RELAÇÃO ENTRE DEMANDA JUDICIAL E FORÇA DE TRABALHO NAS JUSTIÇAS ESTADUAIS NO BRASIL

RELATIONSHIP BETWEEN JUDICIAL DEMAND AND WORKFORCE IN STATE COURTS IN BRAZIL

RELACIÓN ENTRE DEMANDA JUDICIAL Y FUERZA DE TRABAJO EN LOS TRIBUNALES ESTADUALES EN BRASIL

RESUMO

A grande quantidade de processos peticionados – demanda judicial – e a incapacidade de resposta adequada a essa demanda é um dos principais problemas do Judiciário brasileiro e de boa parte dos judiciários de outros países. Embora os tribunais brasileiros tenham conseguido aumentar a capacidade produtiva nos últimos anos, a demanda crescente acaba gerando uma sensação de ineficiência e resultando no que ficou conhecido como "congestionamento dos tribunais". Diversos fatores estão relacionados ao congestionamento, e o presente estudo busca testar um desses fatores: a força de trabalho. O objetivo é descrever a relação entre a taxa de congestionamento de tribunais e a força de trabalho disponível. Os dados foram coletados na base Justiça em Números (CNJ), e referem-se à primeira instância das justiças estaduais no período de 2009 a 2016. Para analisar os dados, foram utilizadas técnicas de estatística descritiva e correlação linear. Os resultados do estudo apontam que a taxa de congestionamento está correlacionada positivamente com a força de trabalho absoluta nas justiças. No entanto, a correlação passa a ser negativa quando considerada a força de trabalho proporcional ao total de habitantes. Isso indica que a política de alocação de pessoal nas justiças estaduais brasileiras está desalinhada com a demanda judicial.

PALAVRAS-CHAVE: Administração da justiça, Justiça Estadual, demanda judicial, congestionamento de tribunais, força de trabalho.

Adalmir de Oliveira Gomes[1]
adalmirdeoliveira@gmail.com
ORCID: 0000-0001-9000-3296

Bernardo Oliveira Buta[2, 3]
bernardo.buta@gmail.com
ORCID: 0000-0002-8936-3697

Rafael Rabelo Nunes[1]
rafaelrabelo@unb.br
ORCID: 0000-0002-1538-4276

[1] Universidade de Brasília, Departamento de Administração, Brasília, DF, Brasil
[2] Defensoria Pública-Geral da União, Brasília, DF, Brasil
[3] Fundação Getulio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil

Submetido 26.11.2017. Aprovado 06.06.2019

Avaliado pelo processo de *double blind review*

DOI: http://dx.doi.org/10.12660/cgpc.v24n78.72978

Esta obra está submetida a uma licença Creative Commons

ABSTRACT
The large number of judicial cases – caseload – and the inability to appropriately respond to such caseload is one of the main problems of the Brazilian Judiciary, and of many judiciaries around the world. Although Brazilian courts have been able to increase production capacity in recent years, the growing demand generates a sense of inefficiency and results in what is known as 'court congestion'. Several factors are related to congestion, and the present study seeks to test one of these factors: the work force. The objective is to describe the relationship between the rate of congestion of courts and the available work force. Data were collected on Justice in Numbers (CNJ) database and refer to state courts from 2009 to 2016. To analyze the data descriptive statistics and linear correlation techniques were used. Results indicate that congestion rate is positively correlated to the absolute workforce in justice. However, the correlation becomes negative when the workforce considered is proportional to the number of inhabitants. This indicates that the policy of personnel allocation in Brazilian state justice is misaligned with the caseload.

KEYWORDS: *Court administration, State Court, caseload, congestion of courts, workforce.*

RESUMEN
El gran número de casos judiciales –demanda judicial– y la incapacidad de responder adecuadamente a esa demanda es uno de los principales problemas del Poder Judicial Brasileño y de muchos sistemas judiciales en todo el mundo. Aunque los tribunales brasileños han podido aumentar la capacidad de producción en los últimos años, la creciente demanda genera una sensación de ineficiencia y da como resultado lo que se conoce como 'congestión de los tribunales'. Varios factores están relacionados con la congestión, y el presente estudio busca probar uno de estos factores: la fuerza de trabajo. El objetivo es describir la relación entre la tasa de congestión de los tribunales y la fuerza de trabajo disponible. Los datos se recopilaron de la base de datos de Justicia en Números (CNJ) y se refieren a las justicias estatales del período de 2009 a 2016. Para analizar los datos se utilizaron las técnicas de estadística descriptiva y correlación lineal. Los resultados indican que la tasa de congestión se correlaciona positivamente con la fuerza laboral absoluta en los tribunales. Sin embargo, la correlación se vuelve negativa cuando la fuerza considerada de trabajo es proporcional a la cantidad de habitantes. Esto indica que la política de asignación de personal en la justicia estatal brasileña está desalineada con la demanda.

PALABRAS CLAVE: *Administración de la justicia, Justicia Estatal, demanda judicial, congestión de tribunales, fuerza de trabajo.*

INTRODUÇÃO

Um dos problemas centrais do Judiciário brasileiro é a enorme quantidade de processos judiciais em tramitação em todos os segmentos e instâncias judiciais. A grande quantidade de processos ajuizados e a incapacidade dos tribunais em responder adequadamente à demanda gera um fenômeno que ficou conhecido como "congestionamento judicial". O congestionamento é uma taxa utilizada pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e representa o percentual de processos ajuizados e aguardando julgamento em relação ao total de processos tramitados em determinado período.

Mesmo com melhoras nos indicadores de produtividade de tribunais brasileiros nos últimos anos, o relatório Justiça em Números (CNJ, 2017), mostra que o aumento constante da demanda judicial acaba agravando a situação, de modo que as altas taxas de congestionamento observadas ficam difíceis de serem superadas. O relatório Justiça em Números (CNJ, 2016) mostra que a maior taxa de congestionamento se encontra na primeira instância da Justiça Estadual, totalizando 75% de taxa de congestionamento bruta, relativa à totalidade dos processos; e 73% de taxa de congestionamento líquida, que desconsidera os processos suspensos, sobrestados ou em arquivo provisório. Em resumo, considerando todos os processos que tramitaram na Justiça Estadual em 2015, apenas 25% foram baixados.

O presente estudo trata do fenômeno do

congestionamento de tribunais observado na primeira instância das justiças estaduais do Brasil. A taxa de congestionamento é um dos indicadores mais importantes do Judiciário, uma vez que mostra o impacto direto da ineficiência na gestão dos processos judiciais em tribunais. Diversos fatores estão relacionados ao congestionamento, como o acesso e a litigiosidade, os custos processuais, os recursos financeiros e tecnológicos disponíveis etc. O presente estudo busca testar um desses fatores: a força de trabalho disponível no tribunal. O objetivo do estudo é identificar a relação entre a demanda judicial, representada pela taxa de congestionamento e a carga de trabalho, e a força de trabalho disponível nas justiças estaduais no Brasil. A força de trabalho consiste na quantidade de juízes e servidores auxiliares.

Diversos estudos anteriores (Beenstock & Haitovksy, 2004; Castro, 2011; Gomes, Guimaraes, & Akutsu, 2016, 2017; Souza & Schwengber, 2005) investigaram a relação entre força de trabalho e desempenho judicial, no entanto a relação entre congestionamento e força de trabalho praticamente não tem recebido atenção na literatura. Assim, a presente pesquisa busca suprir essa lacuna. Além disso, a pesquisa busca gerar informações que podem indicar se a política de alocação de juízes e servidores em tribunais e nas varas da Justiça Estadual está em conformidade com a demanda por serviços de justiça e com o próprio CNJ, cuja Resolução nº 219/2016 determina que a quantidade total de servidores que auxiliam diretamente os juízes deve ser proporcional à quantidade média de processos distribuídos em cada unidade judicial.

DEMANDA JUDICIAL E CONGESTIONAMENTO

No Brasil, a Constituição de 1988 ampliou consideravelmente os direitos e garantias da população, o que repercutiu na quantidade de processos que são ajuizados no Judiciário. A tensão que resultou em razão das promessas trazidas pela Constituição de 88 e a sua não efetivação estaria entre os principais motivos da chamada crise do Poder Judiciário (Capellari, 2001). Apenas para ter uma noção do tamanho do problema, em 2016, existiam aproximadamente 80 milhões de processos pendentes em todo o Judiciário brasileiro. O Judiciário consegue julgar apenas 20 milhões de processos por ano, praticamente a mesma quantidade de novos processos que são ajuizados por ano e que, portanto, entram no sistema (CNJ, 2017).

O aumento da necessidade de solução de conflitos por parte da sociedade tem impactado o Judiciário de tal forma que os processos começam a acumular em prateleiras ou em bancos de dados, não sendo possível dar vazão suficiente para reduzir a carga de trabalho dos juízes. A essa situação narrada, os estudiosos têm dado o nome de congestionamento do Judiciário. No contexto judicial, a palavra tem sido utilizada de modo semelhante, mas para processos judiciais, e não veículos. Nesse sentido, congestionamento daria a ideia de “engarrafamento” de processos judiciais, remetendo à noção de acúmulo de processos. O congestionamento no Judiciário é problema há muito destacado e, por isso, presente em diversos estudos de alcance internacional. O Banco Mundial, em 1999, já trazia o congestionamento como um dos problemas mais frequentemente reclamados por usuários de judiciários de muitos países (Banco Mundial, 1999).

A crescente judicialização de políticas públicas no Brasil tem contribuído para o aumento do congestionamento de tribunais. Se, por um lado, a judicialização da política representa um movimento expansivo dos diretos na sociedade civil (Vianna, 2013), por outro, indica uma desconfiança em relação às tradicionais instituições representativas (Filgueiras & Marona, 2012), mostrando uma falha na entrega de serviços públicos essenciais, como nos casos da judicialização da saúde e da educação, e obrigando, assim, o cidadão a buscar seus direitos diretamente no Judiciário.

Outra abordagem ao problema do congestionamento de tribunais consiste no combate à litigiosidade, evitando que os litígios se tornem judicializados por meio dos chamados mecanismos alternativos de resolução de litígios, como a conciliação, a mediação e a arbitragem. O CNJ, por meio da Resolução n° 198/2014, considera, como cenário desejado para os próximos anos, uma Justiça brasileira mais acessível e menos congestionada, e uma das estratégias para isso são os mecanismos alternativos de resolução de conflitos (CNJ, 2017). A conciliação e a mediação já são oferecidas no Brasil por várias organizações judiciais e extrajudiciais, e muitos desses serviços são *on-line*, ou seja, prestados totalmente ou parcialmente pela internet, fenômeno conhecido na literatura como *on-line dispute resolution* (ODR).

Taxa de congestionamento

Com a finalidade de mensurar alguns dos problemas relacionados ao congestionamento e acúmulo de processos no Judiciário, foram criados diversos indicadores, entre eles a chamada "taxa de congestionamento". Esse termo não tem significado matemático uniforme. No clássico texto do Banco Mundial sobre o tema, a chamada "*congestion rate*" é medida por meio da divisão entre o *caseload*, ou seja, a quantidade de processos pendentes e a quantidade de processos resolvidos em um tribunal (Banco Mundial, 1999).

Para o Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA), a "*tasa de congestión*" é medida pelo quociente entre o número de casos registrados no ano mais os pendentes no início do período, dividido pelo número de casos resolvidos durante o ano (Pastor, 2003). O Conselho Nacional de Justiça (CNJ), por meio da Resolução n° 219/2016, entende que a taxa de congestionamento é obtida a partir do percentual de processos pendentes em relação ao total de processos que tramitaram no ano (processos baixados mais processos pendentes). A partir de 2015, o relatório Justiça em Números passou a divulgar também a chamada "taxa de congestionamento líquida", obtida com a exclusão dos processos sobrestados, suspensos ou aguardando em arquivo provisório (CNJ, 2015).

Embora a taxa de congestionamento e outros termos correlatos sejam utilizados para medir o aumento do acervo de processos no Judiciário, outros indicadores também são empregados com objetivos próximos. O Banco Mundial faz referência a outros indicadores, como a *clearance rate*, que é medida a partir da divisão entre casos resolvidos e casos arquivados; *caseload per judge*, que leva em conta o número de casos arquivados, resolvidos e pendentes por juiz; e *time*

to resolve a case, que dispõe sobre o tempo médio necessário para solução da demanda (Banco Mundial, 1999).

Congestionamento e força de trabalho

Diversas estratégias e inovações têm sido adotadas pelo Judiciário brasileiro ao longo das duas últimas décadas para enfrentar o problema do congestionamento da justiça, como a criação dos juizados especiais, a instituição de mecanismos alternativos de resolução de litígios, o investimento pesado em tecnologias da informação e comunicação (Gomes, Alves, & Silva, 2018), a institucionalização da sistemática da demanda repetitiva, a realização de mutirões no julgamento de processos, entre outras. O presente estudo trata da gestão da força de trabalho.

A relação entre a força de trabalho disponível e o congestionamento de tribunais praticamente não tem recebido atenção por parte de pesquisadores. O interesse maior tem sido pela relação entre força de trabalho e o desempenho judicial. Nesse caso, os resultados são variados e, muitas vezes, controversos. Alguns estudos (Beenstock & Haitovksy, 2004; Castro, 2011; Gomes et al., 2016; Souza & Schwengber, 2005) indicam que aumentar o número de juízes em uma unidade pode aumentar a produção total da unidade. No entanto, o efeito sobre a produtividade pode ser nulo, ou mesmo reduzir a produção individual dos juízes e, consequentemente, a produtividade da unidade.

Dimitrova-Grajzl, Grajzl, Sustersic e Zajc (2010), por exemplo, estudaram a importância da força de trabalho na produtividade de tribunais na Eslovênia. O estudo apresenta como resultado, entre outras coisas, o fato de que a força de trabalho não influencia significativamente a resolução de processos nos tribunais investigados. O estudo de Beenstock e Haitovsky (2004) indicou que a quantidade de juízes em unidades judiciais não afetava a produtividade da unidade, uma vez que o aumento na quantidade de juízes não gerava aumento significativo na produção judicial individual (Beenstock & Haitovsky, 2004). Gomes e Freitas (2017), ao estudarem a Justiça Federal brasileira, concluíram que existe um mecanismo que gera uma redução do ritmo de trabalho em varas quando a quantidade de juízes alocados é alta. No mesmo sentido, os estudos de Aragão (1997) e Yeung e Azevedo (2012) mostraram que apenas aumentar a quantidade de juízes não necessariamente garante aumento na produção judicial.

O estudo de Castro (2011), realizado nas varas da primeira instância da Justiça Estadual no Brasil, indicou que aumentar a quantidade de juízes em uma vara de justiça pode até mesmo representar uma redução na produção judicial da vara. Segundo Castro (2001), isso ocorre porque o aumento na força de trabalho gera uma diminuição na pressão sobre cada juiz, tendo em vista a redução da carga de trabalho individual. Assim, contratar novos juízes e servidores pode não ser suficiente para aumentar a eficiência do tribunal. Castro (2011) mostra também que a produção de um juiz é positivamente correlacionada com sua carga de trabalho, e conclui dizendo que "o sistema [judicial] possui mecanismos auto reguladores" da produção, de modo que, "quando a carga de processos pendentes aumenta em uma unidade, a taxa de atendimento da demanda também cresce, impedindo que o estoque de processos entre em uma trajetória

explosiva" (Castro, 2011, p. 59).

Entretanto, conforme Gomes et al. (2016, 2017), é importante lembrar que a resposta de juízes ao aumento da demanda com mais trabalho pode ser uma resposta temporária, e tende a não se manter ao longo do tempo, o que significa uma diminuição no desempenho no longo prazo. A resposta de juízes e servidores às pressões por produtividade certamente tem um limite. Juízes sobrecarregados estão mais propensos a apresentarem problemas de saúde, tanto emocionais quanto físicos, problemas esses que podem ter impactos consideráveis no desempenho judicial (Gomes et al., 2016).

As conclusões de Castro (2011) e Gomes et al. (2016, 2017) podem ser representações da tragédia dos comuns. Essa perspectiva teórica refere-se a problemas nos quais soluções técnicas não são eficazes, mas sim soluções voltadas a mudanças de valores ou ideias de moralidade (Hardin, 1968). Assim, podemos entender o serviço de Justiça como um bem comum. À medida que aumentam os casos judicializados, o acesso a esse bem passa a ser menos eficaz, devido ao aumento do congestionamento de tribunais. Para evitar a restrição ao direito de acesso à Justiça, a primeira resposta tem sido ampliar a quantidade de juízes.

Entretanto, o que os mencionados estudos indicam é que a produtividade individual em determinada unidade tende a diminuir quando novos juízes são contratados, uma vez que isso diminui a pressão individual. Assim, embora a produção da unidade aumente com a chegada de novos juízes, a redução na produtividade individual dos juízes tende a mitigar o ganho produtivo geral. Além disso, há um limite da capacidade de resposta do Judiciário, o que acarreta um impasse que não pode ser solucionado internamente, mas combinado com outras ações de fora do sistema de Justiça, por exemplo, uma mudança de comportamento da sociedade visando níveis mais baixos de litigiosidade. Vale destacar que a taxa de litigiosidade não foi usada como variável, apenas carga de trabalho e taxa de congestionamento, embora as duas últimas estejam relacionadas diretamente com a litigiosidade.

Embora a demanda judicial e o congestionamento de tribunais sejam temáticas bastante abordadas na literatura, como pode ser visto nos estudos apresentados nesta seção, faltam estudos empíricos a respeito da relação entre a demanda judicial e a força de trabalho disponível nas unidades de justiça. Em outras palavras, a demanda dos tribunais tem sido pouco considerada em estudos anteriores como um fator relevante para a administração da força de trabalho em geral, e para a alocação de juízes e servidores em específico. O presente estudo busca justamente suprir essa lacuna, questionando de que forma a demanda das justiças estaduais, em termos de congestionamento e carga de trabalho, influencia a alocação de juízes e servidores auxiliares. Os resultados indicam que a distribuição da força de trabalho nas justiças estaduais está em descompasso com a demanda judicial dessas organizações, portanto contrariando a Resolução nº 219/2016 do CNJ. Antes de apresentar em detalhe os resultados do estudo, a seção seguinte traz informação a respeito dos métodos utilizados na pesquisa.

MÉTODO

Os dados analisados neste trabalho são provenientes do relatório anual Justiça em Números, elaborado pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Os dados são referentes à primeira instância de todas as 27 justiças estaduais do País, e abrangem um período de oito anos, de 2009 a 2016. Os dados utilizados na pesquisa estão dispostos em formato de painel, formando, assim, uma amostra de 216 observações (27 justiças x oito anos).

As variáveis utilizadas no estudo consistem em informações a respeito da demanda judicial das justiças estaduais – carga de trabalho e taxa de congestionamento, e da força de trabalho disponível – quantidade absoluta e quantidade proporcional de juízes e servidores. A definição e operacionalização das variáveis utilizadas no estudo são as seguintes:

a) Carga de trabalho (por juiz): quantidade total de processos novos mais os processos pendentes no ano de referência no tribunal, dividida pela quantidade de juízes que atuam no tribunal.
b) Taxa de congestionamento: quantidade de processos novos na justiça, no ano de referência, mais os processos pendentes, dividida pela quantidade de processos baixados. Representa o percentual de processos pendentes que foi baixado no ano de referência na unidade judicial.
c) Quantidade de juízes: total absoluto de juízes efetivos que atuam na unidade judicial.
d) Quantidade de servidores judiciários: total absoluto de servidores efetivos que atuam em atividades judiciais na unidade judicial, auxiliando diretamente os juízes.
e) Quantidade de servidores administrativos: total absoluto de servidores que atuam em atividades administrativas na unidade judicial.
f) Proporção de juízes: quantidade de juízes que atuam na unidade judicial para cada grupo de 100 mil habitantes.
g) Proporção de servidores judiciários: quantidade de servidores que atuam em atividades judiciais na unidade para cada grupo de 100 mil habitantes.

Ressalta-se que a força de trabalho, quando tratada em termos absolutos, refere-se ao número total de juízes e servidores (judiciários e administrativos). Já a força de trabalho proporcional representa a quantidade de juízes e servidores para cada grupo de 100 mil habitantes. Tratar a força de trabalho de modo proporcional ao número de habitantes permite relativizar a heterogeneidade das justiças estaduais em termos de porte. A variável referente à proporção de servidores administrativos não foi utilizada no estudo em razão de sua pouca relevância teórica.

É importante destacar os diferentes papéis desempenhados por servidores judiciários e administrativos. Os servidores judiciários auxiliam diretamente os juízes nas atividades judiciais, como elaboração e julgamento de litígios, apoio na realização de audiências e consulta de jurisprudência. Os servidores judiciários também realizam atividades administrativas, no entanto suas maiores responsabilidades estão relacionadas com a atividade-fim dos juízes. Entre os servidores judiciários, existem diversos cargos, como analistas e oficiais de justiça. Os servidores administrativos, por sua vez, ficam restritos a trabalhos administrativos menos complexos, geralmente relacionados com a administração das unidades, por exemplo, a ad-

ministração de recursos, o atendimento ao público e o apoio logístico.

As variáveis utilizadas no estudo certamente não são capazes de abranger toda a complexidade que envolve o funcionamento de tribunais, comarcas e varas das justiças estaduais. Estudos quantitativos, que utilizam variáveis e indicadores objetivos, como é o caso do presente estudo, representam apenas um dos aspectos do funcionamento de tribunais e unidades de Justiça. Embora restrito, esse tipo de estudo pode gerar informações relevantes para os gestores judiciários.

Os dados foram analisados inicialmente por meio de análise estatística descritiva, de modo a identificar os parâmetros de centralidade e dispersão dos dados. Em seguida, foram realizadas análises de correlação linear, técnica estatística que mede a direção e a intensidade da relação entre duas variáveis por meio do cálculo de um coeficiente de correlação. Foi utilizado o coeficiente de Spearman, tendo em vista que as variáveis não são normalmente distribuídas. Na seção seguinte, são apresentados os resultados das análises.

RESULTADOS

A Tabela 1 mostra a análise descritiva das variáveis utilizadas no estudo. Em relação à demanda, a carga de trabalho média por juiz é de 4.990 processos, e a taxa de congestionamento média das justiças é 0,69, o que significa que 69% dos processos pendentes não foram baixados no ano de referência. A quantidade média de juízes, servidores judiciários e administrativos nas justiças é de, respectivamente, 437, 6.445 e 448. Já em termos proporcionais, existem, em média, 6,7 juízes e 85,8 servidores judiciários por cada grupo de 100 mil habitantes. As maiores variabilidades, considerando o desvio padrão, estão no total absoluto de servidores judiciários e administrativos, enquanto as menores estão na proporção de juízes e na taxa de congestionamento.

Tabela 1. Estatísticas descritivas das variáveis utilizadas no estudo

Variável	Média	Desvio padrão	Mínimo	Máximo
Carga de trabalho por juiz	4990	2686	1163	17741
Taxa de congestionamento	0,69	0,10	0,37	0,88
Total de juízes	437	494	31	2735
Total de servidores judiciários	6445	8439	677	46291
Total de servidores administrativos	448	855	128	5542
Proporção de juízes	6,7	2,1	3,6	13,3
Proporção de servidores judiciários	85,8	45,7	30,7	258,0

Fonte: Dados da pesquisa

N=216 (27 justiças x oito anos)

Nota: proporção de juízes e servidores por 100 mil habitantes

A Tabela 2 mostra como as médias das variáveis evoluíram ao longo dos oito anos cobertos pela pesquisa, considerando para isso a diferença entre os valores observados no ano de início da série, 2009, e o ano final, 2016. A média da carga de trabalho por juiz aumentou 27,4% no período, enquanto a taxa de congestionamento se manteve praticamente a mesma, com leve redução nos primeiros anos, compensada por um leve aumento nos anos finais da série. Enquanto isso, a quantidade absoluta de juízes aumentou 8,7%, enquanto a proporção de juízes por habitantes diminuiu 6% no período.

Tabela 2. Evolução das variáveis ao longo do período analisado (de 2009 a 2016)

Ano	Carga de trabalho	Taxa de congestio--namento	Total de juízes	Total de servidores judiciários	Total de servidores administ.	Proporção de juízes	Proporção de serv. judiciários
2009	4398	0,69	11403	162345	10557	187	2195
2010	4267	0,68	11774	165777	14451	191	2276
2011	4575	0,69	11739	169896	7760	187	2330
2012	4941	0,69	11608	175467	6737	183	2383
2013	5228	0,67	11843	179996	6762	174	2355
2014	5218	0,68	12001	181219	6471	183	2511
2015	5695	0,70	11845	180067	12109	168	2352
2016	5600	0,70	12392	178971	10017	175	2283
Variação	**27,4 %**	**1,5 %**	**8,7 %**	**10,3 %**	**-5,1 %**	**-6,0 %**	**4,1 %**

Fonte: Dados da pesquisa

N = 27 justiças estaduais

Nota 1: proporção de juízes e de servidores por 100 mil habitantes

Nota 2: a variação em termos percentuais (última linha) considerou a diferença entre 2009 e 2016

Para compreender como as variáveis estão relacionadas entre si, foram realizados testes de correlação linear. A Tabela 3 mostra os resultados obtidos. Observa-se que tanto a carga de trabalho quanto a taxa de congestionamento estão correlacionadas positivamente com a força de trabalho absoluta – juízes e servidores (judiciários e administrativos). A correlação mais forte ocorre entre a carga de trabalho e a quantidade absoluta de juízes. Isso significa que as justiças que contam com mais juízes em termos absolutos, portanto as maiores justiças, são as mais demandadas, e também as mais congestionadas.

Por outro lado, quando considerada a força de trabalho proporcional à quantidade de habitantes os resultados são muito diferentes. Como pode ser visto na Tabela 3, a proporção de juízes e a proporção de servidores está negativamente correlacionada com a carga de trabalho e com a taxa de congestionamento. Assim, quanto maior a carga de trabalho e a taxa de congestionamento observados, menor a proporção de juízes e de servidores disponíveis na justiça.

Tabela 3. Resultado da análise de correlação linear

Variáveis	TJ	TSJ	TSA	PJ	PS	CT	TC
Total de juízes (TJ)	1						
Total de servidores judiciários (TSJ)	,948**	1					
Total de servidores administrativos (TSA)	,705**	,737**	1				
Proporção de juízes (PJ)	-,348**	-,292	,032	1			
Proporção de servidores judiciários (PSJ)	-,254**	-,073	-,167*	,776**	1		
Carga de trabalho (CT)	,706**	,594**	,653**	-,406**	-,201**	1	
Taxa de congestionamento (TC)	,370**	,296**	,172**	-,514**	-,463**	,528**	1

Fonte: Dados da pesquisa.

N = 216

*p< ,05; **p< ,01.

