar e o mercado de compras governamentais em Minas Gerais. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, 53(1),109-126. doi:10.1590/1234-56781806-9479005301006

Cunha, W. A. (2015). *Efeitos dos programas governamentais de aquisição de alimentos para a agricultura familiar no contexto local* (Dissertação de mestrado, Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, MG).

Ferreira, M. A. M. (2002). *Fatores internos associados à decisão de diversificação nas cooperativas agropecuárias* (Dissertação de mestrado, Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, MG).

Flick, U. (2009). *Introdução à pesquisa qualitativa* (3ª ed.). Porto Alegre, RS: Artmed.

Fornazier, A. (2014). *Inserção de produtores rurais familiares de regiões com baixa dinâmica econômica para o mercado da alimentação escolar* (Tese de doutorado, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP).

Freitas, A. F., Pedra, M. S., Freitas, A. F., Silva, M. G., & Dias, M. M. (2009). O cooperativismo popular como forma de organização da agricultura familiar. *Revista Eletrônica de Extensão*, 6(8),110-119. doi:10.5007/1807--0221.2009v6n8p110

Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. (2016). *Aquisição de produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar* (2ª ed.). Brasília, DF.

Graeub, B., Chappell, M. J., Wittman, H., Ledermann, S., Kerr, R. B., & Gemmill--Herren, B. (2016). The state of family farms in the world. *World Development*, 87, 1-15. doi:10.1016/j.worlddev.2015.05.012

Grisa, C., & Schneider, S. (2014). Três gerações de políticas públicas para a agricultura familiar e formas de interação entre sociedade e estado no Brasil. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, 52,125-146. doi:10.1590/S0103-20032014000600007

Holzer, M., & Lee, S. H. (2004). Mastering public productivity and performance improvement: From a productive management perspective. In M. Holzer, & S. H. Lee (Eds.), *Public productivity handbook* (Vol. 107, pp. 1-16). New York, NY: Marcel Dekker.

Holzer, M., Mullins, L. B., Ferreira, M., & Hoontis, P. (2016). Implementing performance budgeting at the state level: Lessons learned

from New Jersey. *International Journal of Public Administration*, 39(2), 95-106. doi:10.1080/01900692.2014.983608

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2006). *Censo agropecuário*. Recuperado de http://www.sidra.ibge.gov.br

Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. (2002). Institui o Código Civil. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406.htm

Lei nº 10.696, de 2 de julho de 2003. (2003). Dispõe sobre a repactuação e o alongamento de dívidas oriundas de operações de crédito rural, e dá outras providências. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.696.htm

Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009. (2009). Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica e dá outras providências. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11947.htm

Pires, M. L. L. S. (2010). Extensão rural e cooperativismo: O que há de novo nessa relação? *Jornadas Nacionales de Extensión Rural*, 15, 6-8.

Ploeg, J. D. van der. (2011). Trajetórias do desenvolvimento rural: *Pesquisa comparativa internacional. Sociologias*, 13(27), 114-141.

Ploeg, J. D. van der., Jingzhong, Y., & Schneider, S. (2012). Rural development through the construction of new, nested, markets: Comparative perspectives from China, Brazil and the European Union. *The Journal of Peasant Studies*, 39(1), 133-173. doi:10.1080/03066150.2011.652619

Rios, G. S. L., & Carvalho, D. (2007). Associações de agricultores familiares como estruturas de ensaio pré-cooperativas. *Economia Solidária e Ação Cooperativa* (UNISINOS), 2, 139-146.

Santos, L. F. (2016). *Cooperativismo, políticas públicas e redes sociais: Perspectivas para a promoção do desenvolvimento rural* (Dissertação de mestrado, Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, MG).

Schmitt, C. J. (2005). Aquisição de alimentos da agricultura familiar: Integração entre política agrícola e segurança alimentar e nutricional. *Revista de Política Agrícola*, 14(2), 78-88.

Schneider, S., & Conterato, M. A. (2006). Transformações agrárias, tipos de pluriatividade e desenvolvimento rural: Considerações a partir do Brasil. In G. Neiman, & C. Craviotti (Orgs.), *Entre el campo y la ciudad: Desafíos y estrategias de la pluriactividad en el agro* (pp. 1-29). Buenos Aires, Argentina: Ciccus.

Singer, P. (2008). Economia solidária. *Estudos Avançados*, 22(62), 289-314.

Triches, R. M., & Schneider, S. (2010). Alimentação escolar e agricultura familiar: Reconectando o consumo à produção. *Saúde e Sociedade*, 19(4), 933-945. doi:10.1590/S0104-12902010000400019

Wanderley, M. N. B. (2001). Raízes históricas

do campesinato brasileiro. In J. C. Tedesco (Org.), *Agricultura familiar: Realidades e perspectivas* (3ª ed., pp. 21-55). Passo Fundo, RS: Editora da UPF.

Yin, R. K. (2001). *Estudo de caso: Planejamento e métodos* (2ª ed.). Porto Alegre, RS: Bookman.

ATRATIVIDADE DE CURSOS DE GRADUAÇÃO E A POLÍTICA INSTITUCIONAL DE MUDANÇA DE CURSO: EFEITO TRAMPOLIM?

ATTRACTIVENESS OF UNDERGRADUATE COURSES AND THE INSTITUTIONAL POLICY OF COURSE CHANGING: TRAMPOLINE EFFECT?

ATRACTIVIDAD DE LOS CURSOS DE GRADUACIÓN Y LA POLÍTICA INSTITUCIONAL DE CAMBIO: ¿EFECTO TRAMPOLÍN?

RESUMO

Apesar da existência de políticas públicas visando à elevação da taxa de acesso à educação superior, ainda persiste a ociosidade de vagas nessa esfera de ensino, tanto no segmento privado quanto no público. Na esfera pública, há políticas institucionais visando ao preenchimento dessas vagas, a exemplo dos editais de transferência interna em nível de graduação. O presente estudo de caso, de enfoque quantitativo, foi realizado por meio de dados da Universidade de Brasília (UnB). Analisou-se a influência da atratividade dos cursos de graduação, medida em termos de demanda candidato por vaga nos vestibulares da instituição, e a existência do denominado "efeito trampolim" entre as vagas ociosas destinadas a transferências internas de curso de graduação. Foram utilizadas técnicas estatísticas para a análise dos 1.050 casos distintos ocorridos entre os anos de 2012 e 2016. Os resultados mostraram significância estatística para o efeito trampolim nas transferências internas: alunos abandonaram cursos menos atrativos rumo a cursos mais atrativos. Ademais, constatou-se migração de alunos de cursos criados mais recentemente, sobremodo por meio do Reuni, rumo a outros mais antigos na instituição. Por outro lado, a atratividade do curso não revelou associação estatística significativa com a área de conhecimento dos cursos (Artes, Biológicas, Exatas e Humanas). Em suma, os resultados revelaram que a política institucional de transferência interna adotada pela UnB tem contribuído para o aumento de vagas ociosas nos cursos de média e baixa atratividade.

PALAVRAS-CHAVE: Ensino superior, evasão aparente, mudança de curso, efeito trampolim, atratividade de curso de graduação.

Newton da Silva Miranda Júnior[1]
newtondasmjr@gmail.com
ORCID: 0000-0002-2876-4016

Andrea Felippe Cabello[2]
andreafc@gmail.com
ORCID: 0000-0003-1489-0676

1 Universidade de Brasília, Decanato de Planejamento e Orçamento, Brasília, DF, Brasil
2 Universidade de Brasília, Departamento de Economia, Brasília, DF, Brasil

Submetido 07.02.2017. Aprovado 30.01.2019
Avaliado pelo processo de *double blind review*

DOI: http://dx.doi.org/10.12660/cgpc.v24n77.73806

Esta obra está submetida a uma licença Creative Commons

ABSTRACT

Despite public policy actions aiming to increase the rate of access to higher education, there are some idle vacancies in both private and public sectors. In relation to the public sector, public universities develop actions through their own institutional policies aiming to fill idle vacancies related, among other reasons, to the low demand or dropout in the respective undergraduate course. The present quantitative study was carried out at the University of Brasília and had the purpose of analyzing the influence of the attractiveness of undergraduate courses, as well as the existence of the so-called "trampoline effect", in idle vacancies destined to internal transfers of undergraduate courses. The analysis of the 1,050 distinct cases that occurred from 2012 to 2016 was done through statistical techniques. The results showed statistical significance for the trampoline effect: students abandoned less attractive undergraduate courses towards more attractive courses. In addition, it was noted the migration of students from more recently created courses, especially through Reuni's policy, towards other older undergraduate courses at the institution. On the other hand, the attractiveness of the course did not show significant statistical association with the knowledge area of the courses (arts, biological, exact and human sciences). In short, the results showed that the institutional policy of internal transfer adopted by UnB has contributed to the increase of idle places in the courses of medium and low attractiveness.

KEYWORDS: *Higher education, course dropout, course change, trampoline effect, higher course attractiveness.*

RESUMEN

A pesar de las acciones de política pública destinadas a aumentar la tasa de ingreso a la educación superior, hay algunas vacantes inactivas tanto en el sector público como en el privado. Las universidades del sector público desarrollan acciones a través de sus propias políticas institucionales con el objetivo de cubrir las vacantes vacías por la baja demanda o deserción del respectivo curso de graduación. El presente estudio cuantitativo se realizó en la Universidad de Brasília y tuvo como objetivo analizar la influencia del atractivo de los cursos de graduación, así como la existencia del «efecto trampolín» en las vacantes disponibles destinadas a los cambios internos entre los estudiantes. Para llevar a cabo el análisis de estos distintos 1,050 casos ocurridos entre los años 2012 y 2016 se realizaron técnicas estadísticas. Los resultados mostraron una variación estadística significativa relacionada al efecto trampolín: los estudiantes abandonaron los cursos de graduación menos atractivos para pasar a los cursos más atractivos. Además, se observó la migración de estudiantes de cursos creados recientemente, especialmente a través de la política de Reuni, hacia otros cursos de graduación mayores en la institución. Por otro lado, el atractivo del curso no mostró una asociación estadística significativa con el área de conocimiento de los cursos (artes, biológicas, exactas y ciencias humanas). Los resultados mostraron que la política institucional de transferencia interna adoptada por UnB ha contribuido con el aumento de lugares ociosos en los cursos de atractivo medio y bajo.