Coeficiente de correlação linear de Spearman

Esse resultado significa que as justiças mais sobrecarregadas, ou seja, aquelas que contam com maior carga de trabalho e maior taxa de congestionamento, são aquelas que apresentam menor proporção de juízes e servidores. Assim, as justiças estaduais, embora apresentem uma força de trabalho absoluta maior, proporcionalmente possuem uma força de trabalho menor do que outras justiças menos congestionadas. Isso indica que a alocação de pessoas não segue critérios atrelados à demanda das justiças. Resultado parecido foi encontrado por Gomes e Freitas (2017) na Justiça Federal.

As correlações negativas observadas entre a força de trabalho absoluta e a força de trabalho proporcional reforçam os resultados apresentados acima. Uma maior quantidade de juízes e servidores em um tribunal não deve ser considerada isoladamente como uma vantagem para lidar com a demanda judicial. Deve-se verificar se essa força de trabalho é condizente com o contexto de atuação do tribunal, o que envolve, entre outras coisas, o potencial de demanda do tribunal em razão do tamanho da população e da litigiosidade. Assim, conforme Aragão (1997), Castro (2011), Yeung e Azevedo (2012), Fochezatto (2013) e Gomes e Freitas (2017), apenas aumentar a força de trabalho não necessariamente resultará em uma maior eficiência da unidade judicial, e, da mesma forma, aumentar a força de trabalho, por si só, não é capaz de diminuir o congestionamento das justiças. Uma discussão mais aprofundada a respeito de produtividade, eficiência e outras variáveis relacionadas com desempenho judicial pode ser encontrada em Gomes e Guimaraes (2013).

Sob a perspectiva da tragédia dos comuns, à medida que a população aumenta, os bens comuns passam a ser restringidos (Hardin, 1968). Nesse sentido, observa-se um efeito perverso relacionado à ampliação da quantidade de juízes nas justiças estaduais em contraste com o aumento da população e de sua litigiosidade. Ao perceber os serviços de justiça como um bem comum, à medida que a população aumenta, mantendo ou ampliando seus níveis de litigiosidade, passam a ser necessários cada vez mais juízes para suprir o aumento da demanda.

Possíveis soluções para esse efeito poderiam atacar tanto no lado da oferta quanto no lado da demanda dos serviços de justiça no País. Em relação à oferta, uma possível solução seria o seguimento estrito da Resolução nº 219/2016 do CNJ, de modo que o aumento da quantidade de juízes seria o fator determinante para que a força de trabalho fosse aumentada. No que se refere à demanda, uma medida que poderia ajudar seria a ampliação e o fortalecimento da estratégia de utilização dos mecanismos de alternativos de resolução de litígios nas unidades, como a conciliação e a mediação judicial.

CONCLUSÕES

O presente estudo teve como objetivo descrever a relação entre a demanda e a força de trabalho disponível nas justiças estaduais no Brasil, considerando o período de 2009 a 2016. Os resultados indicam que, enquanto a força de trabalho absoluta está positivamente correlacionada com a carga de trabalho e com a taxa de congestionamento das justiças, a força de trabalho proporcional está correlacionada negativamente com essas mesmas variáveis. Esse resultado ajuda

a explicar por que, apesar de contarem com uma quantidade maior de pessoal, as maiores justiças são tradicionalmente as mais congestionadas.

Além disso, os resultados indicam dissonância entre a evolução da carga de trabalho e do congestionamento em relação à evolução da força de trabalho. Com efeito, verifica-se a necessidade de definição de critérios objetivos para a alocação de recursos de pessoal no Judiciário em geral e na Justiça Estadual em particular. Vale ressaltar a pluralidade de contextos socioeconômicos existente nos diversos estados brasileiros. As justiças estaduais possuem capacidades específicas de captação de recursos e autonomia na alocação de pessoal. Desse modo, é possível a existência de racionalidades distintas na criação e na alocação de cargos na Justiça Estadual.

Os resultados deste estudo são importantes para a administração da Justiça no Brasil, uma vez que apontam possíveis falhas nas políticas de alocação de pessoal na primeira instância das justiças estaduais. Essas políticas poderiam ser revistas com bases neste e em outros resultados de estudos empíricos, de modo que os gestores possam buscar medidas capazes de equilibrar a distribuição de pessoal conforme a demanda judicial. No entanto, apesar de os resultados serem sugestivos nesse sentido, é necessário ressaltar que muitas das decisões a respeito da alocação de pessoal nas varas de Justiça e nos tribunais, em especial a alocação de juízes, não estão amparadas em critérios técnicos. Isso porque os critérios de alocação de pessoal, especialmente de juízes, dependem de uma série de fatores, como antiguidade, evolução na carreira, produtividade individual e preferências pessoais.

Essas recomendações são especialmente válidas para os gestores do CNJ, responsáveis por pensarem estrategicamente o Judiciário brasileiro, incluindo a Justiça Estadual. Isso porque, no Brasil, conforme Resolução nº 67 de 2009, cabe ao CNJ a função, entre outras, de elaborar relatórios sobre processos, políticas de otimização da mão de obra disponível e avaliação de desempenho de juízes e tribunais. O CNJ também é responsável por gerar propostas de medidas e indicadores capazes de retratar a situação dos tribunais, bem como diagnósticos, avaliações e projetos de gestão dos diversos ramos do Poder Judiciário, visando a modernização, desburocratização e eficiência dos tribunais e das demais unidades justiça (CNJ, 2009).

Conforme destacado ao longo do texto, o CNJ não tem ficado alheio a essa discussão. Editou, em 2016, a Resolução no 219, dispondo sobre a distribuição de cargos de servidores e de cargos em comissão nos órgãos do Poder Judiciário de primeiro e segundo graus. Os critérios adotados para tal distribuição envolvem a taxa de congestionamento, índice de produtividade de servidores, bem como a quantidade de processos em tramitação. Destaca-se também, nesse instrumento, o estabelecimento da realização de mutirões como medida voltada a impedir a elevação acentuada da taxa de congestionamento. No que se refere à distribuição dos cargos de juiz, a própria Constituição Federal (1988) estabelece que deva ser proporcional à demanda judicial e à população.

Por fim, seria importante que novos estudos investigassem a relação entre demanda judi-

cial e força de trabalho nos demais segmentos do Judiciário brasileiro. Importante também que esse fenômeno fosse investigado qualitativamente, por meio de entrevistas em profundidade com gestores das justiças, juízes e servidores. Além disso, recomenda-se que sejam realizados estudos comparativos entre as justiças brasileiras e de outros países. Esse tipo de estudo poderia gerar novas propostas para enfrentar o congestionamento e a morosidade judicial no Brasil, uma vez que soluções, boas práticas e inovações verificadas em judiciários de outros países poderiam ser adaptadas e utilizadas no Brasil.

REFERÊNCIAS

Aragão, C. V. (1997). Fatores agilizadores e restritivos à atuação da Justiça do Trabalho: Um estudo exploratório. *RAP-Revista de Administração Pública*, 31(4), 183-215.

Banco Mundial. (1999, July). *Court performance around the world: A comparative perspective.* Technical Paper n. 430.

Beenstock, M., & Haitovsky, Y. (2004). Does the appointment of judges increase the output of the judiciary? *International Review of Law and Economics*, 24(3), 351-369. doi:10.1016/j.irle.2004.10.006

Capellari, E. (2001). A crise do Poder Judiciário no contexto da modernidade: A necessidade de uma definição conceitual. *Revista de Informação Legislativa*, 38(152), 135-149.

Castro, A. S. (2011). *Indicadores básicos e desempenho da Justiça Estadual de primeiro grau no Brasil.* Brasília, DF: Ipea.

Conselho Nacional de Justiça. (2009). *Regimento interno.* Recuperado de http://www.cnj.jus.br/publicacoes/regimento-interno-e--regulamentos

Conselho Nacional de Justiça. (2015). *Metas nacionais para 2016.* Recuperado de http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2016/03/f2ed11abc

Conselho Nacional de Justiça. (2017). *Justiça em números 2017: Ano-base 2016.* Recuperado de http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2017/12/b60a659e5d5cb79337945c1dd137496c.pdf

Constituição Federal de 1988. (1988). Promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília, DF. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituição.htm, acesso em 3.2.2019.

Dimitrova-Grajzl, V., Grajzl, P., Sustersic, J., & Zajc, K. (2010). Court output, judicial staffing, and the demand for court services: Evidence from Slovenian courts of first instance. *Annual Conference on Empirical Legal Studies,* 5. Yale Law School, New Haven, Connecticut.

Filgueiras, F., & Marona, M. (2012). A corrupção, o judiciário e a cultura política no Brasil democrático, em BIASON, Rita de Cássia (Org.). *Temas de corrupção política.* São Paulo, SP: Balão Editorial.

Fochezatto, Adelar. Gestão Pública no Poder Judiciário: análise da eficiência relativa dos tribunais estaduais usando o método DEA. *Economic Analysis of Law Review*, v. 4, p. 377-392, 2013.

Gomes, A., Alves, S. T., & Silva, J. T. (2018). Effects of investment in information and communication technologies on productivity of courts in Brazil. *Government Information Quarterly*, 35(3), 480-490. doi:10.1016/j.giq.2018.06.002

Gomes, A., & Freitas, M. E. (2017). Correlação entre demanda, quantidade de juízes e desempenho judicial em varas da Justiça Federal no Brasil. *Revista Direito GV*, 13(2), 567-585. doi:10.1590/2317-6172201722

Gomes, A., & Guimaraes, T. (2013). Desempenho no Judiciário: Conceituação, estado da arte e agenda de pesquisa. *RAP-Revista de Administração Pública*, 47(2), 379-402. doi:10.1590/S0034-76122013000200005

Gomes, A. O., Guimaraes, T. A., & Akutsu, L. (2016). The relationship between judicial staff and court performance: Evidence from Brazilian state courts. *International Journal for Court Administration*, 8(1), 12-19. doi:10.18352/ijca.214

Gomes, A. O., Guimaraes, T. A., & Akutsu, L. (2017). Court caseload management: The role of judges and administrative assistants. *RAC-Revista de Administração Contemporânea*, 21(5), 648-665. doi:10.1590/1982-7849rac2017160179

Hardin, G. (1968). The tragedy of the commons. *Science*, 162(3859), 1243-1248. doi:10.1126/science.162.3859.1243

Pastor, S. (2003). Eficiencia y eficacia de la justicia. *Papeles de Economía Española*, 95, 272-305.

Souza, M. C. S., & Schwengber, S. B. (2005). Efficiency estimates for judicial services in Brazil: Nonparametric FDH and the expected ordem-m efficiency scores for Rio Grande do Sul Courts. *Encontro da ANPEC*, Natal, RN, 33.

Vianna, L. W. (2013). A judicialização da política, em AVRITZER, Leonardo et al. (orgs.). *Dimensões políticas da justiça.* Rio de Janeiro, RJ: Civilização Brasileira.

Yeung, L., & Azevedo, P. (2012). Além dos "achismos" e das evidências anedóticas: Medindo a eficiência dos tribunais brasileiros. *Economia Aplicada*, 16(4), 643-663. doi:10.1590/S1413-80502012000400005

DEMOCRACIA DIGITAL NA ÁREA DE ADMINISTRAÇÃO: UM LEVANTAMENTO DA CONSTRUÇÃO DO CAMPO NO BRASIL

E-DEMOCRACY IN ADMINISTRATION FIELD: MAPPING THE CONSTRUCTION OF THE FIELD IN BRAZIL

DEMOCRACIA DIGITAL EN EL ÁREA DE ADMINISTRACIÓN: UN LEVANTAMIENTO DE LA CONSTRUCCIÓN DEL CAMPO EN BRASIL

RESUMO

Esta pesquisa realiza um levantamento da produção acadêmica no campo da Administração sobre democracia digital, governo eletrônico e termos afins. A prospecção envolve artigos que abordam gestão, políticas públicas e sistemas de informação, publicados em periódicos qualificados na área de Administração, entre 2002 e 2016. O estudo lança mão de uma análise de conteúdo, classificando as publicações de acordo com as seguintes variáveis: ano, periódico, autor, abordagem (gerencial, política, híbrida). Foram encontrados 49 artigos, distribuídos em apenas sete periódicos e majoritariamente produzidos por pesquisadores provenientes de apenas seis instituições brasileiras. Ademais, evidenciamos que o termo "democracia digital" era praticamente inexistente até 2011. Por fim, a abordagem gerencialista era predominante inicialmente, mas foi superada pela abordagem política nos últimos anos. Conclui-se que a área de Administração já foi capaz de superar uma visão excessivamente gerencial, mas que o tema ainda carece de maior atenção acadêmica.

PALAVRAS-CHAVE: Democracia digital, governo eletrônico, Administração, abordagem gerencialista, abordagem política.

Jose Antonio Gomes Pinho[1]
jagp@ufba.br
ORCID: 0000-0002-4122-3652

Rafael Cardoso Sampaio[2]
cardososampaio@gmail.com
ORCID: 0000-0001-5176-173X

Ingrid Winkler[3]
ingrid.winkler@fieb.org.br
ORCID: 0000-0001-6505-6636

Kátia Morais[4]
katiamorais01@gmail.com
ORCID: 0000-0002-4658-0675

[1] Universidade Federal da Bahia, Escola de Administração, Salvador, BA, Brasil
[2] Universidade Federal do Paraná, Departamento de Ciência Política, Curitiba, PR, Brasil
[3] Centro Universitário SENAI CIMATEC, Salvador, BA, Brasil
[4] Universidade do Estado da Bahia, Departamento de Ciências Humanas, Salvador, BA, Brasil

Submetido 26.01.2018. Aprovado 06.06.2019
Avaliado pelo processo de *double blind review*
DOI: http://dx.doi.org/10.12660/cgpc.v24n78.73630

Esta obra está submetida a uma licença Creative Commons

ABSTRACT

This research aims to map the academic production on the field of Administration concerning "e-Democracy" and "e-Government". The corpus is composed by articles published in Brazilian high impact journals in the field of Public Administration, public policies and information systems, from 2002 until 2016. The study analyzes the texts according to variables year, journal, author, approach (managerial, political, hybrid), through content analysis. The research has found 49 articles mostly concentrated in only seven journals and mostly produced by researchers from only six Brazilian institutions. In addition, we found that the term "digital democracy" was practically non-existent until 2011. Finally, management approach was predominant in early stages, but was overcome by political approach in recent years. We conclude that the area of Administration has been able to overcome an overly managerial view, but the subject still needs more academic attention.

KEY-WORDS: *E-democracy, e-government, Administration, management approach, political approach.*

RESUMEN

En este artículo se hace un levantamiento de la producción de artículos en el campo de la Administración sobre democracia digital y gobierno electrónico. La encuesta cubre el período de 2002 a 2016 en artículos publicados en periódicos calificados, en el área de Administración, relacionados a la gestión, políticas públicas y sistemas de información. El estudio expone la publicación por año, por periódico y por autor, clasificándolos según tres enfoques: gerencial, política e híbrida usando el análisis de contenido. Los resultados indican una producción bastante concentrada. Se han encontrado 49 artículos, pero que se distribuyen en solo siete periódicos y la mayoría de las encuestas se centran en solo seis instituciones brasileñas. Además, evidenciamos que el término "democracia digital" era prácticamente inexistente hasta 2011. Por último, el enfoque gerencialista era predominante inicialmente, pero fue superado por el enfoque político en los últimos años. Concluimos que el área de Administración ya fue capaz de superar una visión excesivamente gerencialista, pero que el tema aún carece de una mayor atención académica.

PALABRAS CLAVE: *Democracia digital, gobierno electrónico, Administración, enfoque gerencialista, enfoque político.*

INTRODUÇÃO

As últimas três décadas foram marcadas pela reforma do Estado dentro do ideário do neoliberalismo, processo que tem atingido os países ocidentais em geral, entre eles o Brasil. Em linhas gerais, essa reforma baseia-se em pressupostos teóricos que enfatizam a eficiência, tomando como espelho técnicas de gestão oriundas do setor privado, em detrimento de valores democráticos como igualdade, participação e justiça social (Bresser-Pereira, 1998; Denhardt, 2011).

A gama de possibilidades de uso da internet insere-se nessa discussão sobre a modernização administrativa do Estado, pois essa plataforma tem-se constituído um mecanismo a ser apropriado pela administração pública para fins democráticos, como a interação com os cidadãos. No caso do Brasil, o governo eletrônico (e-gov) tem se traduzido como traço principal dessa experiência, todavia substancialmente por meio da prestação de serviços públicos *on-line*, mais do que pelo aprofundamento de uma democracia digital (Abrucio, 2007; Pinho, 2008).

Assim, ainda que algumas iniciativas com ênfase na transparência das ações dos agentes públicos ou na participação *on-line* venham sendo desenvolvidas e aprimoradas, as experiências revelam que o potencial democrático da internet é ainda pouco explorado pela administração pública brasileira. A pesquisa em Administração no Brasil, por sua vez, aponta que o tema da democracia digital tem sido coberto marginalmente pela produção da área, ao menos na comparação com outras visões sobre as aplicações das tecnologias digitais na gestão pública, como a e-Administração e o e-gov (Przeybilovicz,

Cunha, & Coelho, 2015), e especialmente na comparação com outras áreas, como a Comunicação e as Ciências Sociais (cf. Sampaio, Bragatto, & Nicolás, 2016). Este artigo visa a trazer a lume reflexões sobre como a democracia digital tem se tornado um tema de pesquisa no campo da Administração no País, a partir dos resultados do levantamento sobre o estado da arte na literatura dessa área. Sendo uma temática emergente, cabe, sem sombra de dúvida, uma discussão conceitual.

Democracia digital: em busca de uma definição

Uma definição de democracia digital (DD) demanda reflexão em torno de sua dimensão conceitual. Vamos buscar inspiração, de modo breve, em situações análogas de fenômenos emergentes que ainda não se mostram suficientemente maduros, caso da democracia digital, para chegar a uma definição conceitual desse tipo de democracia.

No caso de gestão social (GS), a busca é pertinente onde o fenômeno também comporta o aspecto de ser emergente. "Como todo conceito em processo de constituição, o de GS pode torna-se um elemento estruturante de um novo campo de saber e de práticas ou ter uma vida efêmera – mais um modismo" (Pinho & Santos, 2015, p. 158). A tentativa de definir um conceito de GS "denota a incipiência de seu caráter propriamente teórico e sugere ser mais prudente referir-se a ele como uma noção e não exatamente como um conceito" (Pinho & Santos, 2015, p. 158).

No caso da DD, ainda que haja uma novidade expressa no fato de se qualificar a democracia, um processo de fundo milenar, não parece se constituir um modismo por conta do caráter imperativo da tecnologia que teria peso para conformar uma nova forma de definir e fazer a democracia. Se, no caso da GS, se qualifica uma nova forma de fazer a gestão, no caso da DD, recorre-se fundamentalmente aos recursos da tecnologia para fazer uma nova de democracia. De qualquer forma, assim como a GS, a DD também aspira a foros de maior democracia.

Sem entrar no mérito da GS, a dificuldade de definir o conceito resulta de "uma forma particular de produzir e se apropriar de conceitos, que se caracteriza sobretudo pela dissociação entre teoria e contextos sociais, econômicos e políticos e, consequentemente, projetos políticos" (Pinho & Santos, 2015, p. 159) levando a "uma apropriação desenraizada de termos, que passam a significar qualquer coisa – de acordo, exatamente, com o gosto do freguês" (Pinho & Santos, 2015, p. 159). A transposição de conceitos se dá nesta linha sem "um debate teórico consistente" (Pinho & Santos, 2015, p. 159) entre os pressupostos sociais no ambiente original do conceito e os pressupostos de onde é aplicado, levando, assim, a uma provável rejeição.

Podemos nos valer também de um exemplo clássico expresso pela experiência vivida por uma pesquisadora brasileira ao se deparar, nos Estados Unidos, com o conceito de *accountability*. Ao tentar trazê-lo para a realidade brasileira, percebeu que o que nos faltava simplesmente era o conceito (Campos, 1990). Ele nos faltava porque não existiam as condições estruturais para a sua emergência na realidade brasileira.

Passados quase 20 anos, outros pesquisadores voltaram ao tema e constataram que, apesar de avanços feitos no quadro institucional brasileiro, ainda carecíamos de condições objetivas para a afirmação do que vem a ser *accountability* (Pinho & Sacramento, 2009). Em outras palavras, o conceito existe quando são reunidas condições estruturais no contexto em análise para sua emergência e consolidação. Esse quadro ainda pode ficar mais complexo e assustador. Podemos citar a situação examinada por Hegel, que, ao analisar a Alemanha de seu tempo, constata que "[a] Alemanha não é mais nenhum Estado" (Hegel, 1969, p. 68). E assim, ao tratar o conceito da Constituição alemã, só existe empiricamente e não mais fundamentada na Ciência. E, assim, assevera que "[o] que não se pode conceituar, não existe mais" (Hegel, 1969, p. 68).

Não estamos aqui na empreitada de definir a DD diante de uma situação desse tipo, mas sim de um conceito que está brotando na contemporaneidade. Nesse caso, parece pertinente recorrer a referências definidas em contextos mais avançados tanto do ponto de vista de pressupostos sociais sobre os quais se assentam como de bases tecnológicas. Dahlberg parece nos socorrer bem ao fazer um levantamento e proposição do que seria a DD em dois momentos, em 2001, onde era apenas uma promessa, um aceno, e em 2011, bem mais próximo da atualidade, onde o autor reavalia o acontecido em uma década. É interessante determo-nos no próprio título do artigo de 2001, "Democracy via cyberspace", uma nomenclatura que não "pegou". O autor inicia colocando que, cada vez que surge uma nova tecnologia, ocorre uma euforia, entusiasmo, criando expectativas de avanço da democracia, e, agora, a internet cumpre esse papel.

De modo a entender as visões teóricas sobre o fenômeno emergente, são identificados três grandes campos: "liberal-individualist, communitarian and deliberative" (Dahlberg, 2001, p. 158). Vamos apreciar cada um deles de modo extremamente breve. No primeiro caso, fortemente baseada nos Estados Unidos, há a promessa da "teledemocracia", com os indivíduos governando diretamente de suas cadeiras. Interessante notar que também, como no título, esse epíteto não vingou, próprio de uma área que começava a dar seus primeiros passos. Ou seja, não havia dificuldades apenas em definir conceitos, mas os próprios nomes. Fazendo uma avaliação das experiências existentes, o autor não reluta em afirmar que as redes de computador tinham sido usadas muito limitadamente em projetos de teledemocracia.

Por outro lado, não se negava o potencial de uso da tecnologia da internet para incrementar a decisão principalmente criando uma troca de ideias entre os participantes. Como o próprio nome diz, a ênfase recai nos indivíduos e objetiva aperfeiçoar o sistema liberal já existente. O ganho, aponta Dalhberg, residiria no fato de os consumidores terem liberdade de se mover no cyberespaço sem as restrições que se encontram no espaço "real". No campo comunitário, as tecnologias são usadas no sentido de fortalecer as comunidades locais perante o individualismo dominante, bem como promover a aproximação de comunidades geograficamente distantes, produzindo um senso de coletividade e outra forma de visão do espaço público. Dalhberg não apresenta exemplos concretos de aplicação dessas ideias, parecendo ficar mais como promessas ou possibilidades futuras.

O terceiro campo considerado pelo autor já tem o rótulo de democracia eletrônica, baseando-se em um modelo de democracia deliberativa. O propósito maior é transformar indivíduos privados em cidadão ativos a partir de instituições criadas para viabilizar essa mudança a ser construída a partir de um diálogo racional. A democracia deliberativa demanda uma interação democrática onde as diferenças seriam superadas pela construção de um argumento de consenso. Fortemente assentada em Habermas, essa visão demanda a interveniência de veículos de mídia e onde a internet pode cumprir um papel decisivo. O autor apresenta algumas experiências naquele ponto ainda embrionárias. As fichas de desenvolvimento da democracia estavam fortemente concentradas nessas duas últimas visões apresentadas. De qualquer forma, ainda apresentam um caráter embrionário, sendo mais promessas do que efetivas realizações.

Pinho (2011) apresentou uma síntese das visões desses primeiros anos da tecnologia da internet agrupando-as entre otimistas e pessimistas. Mas é interessante verificar como Dalhberg vê a mesma questão do ponto de vista teórico cerca de uma década depois. Vale a pena notar, como feito antes, o título do artigo: "Re-constructing digital democracy: An outline of four 'positions'" (Dalhberg, 2011), onde se observa já a democracia grafada como digital e contendo também uma ideia de reconstrução. Ainda que tenha sido um período relativamente curto, a velocidade de propagação e desenvolvimento da inovação tecnológica levou a uma necessidade de reconstrução. O autor parte novamente de um entusiasmo disseminado da possibilidade de a tecnologia digital (ou seja, além da internet) levar a uma comunicação democrática e considera a construção de quatro posições, sendo posição definida no sentido dos tipos ideais de Weber agrupando em uma categoria geral um conjunto de fenômenos com características similares contendo, assim, retóricas, práticas, identidades e instituições. Além de já adotar o rótulo de DD, o autor também usa o nome de e-democracy, isto é, democracia eletrônica. As quatro posições consideradas são: "liberal-individualist, deliberative, counter--publics, and autonomist Marxist" (Dalhberg, 2011, p. 857). Novamente, discursando brevemente sobre cada uma delas, a "Liberal--individualist digital democracy" repousa sobre as iniciativas e protagonismo dos indivíduos que saem em busca de informações na rede para concretizar seus interesses.

O autor menciona várias experiências desse tipo; observa-se que algumas têm objetivos coletivos, mas o tipo de DD aqui parte de iniciativas particulares, como assinar listas, por exemplo. Nesse tipo, a democracia se forma a partir da agregação de interesses dos indivíduos. No caso da "Deliberative digital democracy", baseada em Habermas, os exemplos dados pelo autor, encontrados em várias partes do mundo desenvolvido, se configuram por meio de consultas *on-line*, fóruns de debate democrático, bem como participação em sites de jornais considerados sérios. A deliberação se dá a partir da formação de consensos e visa o bem comum. É fortemente baseada na ideia de que a internet pode potencializar essa visão de DD criando espaços *on-line* interativos. No entanto, nem tudo é positivo, observando-se um alerta do risco de colonização desses espaços por parte do Estado e de interesses corporativos. Já a "Counter-publics di-

gital democracy" repousa na formação de grupos de ativismo e contestação.

Também existe a crença de que as mídias digitais favorecem esse tipo de arranjo, principalmente dando voz a excluídos dos discursos dominantes. Os exemplos dados pelo autor se encontram em movimentos sociais digitais de caráter alternativo, recorrendo à lista de *e-mails*, *websites*, áudios digitais e vídeos. Estão corporificados em movimentos antiglobalismo, protestos contra a invasão do Iraque por parte dos Estados Unidos, associações de mulheres em países onde não existem direitos assegurados ao sexo feminino, grupos de refugiados, movimentos separatistas. Objetivam também dar voz a grupos excluídos dos arranjos tradicionais da política. A quarta posição, "Autonomist Marxist digital democracy", como o próprio nome diz, se assenta nas postulações de Marx de crítica ao capitalismo e à ordem que o constitui. A ideia é usar a comunicação digital para criar uma comunidade democrática independente dos poderes centralizados, produzindo uma rede formada por movimentos de protestos anticapitalistas. As mídias digitais, como telefones móveis, são fundamentais para criar conexões e mobilizações para protestos. No entanto, uma visão crítica vê esses desenvolvimentos como precários e passíveis de captura pelo Estado e pelo capitalismo global. Dalhberg faz uma avaliação dessas posições e aponta que as três últimas posições estão fortemente enraizadas no meio acadêmico e em ativistas desenvolvendo experimentos e projetos em países mais desenvolvidos. O autor incorpora uma crítica de que parece haver uma expectativa elevada de participação digital.

No olhar dos autores deste artigo, as reflexões e categorizações apresentadas por Dalhberg parecem demasiado macroestruturais e distantes de uma prática mais próxima da realidade, pelo menos das expectativas geradas no Brasil. A esse respeito, vale trazer as posições defendidas por Gomes refletindo a realidade brasileira. Ainda em 2005, Gomes já chamava atenção para o fato de que teria passado a fase mais entusiasmada com as expectativas otimistas da internet e dos subsequentes argumentos antiutópicos. Assim, clama por "uma avaliação mais ponderada das promessas e realizações da internet para a democracia" (Gomes, 2005, p. 63). Para o autor, o problema chama-se participação política no contexto da democracia representativa em crise, que teria um sopro de ânimo com os recursos da internet. No entanto, constata a inexistência de "um volume qualificado de arenas públicas autênticas [..]" (Gomes, 2005, p. 61) sendo "raras e pouco efetivas as oportunidades civis mediante discussão pública dos negócios públicos" (Gomes, 2005, p. 61). Crava, então, que o maior adversário acaba sendo "a retórica sobre a internet e os imaginários *ciberentusiasmados* que prosperam na academia e no jornalismo" (Gomes, 2005, p. 70).

O autor se detém em aspectos que limitam a construção de uma DD, como já os apontados, reforçando que o Estado acaba exercendo um papel de "prestação de informações básicas" (Gomes, 2005, p. 71) de seu funcionamento. E finaliza pondo o dedo na questão central: "Recursos tecnológicos não podem frustrar nem realizar promessas de efeitos sociais. Recursos tecnológicos são instrumentos à disposição de agentes sociais, estes sim com capacidade de fazer promessas ou de frustrar esperanças" (Gomes, 2005,

p. 75). Em outras palavras, constata-se um avanço da tecnologia, em velocidade célere, enquanto o avanço de uma democracia dita digital ainda engatinha, apesar de todos os avanços e experiências desenvolvidas em anos recentes. É pertinente, ainda, notar que o tratamento teórico dado a essa questão não comporta uma especificação teórica tão detalhada como acima mostrada, fala-se, ou começa a se falar, em DD sem estar atrelada a qualquer visão teórica.

Em suma, parece claro que o conceito de DD ainda está em construção, comportando diferenciados olhares, bem como expectativas, e isso vai se refletir na produção acadêmica examinada neste artigo. O que se constata não causa espécie, dado que todos esses desenvolvimentos ainda são muito recentes e ocorre um constante redefinir à medida que a tecnologia avança, sendo oportuno manter em mente o alerta de Pinho (2008) quanto à existência de muita tecnologia e pouca democracia. Atualizando para os dias de hoje pode-se dizer que temos mais tecnologia ainda e menos (comparativamente com a tecnologia) democracia. Em outras palavras, o tempo da democracia é mais lento que o do desenvolvimento da tecnologia, o que também explica e justifica os resultados do levantamento empírico abaixo apresentado.

A DD surge, conforme acima sublinhado, em um contexto de crise da democracia representativa, um fenômeno que ocorre em países democráticos em geral, soando como um caminho para afirmação de uma inovação substancial para a participação popular junto aos governos, ou, de uma maneira mais ampla, junto ao Estado (Coleman & Blumler, 2009). Simultaneamente, a DD surge a partir dos avanços das tecnologias de informação e comunicação (TICs) e da sua naturalização no cotidiano dos cidadãos, que resultam em pressão ascendente sobre governos por transparência e *accountability* (Gomes, 2016).

Se o cidadão não se sente mobilizado ou não confia nas instituições da democracia representativa, a construção e as ofertas de iniciativas de DD emergem como uma rota "para suplementar, reforçar ou corrigir aspectos das práticas políticas e sociais do Estado e dos cidadãos em benefício do teor democrático da comunidade política" (Gomes, 2011, pp. 27-28). Ela surge, portanto, como uma nova forma de mobilizar os cidadãos para a vida política.

Apesar de as tecnologias terem um impacto na diminuição do custo da participação política, isso não significa um efeito direto em cidadãos mais ativos e participativos, algo que depende de questões mais complexas, profundas e estruturais, como a cultura política (Gomes, 2011). Dito de outra maneira, surgem indagações acerca da suficiência das tecnologias digitais para produzir um cidadão mais ativo na vida política (Pinho, 2008). Todas essas reflexões caminham no sentido de entender a DD, como dito antes, como um conceito ainda em construção com aspirações elevadas de aperfeiçoamento da democracia, um caminho ainda em progresso.

O objetivo deste estudo é examinar em que ponto a pesquisa em Administração no Brasil se encontra diante dessas reflexões, mais especificamente no cotejo entre desenvolvimento de tecnologias e sua aplicação política pelos cidadãos. Para tanto, foram cole-

tados artigos que tratassem sobre DD e/ou governo eletrônico em todas as revistas a partir da classificação B1 na área, ou seja, revistas de excelência. Conforme observado, no Brasil tem prevalecido, na investigação acadêmica e na prática em geral, a ênfase em governo eletrônico. Foram encontrados 49 artigos, classificados, a partir de análise de conteúdo, por ano, periódico, autor e abordagem (gerencial, política, híbrida), conforme se apresenta mais adiante.

O PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DA e--DEMOCRACIA A PARTIR DO e-GOV

Pensando a aplicação da internet à administração pública, como mecanismo capaz de fornecer insumos para a promoção de uma maior dinamização dos serviços públicos e para aproximação entre Estado e sociedade, foi durante a gestão FHC que teve início o desenvolvimento de um conjunto de ações direcionadas para o aumento da eficiência do Estado. Configurou-se, assim, o chamado governo eletrônico (e-gov). Os primeiros resultados desse trabalho culminaram na criação de um inédito "Programa Sociedade da Informação no Brasil" (SocInfo), vinculado ao Ministério da Ciência e Tecnologia (2000) e cujas metas foram sintetizadas no famoso *Livro Verde*, publicado em 2000.

Embora contemplasse sete linhas de ação, voltadas para o relacionamento entre Estado, mercado e sociedade, as ações do Programa SocInfo foram planejadas de modo a priorizar o comércio eletrônico, não havendo interesse em estimular a participação popular nem a promoção transparência governamental (Prado, 2009). A dificuldade de absorção das ideias do programa começou, inclusive, no próprio governo, diante da complexidade de sua estrutura e da cultura organizacional do setor público de resistência às TICs (Ministério da Ciência e Tecnologia, 2000).

Com essa experiência da gestão FHC, o Governo Federal foi responsável pela criação de um Programa de Governo Eletrônico, no ano 2000, tendo como prioridade a elaboração de uma política voltada para o aprimoramento interno do uso das TIC na administração pública, a fim de facilitar a comunicação digital entre seus órgãos, bem como a redução de custos e a melhoria da eficiência do governo, inclusive no que se refere à prestação de serviços a fornecedores e cidadãos (Prado, 2009).

Inicialmente, a proposta de governo eletrônico consistia em uma política com ênfase na construção de *websites* governamentais, mas ainda sem vislumbrar ações específicas centradas na ampliação da interlocução com a sociedade, por meio do aprimoramento dos canais digitais. Tampouco se investia no incentivo ao uso para fins democráticos por parte dos cidadãos. Como política, no entanto, criaram-se ali as bases para a ampliação dos mecanismos digitais do Governo Federal, o que seria feito posteriormente pelo governo Lula (Medeiros & Guimarães, 2006).

As primeiras ações efetivas voltadas para o programa de governo eletrônico na gestão Lula foram tomadas a partir de 2004. Uma delas foi a alteração do termo cidadão--cliente, herdado da fase inicial do Programa SociInfo, para apenas cidadão. Essa nova nomenclatura representou alterações significativas na condução do programa e consequente reestruturação de conteúdos nos *websites* governamentais. Os programas do

governo passaram a utilizar uma linguagem mais simples, além de uma interface que facilita a navegação e amplia as possibilidades de interatividade e a participação cidadã, articulando-se às metas de inclusão digital do governo em tela.

Conceitualmente, a noção de DD (também chamada democracia eletrônica ou e-democracia), no início, é pensada como sinônimo de governo eletrônico, o que significaria uma compreensão limitada e errônea do primeiro termo. Nesse sentido, Cunha e Santos (2005) afirmam que

> [...] os conceitos de governo eletrônico, democracia eletrônica e governança eletrônica parecem se confundir. Ora são utilizados como sinônimos, ora como subconjuntos, e as fronteiras dos campos que os distinguem não ficam sempre claras (p. 5).

Embora venha crescendo o número de iniciativas digitais cada vez mais sofisticadas para divulgação das ações públicas e facilitação do contato com os cidadãos, normalmente por meio de portais governamentais, há ainda uma carência na expansão desses usos, sobretudo ao se considerarem as administrações públicas municipais. Não entrando aqui no mérito do interesse ou não do Estado em promover reais avanços no setor, em parte pode-se atribuir esse atraso ao próprio ritmo da gestão pública. Isso significa dizer que, por mais que sejam desenvolvidas estratégias de modernização – e aqui se incluem as TIC –, os ritos burocráticos continuam lentos, não acompanhando nem se valendo da velocidade proporcionada pelos meios digitais. Tal fator representa, já de início, uma barreira à ideia de participação *on-line* como forma de enfrentamento dos problemas postos no ambiente *off-line* (Nogueira, 2004), barreira que se manteve por muito tempo, observando-se que a análise de portais governamentais em alguns estudos mostrava as limitações ou mesmo a inexistência de canais de participação (Pinho, 2008).

Portanto, os gestores públicos, técnicos e políticos enfrentam uma série de novos desafios. Em primeiro lugar, como já elencado, a demanda por tais tecnologias é crescente devido a três fatores: 1) necessidade do fortalecimento de ideários democráticos (e.g., participação e transparência como valores a serem perseguidos); 2) naturalização da interação cotidiana com outros cidadãos e diversas outras agências e organizações (tornou-se normal interagir com empresas, bancos, agências de viagens e mesmo com marcas no ambiente *on-line*); e 3) desenvolvimento tecnológico, tendo em vista o risco de parecer uma gestão "velha", "ultrapassada" (Coleman & Blumler, 2009; Gomes, 2016).

Em segundo lugar, os custos da participação podem ser reduzidos para o cidadão, mas tendem a ser aumentados para os gestores públicos a ofertarem tais tecnologias, que passam a receber uma miríade de novas demandas advindas da sociedade (Marques, 2010). Ademais, as instituições do Estado precisam lidar com a resistência burocrática e institucional em se adaptar aos novos padrões tecnológicos. Aqui, nos referimos tanto a um volume de mensagens digitais (e.g., e-mails ou mensagens de redes sociais), que passam a demandar gestores especializados, quanto a uma capacidade estatal ou *expertise* específica para acom-

panhar, criar e manter tais ações e programas digitais.

Em terceiro lugar, da mesma forma que em qualquer política pública, emergem questões técnicas, gerenciais e/ou políticas, assim como conflitos de interesses, que precisam ser consideradas na criação, manutenção e oferta de tais iniciativas. A exclusão digital é um desses fatores e fortalece a manutenção de determinados segmentos da população afastados das discussões sobre políticas públicas (Aggio & Sampaio, 2014).

Diante das demandas e das dificuldades elencadas, a administração pública frequentemente pode optar ou por decisões mais gerencialistas, ou seja, mais conectadas a decisões técnicas e concentradas, geralmente, em digitalizar o Estado (e-gov), ou por decisões mais políticas, que estariam mais relacionadas aos valores normativos da DD (e-dem).

Por outro lado, a maior demanda pela interação da sociedade, como um todo, e a pressão de grupos sociais atuantes em áreas afins (e.g. hacktivismo, *software* livre, dados abertos, governo aberto etc.) ainda não se reverteram em participação *on-line* ou mesmo em alguma interação significativamente maior com as ferramentas governamentais já disponíveis. Pesquisas comprovam recorrentemente que a busca pelos portais e mídias sociais governamentais se motiva ainda muito mais por questões instrumentais, de interesse privado, a exemplo de inscrição em concursos públicos e de serviços, como a busca de cadastro de pessoa física (Barbosa, 2016).

Esses dados parecem fortalecer a redução de uma tentativa de DD a ações de governo eletrônico, abortando, portanto, a construção de um caminho alternativo e mais robusto para a democracia. Isso posto, percebe-se, por um lado, governos que cumprem quase que um ritual de implantação de facilidades digitais (em vista de uma sociedade que demanda fracamente e faz uso limitado dos recursos interacionais eventualmente disponibilizados). Por outro, o governo pode, ao usar tecnologias digitais, esconder-se atrás delas, disponibilizando informações de modo impreciso, ou ainda realizando um *information overload*, i.e., uma intoxicação de informação que mais confunde do que esclarece ou facilita a vida do cidadão digitalmente ativo.

Esse cenário complexo, como podemos perceber, nos leva a propor identificar três abordagens possíveis para se pensar as ações no universo da DD, tendo em vista experiências implementadas por governos no Brasil e analisadas por pesquisadores da área de Administração: gerencial, política e híbrida.

De acordo com a primeira perspectiva, o governo eletrônico seria visto como uma possibilidade de disponibilizar e aumentar a eficiência dos serviços governamentais. Na segunda categoria, seria abordado o desenvolvimento do governo eletrônico para além do provimento de serviços, contemplando um potencial de transformação política pelo ambiente digital, o que levaria a uma reflexão mais ampla, à noção de DD. No primeiro caso, os artefatos digitais seriam mecanismos de gestão, enquanto, no segundo caso, seriam mecanismos por meio dos quais a sociedade civil acionaria o Estado de um ponto de vista mais político, não apenas gerencial ou instrumental.

A abordagem gerencial entende o governo eletrônico como uma modernização tecnológica da gestão pública, uma busca por aumentar eficiência e eficácia dos serviços governamentais prestados pelo uso das TICs (Agune & Carlos, 2005; Diniz, Barbosa, Junqueira, & Prado, 2009; Medeiros & Guimarães, 2006). A definição adotada por Joia e Cavalcante (2004) resume essa visão:

> Objetiva fornecer ou tornar disponíveis informações, serviços ou produtos, através de meio eletrônico, a partir ou através de órgãos públicos, a qualquer momento, local e cidadão, de modo a agregar valor a todos os '*stakeholders*' envolvidos com a esfera pública (p. 2)

Os autores com abordagem política, por outro lado, defendem uma contribuição do governo eletrônico além dos aspectos contemplados pela abordagem gerencial. Para eles, a ênfase estaria na possibilidade de o e-gov ser um componente importante de democratização do poder público e de potencialização do interesse dos cidadãos pelas questões públicas. Em outras palavras, tratar-se-ia de "estender o acesso ao governo para além dos serviços comuns, alcançando uma outra esfera qualitativa em termos de interação republicana" (Ruediger, 2002), ou de aprofundar a cidadania e democracia por meio da ampliação de *accountability* das instituições e participação da sociedade civil (Guimarães & Medeiros, 2005).

Nesse sentido, a abordagem política distingue diferentes dimensões do governo eletrônico, atribuindo-lhes nomenclaturas diversas. Enquanto Guimarães e Medeiros (2005) diferenciam "governo eletrônico" de "governança eletrônica", por exemplo, Pinho (2008) nomeia essas classes de "governo eletrônico restrito" e "governo eletrônico ampliado". O primeiro tipo englobaria os avanços proporcionados pelas tecnologias, enquanto o segundo objetivaria ir além da tecnologia propriamente dita, no sentido de uma democratização mais larga da sociedade. É interessante notar que o último autor mantém a terminologia "governo eletrônico" nas duas situações, indicando a centralidade e referência do conceito de e-gov na área de Administração, de modo que os avanços não fogem desse âmbito.

Os autores que adotam a abordagem política em geral tendem a defender que a busca pela eficiência no provimento de serviços é uma dimensão importante, mas, por outro lado, adotam termos que, ao denotarem juízo de valor, não disfarçam o peso maior que atribuem ao fator político nas inovações. Ruediger (2002, p. 9), por exemplo, afirma que "limitar o governo eletrônico à oferta de serviços pontuais a 'clientes' seria uma simplificação" e defende a necessidade de uma "perspectiva mais ambiciosa", que possibilite um "bom" governo eletrônico. Em outras palavras, um governo eletrônico *robusto* seria aquele que abre um caminho para a cidadania, para a participação da sociedade civil. Nesse caso em específico, percebe-se como o autor confronta o que seria, em nossa classificação, a abordagem gerencial por senti-la demasiado limitada.

Se a existência de diferentes dimensões de governo eletrônico é um ponto importante para a perspectiva política, isso não aparece, ou não é explicitado, como fundamental na abordagem gerencial. Embora alguns autores mencionem fatores para além da

técnica, eles não os inserem em uma perspectiva política, restringindo-se à gestão de serviços. Ao não distinguirem uma dimensão política no governo eletrônico, os trabalhos que se enquadram na abordagem gerencial também não têm como propósito discutir a relação entre governo eletrônico e democracia, sendo mesmo esse termo pouco citado nos trabalhos. Um raro exemplo é Tridapalli, Fernandes e Machado (2011), que mencionam o voto eletrônico como uma experiência na área da democracia. Nesse âmbito de pesquisas, estão autores mais ligados ao estudo da tecnologia propriamente dita, seus avanços e como estes podem melhorar a provisão de serviços aos cidadãos.

Ao nos debruçarmos sobre o material empírico, identificamos que alguns artigos não se encaixavam plenamente em uma ou outra abordagem criada, mas que continham elementos de ambas. Isso nos levou a criar uma terceira abordagem, chamada de híbrida, uma vez que não seria correto situar esses artigos nas duas abordagens anteriores.

Esses elementos demonstram a complexidade da questão: mesmo quando existem artefatos tecnológicos implantados ou em condições de serem implantados, administração pública e sociedade civil não se mostram ainda claramente preparados para uma plena experimentação da democracia via internet. Nem uma esfera nem outra domina, extensamente, as liturgias que uma DD requer. Tais barreiras, no entanto, não devem servir de argumento para o não aprimoramento de práticas digitais com potencial para aproximar cidadãos e agentes públicos, mesmo considerando a dificuldade em romper com uma estrutura ainda resistente a impulsos efetivamente democráticos.

A fim de tornar mais clara a discussão do que chamamos de abordagem gerencial e abordagem política, na próxima seção analisamos as publicações de pesquisadores da área de administração com foco na temática de e-governo e e-democracia.

METODOLOGIA

O objetivo desta seção é apresentar a metodologia de análise da produção científica sobre a temática da DD no campo da Administração. O *corpus* empírico foi constituído por trabalhos publicados no Brasil de 2002 (quando surgem os primeiros artigos sobre o tema) a 2016, em periódicos classificados como A1, A2 ou B1 (considerando a avaliação Qualis de 2013-2016), com bases disponíveis na plataforma *Scielo*, na área "Administração, Ciências Contábeis e Turismo" da CAPES. Mais especificamente, selecionaram-se artigos relacionados a Administração, Gestão, Políticas Públicas ou a Sistemas de Informação. Foram encontrados 48 periódicos dentro desse recorte. Vale salientar que se considerou a área a que se filia o periódico, e não o autor do artigo.

A busca foi realizada nos *websites* dos periódicos por meio dos mecanismos disponíveis em cada página e, se necessário, complementada por buscas na *Scielo* e no *Google Acadêmico*. De modo a localizar, nesses 48 periódicos, os artigos que giravam em torno da DD, as palavras-chave adotadas foram: "democracia digital", "democracia eletrônica", "democracia virtual", "democracia online", "ciberdemocracia", "democracia & Internet", "governo eletrônico", "e-gov", "participação & Internet", "participação & digital", "participação & virtual", "participação & online", "Deliberação

& Internet", "Deliberação & digital", "Deliberação & virtual", "Deliberação & online", "Esfera Pública & Internet", "Esfera Pública & digital", "Esfera Pública & virtual", "Esfera Pública & online", "e-transparência", "transparência online", "transparência & internet". Como se pode perceber, o número de descritores é abundante, o que foi feito no sentido de cobrir várias possibilidades de busca de produção acadêmica nessa área, com foco em DD. Ao final, foram localizados 49 artigos, que constituem o *corpus* analisado a seguir.

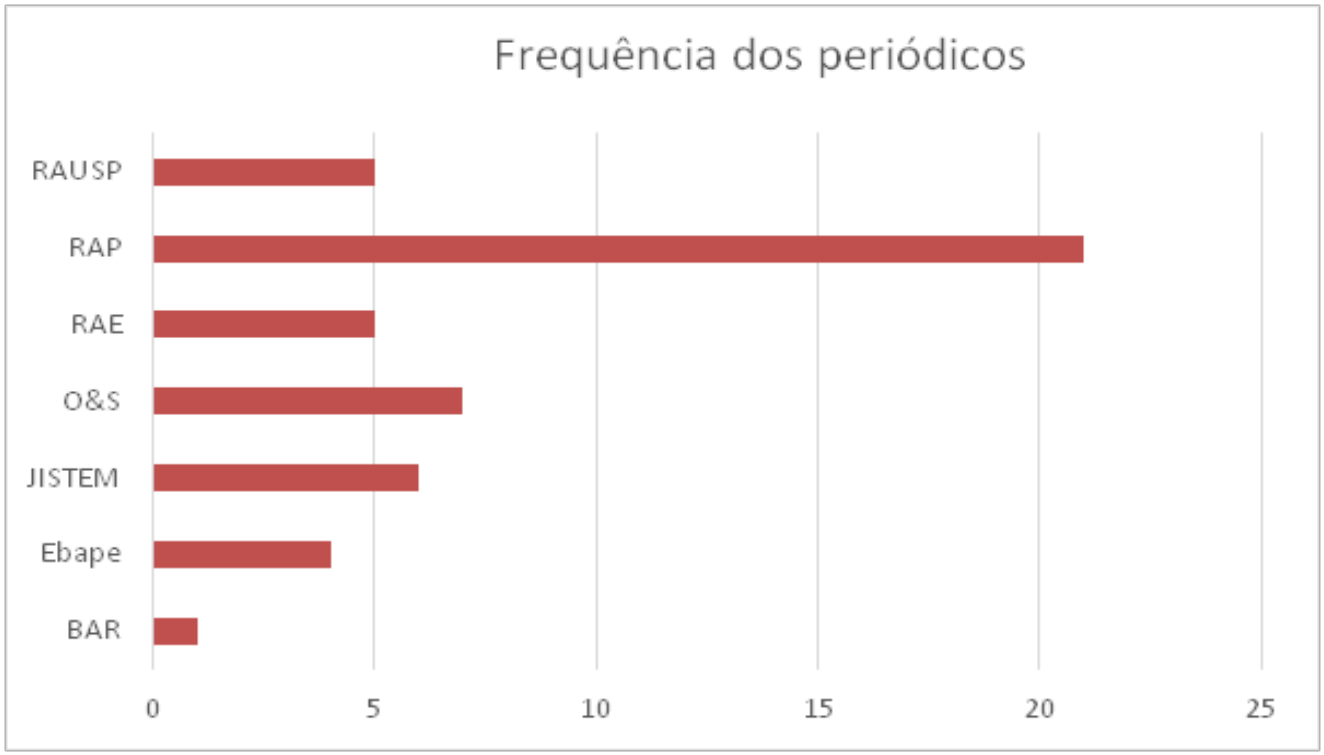
Posteriormente, esses textos foram lidos e classificados em categorias conforme um livro de códigos, utilizando-se a técnica de análise de conteúdo (Neuendorf, 2002). No livro de códigos, é construído um protocolo que mobiliza "palavras-chave", "figuras", "representações gráficas", e outros aspectos semióticos do meio em tela. Para este artigo, trabalhou-se apenas com as "palavras-chave" previamente fixadas pelos autores, com base na literatura da área, considerando que eram suficientes para capturar os artigos. Como não se trata de uma revisão da literatura, mas, sim, de estudo sobre a literatura, a análise de conteúdo é a forma mais adequada de se padronizar a avaliação de diferentes partes do artigo. Semelhante estratégia já foi adotada com sucesso em pesquisas sobre internet e política (Gomes, 2016; Sampaio et al., 2016) e sobre Governo Eletrônico no Brasil (Przeybilovicz et al., 2015).

Desse modo, em cada artigo, foi observado: nome do periódico da publicação, título, resumo, palavras-chave, autores/as, instituições dos/as autores/as e ano de publicação, ou seja, informações objetivas que não dependem de classificação dos codificadores. Apenas a variável "abordagem" foi elencada para classificar o texto como um todo em relação ao seu conteúdo, cujas categorias eram: Política (1), Gerencial (2) e Híbrida (3). Todos os dados foram tabelados em planilhas (.csv) e tratados no Excel, no *software* estatístico SPSS e no *software* de análise qualitativa Nvivo.

RESULTADOS

Como já dito, foram encontrados 49 artigos nos periódicos pesquisados, porém, por mais que a média seja cerca de um artigo por periódico, a distribuição é, significativamente, concentrada em apenas sete revistas, conforme apresentado no Gráfico 1. Isso significa dizer que a maioria das revistas não publicou artigos da temática em tela.