PALABRAS CLAVE: *Educación superior, deserción escolar, cambio de curso, efecto trampolín, atracción de graduación.*

INTRODUÇÃO

Nas últimas duas décadas, as políticas públicas voltadas ao ensino superior brasileiro buscaram elevar o acesso a essa esfera de ensino tanto em instituições públicas quanto em privadas (Santos & Real, 2017), enfrentando-se, em paralelo e antagonicamente a isso, o problema da evasão nessa esfera de ensino. Trata-se de um assunto atual e de suma relevância, em que pese o número de estudos publicados acerca disso, sobremodo no ensino superior (Lobo, 2012).

Internacionalmente, a literatura sobre evasão no ensino superior nem sempre compartilha os mesmos pressupostos conceituais e metodológicos, haja vista os diferentes modelos existentes entre os países. Dessa maneira, as comparações revelam-se complexas. Nacionalmente, embora as discrepâncias sejam menos acentuadas, em recente revisão sistemática da literatura, também se notou a ausência de consenso conceitual e metodológico entre os estudos acerca de evasão no ensino superior (Santos & Real, 2017).

Um modelo amplamente referenciado na lite-

ratura é o de Tinto (1975). Em linhas gerais, Tinto (1975) atrela a saída do aluno da universidade a fatores institucionais e sociais que o circunscrevem, tanto no período pré-universitário quanto no universitário. Entretanto, deve-se considerar a possibilidade de a decisão de evadir do aluno não ser, necessariamente, em relação ao sistema como um todo ou de uma específica instituição de ensino, mas somente ao curso de graduação em que se deu o ingresso, configurando-se, assim, a evasão aparente (Velloso & Cardoso, 2008).

O presente estudo buscou verificar se a evasão de curso ou aparente estaria relacionada ao efeito trampolim, o qual pode ser constatado quando "o aluno integra-se em um curso apenas para estar na universidade, utilizando-o como trampolim para aquele curso efetivamente desejado" (Ministério da Educação – MEC, 1997, p. 29). Acredita-se que demonstrar o efeito trampolim é algo que possa interessar à gestão universitária na medida em que, por exemplo, leva-se a analisar os efeitos ocasionados por ele sobre uma determinada política institucional de transferência interna de curso.

Em sentido mais amplo, este estudo discute a oferta de vagas na educação superior pública em nível de graduação e a política institucional de transferência interna. Especificamente, por meio de estudo de caso envolvendo a Universidade de Brasília (UnB), objetivou-se analisar em que medida as regras da política institucional que regeram as mudanças de curso ocorridas no período de 2012 a 2016 conseguiram preencher as vagas ociosas dos cursos de graduação, analisando se o preenchimento foi dado em função da atratividade destes. Buscou-se também verificar a ocorrência de efeito trampolim.

O estudo encontra-se organizado da seguinte forma: primeiramente, são discutidas políticas públicas voltadas ao preenchimento de vagas ociosas em instituições privadas e públicas de ensino superior, especialmente os Programas Universidade para Todos (Prouni) e o de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni). Na sequência, aborda-se o caso específico da política institucional de preenchimento de vagas ociosas adotada pela UnB. Posteriormente, são apresentadas as técnicas metodológicas estatísticas utilizadas para a análise dos 1.050 casos distintos de transferências internas ocorridas entre os anos de 2012 a 2016. Por fim, são apresentados os resultados e as respectivas discussões.

POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADAS AO PREENCHIMENTO DE VAGAS OCIOSAS

As mudanças na educação superior brasileira não podem ser desassociadas dos contextos político, social e econômico que pairaram sobre o País nas últimas décadas (Sousa, 2013). Historicamente, a estratégia para atender às demandas da população quanto ao acesso ao ensino superior foi por meio da expansão de estabelecimentos privados (Sousa, 2013), sobremodo a partir da década de 1970 (Terribili & Nery, 2009). Atualmente, embora ainda persista a demanda por formação superior, paradoxalmente enfrenta-se a problemática da ociosidade de vagas nessa esfera de ensino (Sousa, 2013). Na esfera privada do ensino superior, visando a minimizar o baixo aproveitamento de vagas, entre outros impasses, instituiu-

-se, em 2004, o Prouni, considerado como importante política pública e social ao País (Anhaia, 2012). Entre seus objetivos, destaca-se a criação de medidas de expansão do acesso à educação superior, sobremaneira para as camadas populares (Costa & Ferreira, 2017). Sob outro ângulo mais crítico, pode-se dizer que a política "foi criada visando ao preenchimento de vagas ociosas nas IES privadas com os estudantes de baixa renda" (Sousa, 2013, p. 140).

Tal expansão do acesso à educação superior, por meio do Prouni, deu-se pela alocação de estudantes menos favorecidos socioeconomicamente em cursos superiores menos concorridos (Costa & Ferreira, 2017). Do ponto de vista da política pública, pode-se relativizar o atributo de democrático dado ao Prouni (Catani, Hey, & Gilioli, 2006), questionando-se, sob a perspectiva do estudante, até que ponto a escolha do curso superior é fruto da vontade dele ou se ele é guiado a cursos com existência de vagas ociosas.

Ademais, embora mais evidente nas instituições privadas (Sousa, 2013), a ociosidade de vagas também constitui uma realidade no âmbito das instituições públicas de ensino superior (Carvalho & Barbosa, 2014). O Reuni, que constitui uma política adotada no âmbito das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) (Araújo & Pinheiro, 2010), possui entre suas diretrizes, conforme o Decreto n. 6.096/2007 (MEC, 2007), a redução das taxas de evasão e o aumento da taxa de ocupação de vagas ociosas em nível de graduação.

Para o alcance dessas diretrizes, foram pactuados mecanismos de gestão entre instituições públicas de ensino superior e os órgãos governamentais, que podem ser considerados reflexos da reforma gerencial pela qual tem passado o Estado no âmbito dos sistemas educacionais (Araújo & Pinheiro, 2010). Esses mecanismos, orientados para o controle de resultados eficientes em substituição ao enfoque burocrático voltado a processos, buscaram maximizar a eficiência do gasto público sob a forma de contrato de gestão (Araújo & Pinheiro, 2010).

POLÍTICAS INSTITUCIONAIS DE PREENCHIMENTO DE VAGAS OCIOSAS: O CASO DA UnB

O ingresso no ensino superior pode ocorrer em curso adverso ao desejado (Bastos, 2005), devido, entre diversos fatores, à pouca disponibilidade de informações sobre a formação acadêmica ou a carreira de um determinado curso superior, o que constitui uma espécie de assimetria de informação (Castro, 2005). De outro modo, o estudante pode intencionalmente ingressar em curso menos concorrido visando a, em algum momento, migrar para o curso realmente desejado – seja na mesma instituição ou não.

Como estratégia, ele pode fazer do ensino superior um preparatório ao cursar disciplinas que o habilitem para os exames de seleção (UnB, 2008). Outra maneira é por meio do ingresso em curso menos concorrido visando à transferência interna entre vagas ociosas, que não requer realização de provas. A mudança de curso pode ser, dessa forma, caracterizada como ponte de acesso ou efeito trampolim (Cunha, Tunes, & Silva, 2001; Dias, Theóphilo, & Lopes, 2010; McMillan, 2005). O trampolim via transferência interna entre vagas ociosas constitui uma

lacuna na literatura e, por esse motivo, foi o hiato que a presente pesquisa se propôs a investigar por meio do estudo de caso na UnB.

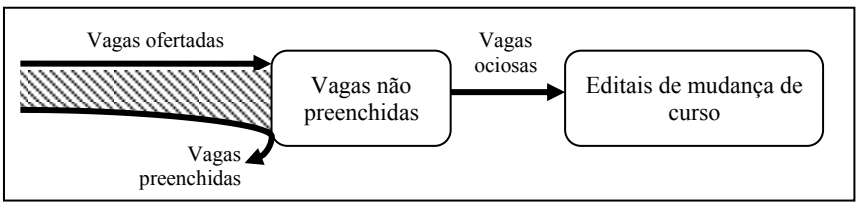
A escolha por essa instituição considerou sua notoriedade entre as demais universidades públicas do País. Criada na década de 1960, a institucionalização da UnB foi pautada em lógica inovadora para o contexto do ensino superior vigente à época, o qual preconizava "a lógica de estabelecimentos de ensino isolados" (Sousa, 2013, p. 123). A UnB é um exemplo de IFES aderente ao Reuni e que tem, nos últimos anos, ampliado o acesso ao ensino superior por meio de novos cursos e do aumento de vagas em alguns já existentes. Além do mais, justifica-se a escolha dessa instituição pela disponibilidade de dados relativos à transferência interna na página eletrônica institucional.