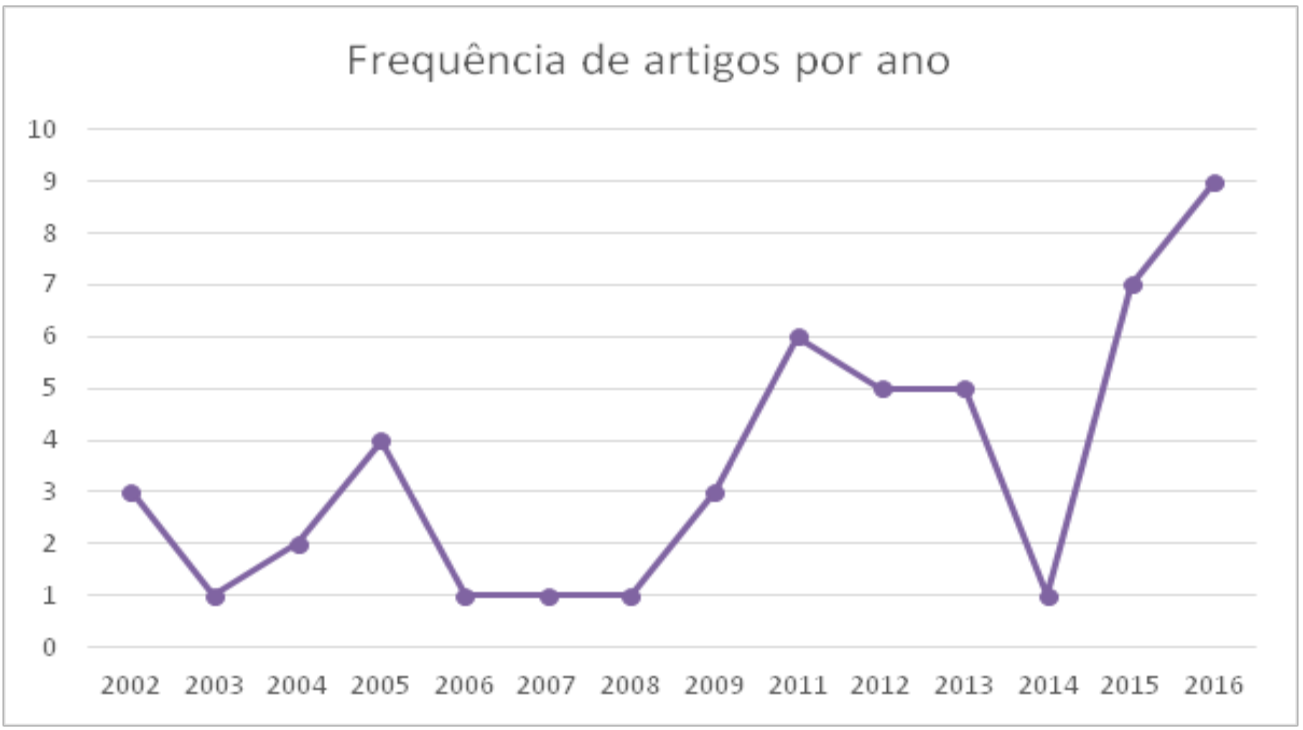
Gráfico 1. Distribuição de trabalhos publicados por periódico



É relevante observar que a produção sobre e-governo e e-democracia está, majoritariamente, concentrada em um único periódico, a *Revista de Administração Pública*, que apresentou 21 artigos no período analisado (42% do total). Como fica perceptível pelo gráfico, os próximos periódicos apresentam números próximos: respectivamente, *Organizações & Sociedade* (7), *Jistem* (6), *Revista de Administração da USP* (5), *Revista de Administração de Empresas* (5) e *Cadernos Ebape* (4). Além disso, observa-se que, dos 48 periódicos investigados, apenas os sete elencados no Gráfico 1 apresentaram qualquer produção sobre o tema em tela na última década.

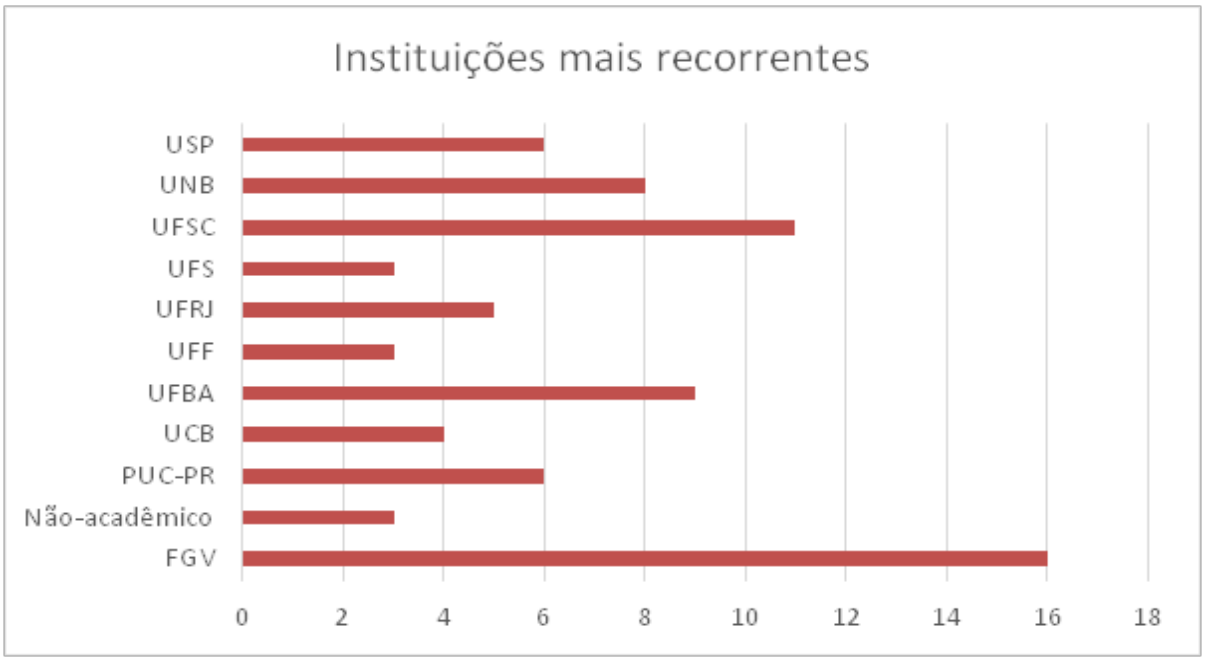
Por outro lado, conforme evidenciado no Gráfico 2, se desconsiderarmos o ano de 2014, a produção na temática na área de Administração apresenta uma curva crescente, ao menos, desde 2008, o que já aponta para maior interesse e produção da área sobre a temática em foco.

Gráfico 2. Frequência de artigos por ano



Os 49 artigos analisados foram produzidos por 91 autores, indicando um número expressivo de pesquisadores interessados no tema DD na área de Administração. Os dados evidenciam que a grande maioria dos autores publicou apenas um (n=63) ou, no máximo, dois artigos (n=13). Apenas um autor publicou três artigos e outro publicou seis. Esses autores, por sua vez, estavam distribuídos em 32 instituições de ensino e de pesquisa, o que significa dizer que a maioria das instituições apresentou apenas um ou dois trabalhos. A produção esteve majoritariamente concentrada em FGV (n=16), UFSC (11), UFBA (9), UnB (8), PUC-PR (6) e USP (6), conforme destacado no Gráfico 3, abaixo.

Gráfico 3. Instituições de proveniência mais recorrentes nas pesquisas publicadas



Em seguida, observando os títulos dos artigos, notou-se que o termo "democracia digital", assim como os correlatos "e-democracia", "democracia virtual", "democracia online" e "ciberdemocracia", não apareciam nos artigos selecionados ao menos até 2011. Olhando a nuvem de palavras criada a partir dos títulos dos trabalhos, fica claro que há uma predominância de governo eletrônico sobre outros termos da DD. O termo "governo" e seus derivados aparecem 17 vezes nos títulos dos artigos, enquanto o termo "democracia" aparece apenas cinco.

Figura 1: Nuvem de palavras com base nos títulos dos artigos



Por sua vez, verificamos se as palavras-chave utilizadas poderiam nos dar uma melhor noção dos temas abordados nos artigos. O Gráfico 4 demonstra de maneira nítida como a maior preocupação da Administração reside sobre o governo eletrônico, enquanto qualquer referência sobre "democracia" está em um distante segundo lugar. Na verdade, mesmo se somarmos a participação de três palavras-chave (5 + 4 + 4 = 13), ainda fica abaixo da palavra-chave mais encontrada, Governo Eletrônico, com 18 ocorrências (repetindo o que já havíamos encontrado nos títulos). Fica também notável que a nuvem de palavras é praticamente idêntica nos termos centrais àquela criada pelos títulos.

Gráfico 4. Palavras-chave com maior frequência

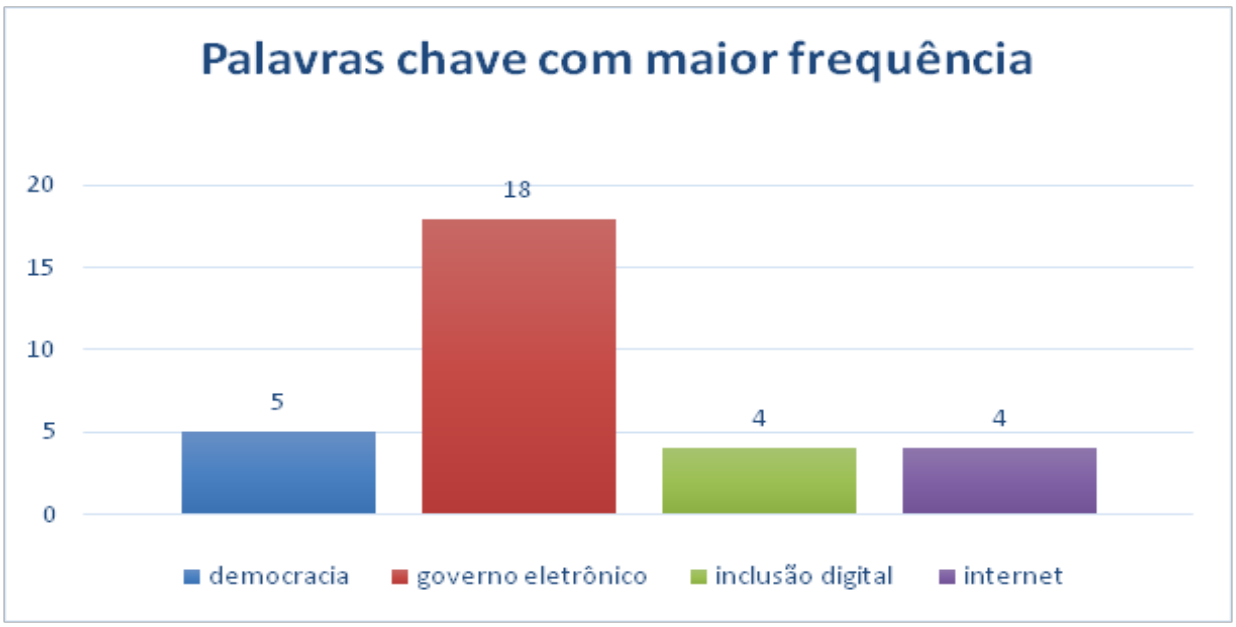


Figura 2: Nuvem de palavras com base nas palavras-chave dos artigos



Cunha e Santos (2005) já apontavam a existência de uma confusão entre os conceitos de governo eletrônico, governança eletrônica e DD. Entretanto, registre-se o fato de que, 11 anos após a publicação desse artigo, o tema "democracia digital" parece não ter ainda as suas dimensões conceitual e empírica amplamente trabalhadas pela produção científica nacional nos periódicos qualificados de Administração. É importante ressaltar que o mesmo não se repete em outras áreas de conhecimento, como Comunicação e Ciências Sociais, conforme demonstra a pesquisa de Sampaio et al. (2016).

Essa evidência possibilita duas ponderações. Primeiramente, os pesquisadores da área de Administração podem ainda não estar, significativamente, mobilizados para o tema da DD, ainda que alguns respaldem suas análises na discussão da democracia. Em segundo lugar, a discussão na área tem como foco o governo eletrônico, que teria um caráter mais operacional, replicando uma lógica da própria realidade na gestão pública brasileira que dá ênfase à melhoria dos processos de administração pública sem objetivar rupturas no cenário posto.

Na sequência, os artigos selecionados foram classificados de acordo com as categorias da variável "abordagem", gerencial, política e híbrida, apresentadas antes, como exposto no Quadro 1.

Quadro 1. Distribuição de trabalhos por abordagem

Político	Gerencial	Híbrido
Akutsu & Pinho (2002)	Ferreira & Neves (2002)	Inamine, Erdmann, & Marchi (2012)
Ruediger (2002)	Joia & Cavalcante (2004)	Pozzebon & Diniz (2012)
Ruediger (2003)	Rossetto, Orth, & Rossetto, (2004)	Teles & Joia (2012)
Cunha & Santos (2005)	Almeida & Paula (2005)	Cunha & Miranda (2013)
Medeiros & Guimarães (2005)	Filgueiras & Lorenzelli (2005)	Damian & Merlo (2013)
Medeiros & Guimarães (2006)	Rezende (2007)	Santos, Bernardes,
Pinho (2008)	Diniz et al. (2009)	Rover, &
Pinho (2011)	Freire, Castro, & Fortes (2009)	Mezzaroba (2013)
Raupp & Pinho (2011)	Joia (2009)	
Cruz, Ferreira, Silva, &	Ferneda, Alonso, & Braga (2011)	
Macedo (2012)	Laia (2011)	
Beuren, Moura, & Kloeppel (2013)	Laia et al. (2011)	
Raupp & Pinho (2013)	Tridapalli, Fernandes, & Machado (2011)	
Abreu & Pinho (2014)	Ifinedo (2012)	
Bernardes, Santos, & Rover (2015)	Oliveira & Pisa (2015)	
Rampelotto, Löbler, & Visentini (2015)	Reis, Dacorso, & Tenório (2015)	
Cunha, Coelho, & Pozzebon (2014)	Gonçalves et al. (2016)	
Freitas, Lima, & Lima (2015)	Vitoriano & Souza (2016)	
Silva & Rue (2015)		
Abreu (2016)		
Bolzan & Löbler (2016)		
Braga & Gomes (2016)		
Cruz, Silva, & Spinelli (2016)		
Mota, Bellini, Souza, &		
Oliveira (2016)		
Raupp & Pinho (2016)		
Sampaio (2016)		

Como pode-se ver, 25 artigos foram classificados na Abordagem Política, 18 na Abordagem Gerencial e apenas seis na Abordagem Híbrida, conforme já comentado anteriormente. Realizada essa classificação, a distribuição da produção científica, segundo a visão adotada pelos autores, está exposta na Tabela 1, considerando também a divisão por periódico.

Tabela 1. Distribuição de trabalhos por abordagem e periódico

Periódico	Político	Gerencial	Híbrido	Total
BAR	0	0	1	1
Ebape	4	0	0	4
JISTEM	0	5	1	6
O&S	5	1	1	7
RAE	3	2	0	5
RAP	10	9	2	21
RAUSP	3	1	1	5
Total	25	18	6	49

Contrariando nossas expectativas iniciais, os artigos com enfoque político superam aqueles com enfoque gerencial. Em nossa avaliação geral, parece que a Administração tratou o tema por fases. Nos primeiros anos, os trabalhos publicados no início da discussão sobre governo eletrônico, em 2002 e 2003, tendiam a adotar uma abordagem política da temática. No período intermediário, especialmente até 2011, predominou uma abordagem mais gerencial.

Uma possível causa dessa distribuição é o caráter mais entusiasta das primeiras publicações sobre o tema, motivadas pelas expectativas em torno da internet, que é logo substituída por questões mais práticas sobre sua implementação em termos administrativos e de gestão. Após 2011, o debate político parece voltar a ganhar força, possivelmente pelo aparecimento de mais objetos e casos de DD, como portais mais bem desenvolvidos de transparência e também casos emblemáticos, robustos e orgânicos, como o Orçamento Participativo Digital. Os anos de 2015 e 2016 são, particularmente, emblemáticos do crescimento da produção mais política da área. A Tabela 2 nos mostra como se deu essa evolução temporal na produção da área.

Tabela 2. Distribuição de abordagens por ano

Ano	Político	Gerencial	Híbrido	Total
2002	2	1	0	3
2003	1	0	0	1
2004	0	2	0	2
2005	2	2	0	4
2006	1	0	0	1
2007	0	1	0	1
2008	1	0	0	1
2009	0	3	0	3
2011	2	**4**	0	6
2012	1	1	3	5
2013	2	0	3	5
2014	1	0	0	1
2015	**5**	2	0	7
2016	**7**	2	0	9
Total	25	18	6	49

Reforçando o que já foi esboçado no início deste artigo, passamos, então, a apresentar as diferenças entre as duas abordagens originais propostas em relação a aspectos como potenciais contribuições e dificuldades do governo eletrônico para a democracia.

DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Os resultados encontrados levam a quatro apontamentos sobre a produção qualificada da pesquisa em Administração sobre governo eletrônico e DD. Primeiro, trata-se de uma produção acadêmica ainda bastante restrita (49 artigos), basicamente concentrada em apenas sete periódicos brasileiros da área, entre 48 disponíveis no escopo B1 ou superior. Isso, por si, já é um forte indicador de como o tema ainda é marginal no campo da Administração. Apesar de não ser possível uma comparação plena, o estudo de Sampaio et al. (2016), que analisa artigos de eventos de Comunicação e de Ciências Sociais, nos dá uma noção da diferença das amplitudes, uma vez que os autores encontraram 526 artigos na temática, fazendo uma busca por palavras-chave similares às utilizadas por esta pesquisa.

Em segundo lugar, apesar de haver 91 autores envolvidos, essa concentração se repete em termos de instituições, uma vez que seis delas são responsáveis por quase todo o *corpus* analisado. Terceiro, conforme esperado, nossos dados indicam que a maior preocupação da Administração reside sobre o governo eletrônico, enquanto as referências sobre DD eram ausentes até o ano de 2011, embora implícitas em alguns artigos, ganhando força em estudos de casos recentes sobre transparência ou participação.

Finalmente, contrariando nossas expectativas, a produção, no geral, dedicou maior atenção à abordagem política (n=25) que

àquela gerencial (n=18), apesar de os valores ainda se manterem próximos e de uma concentração de trabalhos mais políticos nos últimos cinco anos, o que pode se constituir como uma tendência.

Parece razoável supor que o caminho para a DD passa pela categoria gerencial, afinal quaisquer programas, processos ou ferramentas de desenvolvimento democrático vão demandar decisões administrativas, trâmites burocráticos e afins. Por outro lado, a ideia de democratização frequentemente surge nos trabalhos com a visão gerencial como equivalente à universalização do acesso aos serviços governamentais prestados eletronicamente. Assim, problemas como exclusão digital e acessibilidade dos *websites* são comumente abordados por esses autores.

Entretanto, os riscos para a democracia não se limitam à desigualdade de acesso a serviços governamentais eficientes, mas ao fato de o governo eletrônico se restringir ao provimento de serviços em si. Ruediger (2003) afirma que "limitar-se ao provimento de serviços é não se apropriar da potencialidade transformadora da política no processo de desenvolvimento do e-gov" (p. 9). Na mesma linha, Cunha e Santos (2005) criticam o fato de que

> [...] a maior parte dos esforços de incorporação da Internet à política oriente-se para melhorar a gestão pública e que, ainda que isso seja importante, o problema é confinar o uso da Internet no âmbito do 'político' aos parâmetros restritivos do modelo gerencialista. Se nos dermos por satisfeitos com esses limites, estaremos desperdiçando a principal virtude intrínseca da Internet como instrumento tecnológico para a democracia (p. 8).

É interessante perceber que, ao se cruzar o número de artigos na Abordagem Política (25) com as palavras-chave, o termo "democracia" aparece apenas cinco vezes. Aparentemente, isso poderia ser um paradoxo, ainda mais que a palavra-chave predominante é governo eletrônico. Acontece que, como apontado anteriormente, muitos artigos tratam de governo eletrônico, mas com uma visão mais crítica, aproximando-se de uma discussão de fundo político. Assim, se a palavra democracia não aparece explicitamente, ela está embutida na crítica a uma visão gerencialista.

Nesse ponto, é importante identificar que o descompasso entre as abordagens gerencial e política refletem o descompasso entre as matrizes teóricas às quais ambas se afiliam. Além da emergência das novas tecnologias, que permitiram criar novas aplicações e serviços (Joia & Cavalcante, 2004), a abordagem gerencial atribui as origens do governo eletrônico no Brasil aos processos de Reforma do Estado (Laia, Cunha, Nogueira, & Mazzon, 2011). Efetivamente, temas frequentes na perspectiva gerencial, como aumento da eficiência e desempenho do governo, redução de custos, transparência, aumento dos mecanismos de controle, maior qualidade da prestação de contas e redesenho de processos produtivos entre entes governamentais, são temas comuns e consensuais na agenda da discussão sobre a Reforma do Estado.

Ao mesmo tempo, as críticas da abordagem política à perspectiva gerencial do governo eletrônico embutem as críticas mais amplas à Reforma do Estado e ao modelo gerencia-

lista. Isso pode ser observado na defesa por um governo eletrônico que se contraponha à "privatização da esfera pública" (Ruediger, 2003), trazendo todo um arsenal de argumentos que mostram preocupação com o que é a *res publica*.

Para finalizar, propõem-se quatro observações. A primeira delas consiste em perceber que, como não é tão grande a distância entre o número de artigos da Abordagem Gerencial (18) e aqueles da Abordagem Política (25), a área de Administração parece abraçar enfoques diferenciados. Porém, mostra-se interesse e preocupação (especialmente nos últimos anos) em relação à discussão da questão das possibilidades da democracia digital. Em segundo lugar, embora os artigos categorizados na abordagem política se assentem em aspectos mais constitutivos da democracia, eles tendem a não se preocupar em conceituar DD em si. Terceiro, a Abordagem Híbrida, ainda que não seja predominante, procura contemplar os dois lados, valendo-se de argumentos gerencialistas, bem como políticos, revelando a preocupação de autores com a utilização de contribuições das duas abordagens para entendimento do fenômeno que as tecnologias digitais aportam. Por fim, recentes conceitos e preocupações tendem a exigir abordagens mais híbridas, como é o caso de governo aberto, dados abertos e cidades inteligentes, que são fortemente orientados por valores democráticos, como participação e transparência. Esses valores são significativamente orientados para tornar os cidadãos mais próximos aos governantes, seja por formas de colaboração, seja por formas mais ativas de transparência, mas igualmente dependentes de decisões gerenciais para serem, adequadamente, implementados, já que se configuram mais como ações de Estado que ações governamentais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise da pesquisa em Administração revelou que a temática da DD ainda não aparece consolidada entre os pesquisadores da área, sobressaindo reflexões acerca de governo eletrônico e/ou democracia em geral e não digital. Nota-se, ainda, que, sobretudo nos trabalhos mais recentes, tem prevalecido uma abordagem política do tema, o que transcende o foco inicial mais relacionado à Reforma do Estado. Uma razão de peso para isso pode residir na perda de centralidade que a Reforma do Estado sofreu nessa mais de última década e, assim, a discussão da democracia, bem como seu epíteto digital, ganhou maior consistência. Desse modo, entende-se que as contribuições do governo eletrônico para a democracia estão além do aumento da eficiência no provimento de serviços governamentais. De qualquer forma, verificamos que predomina a abordagem política perante a gerencial, indicando que, se a democracia digital em si não é fruto principal da pesquisa, existe um engajamento na área de Política para investigar a área de Administração sob a temática em tela indicando uma aproximação com a DD.

Tomando-se como parâmetro o recorte investigado, estudos com abordagem política, que defendem, para além do foco na eficiência, o potencial do governo eletrônico para fins de aprofundamento da democracia, raramente exploram o conceito de DD. Investigações onde aparece o foco de DD só se fazem presentes a partir de 2011, o que constata que o conceito, como dito na

inicial, ainda se encontra em construção e, sabemos pela experiência, é de lenta maturação. Por outro lado, é preciso deixar claro que a área tem desenvolvido análises sob uma perspectiva política ao abordar experiências participativas em diversas temáticas das políticas públicas, como nas áreas de saúde, educação, meio ambiente, elaboração de orçamentos do Executivo (e.g., PPAs e orçamentos participativos), consultas públicas, entre outras. Ou, ainda, a área não se furta a análises de cunho político, abraçando manifestações em várias áreas do setor público.

Somado a isso, deve-se considerar que a Administração, como campo do conhecimento, nasce com uma orientação voltada prioritariamente para a gestão, no setor público ou privado, na perspectiva da melhoria na eficácia e eficiência de seus serviços, sobretudo internamente nas estruturas organizacionais. Assim, sendo recente a introdução da internet no Brasil, mais recente ainda é a incorporação dessa reflexão na agenda de pesquisa de estudiosos da área. Pensando a relação entre a configuração atual da pesquisa em Administração e questões teóricas discutidas, propomos, como objeto de pesquisas futuras, algumas reflexões sobre as possibilidades da DD perante as limitações da "democracia presencial" no Brasil.

Se os esforços antecedentes de modernização da administração pública, bem como mudanças mais amplas nas estruturas políticas, não lograram êxito em extirpar o patrimonialismo, demonstrar a resistência desse fenômeno e sua adequação aos interesses dos grupos dominantes (Pinho, 2016), quais as possibilidades da modernização tecnológica representada pelo governo eletrônico, em uma instância preliminar de DD, diante desse mesmo patrimonialismo? Uma vez mantidos os elementos macroestruturais da democracia no País, a DD parece resultar mais como uma promessa do que como um avanço efetivo da construção da democracia no Brasil. Isso não quer dizer que não se avança nessa área, conforme enfatizado acima, até porque se tem um imperativo tecnológico de muito peso atualmente no País.

Não obstante, os estudos mais recentes da vertente política começam a apontar para transformações mais estruturantes, na administração pública, no que tange aspectos da DD. Várias pesquisas do *corpus* aqui analisado, a título de exemplo, trataram do exemplo do Orçamento Participativo Digital (OPD) de Belo Horizonte (Abreu & Pinho, 2014; Cunha et al., 2014; Sampaio, 2016). Para a sua realização, Nabuco, Macedo e Ferreira (2009) demonstram a necessidade de uma série de decisões gerenciais necessárias para a sua realização, mas, reforçando, com o objetivo de incrementar o valor da participação popular. Da mesma maneira, alguns objetos mais afinados às propostas de DD, como o Gabinete Digital do Governo do Rio Grande do Sul (Aggio & Sampaio, 2014) e o projeto e-Democracia da Câmara dos Deputados (Faria, Rehbein, & Sathler, 2016), praticamente ausentes de nosso *corpus* empírico, já apontam para a possibilidade de inovação no setor pública puxada ou demandada por iniciativas digitais.

Todos esses exemplos apontam para mudanças culturais na burocracia, na administração da coisa pública, fortemente orientadas por valores democráticos. Em outras palavras, a abordagem gerencialista é basilar para qualquer projeto de DD, especialmente para que

eles sejam considerados como política de Estado e não mais de governo.

Ao que nos parece, em determinadas situações, os gestores públicos e políticos estão dispostos a se arriscar em inovações democráticas digitais, sendo a agenda da pesquisa em Administração que pode estar ignorando os casos existentes, como há indicativos em nosso artigo. Portanto, acreditamos que haja uma demanda e uma necessidade de a área estar mais atenta a tais esforços de DD, assim como a necessidade de essa produção estar mais espraiada pela área, tanto em termos de instituições de pesquisa quanto em relação a periódicos.

Por último, cabe apontar limitações deste estudo, bem como indicações de pesquisas futuras. Como limitações, entendemos que, como o foco residia em estudar o estado da arte no Brasil e na área de Administração, nos restringimos a selecionar periódicos, e não livros que tratam a temática, e nos ativemos a publicações nacionais, não cobrindo periódicos estrangeiros. Também parece pertinente atualizar a pesquisa cobrindo o período 2017/18 de modo a confirmar as tendências detectadas nesta pesquisa. Quanto a futuras pesquisas, cabe observar que a tecnologia se move muito rapidamente, e artefatos que não existiam alguns anos atrás agora se fazem presentes, ganhando inclusive centralidade, podendo abrir trilhas para maior participação, mas esbarrando, como reiterado neste texto, no fato de que a velocidade da democracia mostra-se abaixo daquela do avanço da tecnologia.

REFERÊNCIAS

Abreu, J. C. (2016). Participação democrática em ambientes digitais: o desenho institucional do orçamento participativo digital. *Cadernos EBAPE.BR*, 14(3), 794-820. doi:10.1590/1679-395131558

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

Abrucio, F. L. (2007). Trajetória recente da gestão pública brasileira: Um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. *RAP--Revista de Administração Pública,* 41, 67-86. doi:10.1590/S0034-76122007000700005

Aggio, C. O., & Sampaio, R. C. (2014). A democracia digital do gabinete do governador: O perfil e os limites de um modelo consultivo de participação. In S. Silveira, S. Braga, & C. Penteado (Orgs.), *Cultura, política e ativismo nas redes sociais* (pp. 215-242). São Paulo, SP: Fundação Perseu Abramo.

Agune, R., & Carlos, J. (2005). Governo eletrônico e novos processos de trabalho. In E. Levy, & P. Drago (Orgs.), *Gestão pública no Brasil contemporâneo* (pp. 1-16). São Paulo, SP: FUNDAP.

Akutsu, L., & Pinho, J. A. G. (2002). Sociedade da informação, accountability e democracia delegativa: Investigação em portais de governo no Brasil. *RAP-Revista de Administração Pública*, 36(5), 723-745.

Almeida, L. B., & Paula, L. G. (2005). O retrato da exclusão digital na sociedade brasileira. *Revista de Gestão da Tecnologia e Siste-*

mas de Informação, 2(1), 55-67. doi:10.1590/S1807-17752005000100005

Barbosa, A. F. (Coord.). (2016). *Pesquisa sobre o uso das tecnologias da informação e comunicação no setor público brasileiro – TIC Domicílios 2015.* Comitê Gestor da Internet. São Paulo, SP: CGI.br.

Bernardes, M. B, Santos, P. M., & Rover, A. J. (2015). Ranking das prefeituras da região Sul do Brasil: Uma avaliação a partir de critérios estabelecidos na Lei de Acesso à Informação. *RAP-Revista de Administração Pública*, 49(3), 761-792. doi:10.1590/0034-7612119279

Beuren, I. M., Moura, G. D., & Kloeppel, N. R. (2013). Práticas de governança eletrônica e eficiência na utilização das receitas: Uma análise nos estados brasileiros. *RAP-Revista de Administração Pública*, 47(2), 421-442.

Bolzan, L. M., & Löbler, M. L. (2015). Socialização e afetividade no processo de inclusão digital: Um estudo etnográfico. *Organizações & Sociedade*, 23(76), 130-149. doi:10.1590/1984-9230767

Braga, L. V., & Gomes, R. C. (2016). Participação eletrônica e suas relações com governo eletrônico, efetividade governamental e accountability. *Organizações & Sociedade*, 23(78), 487-506. doi:10.1590/1984-92307878

Bresser-Pereira, L. C. (1998). A reforma do Estado dos anos 90: Lógica e mecanismos de controle. *Lua Nova*, (45), 49-95. doi:10.1590/S0102-64451998000300004

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

Coleman, S., & Blumler, J. (2009). *The internet and democratic citizenship: Theory, practice and policy.* Cambridge, UK: Cambridge University Press.

Cruz, C. F., Ferreira, A. C. de S., Silva, L. M. da, & Macedo, M. Á. da S. (2012). Transparência da gestão pública municipal: Um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios brasileiros. *RAP-Revista de Administração Pública*, 46(1), 153-176. doi:10.1590/S0034-76122012000100008

Cruz, M. do C. M. T., Silva, T. A. B., & Spinelli, M. V. (2016). O papel das controladorias locais no cumprimento da Lei de Acesso à Informação pelos municípios brasileiros. *Cadernos EBAPE.BR*, 14(3), 721-743. doi:10.1590/1679-395131556

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

Cunha, M. A., & Santos, G. S. (2005). O uso de meios eletrônicos no relacionamento do parlamentar com o cidadão nos municípios brasileiros. *Organizações & Sociedade*, 12(35), 69-89. doi:10.1590/S1984-92302005000400004

Cunha, M. A. V. C. da, & Miranda, P. R. de M. (2013). O uso de TIC pelos governos: Uma proposta de agenda de pesquisa a partir da produção acadêmica e da prática nacional. *Or-*

ganizações & Sociedade, 20(66), 543-566. doi:10.1590/S1984-92302013000300010

Dahlberg, L. (2001). Democracy via cyberspace: Mapping the rhetorics and practices of three prominent camps. *New media & society*, 3(2), 157-177. doi:10.1177/14614440122226038

Damian, I. P. M., & Merlo, E. M. (2013). Uma análise dos sites de governos eletrônicos no Brasil sob a ótica dos usuários dos serviços e sua satisfação. *RAP-Revista de Administração Pública*, 47(4), 877-900. doi:10.1590/S0034-76122013000400004

Denhardt, R. (2011). *Teorias da administração pública*. São Paulo, SP: Cengage Learning.

Diniz, E., Barbosa, A., Junqueira, Á., & Prado, O. (2009). O governo eletrônico no Brasil: Perspectiva histórica a partir de um modelo estruturado de análise. *RAP-Revista de Administração Pública*, 43(1), 23-48. doi:10.1590/S0034-76122009000100003

Faria, C., Rehbein, M., & Sathler, A. (2016). Netizen em ação: Hackeando o parlamento a partir de dentro. In S. Silva, R. Bragatto, & R. Sampaio (Orgs.), *Democracia digital, comunicação política e redes: Teoria e prática* (pp. 393-418). Rio de Janeiro, RJ: Letra & Imagem.

Ferneda, E., Alonso, L. B. N., & Braga, L. V. (2011). Digital certification in the Brazilian e-government. *JISTEM-Journal of Information Systems and Technology Management,* 8(2), 331-346. doi:10.1590/S1807-17752011000200004

Ferreira, A. S. S., & Neves, S. C. (2002). Contribuições para o planejamento da integração e da publicação de informações da administração pública. *RAUSP-Revista de Administração*, 37(1), 63-71.

Filgueiras, F., & Lorenzelli, M. (2005). Sistemas de informação e políticas públicas na política de assistência social do município de São Paulo: Um casamento feliz entre inovação política e modernização gerencial. *RAP-Revista de Administração Pública*, 39(3), 613-633.

Freire, A. P., Castro, M., & Fortes, R. P. M. (2009). Acessibilidade dos sítios web dos governos estaduais brasileiros: Uma análise quantitativa entre 1996 e 2007. *RAP-Revista de Administração Pública*, 43(2), 395-414.

Freitas, C. S., Lima, F. F., & Lima, F. Q. (2015). Os desafios ao desenvolvimento de um ambiente para participação política digital: O caso de uma comunidade virtual legislativa do projeto e-Democracia no Brasil. *Organizações & Sociedade*, 22(75), 639-657. doi:10.1590/1984-9230759

Gomes, W. (2005). Internet e participação política em sociedades democráticas. *Revista FAMECOS*, (27), 58-78.

Gomes, W. (2011). Participação política online: Questões e hipóteses de trabalho. In R. Maia, W. Gomes, & F. Marques (Orgs.), *Internet e participação política no Brasil* (pp. 19-46). Porto Alegre, RS: Sulina.

Gomes, W. (2016). 20 anos de política, estado e democracia digitais: Uma cartografia do campo. In S. Silva, R. Bragatto, & R. Sampaio (Orgs.), *Democracia digital, comunicação*

política e redes: Teoria e prática (pp. 39-76). Rio de Janeiro, RJ: Letra & Imagem.

Goncalves, A., Nascimento, L. A., Bouzada, M. & Pitassi, C.(2016). Factors that influence the adoption and implementation of public digital accounting according to the evaluation by managers of brazilian companies. *JISTEM-Journal of Information Systems and Technology Management,* v. 13, n. 2, p. 193-218.

Guimarães, T. A., & Medeiros, P. H. R. (2005). A relação entre governo eletrônico e governança eletrônica no governo federal brasileiro. *Cadernos EBAPE.BR*, 3(4), 1-18. doi:10.1590/S1679-39512005000400004

Hegel, G. W. F. (1969). *Textos dialéticos* (Selecionados por Djacir Menezes). Rio de Janeiro, RJ: Zahar Editores.

Ifinedo, P. (2012). Drivers of e-government maturity in two developing regions: Focus on Latin America and Sub-Saharan Africa. *JISTEM-Journal of Informat*ion Systems and Technology Management, 9(1), 05-22. doi:10.1590/S1807-17752012000100002

Inamine, R., Erdmann, R. H., & Marchi, J. J. (2012). Análise do sistema eletrônico de compras do governo federal brasileiro sob a perspectiva da criação de valor público. *RAUSP-Revista de Administração*, 47(1), 124-139. doi:10.5700/rausp1030

Joia, L. A. (2009). Governo eletrônico e capital intelectual nas organizações públicas. *RAP-Revista Administração Pública*, 43(6), 1379-1405.

Joia, L. A., & Cavalcante, A. A., Neto. (2004). Fatores críticos de sucesso na construção de processos government-to-government. *Organizações & Sociedade*, 11(29), 29-48. doi:10.1590/S1984-92302004000100002

Laia, M. M., Cunha, M. A., Nogueira, A. R. R., & Mazzon, J. A. (2011). Políticas de governo eletrônico no Brasil: Contexto, gestão de TIC e resultados. *RAE-Revista de Administração de Empresas*, 51(1), 43-57. doi:10.1590/S0034-75902011000100005

Marques, F. (2010). "Muro baixo, o povo pula": Iniciativas institucionais de participação digital e seus desafios fundamentais. *Opinião Pública,* 16(1), 117-142. doi:10.1590/S0104-62762010000100005

Medeiros, P. H. R., & Guimarães, T. A. (2006). A institucionalização do governo eletrônico no Brasil. *RAE-Revista de Administração de Empresas*, 46(4), 67-78. doi:10.1590/S0034-75902006000400007

Ministério da Ciência e Tecnologia. (2000). *Sociedade da informação no Brasil: Livro verde*. Brasília, DF.

Mota, F. P. B., Bellini, C. G. P., Souza, J. M. D. S., & Oliveira, T. D. J. N. (2016). The influence of civic mindedness, trustworthiness, usefulness, and ease of use on the use of government websites. *RAUSP-Revista de Administração,* 51(4), 344-354. doi:10.1016/j.rausp.2016.07.002

Nabuco, A. L., Macedo, A. L., & Ferreira, R. (2009). A experiência do OP digital em Belo Horizonte: O uso das novas tecnologias no fortalecimento da democracia participativa. *IP – Informática Pública*, Ano 11(1), 139-155.

Neuendorf, K. (2002). *The content analysis guidebook*. Londres, UK: Sage.

Nogueira, M. A. (2004). *Um estado para a sociedade civil: Temas éticos e políticos da gestão democrática.* São Paulo, SP: Cortez.

Oliveira, A. G. de, & Pisa, B. J. (2015). IGovP: Índice de avaliação da governança pública—instrumento de planejamento do Estado e de controle social pelo cidadão. *RAP-Revista de Administração Pública*, 49(5), 1263-1290. doi:10.1590/0034-7612136179

Pinho, J. A. G. (2008). Investigando portais de governo eletrônico de estados no Brasil: Muita tecnologia, pouca democracia. *RAP-Revista de Administração Pública*, 42(3), 471-493.

Pinho, J. A. G. (2011). Sociedade da informação, capitalismo e sociedade civil: Reflexões sobre política, internet e democracia na realidade brasileira. *RAE-Revista de Administração de Empresas*, 51(1), 98-106. doi:10.1590/S0034-75902011000100009

Pinho, J. A. G. (2016). Reforma da administração pública no Brasil: A resistência do "bunker" patrimonialista e a reforma que não acontece. *Revista Sociedade, Contabilidade e Gestão*, 11(3), 130-140.

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

Pinho, J. A. G., & Santos, M. E. P. (2015, abril/junho). Aporias em torno do conceito de gestão social: Dilemas teóricos e políticos. *REGE-Revista de Gestão*, 22(2), 155-172. doi:10.5700/rege556

Pozzebon, M., & Diniz, E. H. (2012). Theorizing ICT and society in the Brazilian context: a multilevel, pluralistic and remixable framework. *BAR-Brazilian Administration Review,* 9(3), 287-307. doi:10.1590/S1807-76922012000300004

Prado, O. (2009). *Governo eletrônico, reforma do estado e transparência: O programa de governo eletrônico do Brasil*. 2009. Tese de doutorado, Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getulio Vargas, São Paulo, SP.

Przeybilovicz, E., Cunha, M. A., & Coelho, T. R. (2015). O desenvolvimento dos estudos sobre governo eletrônico no Brasil: Um estudo bibliométrico e sociométrico. *RESI: Revista Eletrônica de Sistemas de Informação*, 14(3), 1-24. doi:10.21529/RESI.2015.1403005

Rampelotto, A., Löbler, M. L., & Visentini, M. S. (2015). Avaliação do sítio da Receita Federal do Brasil como medida da efetividade do governo eletrônico para o cidadão. *RAP-Revista de Administração Pública,* 49(4), 959-983. doi:10.1590/0034-7612131581

Raupp, F. M., & Pinho, J. A. G. (2011). Construindo a accountability em portais eletrônicos de câmaras municipais: Um estudo de caso em Santa Catarina. *Cadernos EBAPE.BR,* 9(1), 117-139. doi:10.1590/S1679-39512011000100008

Raupp, F. M., & Pinho, J. A. G. (2013). Accountability em câmaras municipais: Uma

investigação em portais eletrônicos. *RAUSP--Revista de administração,* 48(4), 770-782. doi:10.5700/rausp1120

Raupp, F. M., & Pinho, J. A. G. (2016). Review of passive transparency in Brazilian city councils. *RAUSP-Revista de Administração,* 51(3), 288-298. doi:10.1016/j.rausp.2016.02.001

Reis, A. F., Dacorso, A. L. R., & Tenório, F. A. G. (2015). Influência do uso de tecnologias de informação e comunicação na prestação de contas públicas municipais—um estudo de caso no Tribunal de Contas dos Municípios do estado da Bahia. *RAP-Revista de Administração Pública*, 49(1), 231-252.

Rezende, D. A. (2007). Planejamento de informações públicas municipais: Sistemas de informação e de conhecimento, informática e governo eletrônico integrados aos planejamentos das prefeituras e municípios. *RAP-Revista de Administração Pública,* 41(3), 505-536. doi:10.1590/S0034-76122007000300007

Rossetto, A. M., Orth, D., & Rossetto, C. R. (2004). Implicações de variáveis organizacionais na adoção de inovações tecnológicas em organizações públicas: Estudo de caso de implantação de sistema de informações geográficas em prefeitura de médio porte. *RAP-Revista de Administração Pública*, 38(1), 109-136.

Ruediger, M. A. (2002). Governo eletrônico e democracia: Uma análise preliminar dos impactos e potencialidades na gestão pública. *Organizações & Sociedade*, 9(25), 29-43. doi:10.1590/S1984-92302002000300004

Ruediger, M. A. (2003). Governança democrática na era da informação. *RAP-Revista de Administração Pública*, 37(6), 1257-1280.

Sampaio, R. C. (2016). E-Orçamentos participativos como iniciativas de e-solicitação: Uma prospecção dos principais casos e reflexões sobre a e-participação. *RAP-Revista de Administração Pública*, 50(6), 937-958.

Sampaio, R. C., Bragatto, R. C., & Nicolas, M. A. (2016). A construção do campo de internet e política: Análise dos artigos brasileiros apresentados entre 2000 e 2014. *Revista Brasileira de Ciência Política*, (21), 285-320. doi:10.1590/0103-335220162108

Santos, P. M., Bernardes, M. B., Rover, A. J., & Mezzaroba, O. (2013). Ranking dos tribunais de contas brasileiros: uma avaliação a partir dos padrões web em governo eletrônico. *RAP-Revista de Administração Pública,* 47(3), 721-744. doi:10.1590/S0034-76122013000300009

Silva, R. L. D., & Rue, L. A. D. L. (2015). A acessibilidade nos sites do Poder Executivo estadual à luz dos direitos fundamentais das pessoas com deficiência. *RAP-Revista de Administração Pública*, 49(2), 315-336. doi:10.1590/0034-7612130130

Teles, A., & Joia, L. A. (2012). Infoinclusão em Piraí Digital: evidências empíricas a partir da Teoria Ator-Rede. J*ISTEM-Journal of Information Systems and Technology Management,* 9(2), 369-390. doi:10.4301/S1807-17752012000200009

Tridapalli, J. P., Fernandes, E., & Machado, W. V. (2011). Gestão da cadeia de suprimento do setor público: Uma alternativa para controle

de gastos correntes no Brasil. *RAP-Revista de Administração Pública*, 45(2), 401-433. doi:10.1590/S0034-76122011000200006

Vitoriano, M. A. V., & Souza Neto, J. (2015). Information technology service management processes maturity in the Brazilian Federal direct administration. *JISTEM-Journal of Information Systems and Technology Management,* 12(3), 663-686. doi:10.4301/S1807-17752015000300009

EFICIÊNCIA DA ALOCAÇÃO DE RECURSOS PÚBLICOS NAS UNIDADES DA FEDERAÇÃO NOS GOVERNOS LULA E DILMA

EFFICIENCY OF FEDERAL-TO-STATE ALLOCATION OF RESOURCES DURING ADMINISTRATIONS OF BRAZILIAN PRESIDENTS LULA AND DILMA

EFICIENCIA EN LA DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS PÚBLICOS EN LAS UNIDADES DE LA FEDERACIÓN DURANTE LOS GOBIERNOS LULA Y DILMA

RESUMO

A eficiência nos gastos constitui um dos principais desafios da gestão pública. Neste artigo, analisa-se a eficiência na alocação de recursos públicos nas 27 Unidades da Federação (UF) durante os governos Lula e Dilma. Para tanto, utilizou-se a Análise Envoltória de Dados (*Data Envelopment Analysis* – DEA), no modelo Retornos Constantes à Escala, proposto por Charnes, Cooper e Rhodes (1978) e conhecido como modelo CCR, e no modelo Retornos Variáveis à Escala, proposto por Banker, Charnes e Cooper (1984) e nomeado BCC, com orientação de *output*, para o cálculo de eficiência das 27 UFs. Como entrada para os dois modelos, foram utilizados os gastos com saúde e educação de cada UF, assim como a renda média familiar. Como saída, utilizou-se a média do Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal (IFDM) dos municípios de cada UF. Foram feitas correlações entre a eficiência de cada UF obtida pela DEA e o respectivo Produto Interno Bruto (PIB). Com base no CCR, em que a eficiência é calculada considerando-se o axioma da proporcionalidade entre *inputs* e *outputs*, houve maior número de UFs eficientes no governo Dilma. Em relação ao BCC, o qual admite que a eficiência máxima varie em função da economia de escala, os resultados são semelhantes entre os dois governos, apresentando o governo Lula maior número de UFs eficientes. Há correlação entre os modelos CCR e BCC, assim como entre o modelo CCR e o PIB, mas não há correlação entre o modelo BCC e o PIB.

PALAVRAS-CHAVE: Eficiência, gastos públicos, gestão pública, governo Lula, governo Dilma.

Clayton Robson Moreira da Silva[1]
claytonrmsilva@gmail.com
ORCID: 0000-0003-0717-2713

Roberta Michele Ponte Alves[2]
pontealves@yahoo.com.br
ORCID: 0000-0001-7405-5010

Márcia Martins Mendes De Luca[3]
marciadeluca@ufc.br
ORCID: 0000-0002-9995-5637

Alessandra Carvalho de Vasconcelos[3]
alevasconcelos.ufc@gmail.com
ORCID: 0000-0002-6480-5620

1 Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Piauí, Campus Pedro II, Eixo de Gestão e Negócios, Pedro II, PI, Brasil
2 Universidade Federal do Ceará, Programa de Pós-Graduação em Administração e Controladoria, Fortaleza, CE, Brasil
3 Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Economia, Administração, Atuária e Contabilidade, Departamento de Contabilidade

Submetido 31.01.2018. Aprovado 26.06.2019
Avaliado pelo processo de *double blind review*
DOI: http://dx.doi.org/10.12660/cgpc.v24n78.73696

Esta obra está submetida a uma licença Creative Commons

ABSTRACT

Efficiency in public spending is a major challenge of public administration. In this study, the efficiency of allocation of federal resources to Brazil's 27 states (UFs) during the administrations of presidents Lula and Dilma was assessed. To do so, data envelopment analysis (DEA) to the constant returns to scale model (Charnes, Cooper and Rhodes, 1978), known as CCR model, and the variable returns to scale model (Banker, Charnes and Cooper, 1984), named BCC model, output-oriented were applied. Spending on health care and education and mean household income was used as variables in the models, while the mean FIRJAN index of municipal development (IFDM) of each UF was adopted as outcome parameter. Subsequently, DEA-measured allocation efficiency was correlated with the GDP of each UF. Using CCR model (according to which efficiency is calculated assuming a proportionality between inputs and outputs), the number of efficient UFs was found to be significantly greater during Dilma administration. Using BCC model (according to which maximum efficiency is dependent on economy of scale), the number of efficient UFs was greater during Lula administration, but the difference was non-significant. Correlations were observed between CCR model and BCC model and between CCR model and GDP, but not between BCC model and GDP.

KEYWORDS: *Efficiency, public spending, public administration, Lula administration, Dilma administration.*

RESUMEN

La eficiencia en gastos constituye uno de los principales desafíos de la gestión pública. En este artículo, analizamos la eficiencia en la distribución de recursos públicos en las 27 Unidades de la Federación (UF) durante los gobiernos Lula y Dilma. Para esto, se utilizó el Análisis Envolvente de Datos (Data Envelopment Analysis – DEA), en el modelo Rendimientos Constantes a Escala, propuesto por Charnes, Cooper y Rhodes (1978), denominado modelo CCR; y en el modelo Retornos Variables a Escala, propuesto por Banker, Charnes y Cooper (1984), llamado de BCC, orientado a output, para calcular la eficiencia de las 27 UFs. Como entrada para los dos modelos, se utilizaron los gastos en salud y educación de cada UF y los ingresos familiares promedio. Como salida, se utilizó el promedio del Índice FIRJAN de Desarrollo Municipal (IFDM) de los municipios de cada UF. Se hicieron correlaciones entre la eficiencia de cada estado, obtenida a través del DEA y el respectivo Producto Interno Bruto (PIB). Basados en el CCR, donde se calcula la eficiencia a partir de la proporcionalidad entre inputs y outputs, hubo más UFs eficientes en el gobierno Dilma. Con relación a BCC, que admite que la eficiencia máxima varíe en función de la economía de escala, los resultados son semejantes entre los dos gobiernos, aunque en el gobierno Lula hubo más UFs eficientes. Hay correlación entre los modelos CCR y BCC, así como entre el modelo CCR y el PIB, pero no hay correlación entre el modelo BCC y el PIB.

PALABRAS CLAVE: *Eficiencia, gastos públicos, gestión pública, gobierno Lula, gobierno Dilma.*

INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas, o volume de recursos repassados pela União para as 27 Unidades da Federação (UF) vem assinalando acelerado crescimento (Moutinho, 2016; Trompieri-Neto, Lopes, Barbosa, & Holanda, 2009), o que requer a sua adequada alocação, para que se ofertem, de modo eficiente, os melhores benefícios à população. Em contrapartida, Afonso, Romero e Monsalve (2013) apontam que o gestor público enfrenta séria dificuldade ao decidir onde aplicar esses recursos de modo a maximizar o bem-estar social. Nesse contexto, Machado, Irffi e Benegas (2011) entendem que a eficiência é um indicador fundamental na tomada de decisão na esfera pública.

Além dos repasses oriundos do governo federal, a arrecadação de tributos estaduais e municipais tem grande representatividade na composição dos recursos públicos dos estados. Dessa forma, a receita pública é obtida por meio da contribuição de toda a sociedade (Costa, Ferreira, Braga, & Abrantes, 2015). Quanto à finalidade das receitas obtidas pela esfera pública, Beuren, Moura e Kloeppel (2013) esclarecem que elas têm por finalida-

de cobrir gastos com o objetivo de atender às necessidades e demandas da sociedade. Assim, mostra-se importante a mensuração da eficiência no uso desses recursos, bem como do nível de qualidade de vida da população, por meio de indicadores socioeconômicos (Moura & Sauer, 2009).

Além disso, argumenta-se que a mensuração da eficiência no setor público é relevante no contexto de países marcados pela intensa utilização do modelo burocrático na gestão pública, que, muitas vezes, tende ao desperdício de recursos (Balaguer-Coll, Prior & Tortosa-Ausina, 2007; Secchi, 2009). Alinhado a isso, ressalta-se que, apesar de muitos países latino-americanos, como é o caso do Brasil, oscilarem entre diferentes concepções ideológicas, o modelo burocrático no setor púbico ainda prevalece (Santos & Schommer, 2018), sinalizando a importância de investigar aspectos da gestão pública voltados à eficiência da utilização de recursos públicos, que é uma crítica frequente ao modelo burocrático (Secchi, 2009).

Entende-se como eficiência a utilização ótima dos recursos disponíveis, de modo a gerar o máximo de produtos ou serviços possíveis, ou seja, a eficiência está voltada à capacidade de executar algo, minimizando a relação entre insumo e produto (Peña, 2008; Rodrigues, 2017; Souza, Scatena, & Kehrig, 2017). No âmbito da administração pública, compreende-se que a principal finalidade dos governos é oferecer bens e serviços públicos, com o intuito de ampliar os níveis de bem-estar social da população (Chiechelski, 2005; Debnath & Shankar, 2014; Mukokoma & Dijk, 2013).