As políticas institucionais de transferência interna variam, quanto às regras, entre as IFES, haja vista que elas são autônomas para deliberarem sobre o assunto. As transferências internas na UnB são regulamentadas por meio de Resolução (CEPE/UnB n. 138/2010) e são definidas como a autorização dada ao estudante regular de graduação para ter alterado o vínculo com seu curso de ingresso na universidade para um curso de sua escolha. Ademais, entre as finalidades da política de transferência interna da UnB, está o preenchimento de vagas ociosas.

A alteração de vínculo é realizada por meio de processo seletivo interno regido por edital, sem a necessidade de realização de provas pelos candidatos. Devido à permissividade do projeto político pedagógico institucional da UnB, que preconiza a interdisciplinaridade na formação acadêmica, é possível a transitividade de alunos entre as disciplinas dos diversos cursos de graduação ofertados pela instituição. Dessa forma, a seleção dos candidatos é dada por um cálculo matemático que leva em consideração o desempenho deles nas disciplinas que integram o currículo do curso pretendido.

As vagas ofertadas nos editais de mudança de curso para um dado semestre letivo são oriundas das vagas ociosas geradas no semestre imediatamente anterior. Essa ociosidade é advinda da evasão prematura, termo usado por Oquendo (2008) para se referir ao aluno que, apesar de aceito pela instituição, não efetua a matrícula. A cada semestre, um novo edital é publicado informando o quantitativo de vagas destinado a cada curso e turno. Não havendo vagas ociosas em determinado semestre, consequentemente não haverá oferta de vagas ao processo seletivo a ser realizado no semestre posterior. A Figura 1 esquematiza o exposto.

Figura 1. Esquematização das vagas ofertadas nos editais de mudança de curso na UnB



ASPECTOS METODOLÓGICOS

O presente estudo descritivo constitui-se, em termos de método de pesquisa, como um estudo de caso realizado na UnB. O recorte longitudinal dos dados referentes às mudanças de cursos de graduação envolveu nove semestres letivos consecutivos: desde o primeiro semestre de 2012 ao primeiro semestre de 2016. Os dados analisados, de natureza secundária, foram extraídos dos editais de transferência interna, publicados na página eletrônica da instituição, e de informações adicionais requeridas via Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC). Ao todo, somaram-se 1.050 casos de mudanças internas de curso entre 70 graduações distintas.

Trata-se de um estudo com enfoque quantitativo em que as técnicas analíticas empregadas envolveram estatísticas descritiva, inferencial e multivariada com auxílio do *software* SPSS 20. Entre os objetivos do presente estudo, investigou-se em que medida as regras da política institucional que regeram as mudanças de curso ocorridas no período analisado conseguiram preencher o quantitativo de vagas ociosas dos cursos, analisando se o preenchimento foi dado em função da atratividade desses cursos de graduação. Para esse fim, utilizou-se estatística descritiva.

Como a análise se deu no agregado, os cursos ofertados nos turnos diurno e noturno foram unificados, desconsiderando-se a influência dessa variável na atratividade do curso. Para classificar os cursos de graduação quanto à atratividade, utilizou-se a média das concorrências dos exames vestibulares da UnB no período de 2012 a 2016, conforme disponibilizado no anuário estatístico da instituição. Com base na distribuição em tercis, os cursos foram agrupados em três níveis de atratividades: alta (23 cursos), média (23 cursos) e baixa (24 cursos).
De acordo com os cursos que os integraram, esses níveis foram cruzados com as respectivas áreas do conhecimento dos cursos, seguindo categorização do estudo de Braga, Peixoto e Bogutchi (2001). Adicionalmente, também foram cruzados com o tipo de escola de ensino médio do aluno transferido internamente. Para tanto, recorreu-se à estatística inferencial do teste do qui-quadrado de Pearson ($\chi 2$), recomendado para se verificar associação entre variáveis nominais ou ordinais (Barbetta, 2015).

Embora haja a questão vocacional no processo de escolha do curso superior, não se pode deixar de considerar a existência de seletividade social nos exames de admissão (Braga et al., 2001). É de se pressupor que a seletividade social sobreponha, em algum grau, a questão vocacional (Zago, 2006). Dessa forma, havendo a possibilidade de permuta de curso superior, sem a necessidade de realização de exames, buscou-se verificar a ocorrência de efeito trampolim entre as mudanças de curso. Para tanto, recorreu-se à Análise de Correspondência (Anacor), que possibilita a verificação de relações entre dados categóricos de uma dada tabela de contingência (Hair, 2009).

RESULTADOS

Perfil das categorias de atratividade dos cursos

As categorias de atratividade dos cursos foram perfilhadas em relação às variáveis:

áreas do conhecimento em que seus cursos integrantes estão inseridos, tempo de existência do curso de graduação na UnB e tipo de escola de ensino médio dos alunos ingressantes. No que concerne às áreas do conhecimento, os cursos de graduação foram classificados com base nas categorias do estudo de Braga et al. (2001). A tabela de contingência (Tabela 1) informa a distribuição dos cursos, classificados quanto à atratividade, entre as áreas adotadas.

Tabela 1. Classificação dos cursos em áreas do conhecimento e nível de atratividade

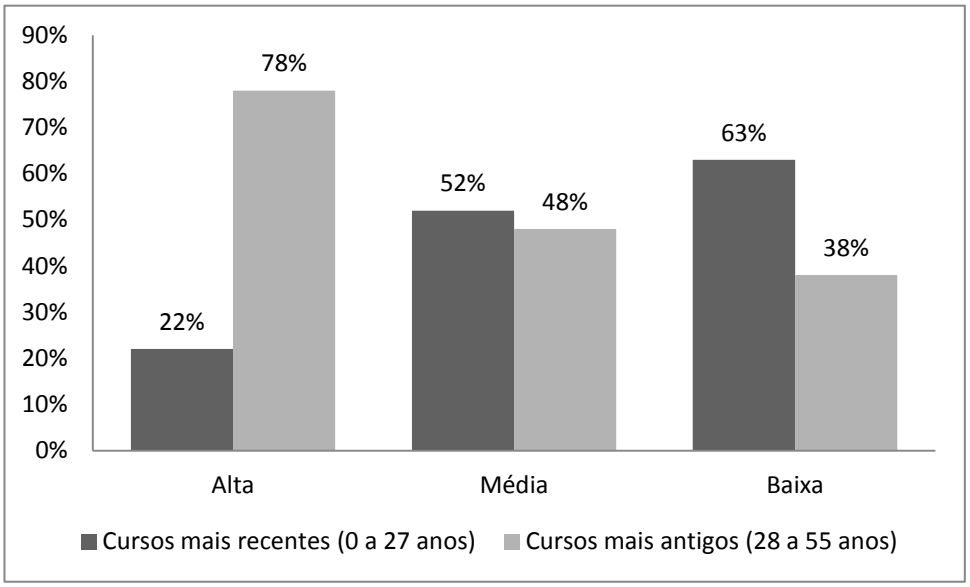
Áreas do conhecimento	Atratividade			
	Alta	Média	Baixa	Total
Artes	0	4	3	7
Biológicas	6	6	8	20
Exatas	9	5	8	22
Humanas	8	8	5	21
Total	23	23	24	70

Embora houvesse expectativa de que a atratividade dos cursos possuísse associação com a área do conhecimento, em consonância com as evidências do estudo de Braga et al. (2001), o teste estatístico da Análise de Correspondência para essas variáveis, com valor de qui-quadrado de 6,168 e grau de liberdade igual a 6, não revelou significância para essas variáveis ($p=0,405>0,05$). Não se pode afirmar, dessa forma, que a atratividade dos cursos envolvidos nas mudanças de curso no período analisado está associada às suas respectivas áreas do conhecimento.

Em relação ao tempo de existência na UnB, a média de idade entre os cursos de graduação que registraram mudanças de curso foi de, aproximadamente, 28 anos. Com base nisso, foram criados dois grupos: um constituído por 38 cursos com tempo de existência entre 28 e 55 anos (o maior tempo registrado) e o outro por 32 cursos com idade entre 5 anos (o menor tempo registrado) e 27 anos. Como a intenção era investigar a atratividade do curso em relação ao tempo de existência dele na instituição, considerou-se a maior idade entre cursos idênticos, porém ofertados em turnos diferentes.

O Gráfico 1 compara esses dois grupos entre os níveis de atratividade. Percebe-se uma tendência inversa entre o tempo de existência dos cursos e a atratividade deles: 78% dos cursos de alta atratividade têm acima de 28 anos de existência na UnB, ao passo que, entre os menos atrativos, 63% correspondem a cursos abaixo de 27 anos de existência.

Gráfico 1. Distribuição dos cursos quanto à atratividade e ao tempo de existência na UnB



Esses resultados corroboram o estudo de Pereira (2003), em que ficou constatado que cursos mais novos não conseguem preencher satisfatoriamente as vagas ofertadas, o que corresponde à evasão prematura. E, entre as vagas preenchidas, enfrenta-se a dificuldade de evasão precoce, que corresponde ao abandono do curso nos quatro primeiros semestres (Oquendo, 2008). Existe um paradoxo entre esses dois grupos de cursos: se, por um lado, há concorrência entre os alunos por vagas nos mais antigos, por outro lado, os cursos mais novos parecem concorrer entre si pela escolha do aluno (Pereira, 2003).

Segundo Pinho (2001), estudantes provenientes de ensino médio público optam por cursos menos concorridos nos exames vestibulares no intuito de alcançarem a aprovação. Almeida (2015) observou que existe uma divisão da demanda ao curso superior associada à escola de origem do aluno, quer seja por seletividade social existente entre cursos mais tradicionais (Braga et al., 2001), quer seja por autosseleção (Nogueira, 2012), entendida como "o processo intrínseco a estudantes que reconhecem não ter condições de concorrência em cursos de maior prestígio social" (Braga, Peixoto e Bogutchi, 2000, p. 141).