Durante muito tempo, a renda nacional foi a medida mais comumente usada para se mensurar o nível de bem-estar social, sendo usualmente expressa pelo Produto Interno Bruto (PIB). Esse critério, porém, passou a sofrer críticas, entre elas o fato de que conhecer o PIB, ou seja, a renda de determinado país ou região, é insuficiente para se avaliar o grau de bem-estar da sociedade. Assim, no decorrer dos anos, a Organização das Nações Unidas (ONU) passou a trabalhar na elaboração de um indicador capaz de expressar outras perspectivas de bem-estar social, surgindo, então, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) (Scarpin & Slomski, 2007).

Assim como o IDH, outros indicadores têm a característica de mensurar o desenvolvimento socioeconômico de determinado local, levando-se em conta diferentes dimensões de desenvolvimento, como o Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal (IFDM) (Leite & Fialho, 2015). Este estudo utiliza o IFDM, que, segundo Avelino, Bressan e Cunha (2013), surgiu a partir da necessidade de se monitorar o desenvolvimento socioeconômico anual dos municípios. O IFDM contempla três dimensões: emprego e renda, educação e saúde.

Destarte, compreende-se que a combinação entre o PIB e um indicador multidimensional de desenvolvimento, como o IDH e o IFDM, é capaz de expressar de maneira mais robusta o grau de bem-estar social, haja vista que estes, combinados, levam em conta não apenas aspectos econômicos, mas também aspectos relacionados a educação, saúde, saneamento e outros segmentos. No que tange à responsabilidade das UFs, estas devem estar aptas a alocar com eficiência os recursos disponíveis, de modo a propor-

cionar à população altos níveis de qualidade em educação, saúde, saneamento, lazer e cultura, bem como colaborar no fortalecimento da economia, gerando, consequentemente, maiores indicadores de PIB e IDH (Scarpin & Slomski, 2007).

Faé, Goulart e Abdala (2016) discutem acerca do papel do governo federal em relação ao desenvolvimento econômico e social da nação. Os autores ressaltam que, após a eleição do presidente Lula, em 2002, foram inseridos, na agenda de governo, alguns temas sobre o desenvolvimento socioeconômico do País, destacando-se a extinção da fome e da miséria e a ampliação do acesso à educação e à moradia. Essas bandeiras levantadas pelo então presidente foram mantidas após a eleição de sua sucessora, Dilma Vana Rousseff. Logo, percebe-se que, durante os governos Lula e Dilma, ganharam destaque o desenvolvimento socioeconômico e a promoção de políticas sociais. Adicionalmente, Pinto e Santos (2017) assinalam avanços em termos da participação de atores sociais nas decisões da administração pública federal nos governos Lula e Dilma, com destaque no governo Lula.

Considerando que a eficiência no setor público está relacionada à utilização dos recursos públicos a fim de ampliar o bem-estar social (Chiechelski, 2005) e que os governos dos ex-presidentes Lula e Dilma apresentaram, como principais bandeiras, o combate à pobreza extrema, ampliação e universalização do acesso à educação básica e saúde, que são condições básicas para a dignidade humana (Faé et al., 2016), além da busca pela inclusão social de grupos historicamente excluídos (Brito, 2017), este estudo levanta o seguinte questionamento: Quais UFs apresentaram os níveis mais altos de eficiência na alocação de recursos públicos durante os governos Lula e Dilma?

O estudo objetiva analisar a eficiência na alocação de recursos públicos nas 27 UFs durante os governos Lula e Dilma. Foram utilizados o IFDM, como indicador de bem-estar social, e o PIB, como indicador econômico (Avelino et al., 2013; Beuren et al. 2013; Scarpin & Slomski, 2007). Foram combinados os indicadores IFDM e PIB, para se aquilatar a eficiência dos gastos públicos em relação ao bem-estar social e ao desenvolvimento socioeconômico nas 27 UFs.

Utiliza-se a Análise Envoltória de Dados (DEA) para analisar o grau de eficiência de cada UF, sendo cada uma delas utilizada no modelo como uma Unidade Tomadora de Decisão (*Decision Making Unit* – DMU), responsável por utilizar recursos (*inputs*) em prol da obtenção de produtos (*outputs*). Peña (2008) explica que a DEA vem sendo amplamente utilizada em estudos sobre a eficiência nos gastos públicos.

A eficiência dos gastos públicos tem sido objeto de várias investigações. Algumas delas dão ênfase à eficiência das finanças públicas e dos gastos por função (Costa et al., 2015; Diniz, Macedo, & Corrar, 2012; Silva, Oliveira, Martins, & Silva, 2014), enquanto outras concentram-se na eficiência dos gastos com educação (Scarpin, Macedo, Starosky, & Rodrigues, 2012), outras em saúde (Souza & Barros, 2013), e ainda outras na eficiência da governança eletrônica e sua correlação com a eficiência na utilização das receitas públicas (Beuren et al., 2013). Este estudo diferencia-se dos demais na medida em que investiga a eficiência dos gastos pú-

blicos com educação e saúde, combinados com a renda, relacionando-os aos indicadores socioeconômico (PIB) e de qualidade de vida (IFDM).

Destaca-se ainda que analisar a eficiência da alocação dos recursos públicos agrega ao campo dos estudos sobre políticas públicas, uma vez que é papel do Estado se empenhar na aplicação de recursos, com foco no delineamento e implementação de políticas públicas que visem a oferta de bens e serviços públicos com o intuito de ampliar o bem-estar social e a qualidade de vida da sociedade, resultando na elevação dos índices de desenvolvimento socioeconômico (Chiechelski, 2005; Debnath & Shankar, 2014).

REVISÃO DA LITERATURA

A definição dos objetivos das entidades e dos órgãos públicos deve guardar estreita consonância com seus deveres constitucionais e os anseios da sociedade (Silva et al., 2014). Para o alcance desses objetivos, faz-se necessária a gestão eficiente dos recursos públicos. No âmbito estadual, os recursos públicos advêm tanto de repasses federais quanto da arrecadação realizada pelos estados e municípios, e têm como principal função suprir as demandas sociais, proporcionando serviços que elevem o nível de qualidade de vida dos cidadãos. Moutinho (2016) afirma que o repasse de recursos públicos da União para estados e municípios é crescente, e que isso é previsto em diversos dispositivos legais, destacando-se as seguintes transferências: constitucionais, legais, diretas aos cidadãos, diretas ao Sistema Único de Saúde (SUS) e voluntárias.

Costa et al. (2015) argumentam que a gestão pública deve garantir mais acesso aos bens e serviços por parte da população, haja vista que os tributos são utilizados para financiar os gastos públicos. Os autores enfatizam, ainda, que os tributos são oriundos do esforço da sociedade, razão pela qual se espera que os gastos públicos sejam realizados de modo eficiente, garantindo o aumento do bem-estar daqueles que contribuíram para a composição dessas receitas. Esse bem-estar social vem sendo mensurado por meio de diferentes indicadores. Beuren et al. (2013) afirmam que o PIB e o IDH, combinados, são indicadores capazes de dar uma ampla visão acerca da situação socioeconômica de municípios, estados e regiões, refletindo os respectivos níveis de bem-estar social.

Além do IDH, surgem outros indicadores com o propósito de mensurar o desenvolvimento socioeconômico de determinado local, considerando diferentes dimensões. O IFDM – utilizado neste estudo – monitora o desenvolvimento socioeconômico dos municípios brasileiros (Avelino et al., 2013; Leite & Fialho, 2015), levando em conta bases estatísticas públicas oficiais, e considera três diferentes dimensões: emprego e renda, educação e saúde (Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro [FIRJAN], 2015).

O PIB corresponde ao valor agregado de todos os bens e serviços finais produzidos dentro do território econômico de um país, independentemente da nacionalidade dos proprietários das unidades produtoras desses bens e prestadoras desses serviços (Sandroni, 1989). Trata-se, portanto, de um indicador unidimensional, razão pela qual

tem sido criticada a sua capacidade de mensurar a qualidade de vida de toda uma sociedade (Moura & Sauer, 2009).

Apesar das críticas ao uso do PIB, destaca-se sua relevância quanto à essência de seu objetivo principal, qual seja servir como indicador de desenvolvimento econômico. O PIB detém o papel de indicador-chave, haja vista que representa o credo estratégico das agências e das políticas locais, regionais e nacionais de desenvolvimento (Siedenberg, 2003). Partindo do pressuposto de que há necessidade de serem produzidos mais bens e prestados mais serviços para satisfazer as necessidades da humanidade, e que esse objetivo não será alcançado exclusivamente pela distribuição de bens e serviços públicos, o PIB reflete aspectos de desenvolvimento econômico necessários em uma análise multidimensional de qualidade de vida (Moura & Sauer, 2009; Sandroni, 1989). Dessa forma, a despeito de algumas críticas e limitações em relação ao PIB, optou-se por utilizá-lo, já que se trata de uma medida capaz de refletir o desenvolvimento econômico em uma ampla perspectiva.

Quanto aos indicadores multidimensionais de desenvolvimento, o IDH e o IFDM apresentam como uma de suas maiores vantagens a capacidade de expressar, por meio de um único indicador, aspectos multidimensionais relativos à qualidade de vida (Leite & Fialho, 2015; Moura & Sauer, 2009). A qualidade de vida da sociedade, medida por tais indicadores de desenvolvimento, está relacionada com o uso eficiente dos recursos públicos (Debnath & Shankar, 2014; Mukokoma & Dijk, 2013). Considerando-se que o conceito de eficiência é frequentemente abordado quando se faz alusão a gastos públicos, vale enfatizar que o termo compreende a combinação ótima da utilização de recursos com os métodos adotados em um processo de produção, gerando o máximo possível (Peña, 2008; Souza et al., 2017). Logo, a eficiência, para os fins deste estudo, visa otimizar os recursos, garantindo o melhor resultado por meio da utilização mínima de recursos, sem comprometer a qualidade do produto final (Banker & Natarajan, 2008; Hauner & Kyobe, 2010; Peña, 2008).

A eficiência na gestão pública está voltada para a capacidade que tem o Estado de prover bens e serviços com o intuito de promover o bem-estar social (Chiechelski, 2005). Scarpin et al. (2012) apontam que, devido à escassez dos recursos públicos, os gastos devem ser feitos de modo eficiente, visando atender às demandas sociais. Logo, a eficiência é um valor intrínseco da administração pública. Além disso, destaca-se o princípio da eficiência dos gastos públicos, que versa acerca do papel da administração pública ao utilizar os recursos de maneira idônea, econômica e satisfatória (Silva et al., 2014).

Considerando o objetivo deste estudo de analisar o nível de eficiência das 27 UFs quanto à alocação de gastos públicos, utiliza-se a DEA, que, segundo Peña (2008), tem sido aplicada com sucesso em pesquisas sobre eficiência no campo da gestão pública. Trata-se de um método não paramétrico, desenvolvido por Charnes et al. (1978), que determina a curva de eficiência por meio de programação matemática de otimização, analisando o desempenho relativo de diferentes Unidades Tomadoras de Decisão (*Decision Making Units* – DMU) quanto à utilização dos mesmos tipos de recursos

para produzir idênticos produtos. A seguir, apresentam-se alguns estudos que utilizaram a DEA para medir a eficiência no setor público.

Diniz et al. (2012) avaliaram a eficiência financeira na gestão dos recursos públicos de municípios e mensuraram sua relação com os gastos nas funções de governo definidas na estrutura orçamentária brasileira. Os autores analisaram os dados de municípios com população superior a 200 mil habitantes e calcularam a eficiência financeira dos municípios por meio do método DEA, utilizando as variáveis despesas fixas, despesas com pessoal, dívida consolidada, dívida a curto prazo e necessidade de recursos, como *inputs*, e as variáveis receita *per capita*, participação de receitas próprias, importância do excedente acumulado, relação das receitas e despesas totais e índice de investimento, como *outputs*. Em seguida, os autores conduziram uma regressão linear para investigar as relações entre as variáveis. Os resultados indicaram que, das 28 funções de governo dispostas na execução orçamentária, somente os gastos *per capita* com saúde, urbanismo e saneamento apresentaram efeito sobre a eficiência financeira.

Scarpin et al. (2012) analisaram a eficiência dos recursos públicos direcionados para a educação em 285 municípios de Santa Catarina. A partir da aplicação da DEA em dados obtidos no Finanças Brasil (Finbra) e no Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), os resultados apontaram que 12% dos municípios catarinenses são eficientes em seus gastos com educação e que os menos populosos tendem a ser os mais eficientes.

Beuren et al. (2013) examinaram as práticas de governança eletrônica dos estados brasileiros e sua correlação com a eficiência na utilização das receitas totais. A partir da DEA, os resultados mostram que todas as UFs do Sudeste e do Sul podem ser consideradas mais eficientes que as das outras três regiões. Os achados evidenciam, ainda, que as UFs com melhores práticas de governança eletrônica são as que apresentam mais eficiência na utilização das receitas.

Souza e Barros (2013) analisaram a eficiência dos gastos públicos com assistência hospitalar em 23 UFs em 2009 e 2010. Os resultados revelaram que seis (Acre, Amapá, Paraná, Roraima, São Paulo e Tocantins) foram considerados eficientes pela observação de seus escores em 2009. Em 2010, a eficiência foi visualizada em sete UFs (Acre, Amapá, Minas Gerais, Paraná, Roraima, São Paulo e Tocantins).

Silva et al. (2014) avaliaram se as 27 UFs foram eficientes na aplicação das despesas totais de investimentos *per capita* apuradas no período de 2003 a 2012. Utilizada a DEA, os resultados indicaram que o Acre foi a única UF considerada eficiente, nos modelos de Retornos Constantes à Escala, Retornos Variáveis à Escala e de Escala com orientação a *output*. No modelo Retornos Variáveis à Escala, além do Acre, foram considerados eficientes o Ceará, o Espírito Santo, o Maranhão e o Piauí.

Costa et al. (2015) investigaram os fatores associados aos níveis de eficiência na alocação de recursos públicos em 831 municípios de Minas Gerais. Com a aplicação da DEA e da análise de regressão, verificaram-se os níveis de eficiência na alocação de

recursos públicos com vistas à promoção do desenvolvimento socioeconômico. Constatou-se que os municípios com as piores condições socioeconômicas têm sua gestão pública influenciada por uma gama maior de variáveis exógenas.

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A população da pesquisa compreende as 27 UFs. Em relação ao período analisado, foram considerados os três primeiros anos do segundo mandato do presidente Lula e os três primeiros do primeiro mandato da presidente Dilma, haja vista que a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (2000, Lei de Responsabilidade Fiscal), impõe limites de gastos em anos eleitorais, de modo que a sua inclusão poderia vir a comprometer a análise.

A pesquisa faz uso da DEA, método não paramétrico, desenvolvido por Charnes et al. (1978), amplamente utilizado em estudos relacionados a eficiência, que determina a curva de eficiência por meio de programação matemática de otimização, sendo também conhecido como modelo CCR, numa alusão às iniciais dos autores. Esse modelo analisa o desempenho relativo de diferentes *Decision Making Units* (DMU) na utilização dos mesmos tipos de recursos para produzir idênticos produtos.

A DEA calcula a eficiência técnica das DMUs na razão (virtual) entre os produtos (*outputs*) e os insumos (*inputs*), utilizando programação matemática linear para estimar a fronteira da possibilidade de produção. O resultado obtido por meio do modelo varia entre 0 e 1, em que "0" indica que a DMU é ineficiente, e "1" significa que a DMU é eficiente.

A modalidade CCR foi elaborada com o intuito de analisar retornos constantes de escala (*Constant Returns to Scale* – CRS), em que a fronteira eficiente é representada por uma reta, indo da origem até a unidade produtiva que forma o maior raio com o eixo do insumo. A modalidade de DEA desenvolvida por Banker et al. (1984), conhecida como BCC, igualmente em alusão às iniciais dos nomes dos seus proponentes, diferencia-se da modalidade CCR por incluir retornos variáveis de escala (*Variable Returns to Scale* – VRS), em que uma fronteira convexa eficiente é formada com as melhores unidades, independentemente da escala de operação. Assim, a modalidade BCC permite que a eficiência máxima sofra variações em função da economia de escala, possibilitando comparar unidades de diferentes portes (Peña, 2008).

Inicialmente, calculou-se a eficiência dos gastos das 27 UFs considerando-se como produto a geração de bem-estar social, expresso pelos respectivos IFDMs. Utilizou-se a DEA nas modalidades CCR e BCC, com orientação de *output* para o cálculo das eficiências. Posteriormente, calcularam-se os coeficientes de correlação de Pearson e de Spearman, para se verificarem os níveis de correlação entre a eficiência dos gastos públicos na geração de bem-estar social de cada UF nas modalidades CCR e BCC e o respectivo PIB. Também foram feitos testes de correlação entre as duas modalidades da DEA.

O Quadro 1 traz as DMUs (representadas pelas 27 UFs) para a aplicação na DEA.

Quadro 1. DMUs utilizadas na pesquisa e UFs correspondentes

Nº	UF (sigla)	Nº	UF (sigla)	Nº	UF (sigla)
1	AC	10	MA	19	RJ
2	AL	11	MG	20	RN
3	AM	12	MS	21	RO
4	AP	13	MT	22	RR
5	BA	14	PA	23	RS
6	CE	15	PB	24	SC
7	DF	16	PE	25	SE
8	ES	17	PI	26	SP
9	GO	18	PR	27	TO

A escolha das variáveis de *input* deu-se pelo fato de que a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (1988) prevê gastos mínimos com áreas prioritárias como a educação e a saúde, além de destacar que essas são áreas fundamentais e básicas para a dignidade humana. Outra variável de *input* utilizada foi a renda domiciliar *per capita*, uma vez que a renda é um dos potencializadores do desenvolvimento social e econômico (Morais, 2015). Como *output*, optou-se pela média estadual do IFDM, que é um indicador multidimensional de desenvolvimento socioeconômico, ou seja, um produto obtido pela utilização dos gastos com educação e saúde e pela geração de renda das UFs.

Quanto às variáveis de *inputs* e *outputs* aplicadas na DEA, o *input* 1 (gastos com educação) e o *input* 2 (gastos com saúde) foram extraídos do *website* da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) (2016), o *input* 3 (renda domiciliar *per capita*) foi obtido no *website* do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (2016), e o *output* 1 (IFDM) foi obtido no *website* da FIRJAN (2016). Como o IFDM é um indicador municipal, foi calculada a média para cada UF, a partir dos indicadores dos respectivos municípios. O Quadro 2 mostra um resumo das variáveis e suas respectivas fontes de coleta.

Quadro 2. Definição das variáveis para a DEA

	Variável	Fonte
Input 1	Gasto com educação	STN
Input 2	Gasto com saúde	STN
Input 3	Renda domiciliar *per capita*	IBGE
Output 1	IFDM	FIRJAN

Destaca-se que os valores monetários absolutos foram reduzidos, por meio da conversão em logaritmo natural, para viabilizar a melhor operacionalização das variáveis. Assim, os gastos com educação são representados por LogGE, os gastos com saúde são representados por LogGS, e a renda domiciliar *per capita* é representada por LogRD. Os valores do IFDM não foram afetados, haja vista que já são expressos como um indicador, com valor entre 0 e 1.

Após o cálculo da eficiência dos gastos públicos na geração de bem-estar social, para cada UF durante os anos analisados, calcularam-se os coeficientes de correlação de Pearson e de Spearman entre o valor obtido por meio da DEA de cada UF, nas modalidades CCR e BCC, e o PIB respectivo. Os valores do PIB também foram convertidos em logaritmo natural (LogPIB), adotando-se o mesmo tratamento das outras variáveis monetárias.

Após identificar-se a normalidade dos dados, optou-se pelo teste de correlação mais apropriado para cada tipo de dados – teste de Pearson para dados paramétricos e teste de Spearman para dados não paramétricos. Ao fim dessas análises, pôde-se identificar o coeficiente de correlação e o grau de significância, para que, assim, fosse feita alguma inferência acerca dos dados.

Utilizou-se o Sistema Integrado de Apoio à Decisão (Siad), na versão 3.0 (Meza, Biondi, Mello, & Gomes, 2005), para os cálculos da DEA nas modalidades CCR e BCC, assim como o aplicativo Stata, na versão 20.0, para os testes de normalidade e de correlação de Pearson e Spearman.

ANÁLISE DOS DADOS

Inicialmente, realizou-se uma análise descritiva das variáveis, a fim de se verificar o seu comportamento. A Tabela 1 mostra os valores mínimo e máximo, a média, o desvio-padrão e o coeficiente de variação correspondentes a cada variável.

Tabela 1. Estatística descritiva das variáveis da pesquisa

Variável	Mínimo	Máximo	Média	Desvio-padrão	Coeficiente de variação
LogGS	8,2924	10,2646	9,1099	0,3825	0,0420
LogGE	8,4595	10,4830	9,2090	0,4055	0,0440
LogRD	2,6209	3,3084	2,8946	0,1497	0,0517
IFDM	0,4066	0,7956	0,5871	0,0970	0,1653
LogPIB	9,6200	12,2325	10,8040	0,5534	0,0512

Observa-se que o IFDM é a variável que apresenta o menor desvio-padrão, enquanto o PIB assinala o maior desvio-padrão. Nota-se uma maior dispersão nos valores do PIB. Evidencia-se que os dados apresentam homogeneidade, hajam vista os baixos valores dos coeficientes de variação.

Para uma percepção mais aprofundada das variáveis, aplicou-se o teste de diferenças entre médias, em que se verificaram as variáveis utilizadas na DEA a partir da mediana dos valores do PIB das 27 UFs. A Tabela 2 apresenta os resultados referentes ao teste de diferenças entre médias.

Tabela 2. Teste de diferenças entre médias do PIB e as variáveis utilizadas nas duas modalidades da DEA

Variável	Grupos de UFs	Número de observações	Média	*Z*	*p-value*
LogGS	Maior PIB	81	9,3985	-10,415	0,0000
	Menor PIB	81	8,8213		
LogGE	Maior PIB	81	9,5066	-10,308	0,0000
	Menor PIB	81	8,9114		
LogRD	Maior PIB	81	2,9769	-6,683	0,0000
	Menor PIB	81	2,8123		
IFDM	Maior PIB	81	0,6417	-6,911	0,0000
	Menor PIB	81	0,5325		

Com base na Tabela 2, rejeita-se a hipótese nula de igualdade entre as médias para todas as variáveis utilizadas na DEA. Assim, nota-se uma significância ao nível de 1% para as UFs com maior e menor PIB em relação às demais variáveis, ou seja, as UFs com PIB mais alto apresentam maiores gastos com educação e saúde, maior renda familiar e IFDM também maior.

A Tabela 3 traz os escores de eficiência obtidos por meio da DEA nas modalidades CCR e BCC de cada UF durante os governos Lula e Dilma.

Tabela 3. Resultado da eficiência calculada pela DEA nas modalidades CCR e BCC, com orientação de *output*, das 27 UFs nos governos Lula e Dilma

	Governo Lula						Governo Dilma					
UF)	2007		2008		2009		2011		2012		2013	
	CCR	BCC	CCR	BCC	CCR	BCC	CCR	BCC	CCR	BCC	CCR	BCC
AC	0,716	0,910	0,695	0,903	0,692	0,843	0,738	0,901	0,738	0,879	0,752	0,922
AL	0,709	1,000	0,727	1,000	0,752	1,000	0,807	1,000	0,816	1,000	0,819	1,000
AM	0,633	0,739	0,609	0,723	0,647	0,757	0,670	0,745	0,669	0,742	0,676	0,709
AP	0,739	0,947	0,738	1,000	0,728	0,979	0,769	1,000	0,785	0,972	0,792	0,980
BA	0,639	0,729	0,639	0,739	0,667	0,744	0,712	0,766	0,727	0,786	0,737	0,770
CE	0,864	1,000	0,856	1,000	0,887	1,000	0,920	1,000	0,919	1,000	0,940	1,000
DF	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000
ES	0,940	1,000	0,924	1,000	0,946	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000
GO	0,892	0,946	0,870	0,938	0,892	0,942	0,921	0,927	0,926	0,936	0,946	0,947
MA	0,689	1,000	0,701	1,000	0,711	0,926	0,748	1,000	0,735	0,846	0,746	0,877
MG	0,871	0,925	0,830	0,889	0,859	0,901	0,900	0,919	0,910	0,931	0,923	0,931
MS	0,888	1,000	0,863	1,000	0,890	1,000	0,912	1,000	0,926	1,000	0,954	1,000
MT	0,874	0,963	0,834	0,932	0,883	0,974	0,925	0,999	0,930	0,973	0,942	0,964
PA	0,654	0,759	0,649	0,774	0,677	0,805	0,707	0,784	0,731	0,809	0,736	0,795
PB	0,755	0,899	0,741	0,893	0,765	0,906	0,804	0,917	0,830	0,951	0,850	0,972
PE	0,791	0,941	0,786	0,937	0,822	0,959	0,864	0,957	0,862	0,932	0,879	0,927
PI	0,694	0,872	0,724	1,000	0,744	0,926	0,790	0,958	0,788	0,929	0,802	0,931
PR	0,932	0,965	0,903	0,950	0,929	0,964	0,957	0,961	0,959	0,964	0,973	0,975
RJ	0,916	0,940	0,879	0,911	0,893	0,913	0,940	0,943	0,954	0,958	0,957	0,961
RN	0,819	0,948	0,806	0,951	0,829	0,966	0,857	0,948	0,862	0,947	0,875	0,964
RO	0,782	0,957	0,768	0,968	0,792	0,951	0,850	0,991	0,860	0,995	0,876	1,000
RR	0,715	1,000	0,689	1,000	0,732	1,000	0,759	1,000	0,795	1,000	0,782	1,000
RS	0,927	0,963	0,896	0,938	0,919	0,948	0,952	0,954	0,954	0,958	0,964	0,972
SC	0,933	0,966	0,907	0,973	0,922	0,949	0,986	0,987	0,989	0,992	1,000	1,000
SE	0,823	1,000	0,815	1,000	0,827	1,000	0,867	0,999	0,872	0,992	0,856	1,000
SP	0,996	1,000	0,985	1,000	0,989	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000
TO	0,847	1,000	0,812	0,984	0,828	0,994	0,870	0,983	0,881	0,984	0,887	1,000

Para se analisarem de modo mais pontual os dados da Tabela 3, a Tabela 4 mostra o *ranking* das cinco UFs mais eficientes e o das cinco menos eficientes, durante os anos analisados dos governos Lula e Dilma, tomando-se por base os resultados da DEA na modalidade CCR.