Investigando-se a existência de associação entre as variáveis categóricas nível de atratividade dos cursos de graduação e o tipo de escola de ensino médio dos alunos, o valor do qui-quadrado de 17,577, com grau de liberdade igual a 2, revelou-se significativo ($p=0,000<0,05$). O coeficiente de contingência (C), indicado para medir a força de variáveis associadas, foi de 0,128, o que sinaliza associação fraca. A tabela de contingência (Tabela 2) informa as frequências entre as variáveis testadas.

Tabela 2. Distribuição dos cursos entre nível de atratividade e tipo de escola do ensino médio

Nível de atratividade	Tipo de escola do ensino médio	
	Particular	Pública
Atratividade alta	129	31
Atratividade média	158	101
Atratividade baixa	427	204
Total	714	336

Observa-se uma grande participação de alunos oriundos de escolas particulares em todos os níveis de atratividade. Isso pode estar relacionado ao fato de a quantidade de alunos oriundos de escolas particulares ser maior do que a quantidade oriunda de escolas públicas. Por outro lado, verifica-se também a baixa recorrência de alunos provenientes de escolas públicas entre os cursos de alta atratividade. Esses dados corroboram as evidências de Ristoff (2014) e deixam a entrever o que Braga et al. (2001) sinalizam como seletividade social na escolha da carreira superior.

Salienta-se, contudo, que se trata de uma realidade em transformação, conforme sugerido no estudo de Ristoff (2014), haja vista que a Lei n. 12.711, de 2012, determina que as IFES vinculadas ao MEC devem reservar metade das vagas anunciadas nos concursos de seleção em nível de graduação para alunos oriundos do ensino médio em escolas públicas.

Os efeitos da atratividade dos cursos no preenchimento de vagas ociosas

A recorrência de evasões em cursos menos concorridos não é uma novidade, sendo evidenciado pela literatura há, pelo menos, 20 anos (MEC, 1997). O desprestígio social ou a falta de oportunidades no mercado de trabalho são fatores geralmente associados à baixa busca por determinado curso superior (Silva & Padoin, 2008). Não obstante, esses fatores podem levar à desistência de efetivação da matrícula no curso ou, até mesmo, ao abandono no decorrer da graduação (Pereira, 2003), situação essa agravada quando o curso também não corresponde à primeira opção do estudante (Pinho, 2001).

Por outro lado, há evidências na literatura de que o impulso pelo desejo de formação superior pode levar alunos a buscarem cursos de menor demanda (Braga et al., 2001). Neste ínterim, buscou-se verificar a expressividade de participação dos cursos de graduação, categorizados em níveis de atratividade, na quantidade de vagas ociosas ofertadas nos editais de mudança de curso. Considerando-se que a finalidade dos editais de mudança de curso da UnB é preencher vagas ociosas, em que medida a política institucional de mudanças de curso atingiu a finalidade de preencher essas vagas? O preenchimento foi dado em função da atratividade dos cursos de graduação?

Na Figura 3, é apresentado um gráfico de dispersão que relaciona a quantidade acumulada de vagas ociosas que não foram preenchidas nos exames de admissão no período de 2012 a 2016 na UnB – eixo vertical – e a quantidade de demanda interna de

alunos pelos cursos de graduação nos processos de transferência interna – eixo horizontal. Cada símbolo representa um nível diferente de atratividade dos cursos: círculos (alta atratividade), quadrados (média atratividade) e triângulos (baixa atratividade).

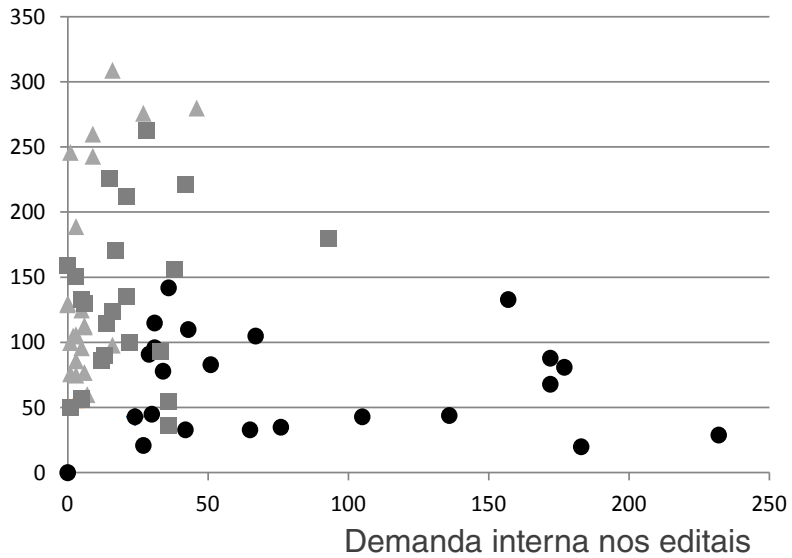
No acumulado do período analisado, foram ofertadas 8 mil vagas nos processos de transferência interna. Conforme se percebe no eixo vertical do gráfico de dispersão da Figura 1, os cursos de baixa atratividade foram responsáveis pela oferta de 43% dessas vagas, ao passo que os de média atratividade somaram 38% delas. Por sua vez, os de alta atratividade ofertaram 19% do total acumulado.

Considerando-se que a condição social do candidato está relacionada ao curso por ele pretendido e que a escolha do curso superior pelos estudantes com formação menos competitiva é guiada pelas chances de sucesso no exame de admissão, levando-os à opção de cursos menos concorridos (Braga et al., 2001), a ociosidade de vagas entre esses cursos pode estar associada ao não alcance do conhecimento mínimo exigido nos exames vestibulares por aqueles estudantes, ocasionando a eliminação desses candidatos. Entre os estudantes aprovados, os cursos com menor atratividade, isto é, menores níveis de concorrência nos exames vestibulares da UnB, estão mais vulneráveis à evasão prematura, conforme tipologia de Oquendo (2008). Em outras palavras, esses cursos presenciam desistências antes mesmo da efetivação da matrícula na instituição.

Analisando o eixo horizontal, referente à quantidade de inscrições recebidas pelos cursos nos processos de mudança de curso, é possível notar que os cursos mais concorridos nos exames vestibulares (demanda externa) ou de maior atratividade também foram os preferidos entre aqueles alunos que desejaram alterar o vínculo de ingresso na instituição no período analisado (demanda interna). De modo geral, com poucas exceções, os cursos tenderam à manutenção do *status quo*, apresentando a mesma atratividade entre a demanda externa e a interna.

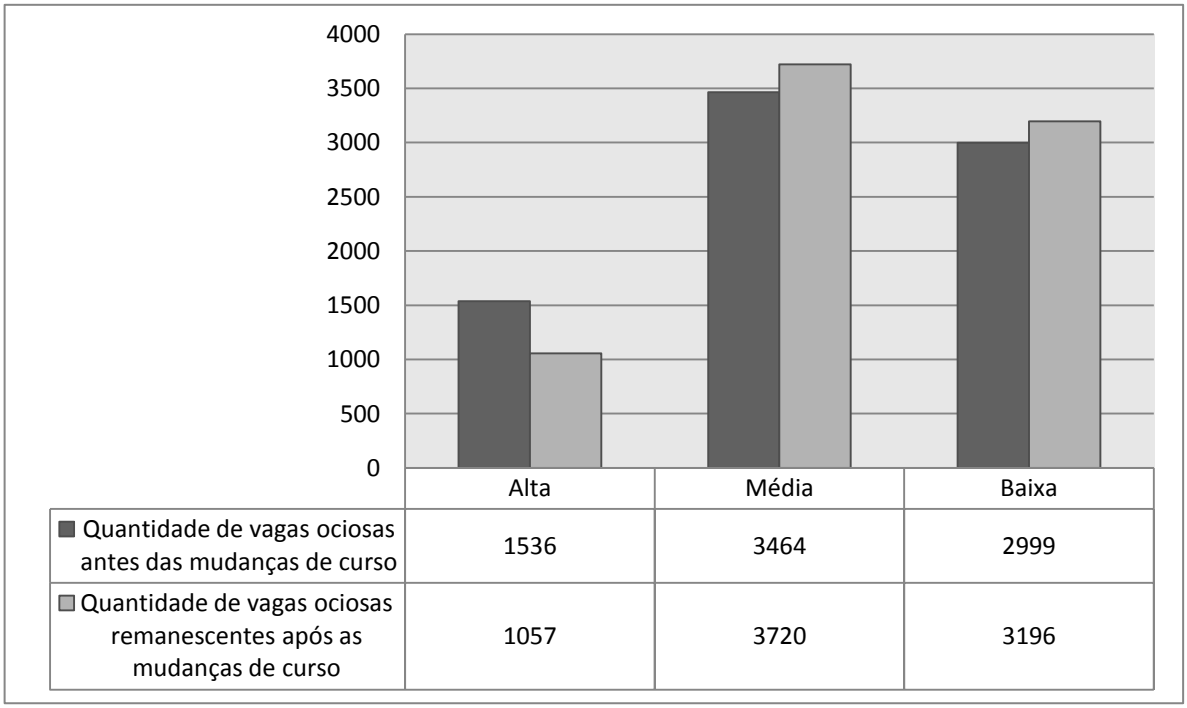
Pela análise do Gráfico 2, é possível perceber que os cursos com maior atratividade tendem a se beneficiar com o maior preenchimento das vagas ociosas, devido a dois fatores: acumularam menos vagas ociosas e foram os mais demandados. Em situação oposta, encontram-se os cursos de média e baixa atratividade.

Gráfico 2. Dispersão dos cursos quanto aos acumulados de vagas ociosas e demanda interna nos editais (do 1º/2012 ao 1º/2016)



O Gráfico 3 faz o comparativo entre a quantidade de vagas ociosas no início do período analisado e a quantidade remanescente após as trocas de curso no período analisado, isto é, ao final de 2016. A quantidade remanescente foi obtida descontando-se da quantidade inicial o resultado líquido das transferências internas (quantidade de ingressos no curso subtraída da quantidade de saídas).

Gráfico 3. Quantidade acumulada de vagas ociosas antes e após as mudanças de curso entre os níveis de atratividade dos cursos



	Alta	Média	Baixa
Quantidade de vagas ociosas antes das mudanças de curso	1536	3464	2999
Quantidade de vagas ociosas remanescentes após as mudanças de curso	1057	3720	3196

Ao passo que os cursos categorizados como altamente atrativos apresentaram queda de 31,18% na quantidade de vagas ociosas, os cursos de média e baixa atratividade apresentaram aumento de, respectivamente, 7,39% e 6,56%. Essas evidências corroboram o descompasso já sinalizado por Braga et al. (2001): a maior oferta de vagas no ensino superior nem sempre ocorre nos cursos de maior demanda. Embora Braga et al. (2001) não listem possíveis motivos para isso, sabe-se que a oferta de vagas depende, muitas vezes, de outras variáveis além da demanda por vagas, como custos e outras questões institucionais (Campagnoni & Platt, 2015).

Em consonância com o modelo seminal de Tinto (1975), os resultados apresentados deixam entrever duas principais situações: i) o aluno toma a decisão de mudar de curso após as experiências institucionais e de integração no contexto social acadêmico ou ii) o aluno, com base em fatores prévios ao ingresso no curso, ingressa em determinado curso já com a pretensão de abandoná-lo em algum momento. Seguindo a primeira situação, o aluno aproveita a oportunidade de mudar de curso internamente sem a realização de exames de seleção. Essa perspectiva se aproxima dos estudos que abordam a evasão de curso sob o ponto de vista vocacional (Magalhães & Redivo, 1998) e vão ao encontro da readequação universitária. Sob esse ponto de vista, a mudança de curso pode aumentar as taxas de diplomação (Ortiz & Dehon, 2013).

Por outro lado, pela segunda situação, o aluno já ingressa na instituição com a intenção de mudar de curso. Trata-se de um comportamento estratégico em que o aluno se aproveita de mecanismos internos da instituição para migrar ao curso realmente desejado.

Além do mais, a permanência de alunos em dado curso não se relaciona necessariamente a fatores institucionais ou acadêmicos, haja vista que o aluno ingressa no curso já com a intenção de oportunamente abandoná-lo (UnB, 2008). Assim, a literatura sugere que o mercado de trabalho do respectivo curso é uma das influências que explicam esse fenômeno. De acordo com McMillan (2005), mesmo após o ingresso, os estudantes analisam o mercado de trabalho do curso escolhido e o comparam aos dos demais cursos.

Em suma, a finalidade da política institucional das mudanças de curso na UnB é diminuir as vagas ociosas provenientes do não preenchimento da oferta de vagas nos exames de seleção. Contudo, os resultados deixaram entrever que o efeito desejado de preencher vagas ociosas foi presenciado por parcela dos cursos, sobremodo por cursos com maior atratividade. Por outro lado, os cursos com menor atratividade somaram as vagas ociosas inicialmente ofertadas (evasão prematura) com as vagas surgidas no decorrer dos processos de transferência interna (evasões precoce e tardia), conforme tipologia de Oquendo (2008).

As evidências de efeito trampolim

Sabendo que a atratividade do curso influencia a direção dos fluxos migratórios entre as graduações nos processos de transferência interna, essa seção descreve essas migrações entre os níveis categóricos de atratividade dos cursos. Para tanto, recorreu-se à técnica estatística da Análise de Correspondência, utilizando-se os dados agregados concernentes à quantidade de ingressos e saídas nos grupos de alta, média e baixa atratividades. É sabido que, após o ingresso no ensino superior, a decisão tomada sobre o curso escolhido pode tomar outros rumos, sobremodo quando incompatibilidades e desencantos surgem entre o que se esperava e o que se vivencia. Por outro lado, o ingresso no ensino superior já pode ser permeado por frustração por não acontecer no curso de primeira opção (MEC, 1997).

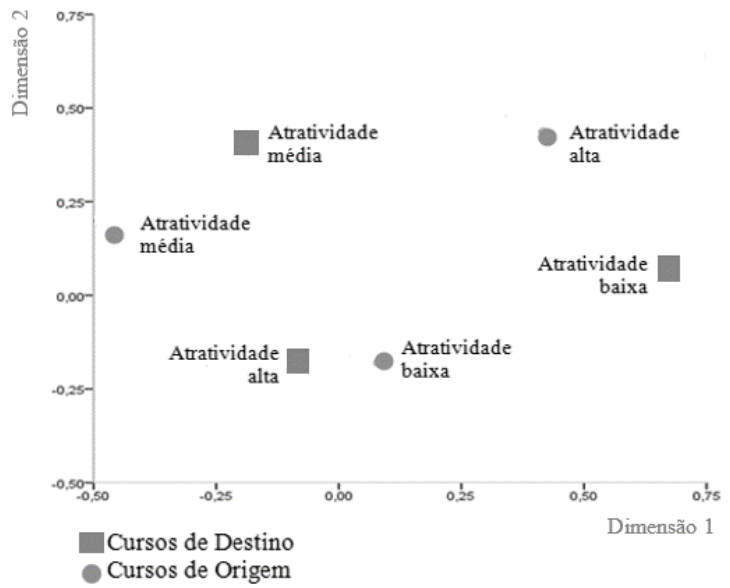
Conforme discutido, a literatura aponta vários fatores que influenciam a troca de curso de graduação. Buscou-se investigar nesta seção, em específico, se, entre as mudanças de curso, havia propensão à migração de cursos menos concorridos para cursos mais concorridos. A tabela de contingência (Tabela 3) informa os fluxos de transferência interna entre os cursos de origem (de onde partiram os alunos transferidos) e os de destino (para onde foram os alunos transferidos), ambos categorizados em níveis de atratividade. De modo geral, os cursos de concorrência média foram os que mais registraram saídas de alunos (60%), ao passo que os cursos de concorrência alta foram os que mais receberam alunos (61%).

Tabela 3. Origem e destino dos cursos conforme nível de atratividade

	Cursos de destino		
Cursos de Origem	Atratividade alta	Atratividade média	Atratividade baixa
	87	41	32
	161	70	28
	396	135	100
	644	160	246

No intuito de se verificar o efeito trampolim estatisticamente, utilizou-se a análise do qui-quadrado por meio da técnica de análise de correspondência entre as variáveis categóricas "cursos de destino" e "cursos de origem", ambos categorizados em níveis de atratividade. O resultado do qui-quadrado, de 10,242, foi significativo ($p < 0,05$), indicando associação entre as variáveis testadas. O mapa perceptual (Gráfico 4) auxilia a visualizar as relações encontradas entre as categorias dos cursos tanto de destino como de origem.

Gráfico 4. Mapa perceptual da análise de correspondência entre os níveis de atratividade dos cursos de origem e de destino



A associação mais significativa ocorreu entre a origem nos cursos de atratividade baixa e o destino nos cursos de atratividade alta (baixa→alta), representando 38% dos casos. O movimento caracterizado pela saída de categorias com menor atratividade em direção a outras de maior atratividade foi reiterado também nos pares: média→alta, com 15% dos casos e baixa→média, com 13% dos casos. Sem desconsiderar a questão vocacional, esses indícios corroboram a caracterização do efeito trampolim, que, no acumulado, alcançou 66% dos casos, isto é, saídas de cursos de origem com menor atratividade rumo a cursos de destino com maior atratividade.

Entre as possíveis interpretações para esse fato, ressalta-se a hipótese de que o estudante ingressa em curso de opção não prioritária, seja para fazer parte da instituição ou pelo fato de o ensino ser público, mesmo que em curso que não corresponda à primeira opção; seja para cursar disciplinas cobradas nos exames de seleção no intuito de amenizar os antecedentes escolares; seja como estratégia de trampolim ao curso desejado por meio de transferência interna.
Na sequência, os pares mais recorrentes foram compostos por categorias de mesma atratividade: baixa→baixa (10%), alta→alta (8%), média→média (8%). No acumulado, correspondeu a 26% dos casos. Mesmo diante da oportunidade de permuta de curso, a saída de cursos de baixa atratividade rumo ao ingresso em cursos de baixa atratividade se aproxima ao que Nogueira (2012) chama de autosseleção. Havendo constatado a maior presença de alunos oriundos de escolas públicas entre os cursos menos atrativos, a permanência nesse mesmo nível pode estar relacionada à dificuldade que esses alunos apresentam durante o ensino superior, conforme constatado por Silva e Padoin (2008). Em relação à saída de cursos de alta e média atratividades rumo a cursos com a mesma atratividade, sugere-se a intenção de se manter o *status quo* alcançado.