Tabela 4. ***Ranking*** **das UFs mais e menos eficientes nos governos Lula e Dilma, com base na DEA modalidade CCR**

Posição	Governo Lula						Governo Dilma					
	2007		2008		2009		2011		2012		2013	
	UF	CCR	UF	CCR	UF	CCR	UF	CCR	UF	CCR	UF	CCR
UFs mais eficientes												
1ª	DF	1,0000	DF	1,0000	DF	1,0000	DF	1,0000	DF	1,0000	DF	1,0000
2ª	SP	0,9955	SP	0,9849	SP	0,9890	ES	1,0000	ES	1,0000	ES	1,0000
3ª	ES	0,9396	ES	0,9241	ES	0,9463	SP	1,0000	SP	1,0000	SC	1,0000
4ª	SC	0,9330	SC	0,9072	PR	0,9292	SC	0,9863	SC	0,9888	SP	1,0000
5ª	PR	0,9324	PR	0,9026	SC	0,9220	PR	0,9569	PR	0,9591	PR	0,9729
UFs menos eficientes												
23ª	PI	0,6937	AC	0,6947	MA	0,7112	MA	0,7475	AC	0,7376	AC	0,7517
24ª	MA	0,6894	RR	0,6886	AC	0,6924	AC	0,7381	MA	0,7346	MA	0,7456
25ª	PA	0,6535	PA	0,6487	PA	0,6773	PA	0,7120	PA	0,7313	BA	0,7371
26ª	BA	0,6390	BA	0,6393	BA	0,6668	BA	0,7066	BA	0,7273	PA	0,7362
27ª	AM	0,6334	AM	0,6093	AM	0,6470	AM	0,6702	AM	0,6690	AM	0,6763

No período do governo Lula, somente o Distrito Federal foi eficiente, sendo a única UF a apresentar escore 1, indicando o alcance da linha de eficiência do modelo durante o triênio considerado. Observa-se também que Espírito Santo e São Paulo se mantiveram na 3ª e na 2ª posição, respectivamente, durante o governo Lula. Além disso, Paraná e Santa Catarina também integram o *ranking* das UFs mais eficientes. Paraná ascende da 5ª posição, que ocupou em 2007 e 2008, para a 4ª em 2009. Enquanto isso, Santa Catarina ocupou a 4ª posição em 2007 e 2008, descendo para a 5ª posição em 2009.

Acerca das UFs menos eficientes no governo Lula, nota-se que Amazonas, Bahia e Pará ocuparam a última, a penúltima e a antepenúltima posição do *ranking*, respectivamente, durante todo o período analisado. Enquanto isso, o Piauí ocupou a 23ª posição em 2007, seguido do Maranhão, em 24º lugar. Em 2008, Acre e Roraima ocuparam a 23ª e a 24ª posição, respectivamente. Em 2009, o Acre continuou entre os menos eficientes, passando da 23ª para a 24ª posição, apontando um valor ainda menor em sua escala de eficiência, enquanto o Maranhão, que, em 2007, aparece como uma das cinco UFs menos eficientes, reaparece em 2009, ocupando a 23ª posição.

Quanto à eficiência das UFs no governo Dilma, nota-se que, em 2011 e 2012, o Distrito Federal, o Espírito Santo e São Paulo atingiram a linha de eficiência do modelo, obtendo escore 1 de eficiência. No mesmo biênio, Santa Catarina ocupou a 4ª posição do *ranking*, ao passo que, em 2013, obteve escore 1, juntando-se ao Distrito Federal, ao Espírito Santo e a São Paulo, que continuaram no *ranking* das UFs mais eficientes, com escore 1. O Paraná ocupou o 5º lugar durante todo o triênio analisado do governo Dilma.

Analisando-se as UFs menos eficientes no governo Dilma, observa-se que Acre, Amazonas, Bahia, Maranhão e Pará aparecem nas cinco últimas posições do *ranking* durante todo o triênio considerado, apenas sofrendo alternância de posições. O Amazonas ocupou a última posição durante os três anos. O Acre e o Maranhão oscilaram entre a 23ª e a 24ª posição ao longo do período, enquanto a Bahia e o Pará se revezaram entre a 25ª e a 26ª.

Percebe-se que, tanto no governo Lula quanto no governo Dilma, somente as UFs localizadas nas regiões Centro-Oeste, Sudeste e Sul ocuparam as cinco primeiras posições. Em contrapartida, as UFs das regiões Nordeste e Norte figuram nas cinco últimas posições.

Dando-se continuidade à análise pontual dos dados da Tabela 3, optou-se por analisar as eficiências obtidas por meio do modelo DEA na modalidade BCC de maneira agrupada por região, pois, como esse modelo considera retornos variáveis de escala, tende a ser maior o número de unidades tomadoras de decisões eficientes. A Tabela 5 mostra a distribuição quantitativa das UFs eficientes por região, com base no modelo DEA na modalidade BCC.

Tabela 5. **Distribuição anual das UFs eficientes, por região, baseada no modelo DEA na modalidade BCC – 2007-2013**

Região	Governo Lula			Governo Dilma		
	2007	2008	2009	2011	2012	2013
Centro-Oeste	2	2	2	2	2	2
Nordeste	4	5	3	3	2	3
Norte	2	2	1	2	1	3
Sudeste	2	2	2	2	2	2
Sul	-	-	-	-	-	1
Total	**10**	**11**	**8**	**9**	**7**	**11**

O modelo DEA, na modalidade BCC na análise da eficiência das UFs no governo Lula, indica que, em 2007, 10 UFs apresentam escore 1. Nesse mesmo ano, o Nordeste apresenta o maior número de UFs eficientes (quatro), enquanto o Sul não apresenta nenhuma. O Centro-Oeste, o Norte e o Sudeste apresentam duas UFs, cada, com escore de eficiência 1. Em 2008, são observadas 11 UFs eficientes, uma a mais em relação ao ano anterior, assim distribuídas: duas no Centro-Oeste, cinco no Nordeste, duas no Norte e duas no Sudeste – o Sul continua sem apresentar UFs eficientes para esse modelo. Em 2009, o número de UFs eficientes é reduzido a oito, sendo duas situadas no Centro-Oeste, três no Nordeste, uma no Norte e duas no Sudeste.

No governo Dilma, os resultados foram semelhantes aos de seu antecessor. Verifica-se que no Centro-Oeste e no Sudeste houve quatro UFs eficientes em todos os anos do governo Dilma, sendo duas em cada região. O Sul apresentou uma UF eficiente em 2013, porém nenhuma em 2011 e 2012. O Nordeste apresentou três, duas e três UFs eficientes em 2011, 2012 e 2013, respectivamente. E

o Norte assinalou duas UFs eficientes em 2011, uma em 2012 e três em 2013.

Nota-se uma divergência entre os resultados da DEA obtidos nas modalidades CCR e BCC. Na BCC, somente UFs do Sudeste e do Sul apresentaram escore 1 de eficiência. Isso ocorreu porque a modalidade CCR obedece ao critério de proporcionalidade entre os *inputs* e *outputs*; ou seja, o volume de *outputs* obtidos deve ser proporcional ao número de *inputs* aplicados, gerando, assim, uma linha de eficiência. A modalidade BCC está relacionada à ideia de retornos variáveis de escala, substituindo o critério de proporcionalidade presente na modalidade CCR; ou seja, a modalidade BCC analisa a capacidade da unidade tomadora de decisão de utilizar os *inputs* de maneira mais econômica em prol da obtenção de *outputs*, atingindo, assim, a curva de eficiência.

Para se compreender a forma como a eficiência da alocação dos recursos públicos no desenvolvimento multidimensional das 27 UFs está relacionada à realidade econômica de cada uma delas, foram feitos testes de correlação entre os escores de eficiência obtidos por cada UF por meio da DEA nas modalidades CCR e BCC e o PIB respectivo. Também foram feitas correlações entre as duas modalidades da DEA.

Os testes de normalidade apontam que os dados são não paramétricos. Foram considerados os resultados do teste de Spearman, que foram semelhantes aos do teste de Pearson. A Tabela 6 traz os resultados das correlações entre as variáveis para o governo Lula, enquanto a Tabela 7 expõe os resultados do governo Dilma.

Tabela 6. **Correlação de Spearman para as eficiências calculadas nas modalidades CCR e BCC e o PIB das 27 UFs no governo Lula**

Correlação	Coeficiente	Significância dos resultados
CCR e BCC	+ 0,4322	Correlação significativa ao nível de 0,01
CCR e PIB	+ 0,5888	Correlação significativa ao nível de 0,01
BCC e PIB	- 0,1816	Correlação não significativa

Nota-se uma correlação positiva entre as modalidades CCR e BCC, com coeficiente 0,4322, assim como uma correlação positiva entre CCR e PIB, com coeficiente 0,5888. Os resultados apontam que não há significância entre a modalidade BCC e o PIB. Assim, quanto maior for a eficiência na modalidade CCR, maior será a eficiência na modalidade BCC. O mesmo ocorre em relação ao PIB e à modalidade CCR.

Tabela 7. **Correlação de Spearman para as eficiências calculadas nas modalidades CCR e BCC e o PIB das 27 UFs no governo Dilma**

Correlação	Coeficiente	Significância dos resultados
CCR e BCC	+ 0,5286	Correlação significativa ao nível de 0,01
CCR e PIB	+ 0,5955	Correlação significativa ao nível de 0,01
BCC e PIB	- 0,1196	Correlação não significativa

Quanto às correlações no governo Dilma, nota-se, na Tabela 7, que, assim como no governo Lula, há uma correlação positiva entre as modalidades CCR e BCC, com coeficiente 0,5286 (superior ao do governo Lula), assim como há uma correlação positiva entre a modalidade CCR e o PIB, com coeficiente 0,5955 (superior ao do governo Lula). Não se pode inferir acerca da correlação entre as modalidades BCC e o PIB, pois não foi apresentada significância. Destarte, quanto maior for a eficiência na modalidade CCR, maior será a eficiência na modalidade BCC. O mesmo ocorre em relação ao PIB e à modalidade CCR.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo analisou a eficiência na alocação de recursos públicos nas 27 UFs durante os governos Lula e Dilma. Utilizou-se a DEA para se calcular a eficiência da alocação dos gastos públicos nas 27 UFs. Como variáveis de entrada para o modelo, utilizaram-se os gastos com saúde, os gastos com educação e a renda familiar, e, como saída, o IFDM. As variáveis de entrada convergem com os aspectos multidimensionais do IFDM: educação, saúde e renda.

Constatou-se que, durante o governo Lula, pela DEA na modalidade CCR, somente o Distrito Federal mostrou-se eficiente na alocação dos gastos públicos. No governo Dilma, notou-se que o Distrito Federal, o Espírito Santo, Santa Catarina e São Paulo passaram a integrar o *ranking* como UFs eficientes. O *ranking* das UFs mais eficientes e menos eficientes apontou que as mais eficientes se localizam no Centro-Oeste, no Sudeste e no Sul, enquanto as menos eficientes localizam-se no Nordeste e no Norte.

Os resultados das eficiências pela DEA na modalidade BCC indicaram que, no governo Lula, o número de UFs eficientes foi superior ao registrado no governo Dilma. Ademais, notou-se que, no Sul, não se registrou nenhuma UF eficiente durante o governo Lula, sendo apenas uma no governo Dilma. Já o Nordeste apresentou maior número de UFs eficientes durante os dois governos, contrastando com o que foi evidenciado pela DEA na modalidade CCR.

As análises apontam resultados divergentes nas duas modalidades da DEA, evidenciando duas diferentes perspectivas acerca do conceito de eficiência. A modalidade CCR considera eficientes aquelas UFs que obedecem à lógica de proporção entre o recurso e o produto, enquanto a modalidade BCC considera eficiente a lógica de economia de recursos.

O teste de Spearman revelou uma correlação positiva entre as modalidades CCR e BCC e entre a modalidade CCR e o PIB, mas não apresentou significância para a modalidade BCC e o PIB, tanto no governo Lula quanto

no governo Dilma.

Ressalte-se que este estudo tem relevância na academia e no âmbito da gestão pública, pois são raros aqueles que verificam a eficiência dos gastos públicos por meio de uma abordagem multidimensional, além da utilização de indicadores de desenvolvimento multidimensional, como o IFDM. Além disso, foram feitas análises comparativas entre os dois citados governos (segundo mandato do presidente Lula e primeiro mandato da presidente Dilma), quanto à eficiência dos gastos públicos e ao desenvolvimento das UFs.

Para futuras pesquisas, sugere-se a investigação da eficiência dos gastos públicos das UFs em outras dimensões. Recomenda-se a utilização de outras variáveis de *input* (como gastos com segurança pública, assistência social, saneamento) e *output* (outros indicadores sociais) no modelo DEA, a fim de se ampliarem as dimensões estudadas. Além disso, os modelos e variáveis utilizados neste artigo podem ser adaptados na análise da eficiência de municípios e também de países. Sugere-se, ainda, que estudos futuros possam investigar as dimensões aqui apresentadas (educação, saúde e renda) de maneira separada, considerando a individualidade e a especificidade de cada uma dessas áreas.

REFERÊNCIAS

Afonso, A., Romero, A., & Monsalve, E. (2013). Public sector efficiency: Evidence for Latin America [Discussion Paper Nº IDB-DP-279]. *Inter-American Development Bank*, Lisboa, Portugal.

Avelino, B. C., Bressan, V. G. F., & Cunha, J. V. A. (2013). Estudo sobre os fatores contábeis que influenciam o Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal (IFDM) nas capitais brasileiras. *Revista de Educação e Pesquisa em Contabilidade*, 7(3), 274-290. doi:10.17524/repec.v7i3.993

Balaguer-Coll, M. T., Prior, D., & Tortosa-Ausina, E. (2007). On the determinants of local government performance: A two-stage nonparametric approach. *European Economic Review*, 51(2), 425-451. doi:10.1016/j.euroecorev.2006.01.007

Banker, R. D., Charnes, A., & Cooper, W. W. (1984). Some models for estimating technical and scale inefficiencies in data envelopment analysis. *Management Science*, 30(9), 1078-1092. doi:10.1287/mnsc.30.9.1078

Banker, R. D., & Natarajan, R. (2008). Evaluating contextual variables affecting productivity using data envelopment analysis. *Operations Research*, 56(1), 48-58. doi:10.1287/opre.1070.0460

Beuren, I. M., Moura, G. D., & Kloeppel, N. R. (2013). Práticas de governança eletrônica e eficiência na utilização das receitas: Uma análise nos estados brasileiros. *RAP-Revista Administração Pública*, 47(2), 421-441. doi:10.1590/S0034-76122013000200007

Brito, C. C. (2017). Conceito de território rural e políticas públicas e sua evolução histórica nos governos FHC e Lula. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, 22(72), 173-192. doi:10.1590/S0034-76122013000200007

Charnes, A., Cooper, W., & Rodhes, E. (1978). Measuring the efficiency of decision marking

units. *European Journal of Operational Research*, 2(6), 429-444. doi:10.1016/0377-2217(78)90138-8

Chiechelski, P. C. S. (2005). Avaliação de programas sociais: Abordagens quantitativas e suas limitações. *Textos & Contextos*, 4(1), 1-12.

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

Costa, C. C. M., Ferreira, M. A. M., Braga, M. J., & Abrantes, L. A. (2015). Fatores associados à eficiência na alocação de recursos públicos à luz do modelo de regressão quantílica. *RAP-Revista Administração Pública,* 49(5), 1319-1347. doi:10.1590/0034-7612130868

Debnath, R. M., & Shankar, R. (2014). Does good governance enhance happiness: A cross nation study. *Social Indicators Research*, 116(1), 235-253. doi:10.1007/s11205-013-0275-1

Diniz, J. A., Macedo, M. A. S., & Corrar, L. J. (2012). Mensuração da eficiência financeira municipal no Brasil e sua relação com os gastos nas funções de governo. *Gestão & Regionalidade*, 28(83), 5-20. doi:10.13037/gr.vol28n83.1347

Faé, R., Goulart, S., & Abdala, P. R. Z. (2016). Estratégia nacional de desenvolvimento nos governos Lula e Dilma: Transformação neoliberal. *Revista Pensamento Contemporâneo em Administração*, 10(1), 1-18. doi:10.12712/rpca.v10i1.654

Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro. (2015). *Índice FIRJAN de desenvolvimento municipal.* Publicações Sistemas FIRJAN: Pesquisas e estudos socioeconômicos. Recuperado de http://www.firjan.com.br/ifdm/downloads/

Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro. (2016). *Índice FIRJAN de desenvolvimento municipal.* Consulta ao índice. Recuperado de http://www.firjan.com.br/ifdm/

Hauner, D., & Kyobe, A. (2010). Determinants of government efficiency. *World Development*, 38(11), 1527-1542. doi:10.1016/j.worlddev.2010.04.004

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2016). *Estados@*. Recuperado de http://www.ibge.gov.br/estadosat/

Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000 (2000). Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm

Leite, G. A., Filho, & Fialho, T. M. M. (2015). Relação entre indicadores de gestão pública e de desenvolvimento dos municípios brasileiros. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, 20(67), 277-295. doi:10.12660/cgpc.v20n67.52080

Machado, S. P., Júnior, Irffi, G., & Benegas, M. (2011). Análise da eficiência técnica dos gastos com educação, saúde e assistência social dos municípios cearenses. *Planejamento e Políticas Públicas*, (36), 87-113.

Meza, A. L., Biondi, L., Neto, Mello, J. C.

C. B. S., & Gomes, E. G. (2005). ISYDS – Integrated System for Decision Support (SIAD – Sistema Integrado de Apoio à Decisão): A software package for Data Envelopment Analysis model. *Pesquisa Operacional*, 25(3), 493-503. doi:10.1590/S0101-74382005000300011

Morais, L. P. (2015). Desenvolvimento socioeconômico e geração de emprego e renda na América Latina e no Caribe: Potenciais contribuições da economia social e solidária. *Revista Direito Mackenzie*, 9(1), 131-153.

Moura, F. A., & Sauer, L. (2009, janeiro/abril). Reflexões sobre a metodologia de construção do IDH e suas implicações quantitativas. *Desafio: Revista de Economia e Administração*, 10(20), 114-128.

Moutinho, J. A. (2016). Transferências voluntárias da União para municípios brasileiros: Mapeamento do cenário nacional. *RAP-Revista Administração Pública*, 50(1), 151-166. doi:10.1590/0034-7612139003

Mukokoma, M. M. N., & Dijk, M. P. (2013). New public management reforms and efficiency in urban water service delivery in developing countries: Blessing or fad? *Public Works Management & Policy*, 18(1), 23-40. doi:10.1177/1087724X12459043

Peña, C. R. (2008). Um modelo de avaliação da eficiência da administração pública através do método Análise Envoltória de Dados (DEA). *RAC-Revista de Administração Contemporânea*, 12(1), 83-106. doi:10.1590/S1415-65552008000100005

Pinto, J. F., & Santos, L. T. D. (2017). Administração pública brasileira no século XXI: Caminhamos para alguma reforma? *Administração Pública e Gestão Social*, 9(3), 205-215. doi:10.21118/apgs.v1i3.1325

Rodrigues, M. A. V. (2017). Democracia vs. eficiência: Como alcançar equilíbrio em tempo de crise financeira. *RAP-Revista de Administração Pública*, 51(1), 88-104. doi:10.1590/0034-7612165400

Sandroni, P. (1989). *Dicionário de economia: Nova edição revista e ampliada* (8a ed.). São Paulo, SP: Best Seller.

Santos, G. F. Z., & Schommer, P. C. (2018). Bureaucracy, civil society and ideology in Latin America. *Gobernar: The Journal of Latin American Public Policy and Governance*, 2(3), 1-17.

Scarpin, J. E., Macedo, F. F. R. R., Starosky, L., Filho, & Rodrigues, M. M., Júnior. (2012). Análise da eficiência dos recursos públicos direcionados à educação: Estudo nos municípios do estado de Santa Catarina. *Revista Gestão Pública: Práticas e Desafios*, 3(6), 27-48.

Scarpin, J. E., & Slomski, V. (2007). Estudo dos fatores condicionantes do Índice de Desenvolvimento Humano nos municípios do estado do Paraná: Instrumento de controladoria para a tomada de decisões na gestão governamental. *RAP-Revista Administração Pública*, 41(5), 909-933.

Secchi, L. (2009). Modelos organizacionais e reformas da administração pública. *RAP-Revista de Administração Pública*, 43(2), 347-369. doi:10.1590/S0034-76122009000200004

Secretaria do Tesouro Nacional. (2016). *Informações contábeis e fiscais do setor público.* Recuperado de http://www.tesouro.fazenda.gov.br/web/stn/-/informacoes-contabeis-e-fiscais-do-setor-publico

Siedenberg, R. S. (2003). Indicadores de desenvolvimento socioeconômico: Uma síntese. *Desenvolvimento em Questão*, 1(1), 45-71. doi:10.21527/2237-6453.2003.1.45-71

Silva, M. C., Oliveira, A. F., Martins, J. D. M., & Silva, J. D. G. (2014). Análise envoltória de dados na avaliação da eficiência das despesas de investimentos dos estados e do Distrito Federal. *Revista Universo Contábil*, 10(3), 114-133. doi:10.4270/RUC.2014322

Souza, F. J. V., & Barros, C. C. (2013). Eficiência na alocação de recursos públicos destinados a assistência hospitalar nos estados brasileiros. *Revista de Gestão, Finanças e Contabilidade*, 3(1), 71-89. doi:10.29386/rgfc.v3i1.84

Souza, P. C., Scatena, J. H. G., & Kehrig, R. T. (2017). Eficiência hospitalar no SUS: Análise de 10 hospitais do mix público-privado do Estado de Mato Grosso. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, 22(72), 335-354. doi:10.12660/cgpc.v22n72.66242

Trompieri-Neto, N., Lopes, D. A. F., Barbosa, M. P., & Holanda, M. C. (2009). Determinantes da eficiência dos gastos públicos municipais em educação e saúde: O caso do Ceará. In E. B. S. Carvalho, M. C. Holanda, & M. P. Barbosa (Orgs.), *Economia do Ceará em debate* (pp. 57-72). Fortaleza, CE: IPECE.

TRANSPARÊNCIA COMO ELEMENTO DA COPRODUÇÃO NA PAVIMENTAÇÃO DE VIAS PÚBLICAS

TRANSPARENCY AS AN ELEMENT OF COPRODUCTION IN STREET PAVING SERVICE

LA TRANSPARENCIA COMO ELEMENTO DE LA COPRODUCCIÓN EN LA PAVIMENTACIÓN DE CALLES

RESUMO

Este artigo analisa a transparência como elemento da coprodução de bens e serviços públicos. São considerados tipos de coprodução discutidos na literatura, apresentados elementos estruturantes da coprodução e suas relações – transparência, *accountability*, confiança e participação cidadã, e detalhados três modelos de provisão da pavimentação de vias em municípios brasileiros. Trata-se de um estudo teórico-empírico, descritivo e analítico, que focaliza o programa "Pavimenta Ação" como base para a discussão. A abordagem é qualitativa, com levantamento e análise de dados documentais e entrevistas com gestores públicos e moradores, realizadas em 2016 e 2018. Como resultado, destaca-se a relevância da transparência na coprodução, em contextos de *deficit* de *accountability*, ao contribuir para aproximar servidores públicos e cidadãos, promover confiança e viabilizar as obras.

PALAVRAS-CHAVE: Transparência, coprodução, *accountability*, confiança, pavimentação de vias.

Arlindo Carvalho Rocha[1]
arlindo.rocha@udesc.br
ORCID: 0000-0003-1193-2244

Paula Chies Schommer[1]
paulacs3@gmail.com
ORCID: 0000-0001-9919-0809

Emiliana Debetir[1]
emilianadebetir@gmail.com
ORCID: 0000-0002-0998-1226

Daniel Moraes Pinheiro[1]
daniel.m.pinheiro@gmail.com
ORCID: 0000-0002-7731-8178

[1] Universidade do Estado de Santa Catarina, Centro de Ciências da Administração e Socioeconômicas, Florianópolis, SC, Brasil

Submetido 23.05.2018. Aprovado 08.03.2019

Avaliado pelo processo de *double blind review*

DOI: http://dx.doi.org/10.12660/cgpc.v24n78.74929

Esta obra está submetida a uma licença Creative Commons

ABSTRACT

The present paper analyzes transparency as an element in the coproduction of public goods and services. The analysis considers types of coproduction in the literature, presents structuring elements of coproduction and the relationships among them – transparency, trust, accountability and citizen participation, and describes three models of street paving provision in Brazilian municipalities. This is a theoretical-empirical study, descriptive and analytical, which focuses on the program "Pavimenta Ação" as an evidence of this discussion. The approach is qualitative. Field research was carried out in 2016 and 2018, including interviews with public managers and residents, as well as a documental research. As a result, the relevance of transparency in coproduction is highlighted, particularly when there is lack of accountability, by helping to integrate public authorities and citizens, to promote trust, and to make paving services feasible.

KEYWORDS: *Transparency, coproduction, accountability, trust, street paving.*

RESUMEN

Este artículo analiza la transparencia como elemento de la coproducción de bienes y servicios públicos. El análisis considera tipos de coproducción discutidos en la literatura, presenta elementos estructurantes de la coproducción y sus relaciones —transparencia, confianza, accountability y participación ciudadana—, y describe tres modelos de provisión de pavimentación de calles en municipios brasileños. Se trata de un estudio teórico-empírico, descriptivo y analítico, que se centra en el programa "Pavimenta Ação" como evidencia de esta discusión. El enfoque es cualitativo. La investigación de campo se llevó a cabo en 2016 y 2018, incluso entrevistas con gerentes públicos y residentes, así como una investigación documental. Como resultado, se destaca la relevancia de la transparencia en la coproducción, en contextos de déficit de accountability, al contribuir para la integración de las autoridades públicas y los ciudadanos, a fin de promover la confianza y viabilizar las obras de pavimentación.

PALABRAS CLAVE: *Transparencia, coproducción, accountability, confianza, pavimentación de calles.*

INTRODUÇÃO

Em contextos de crise política e econômica, os recursos disponíveis para investimentos nos municípios são reduzidos. A realização de obras de infraestrutura urbana, como a pavimentação de vias, torna-se difícil, diante do seu elevado custo. A escassez de recursos, aliada à visibilidade da corrupção, acentua questionamentos da cidadania quanto à probidade, à adequação das decisões e à qualidade dos serviços públicos. Isso afeta a confiança nos gestores, na administração pública, na política e nas instituições.

A coprodução de bens e serviços públicos, que implica compartilhamento de responsabilidades e poder entre agentes públicos, agentes privados e cidadãos (Salm, 2014), constitui uma possível resposta à escassez de recursos e de legitimidade dos governos. Pode contribuir, ainda, para promover a participação voluntária na solução de problemas públicos e fortalecer a coesão social (Bovaird, 2007; Brandsen & Honingh, 2016).

Trata-se de uma tarefa complexa, que requer certas condições, como a definição compartilhada de princípios e regras entre os envolvidos e a transparência de fatos, acertos e erros ao longo do processo. A transparência, elemento básico da *accountability* (Koppell, 2005), constitui um meio para gerar conhecimento e confiança, equilibrar expectativas, justificar a falta de recursos e analisar alternativas para a provisão de serviços (Guerzovich & Schommer, 2016; Salm & Menegasso, 2009).