Por fim, o movimento inverso ao denominado efeito trampolim, isto é, saída de cursos de maiores atratividades em direção a cursos de menores atratividades, foi percebido em apenas 11% dos casos, sendo a ordem de expressividade dos pares: alta→baixa (4%), alta→média (4%) e média→baixa (3%). Dessa forma, evidencia-se um movimento significativo de alunos partindo de cursos menos atrativos em direção a cursos de maior atratividade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As políticas públicas voltadas ao ensino superior brasileiro têm buscado, direta ou indiretamente, preencher vagas ociosas nessa esfera de ensino. São exemplos disso as diretrizes presentes no Prouni e no Reuni.
As universidades públicas, por meio de políticas institucionais próprias, desenvolvem mecanismos e instituem normas visando ao preenchimento de vagas ociosas oriundas, entre outros motivos, da insuficiência de demanda em seus processos seletivos ou de evasão precoce de seus ingressantes. No contexto de expansão do ensino superior, permeado pela oferta de cursos socialmente tradicionais e outros não tradicionais, como a atratividade dos cursos dada com base na concorrência candidato por vaga nos exames de seleção está relacionada aos fluxos migratórios de alunos entre os cursos via transferência interna? Há a ocorrência de

efeito trampolim?

Nesse ínterim, o objetivo geral do presente estudo foi investigar a relação entre a atratividade dos cursos de graduação e os fluxos das transferências internas entre as vagas ociosas, no período de 2012 a 2016, no âmbito da UnB. Ou seja, investigou-se em que medida as regras da política institucional que regeram as mudanças de curso ocorridas no período analisado conseguiram preencher o quantitativo de vagas ociosas dos cursos, analisando se o preenchimento foi dado em função da atratividade desses cursos de graduação. Adicionalmente, buscou-se verificar a ocorrência de efeito trampolim entre essas mudanças de curso de graduação. Para tanto, foram utilizadas técnicas estatísticas descritiva, inferencial e multivariada para a análise das 1.050 mudanças de curso.

Entre os resultados, o nível de atratividade do curso de graduação não revelou associação estatística significativa com a área de conhecimento à qual pertence. Por outro lado, há indícios de que a atratividade possa estar relacionada ao tempo de existência do curso na instituição. Constatou-se, também, que os cursos mais atrativos se beneficiam mais da política institucional de mudança de curso, devido à maior demanda externa nos vestibulares (menos vagas ociosas) e à maior demanda interna entre os alunos que optaram pela mudança de curso (ocupação das eventuais vagas ociosas). Assim, evidenciou-se um movimento significativo de alunos partindo de cursos menos atrativos em direção a cursos de maior atratividade, configurando-se o efeito trampolim.

Historicamente, no ensino superior, "a maior oferta de vagas nem sempre ocorreu nas áreas onde o crescimento da demanda foi mais significativo" (Braga et al., 2001, p. 134). Dessa forma, se, por um lado, há cursos com demanda acima da quantidade ofertada de vagas nos exames de admissão, por outro lado, há também aqueles com oferta acima da procura. Esse ponto suscita questões acerca da assimetria de informação em relação ao curso superior escolhido e/ou seu respectivo mercado de trabalho. Trata-se de um debate importante, haja vista o contexto de expansão do ensino superior brasileiro, a exemplo do Reuni nas IFES, caracterizado pela oferta de cursos multi e interdisciplinares não tradicionais e desprestigiados atualmente.

Contudo, mesmo diante de desprestígio social, refletido em insuficiência de demanda, não se pode desconsiderar a taxa de retorno social proveniente de cursos que sofrem de evasão aparente. Calibrar a oferta de cursos e vagas em sintonia aos movimentos do mercado pode ser uma renúncia à autonomia e ao papel social das IFES. Ademais, não se pretendeu, neste estudo, generalizar as mudanças de curso como comportamento estratégico adotado pelo estudante. Afirmá-lo seria desconsiderar os vários fatores apontados pela literatura que influenciam a troca de curso de graduação.

Se, por um lado, a oferta de vagas pelo ensino superior privado atende às necessidades sociais de maneira indireta, haja vista a existência de uma visão de mercado norteadora desse processo (Silva, 2001), por outro, concebe-se a universidade pública como orientada a atender sua função social (Chauí, 2003). Essa atuação pode ser exemplificada pela oferta de vagas em cursos situados

fora do interesse da iniciativa privada, assim como, segundo Sousa (2013), a própria instalação de unidades em áreas geográficas de menor interesse ao setor privado.

Uma perspectiva acerca da universidade pública tendo como parâmetro o seu distanciamento em relação ao mercado pode insurgir a concebê-la como ineficiente e, até mesmo, arcaica (Silva, 2001). Entretanto, esse distanciamento é justamente o aspecto que conduz a universidade pública a sobressair às injunções mercadológicas de demanda e consumo (Silva, 2001), permitindo-lhe alcançar a diversificação das modalidades de graduação (Araújo & Pinheiro, 2010).

Não obstante, deve-se considerar os incentivos orçamentários que as IFES têm para ofertar cursos, assim como as consequências que vagas ociosas e trocas de cursos têm sobre a distribuição de recursos entre IFES. Essa distribuição de recursos ocorre de acordo com uma matriz de recursos que leva em consideração parâmetros como alunos ingressantes, matriculados e concluintes; a duração dos cursos e o fator calculado de retenção. Há peso diferenciado para cursos e bônus para cursos noturnos e aqueles fora da sede. Observa-se, portanto, que cursos diferentes têm pesos diferentes na distribuição de recursos. Dessa forma, o fenômeno observado neste estudo pode ter consequências sobre o volume de recursos recebido por uma dada IFES, pois este está relacionado aos principais parâmetros considerados para sua distribuição.

Além do reflexo do fenômeno abordado em questões orçamentárias das IFES, são sugeridos outros estudos futuros, tais como: i) realizar abordagem qualitativa com os estudantes que mudaram de curso, no intuito de compreensão aprofundada desses padrões de fluxos migratórios entre as vagas ociosas; ii) investigar a taxa de diplomação de alunos que mudam de curso e, assim, fornecer insumos às políticas que regulamentam a mudança de curso nas IFES; iii) investigar possíveis diferenças no perfil de egressos que mudaram de curso em relação à empregabilidade, por exemplo.

REFERÊNCIAS

Almeida, S. S. (2015). Vagas ociosas no ensino superior brasileiro: Uma análise dos governos Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva e suas repercussões nos anos posteriores. *XV Colóquio Internacional de Gestão Universitária, Mar Del Plata. Desafios da Gestão Universitária no Século XXI*. UFSC, Florianopólis, SC.

Anhaia, B. C. de. (2012). Políticas públicas e sociais para a equidade: Um estudo sobre o programa universidade. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, 17(60), 68-86. 10.12660/cgpc.v17n60.4029

Araújo, M. A. D. de, & Pinheiro, H. D. (2010). Reforma gerencial do Estado e rebatimentos no sistema educacional: Um exame do Reuni. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, 18(69), 647-668.

Barbetta, P. A. (2015). *Estatística aplicada às ciências sociais*. Florianópolis, SC: UFSC.

Bastos, J. C. (2005). Efetivação de escolhas profissionais de jovens oriundos do ensino público: Um olhar sobre suas trajetórias. *Revista Brasileira de Orientação Profissional*, 6(2), 31-43.

Braga, M. M., Peixoto, M. C., & Bogutchi, T. F. (2000). A demanda por vagas no ensino superior: Análise dos vestibulares da UFMG na década de 90. *XXIII Reunião Anual da Anped.* Caxambu, MG.

Braga, M. M., Peixoto, M. C., & Bogutchi, T. F. (2001). Tendências da demanda pelo ensino superior: Estudo de caso da UFMG. *Cadernos de Pesquisa*, (113), 129-152. doi:10.1590/S0100-15742001000200007

Campagnoni, M., & Platt, O. A., Neto. (2015). A evolução dos indicadores de custo por aluno na Universidade Federal de Santa Catarina de 2002 a 2013 conforme metodologia do TCU. *Revista de Contabilidade da UFBA*, 9(2), 33-49.

Carvalho, M. de L. de, & Barbosa, T. R. da C. G. (2014). O paradoxo da política de ampliação do acesso ao ensino superior: O caso das universidades federais do estado de Minas Gerais. In M. A. M. Ferreira, M. L. Emmendoerfer & R. Gava (Eds.), *Administração pública, gestão social e economia solidária: Avanços e desafios* (2a ed., pp. 1-20). Viçosa: Suprema Editora

Castro, M. H. M. (2005). Estado e mercado na regulação do ensino superior. In C. Brock & S. Schwartzman. (Orgs.), *Os desafios da educação no Brasil* (pp. 241-284). Rio de Janeiro, RJ: Nova Fronteira.

Catani, A. M., Hey, A. P., & Gilioli, R. de S. P. (2006). Prouni: Democratização do acesso às instituições de ensino superior? *Educar em Revista*, (28), 125-140. doi:10.1590/S0104-40602006000200009

Chauí, M. S. (2003). A universidade pública sob nova perspectiva. *Revista Brasileira de Educação,* (24), 5-15. doi:10.1590/S1413-24782003000300002

Costa, D. D., & Ferreira, N. I. B. (2017). O Prouni na educação superior brasileira: Indicadores de acesso e permanência. Avaliação: *Revista da Avaliação da Educação Superior*, 22(1), 141-163. doi:10.1590/s1414-40772017000100008

Cunha, A. M., Tunes, E., & Silva, R. R. (2001). Evasão do curso de química da Universidade de Brasília: A interpretação do aluno evadido. *Química Nova*, 24(2), 262-280. doi:10.1590/S0100-40422001000200019

Dias, E. C. M., Theóphilo, C. R., & Lopes, M. A. (2010, Julho). Evasão no ensino superior: Estudo dos fatores causadores da evasão no curso de Ciências Contábeis da Universidade Estadual de Montes Claros. *Anais do Congresso USP de Iniciação Científica em Contabilidade*, São Paulo, SP.

Hair, J. F. (2009). *Análise multivariada de dados*. Porto Alegre, RS: Bookman.

Lobo, M. B. C. M. (2012). Panorama da evasão no ensino superior brasileiro: Aspectos gerais das causas e soluções. In C. E. R. Horta (Ed.), *Evasão no ensino superior brasileiro* (1ª ed., pp. 9-54). Brasília, DF.

Magalhães, M. O., & Redivo, A. B. (1998). Re-opção de curso e maturidade vocacional. *Revista da ABOP*, 2(2), 7-28.

McMillan, J. (2005). Course change and attrition from higher education. *LSAY Research Reports*, 30(1), 1-7.

Ministério da Educação. (1997). *Diplomação, retenção e evasão nos cursos de graduação em instituições de ensino superior públicas*. Recuperado de http://www.andifes.org.br/wp-content/files_flutter/Diplomacao_Retencao_Evasao_Graduacao_em_IES_Publicas-1996.pdf

Ministério da Educação. (2007). *Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007*. Institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais: REU- NI. Recuperado de http://www.mec.gov.br

Nogueira, C. M. (2012). Escolha racional ou disposições incorporadas: Diferentes referenciais teóricos na análise sociológica do processo de escolha dos estudos superiores. *Estudos de Sociologia*, 2(18), 10-40.

Oquendo, C. (2008). *Determinantes de la deserción universitaria en la Facultad de Economía de la Universidad del Rosario.* Serie Documentos Borradores de Investigación, 95(1), 3-41.

Ortiz, E. A., & Dehon, C. (2013). Roads to success in the Belgian french community's higher education system: Predictors of dropout and degree completion at the Université Libre de Bruxelles. *Research in Higher Education*, 54(6), 693-723. doi:10.1007/s11162-013-9290-y

Pereira, F. C. B. (2003). *Determinantes da evasão de alunos e os custos ocultos para as instituições de ensino superior: Uma aplicação na universidade do extremo sul catarinense* (Tese de doutorado, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, SC).

Pinho, A. G. (2001). Reflexões sobre o papel do concurso vestibular para as universidades públicas. *Estudos Avançados*, 15(42), 353-362. doi:10.1590/S0103-40142001000200019

Ristoff, D. (2014). O novo perfil do campus brasileiro: Uma análise do perfil socioeconômico do estudante de graduação. Avaliação: *Revista da Avaliação da Educação Superior*, 19(3), 723-747. doi:10.1590/S1414-40772014000300010

Santos, J. S., Junior, & Real, G. C. M. (2017). A evasão na educação superior: O estado da arte das pesquisas no Brasil a partir de 1990. *Revista da Avaliação da Educação Superior*, 22(2), 385-402. doi:10.1590/s1414-40772017000200007

Silva, F. L. E. (2001). Reflexões sobre o conceito e a função da universidade pública. *Estudos Avançados*, 15(42), 48-53. doi:10.1590/S0103-40142001000200015

Silva, M., & Padoin, M. J. (2008). Relação entre o desempenho no vestibular e o desempenho durante o curso de graduação. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, 16(58), 77-94.

Sousa, J. V. de. (2013). Vagas ociosas na educação superior brasileira no período 2003-2010: Novas variáveis em jogo? *Tópicos Educacionais – UFPE*, 19(1), 97-124.

Terribili, A., Filho, & Nery, A. C. B. (2009). Ensino superior noturno no Brasil: História, atores e políticas. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educa-*

ção – RBPAE, 25(1), 61-81. doi:10.21573/vol25n12009.19327

Tinto, V. (1975). Dropout from higher education: A theoretical synthesis of recent research. *Review of Educational Research*, 45(1), 89-125. doi:10.3102/00346543045001089

Universidade de Brasília. (2008). *Um estudo da evasão no curso de graduação em física da UnB.* Grupo PET-Física. Recuperado de http://trad.fis.unb.br/relatorio_a_comissao_de_graduacao.pdf

Velloso, J., & Cardoso, C. B. (2008). Evasão na educação superior: Alunos cotistas e não cotistas na Universidade de Brasília. *Anais da 31ª Reunião Anual da ANPEd*, Caxambu, RJ.

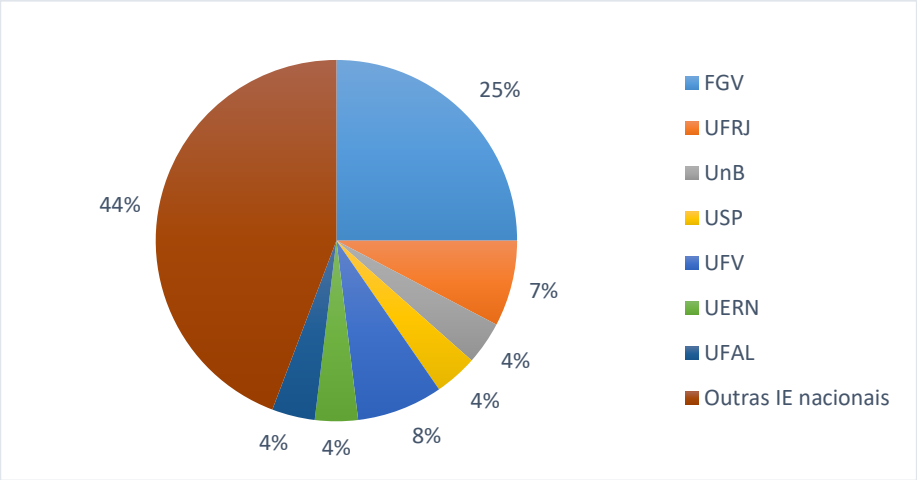
Zago, N. (2006). Do acesso à permanência no ensino superior: Percursos de estudantes universitários de camadas populares. *Revista Brasileira de Educação*, 11(32), 226-237. doi:10.1590/S1413-24782006000200003

INFORMAÇÕES EDITORIAIS 2018

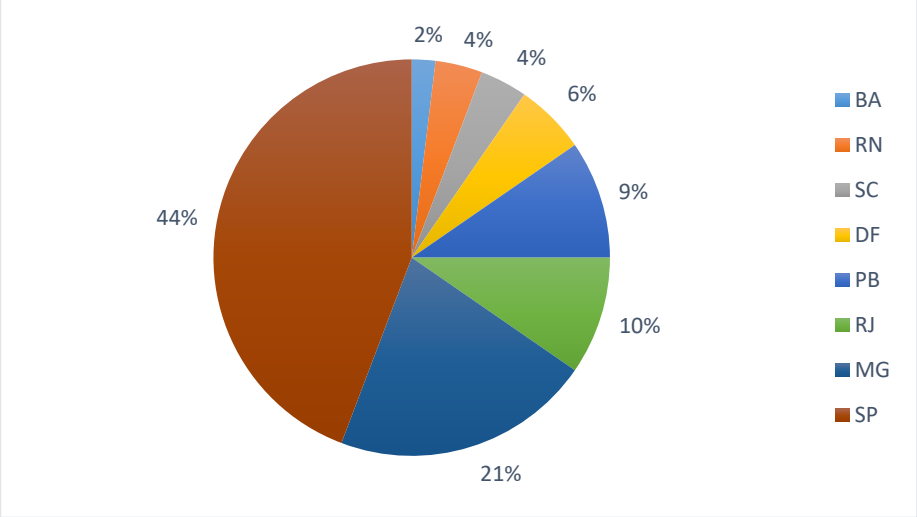
Artigos publicados

	2017	2018
Total de artigos publicados	23	20
Submetidos ao *double blind review*	23	18
Convidados	0	2
Parceria geográfica dos autores		
Somente autores brasileiros	23	20
Somente autores internacionais	0	0
Somente colaboração internacional	0	0

Diversidade institucional dos autores



Diversidade geográfica dos autores

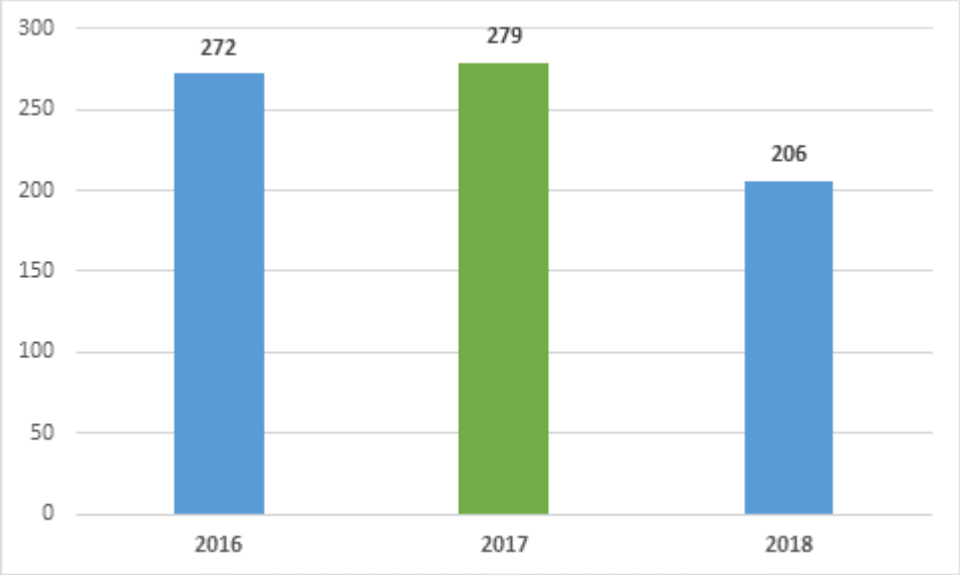


Fluxo editorial

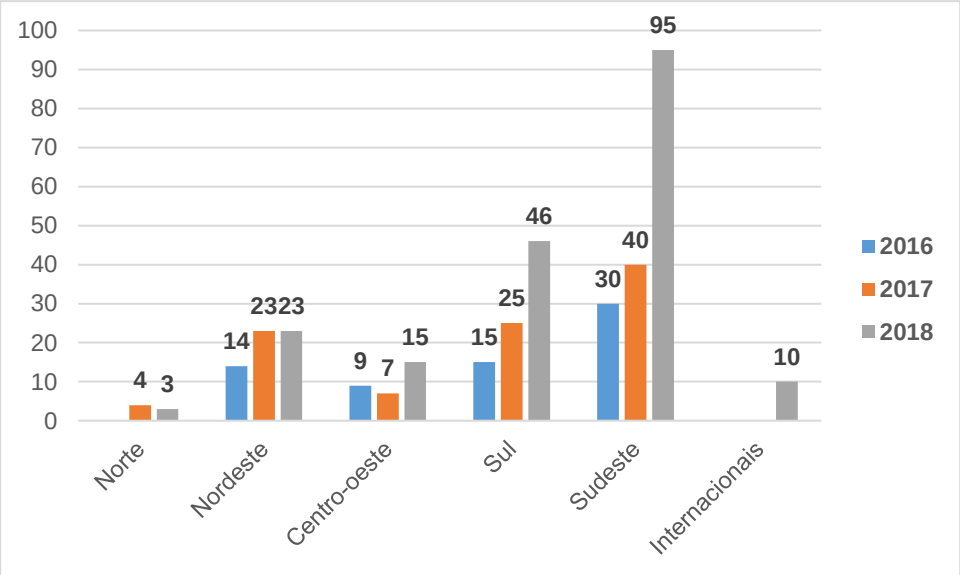
STATUS DOS ARTIGOS		2017	%	2018[1]	%
AUTORES	**Submetidos**	**153**	**100**	**192**	**100**
REDAÇÃO (avaliação formato)	Fora do padrão	54	35	66	34
	Retirados antes do processo *blind review*	1	1	3	2
	Enviados para o *desk review*	**98**	**64**	**123**	**64**
EDITOR (desk review)	Em avaliação	12	8	15	8
	Rejeitados	30	20	51	27
	Rejeitados com possibilidade de Ressubmissão	0	0	8	4
	Retirados do processo	0	0	2	1
	Enviados para *double blind review*	**56**	**37**	**47**	**24**
Avaliadores *ad hoc*	**Em avaliação**	**21**	**14**	**10**	**5**
	Rejeitados	14	9	14	7
	Avaliados / Aguardando decisão dos editores	0	0	2	1
	Retirados do processo	0	0	2	1
AUTORES	Em Aperfeiçoamento	6	4	4	2
	Retirados do processo	1	1	0	0
Avaliadores ad hoc (reavaliação)	Reavaliação após melhorias dos autores	6	4	3	2
AUTORES	**Aprovados**	**2**	**1**	**1**	**1**
	Rejeitados após Reavaliação	0	0	2	1
Redação	**Publicados**	**6**	**4**	**9**	**5**

[1] Status em 02.01.2019. Referente aos artigos submetidos e processados no período de 01.01.2018 a 31.12.2018.

Média anual de dias no processo de avaliação até aprovação



Submissão de autores por região



Nota: São considerados os autores principais de cada artigo

AVALIADORES 2018

Os Cadernos Gestão Pública e Cidadania agradecem aos seguintes pesquisadores pela valiosa colaboração no aperfeiçoamento dos artigos submetidos:

Adalmir Gomes

UnB, Brasília, DF, Brasil

Ana Cláudia Niedhardt Capella

UNESP, Araraquara, SP, Brasil

Ana Luiza Aranha

UFMG , Belo Horizonte, MG, Brasil

André Machado

UFPB, João Pessoa, PB, Brasil

Anny Medeiros

USP-EACH, São Paulo, SP, Brasil

Antonio Sergio Fernandes

UFBA, Salvador, BA, Brasil

Beni Trojbicz

UFABC, Santo André, SP, Brasil

Caio César Costa

UnB, Brasília, DF, Brasil

Camila Pagani

UFSC, Florianópolis, SC, Brasil

Cintia Medeiros

UFU-FAGEN, Uberlândia, MG, Brasil

Cláudio Wanderley

Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, MG, Brasil

Dênis Rodrigues

FGV EAESP, São Paulo, SP, Brasil

Edson Iizuka

Centro Universitário FEI, São Paulo, SP, Brasil

Eduardo Vargas

UFRJ-COPPEAD, Rio de Janeiro, RJ, Brasil

Fabiana Rocha

USP-FEA, São Paulo, SP, Brasil

Fabio Grigoletto

FGV EAESP, São Paulo, SP, Brasil

Felipe Brasil

UNESP, Araraquara, SP, Brasil

Fernando Coelho

USP-EACH, São Paulo, SP, Brasil

Gabriela Lotta

UFABC, São Bernardo do Campo, SP, Brasil

Gilberto Madeira

Tennessee Technological University, Cookeville, TN, EUA

Hugo Silvestre

UFV, Viçosa, MG, Brasil

Jaime Crozatti

USP-EACH, São Paulo, SP, Brasil

João Batista Rezende

Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, MG, Brasil

José Alberto Claro

UNIFESP, Santos, SP, Brasil

Josedilton Diniz

Tribunal de Contas do Estado da Paraíba, João Pessoa, PB, Brasil

Kamila Oliveira

Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, MG, Brasil

Luís Afonso

USP-FEA, São Paulo, SP, Brasil

Marcelo Marchesini da Costa

INSPER, São Paulo, SP, Brasil

Marcelo Victor José de Ribeiro

UFPE, Recife, PE, Brasil

Marco Aurélio Ferreira

UFV, Viçosa, MG, Brasil

Marcos Alberto Dantas

UnB, Brasília, DF, Brasil

Marcos Cavalcante da Silva

UFRJ, Rio de Janeiro, RJ, Brasil

Maria Rita Loureiro

FGV EAESP, São Paulo, SP, Brasil

Martin Jayo

USP-EACH, São Paulo, SP, Brasil

Nelson Machado

FGV EESP, São Paulo, SP, Brasil

Nicolau Reinhard

USP-FEA, São Paulo, SP, Brasil

Nina Cunha

UFV, Viçosa, MG, Brasil

Oswaldo Junior

UNICAMP, Campinas, SP, Brasil

Pablo Luiz Martins

UFSJ, São João del Rei, MG, Brasil

Paula Schommer

UDESC, Florianópolis, SC, Brasil

Reginaldo de Jesus Carvalho Lima

Fundação Pedro Leopoldo, Pedro Leopoldo, MG, Brasil

Renan Aires

UFERSA, Mossoró, RN, Brasil

Robson Zuccolotto

UFES, Vitória, ES, Brasil

Sandra Regina Pinto

PUC-Rio/IAG, Rio de Janeiro, RJ, Brasil

Sílvio Júnior

Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, MG, Brasil

Tania Christopoulos

USP-EACH, São Paulo, SP, Brasil

Thiago Ferreira Dias

UFRN, Natal, RN, Brasil

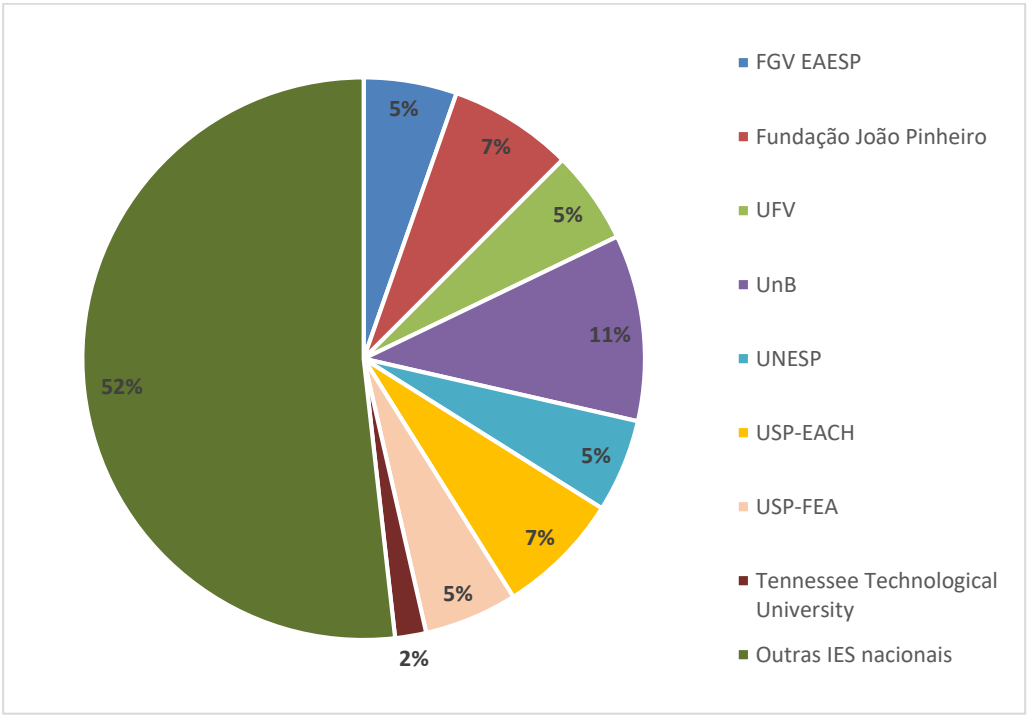
Valdemir Pires

UNESP, Araraquara, SP, Brasil

Verônica Macário

UFCG, Campina Grande, PB, Brasil

Diversidade institucional dos avaliadores



Diversidade geográfica dos avaliadores