A coprodução requer certo tipo de *accountability* e de transparência. Além da conformi-

dade a normas e processos, típica do modelo de administração tradicional, ou da ênfase em resultados, do modelo gerencial, a *accountability* na coprodução envolve elementos substantivos na relação entre cidadãos e governantes (Denhardt & Denhardt, 2007; Rocha, 2011), o que requer mecanismos de transparência situados no contexto. Para compreender a natureza e as características desses mecanismos e suas interfaces com outros elementos da coprodução, cabe observar como se expressam em situações específicas.

O objetivo deste trabalho é analisar a transparência como elemento da coprodução de serviços públicos em um programa de pavimentação de vias, com base em uma elaboração teórico-conceitual sobre elementos estruturantes da coprodução. A origem dessa elaboração está em um conjunto de estudos que explora a interface entre coprodução e *accountability* (Doin, Dahmer, Schommer, & Spaniol, 2012; Guerzovich & Schommer, 2016; Rocha, Schommer, Spaniol, & Dahmer, 2012; Schommer, Rocha, Spaniol, Dahmer, & Sousa, 2015). Nesses estudos, observou-se uma lacuna na compreensão de elementos que se inter-relacionam em processos de coprodução – transparência, *accountability*, confiança e participação. A discussão sobre interfaces entre esses elementos, analisando o exemplo do serviço público de pavimentação de vias, pode contribuir para aprimorar modelos de análise para a compreensão do fenômeno da coprodução.

Para desenvolver e ilustrar a análise, no presente estudo, focaliza-se o programa denominado "Pavimenta Ação", do município brasileiro de Blumenau, que tem a transparência como característica-chave e promove a participação cidadã em diferentes etapas da provisão do serviço pavimentação de vias. O município de Blumenau destaca-se por condições sociopolíticas que indicam um padrão elevado de expectativas da população quanto à transparência, e a tentativa de resposta às mesmas, pelos governantes (Guerzovich & Schommer, 2016). Além da pavimentação de vias, sobressaem iniciativas de transparência na gestão de materiais, no acesso a serviços de saúde e a creches e no desempenho das unidades de educação, entre outras (Fischer & Schommer, 2017; Prefeitura Municipal de Blumenau, 2018a).

A pesquisa, de caráter teórico-empírico, descritivo e analítico, combina etapas e elementos indutivos e dedutivos na construção da problemática, das interfaces entre os conceitos, das perguntas de pesquisa e do modelo de análise (Quivy & Campenhoudt, 2005). A abordagem é qualitativa, com pesquisa bibliográfica, levantamento de dados documentais (planilhas de orçamento, legislação aplicável, planilhas dos contribuintes por logradouro, cronograma de pavimentação) e entrevistas semiestruturadas com servidores da Prefeitura (Diretor de Obras, Gerente de Mutirões e responsável pela atualização da planilha e do cronograma do Programa), moradores aderentes (membros de comissões de rua ou não) e não aderentes ao Programa.

Foram entrevistadas 16 pessoas, em junho de 2016 e janeiro de 2018, identificadas por códigos: S para servidores públicos; U para usuários do serviço; e NU para não usuários, seguidos de sequência numérica. Optou-se por uma amostra por conveniência, não estratificada e estatisticamente não re-

presentativa. O critério principal para a escolha foi o tipo de relação de cada entrevistado com o Programa: i) gestores no âmbito político-estratégico e no âmbito operacional, entrevistados na sede da Prefeitura; ii) moradores aderentes (membros de comissão de ruas ou não) e não aderentes ao Programa, de seis ruas de diferentes bairros, entrevistados em suas casas ou via telefone. A facilidade de acesso e a necessidade de deslocamento também foram consideradas.

As análises partiram de conceitos e tipologias de coprodução de serviços públicos (Bovaird, 2007; Brandsen & Honingh, 2016; Nabatchi, Sancino & Sicilia, 2017), considerando os papéis dos envolvidos em diferentes fases do processo, e a discussão sobre transparência como elemento da coprodução, relacionado a *accountability*, confiança e participação. Com base nesses referenciais e no exemplo do programa Pavimenta Ação, chega-se a uma proposição teórica sobre a incorporação de elementos estruturantes da coprodução, associada à caracterização de três modelos de pavimentação de vias públicas – tradicional, mutirão e coprodução.

COPRODUÇÃO DE BENS E SERVIÇOS PÚBLICOS

Uma referência em coprodução de bens e serviços públicos é a cientista política e economista Elinor Ostrom, laureada com o Prêmio Nobel de Ciências Econômicas, em 2009, com Oliver Williamson, por seus estudos sobre arranjos institucionais que favorecem a produção de bens comuns (Nobelprize.org, 2018). Nos anos 1970, Elinor Ostrom, Roger Parks e colegas chegaram ao termo para se referir a relações nas quais usuários independentes e provedores regulares de certo bem ou serviço fazem contribuições substanciais para a sua provisão (Brandsen & Honingh, 2016). O grupo definiu coprodução como:

> a combinação (*mix*) de atividades por meio das quais tanto servidores públicos como cidadãos contribuem para a provisão de serviços públicos. Os primeiros, envolvidos como profissionais ou 'produtores regulares', enquanto a 'produção cidadã' é baseada em esforços voluntários de indivíduos ou grupos para aprimorar a qualidade e/ou a quantidade dos serviços que utilizam. (Adaptado de Parks et al., 1981, p. 1002).

A coprodução "pode ocorrer diretamente, envolvendo esforços coordenados no mesmo processo produtivo, ou indiretamente, por esforços independentes, porém relacionados, dos produtores regulares e consumidores (ou usuários)" (Parks et al., 1981, p. 1002).

Brudney e England (1983, p. 63), ao analisarem a coprodução como o envolvimento ou a participação dos cidadãos na prestação de serviços urbanos, em lugar da ação unicamente pela burocracia, assinalam a característica ativa e voluntária da cooperação por parte dos cidadãos. Isso diferencia a coprodução do cumprimento de leis ou posturas municipais e da atitude passiva em relação ao poder público.

Já Bovaird (2007) enfatiza o caráter regular e de longo prazo nas relações e as contribuições de todas as partes envolvidas. Para esse autor, coprodução consiste na:

> Provisão de serviços por meio de relações regulares e de longo prazo entre provedo-

> res profissionais de serviços (em qualquer setor) e usuários de serviços ou outros membros da comunidade, sendo que todas as partes fazem contribuições substanciais de recursos. (Bovaird, 2007, p. 847).

O pesquisador brasileiro José Francisco Salm assim define o conceito, enfatizando o compartilhamento de responsabilidades e poder e a sinergia:

> Coprodução é uma estratégia que permite a produção de bens e serviços públicos por meio do compartilhamento de responsabilidades e poder entre agentes públicos, agentes privados e cidadãos. Essa articulação se estabelece por meio da sinergia que ocorre na realização dos serviços públicos compartilhados entre governo, comunidade e cidadãos que, obrigatoriamente – assim como o aparato administrativo do Estado – interagem para a produção dos bens e serviços públicos. Essa interação se efetua por meio de redes e parcerias ou outros arranjos societários dos quais participa o cidadão. (Salm, 2014, p. 42).

Brandsen e Honingh (2016) distinguem quatro tipos de coprodução, baseados na combinação de duas variáveis: i) o envolvimento dos cidadãos em aspectos centrais ou em aspectos complementares do serviço e; ii) a fase de *design* e/ou de implementação do serviço. A combinação dessas variáveis remete a quatro tipos de coprodução:

> *Coprodução complementar na concepção e implementação do serviço* - quando os cidadãos estão engajados na coprodução, em tarefas complementares ao processo central, não parte essencial do mesmo.
> *Coprodução complementar na implementação do serviço* - quando os cidadãos se engajam ativamente na implementação, mas não na concepção [*design*] de uma tarefa complementar da provisão do serviço.
> *Coprodução na concepção e implementação de serviços essenciais [core]* - situação na qual os cidadãos estão diretamente envolvidos na produção de serviços que são a essência [*core*] de uma organização, tanto no projeto [*design*] quanto na implementação do serviço fornecido a eles.
> *Coprodução na implementação de serviços essenciais [core]* - quando os cidadãos estão diretamente envolvidos na implementação do serviço principal da organização, mas não no seu projeto [*design*]. Mesmo quando a coprodução é inerente ao processo e à natureza do serviço, como na saúde e educação, nas quais o engajamento ativo pelo usuário é essencial para que a implementação ocorra, a provisão pode ser concebida de modo que os cidadãos não tenham influência direta sobre como o mesmo é projetado. (Adaptado de Brandsen & Honingh, 2016, pp. 432-433).

Para Brandsen e Honingh (2016), a participação dos usuários na implementação é condição necessária para caracterizar a coprodução. O envolvimento apenas na concepção (ou *design*) de um serviço não seria suficiente para configurá-la. Já Bovaird (2007) e Nabatchi et al. (2017) consideram que a participação do usuário ou comunidade apenas no planejamento ou *design* já configura coprodução.

Nabatchi et al. (2017) elaboram uma tipo-

logia que identifica 12 tipos possíveis de coprodução, considerando: três níveis de envolvimento dos usuários/cidadãos – individual, grupal ou coletiva – e quatro fases do ciclo de um serviço público – i) definição do que precisa ser entregue, para quem e os resultados esperados (*co-comissioning*); ii) criação ou planejamento (*co-design*); iii) a provisão em si (*co-delivery*) e; iv) o monitoramento e avaliação dos serviços (*co--assessment*).

Bovaird (2007), por sua vez, identifica oito tipos de coprodução, detalhados no Quadro 1, a seguir. Para construir a tipologia, o autor considera a responsabilidade dos profissionais e dos usuários e suas comunidades na provisão dos serviços – nenhuma, compartilhada ou exclusiva; em duas etapas – planejamento e entrega/implementação.

Quadro 1. Tipos de coprodução a partir dos papéis desempenhados por profissionais e por usuários e comunidade na provisão dos serviços

	Profissionais planejam os serviços sozinhos	**Usuários e/ou comunidade participam do planejamento dos serviços junto com profissionais**	**Não há contribuição de profissionais no planejamento do serviço**
Profissionais são os únicos responsáveis pela implementação ou entrega dos serviços	1. Provisão tradicional de serviços públicos pelos profissionais ou pelo Estado	2. Provisão tradicional dos serviços por profissionais, com engajamento de cidadãos e profissionais no planejamento e *design*	Não se aplica
Profissionais e usuários/ comunidades participam diretamente da entrega dos serviços	3. Entrega por usuários e profissionais de serviços desenhados apenas por profissionais	4. Coprodução plena, envolvendo profissionais e usuários tanto no *design* como na entrega dos serviços	5. Usuários/comunidade entregam os serviços ao lado de profissionais, com mínimo planejamento formal
Usuários/comunidades são os únicos responsáveis pela entrega dos serviços	6. Usuários/comunidade entregam serviços planejados por profissionais	7. Usuários/comunidade entregam serviços planejados em conjunto por cidadãos e profissionais	8. Provisão dos serviços por meio da auto-organização comunitária, sem participação de profissionais

Fonte: Adaptado de Bovaird (2007, p. 848).

Um exemplo de coprodução plena (Bovaird, 2007) ocorrido no Brasil, envolvendo profissionais e usuários no *design* e na implementação, foi estudado por Ostrom (1996). Grupos de moradores interagem com especialistas do governo local para definir o projeto de esgotamento condominial mais adequado a suas necessidades e capacidades. Os moradores participam também da execução e do monitoramento, podendo contar com suporte de empresas especializadas.

Esse caso é semelhante à experiência de pavimentação de vias analisada no presente trabalho. A partir de casos, Ostrom (1996) teorizou sobre o potencial da coprodução para gerar sinergia e assim contribuir para melhorias na provisão de serviços e no desenvolvimento comunitário. A adição de valor gerada pela sinergia da coprodução permitiria alcançar um nível de qualidade e acesso ao serviço que não se atingiria sem a contribuição de ambos – governo e cidadãos.

Autores como Bovaird e Loefler (2012) estudam as condições nas quais a coprodução gera sinergia e adiciona valor na provisão de serviços, em termos econômico-financeiros (eficiência), ambientais e sociais, inclusive a confiança dos cidadãos entre si e destes com os servidores públicos. A transparência pode ser uma das condições a contribuir para a sinergia e a adição de valor.

Elementos estruturantes da coprodução e o papel da transparência

A coprodução de bens e serviços pode constituir-se como meio de acesso a recursos da sociedade, como resposta à escassez de recursos e de legitimidade governamentais. Ainda, "como parte de um impulso mais geral para revigorar a participação voluntária e reforçar a coesão social, numa sociedade cada vez mais fragmentada e individualizada" (Brandsen & Honingh, 2016, p. 431).

Elementos como transparência, *accountability*, confiança nas relações e participação cidadã são condições necessárias como ponto de partida e também são promovidas (ou destruídas) em processos de coprodução (Bovaird & Loefler, 2012; Denhardt & Denhardt, 2007).

A transparência de uma organização, segundo Koppell (2005), significa que ela revela publicamente os fatos associados a seu desempenho, incluindo acertos e erros. Na administração pública, a transparência contempla algum nível de previsão legal para ocorrer. A partir de princípios e dispositivos legais, cabe aos governos disponibilizar, de modo proativo, dados e informações ao público (transparência ativa), além de canais para que os cidadãos possam solicitar e obter informações adicionais (transparência passiva) (Angélico, 2015).

Os governos podem ir além das exigências legais, promovendo transparência de atos, omissões, critérios, recursos, resultados, acertos, erros e suas justificativas. Isso proporciona conhecimento por parte da sociedade sobre a atuação do governo. Já a obtenção e o uso de informações e do conhecimento são elementos ativos da cidadania. Dependem do interesse e da ação dos cidadãos para conhecer a atuação e as justificações do governo e gerar consequências a partir disso.

A depender do conteúdo e da forma do que

é revelado, a transparência afeta as características da *accountability*, da qual é uma dimensão básica (Koppell, 2005). *Accountability* pode ser definida como respostas a expectativas nas relações (Heidemann, 2009). Na administração pública, como forma de avaliação e responsabilização dos agentes públicos (Rocha, 2011).

Diferentes modelos de administração pública correspondem a ênfases distintas da *accountability*: i) conformidade a leis e normas processuais (modelo burocrático tradicional); ii) resultados (modelo gerencial) ou; iii) multifacetada – atendimento a leis, valores comunitários, normas políticas, padrões profissionais e interesses dos cidadãos (novo serviço público ou governança pública) (Denhardt & Denhardt, 2007; Rocha, 2011). Ou seja, há diferentes tipos e graus de transparência e de *accountability* possíveis, o que pode ampliar ou reduzir a confiança nas relações entre cidadãos e agentes públicos, dependendo dos valores e práticas vigentes em cada contexto.

A confiança, pré-requisito da participação política, do respeito às leis e da cooperação horizontal, decorre da expectativa de indivíduos ou grupos de que o comportamento do outro corresponderá a uma possibilidade de ação prevista em uma relação (Putnam, 1996).

A participação, no sentido de tomar parte, partilhar ou compartir de maneira mais restrita e menos profunda, e o engajamento, no sentido de empenhar-se mais ampla e profundamente, dão conta de níveis de um mesmo fenômeno (Roberts, 2004). São elementos ativos fundamentais para processos efetivos de *accountability*. Esta, como processo complexo de controle da atividade pública, demanda não só informação, conhecimento e aparato institucional, mas participação cidadã.

A coprodução depende de engajamento e confiança mútua entre cidadão e governo. Objetiva, em última análise, mobilizar recursos disponíveis, porém não arrecadáveis da sociedade, complementando os escassos recursos de setor público e gerando sinergia a partir dessa articulação (Ostrom, 1996). Isso implica que o poder público compartilhe o poder e o fazer com o cidadão, o que exige capacidade política e gerencial para tal. Todavia, não se pode subestimar o desafio de promover coprodução em uma conjuntura na qual sobressai a falta de confiança entre cidadãos e governantes e no sistema político.

Em contextos desfavoráveis, a transparência, uma vez valorizada, pode ser uma estratégia para estabelecer bases de confiança, promovendo a *accountability* e contribuindo para a melhoria na prestação de serviços (Bovaird & Loefler, 2012), além de aumentar a legitimidade e a confiança no governo e no sistema político (Brandsen & Honingh, 2016). A transparência inclusive sobre os limites dos governos para executar as demandas por serviços pode ser aliada dos governantes.

Há também riscos. Podem surgir, ainda que disfarçadas, pressões políticas daqueles que não têm interesse na transparência dos atos do governo, além de o próprio governo ser contestado, se houver denúncias ou razões para se acreditar que o divulgado não corresponde à realidade. O distanciamento entre cidadãos e governantes, as poucas

oportunidades de participação, a transparência seletiva quanto a itens sensíveis como recursos, critérios e procedimentos também podem comprometer a relação governo-cidadão. Ainda, se o que é conhecido não é usado para tomada de decisão ou se não há capacidade para implementar as decisões decorrentes, isso pode fragilizar a gestão.

Para observar na realidade como a transparência afeta os demais elementos estruturantes da coprodução, abordamos a pavimentação de vias públicas, um tipo de serviço no qual costuma haver compartilhamento de responsabilidades entre cidadãos e governo local, em diferentes graus e modelos possíveis.

TRANSPARÊNCIA COMO ELEMENTO DA COPRODUÇÃO NA PAVIMENTAÇÃO DE VIAS PÚBLICAS

A pavimentação de vias públicas, no Brasil, é atribuição da administração pública municipal. Os sistemas mais comuns de provisão são: o tradicional, no qual a Prefeitura desenha e executa a obra, normalmente mediante contratação de empresas privadas, e os moradores pagam a Contribuição de Melhoria; o mutirão, com diferentes tipos e graus de compartilhamento de responsabilidades entre agentes públicos e cidadãos; e o que denominamos coprodução, baseada no mutirão, com mais ênfase à transparência e à participação cidadã em diferentes etapas do processo.

O Quadro 2 apresenta uma síntese dos papéis do governo municipal e dos cidadãos, em cada modelo, ilustrado com base na sistemática de pavimentação no município de Blumenau.

Quadro 2. Papéis de governo e cidadão em três modelos de pavimentação de vias

	Tradicional – governo local responsável pela provisão	**Mutirão – algumas responsabilidades compartilhadas entre governo e cidadãos**	**Coprodução – mutirão com transparência e participação – Blumenau**
Governo municipal	Elabora o projeto Financia a obra Contrata empresa para realizá-la Fiscaliza a execução	Elabora o projeto Fornece o material ou a mão de obra Contrata empresa para parte da obra Fiscaliza a execução	Elabora o projeto com os moradores Financia 60% Divulga informações detalhadas Contrata empresa para executar parte da obra Fiscaliza a execução
Cidadão/ Morador	Não participa da elaboração e da execução Paga contribuição de melhoria	Contribui com trabalho na execução ou com materiais Paga contribuição de melhoria	Participa da elaboração do projeto Financia 40% Contrata empresa para executar parte da obra Fiscaliza a execução da obra e do Programa

O município de Blumenau, no sul do Brasil, tem população estimada, em 2016, de 343.715 habitantes. Seu Índice de Desenvolvimento Humano, de 0,810, é superior à média dos municípios da sua microrregião (0,760), do estado (0,744) e do Brasil (0,727). O Índice de Desenvolvimento Municipal Sustentável 2016 é 0,754, superior à média no estado, de 0,608 (Federação Catarinense dos Municípios – Fecam, 2017).

Embora apresente bons indicadores de desenvolvimento e se destaque em engajamento comunitário e capacidade de gestão, o mandato municipal 2013-2016 foi afetado pela crise econômica nacional, reduzindo os recursos disponíveis para demandas apresentadas no processo eleitoral, em 2012, entre elas a pavimentação.

O sistema de pavimentação de vias públicas em regime de mutirão foi criado no município pela Lei nº 4.227/1993 e modificada pelas Leis nos 4.452/1994, 4.540/1995 e 4.868/1997, atualmente em vigor. Até 2012, a pavimentação das vias via mutirão era firmada mediante Termo de Acordo entre o município e os moradores, descrevendo as obrigações das partes. Havia previsão legal de contratação de serviços de calceteiros, às expensas dos moradores, caso estes desejassem. Exigia-se, nesse caso, o credencia-

mento das empreiteiras na Secretaria Municipal de Obras e Serviços Urbanos. Cabia à Prefeitura a fiscalização e a manutenção da obra, após sua entrega. Os recursos dos moradores eram articulados por meio das comissões de rua e repassados ao governo: "O problema era que os recursos arrecadados eram destinados ao orçamento geral do município, situação que poderia dificultar o controle do sistema" (S1).

Embora representasse um avanço em relação à forma tradicional de pavimentação, na qual a Prefeitura elabora o projeto, contrata e financia a obra, e o usuário apenas paga a Contribuição de Melhoria, o modelo de mutirão era pouco transparente, sobretudo em relação à ordem de prioridade na realização das obras e no volume de recursos investidos em cada rua. "Muitas comissões já estavam organizadas no sistema anterior, existia um sistema de planilhas, mas sem *ranking*" (S3).

Não existiam regras para classificação dos pedidos, e as escolhas das vias seguiam critérios internos da Secretaria de Municipal de Obras e Serviços Urbanos, suscetíveis a pressões de representantes do Legislativo local e à troca de favores políticos. Tal cenário mudaria a partir das eleições de 2012.

O Pavimenta Ação e a transparência

Em 1º de janeiro de 2013, o candidato que, nas pesquisas eleitorais, mostrava poucas chances de ser eleito tomou posse como prefeito de Blumenau. Durante a campanha, o postulante que representava renovação diante de grupos tradicionais na cidade, envolvidos em denúncias de corrupção, apresentou compromissos em acesso à informação e governo aberto. A transparência gradualmente se tornou um programa estruturado, com metas e prazos estabelecidos e uma instância de governança incluindo servidores de variados órgãos governamentais e da sociedade civil (Prefeitura Municipal de Blumenau, 2018a).

Nesse período, a implementação da Lei de Acesso à Informação no país e demais exigências de controle demandavam ação dos governantes. Ao mesmo tempo, os municípios sofriam com a crise econômica do País e tinham dificuldade de entregar serviços públicos.

A transparência quanto a recursos, metas, critérios, resultados e dificuldades de ação passou a ser vista pelos gestores da Prefeitura de Blumenau como estratégia que poderia contribuir com a eficiência e a qualidade dos serviços e para justificar os limites no atendimento às expectativas dos cidadãos, diante das restrições orçamentárias (Guerzovich & Schommer, 2016). O Programa de Transparência ganhou relevância na agenda política e administrativa municipal, rendendo prêmios e destaque em *rankings* (Fischer & Schommer, 2017).

> Passados quatro anos o programa tornou-se uma "marca" para a campanha de reeleição, uma fonte de ganhos e melhoria da prestação de serviços públicos por meio da implementação de soluções que poderiam gerar resultados tangíveis em aspectos particulares da agenda. Estes incluem a configuração de reformas usando a transparência e a tecnologia para acabar com a alocação clientelista de serviços (por creches, cirurgias e pavimentação de vias), melhorando a transparência e a *ac-*

> *countability* dos sistemas e estabelecendo instâncias de colaboração com grupos da sociedade civil. (Guerzovich & Schommer, 2016, p. 23).

Não por acaso, em setembro de 2013, surgiu uma nova proposta para o sistema de pavimentação de vias públicas pelo regime de mutirão. Essa proposta, consubstanciada no Programa Pavimenta Ação, trazia como diferencial o estabelecimento de regras para a classificação dos pedidos de pavimentação, transparência das informações, e participação dos cidadãos no *design* e na implementação das obras.

A nova proposta, sedimentada no Decreto Municipal nº 10.098/2013 (alterada pelo Decreto nº 10.932/2016), passou a exigir que a representação dos aderentes ao sistema de pavimentação de vias pelo regime de mutirão fosse realizada por meio da Comissão de Rua.

Para ter a rua cadastrada no sistema, faz-se necessário: a) protocolar o pedido na Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana, de acordo com informações disponíveis no Portal de Transparência (Prefeitura Municipal de Blumenau, 2018a); b) constituir Comissão de Rua com, no mínimo, três membros aderentes. A essa comissão, incumbe abrir conta de poupança exclusiva para esse fim e responsabilizar-se pela sua administração, promover a participação dos aderentes no mutirão e acompanhar os documentos e processos relacionados à obra; e c) fazer um levantamento dos interessados em realizar a pavimentação. A rua precisa contar com, no mínimo, 80% de adesão dos proprietários de terrenos que fazem frente ou divisa com a via pública (sem contar os imóveis públicos) e depositar 100% do valor atribuído à comunidade. Observa-se que o município promoverá o lançamento em Contribuição de Melhoria dos valores relativos à cota-parte de responsabilidade dos proprietários ou possuidores de imóveis lindeiros não aderentes ao regime de mutirão.

> A informação é discutida com a comunidade através de reuniões. A rua só é inserida na planilha do programa de pavimentação após a entrega de toda a documentação exigida pela secretaria, devidamente assinada por todos os aderentes. (S1).

> As comissões, juntamente com os moradores, discutem o destino dos valores que ultrapassam a meta de arrecadação, devido aos juros das aplicações. Incentivamos a construção de calçadas com este recurso. (S1).

Observa-se que o fato de a informação sobre critérios, valores e etapas do processo ser detalhada e acessível e discutida com os usuários gera conhecimento e favorece a participação, inclusive motivando os moradores a investirem seus recursos em melhorias adicionais na rua e nas suas casas, além da participação ativa no monitoramento das obras.

A cada 60 dias, é publicada no Portal de Transparência (Prefeitura Municipal de Blumenau, 2018a) a classificação atualizada das ruas, que organiza os pedidos de pavimentação pelo regime de mutirão. Há uma planilha com detalhes sobre as obras (nome da rua, bairro, extensão da rua, data da abertura da poupança, valor estimado da cota parte dos moradores e da cota parte do município, montante depositado pelos moradores,

percentual de adesão, entre outros) e o cronograma de execução. É possível visualizar as obras finalizadas, em execução, licitadas e em processo licitatório. Havendo mais de uma via que tenha comprovado o depósito de 100% do valor atribuído aos aderentes, terá preferência a que atingiu primeiro esse percentual, adotando-se como critério de desempate, na hipótese de coincidirem as datas, a conta bancária mais antiga.

As ordens de serviço para execução das pavimentações são expedidas observando-se a classificação e os valores consignados no orçamento da Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana com recursos próprios da Prefeitura.

As primeiras vias pavimentadas no âmbito do Pavimenta Ação foram entregues em 2014, totalizando cinco. Em 2015, houve um salto para 30. Posteriormente, houve uma redução para 17 entregues em 2016 e seis em 2017 (Prefeitura Municipal de Blumenau, 2018b).

O tempo de espera dos pedidos de pavimentação de vias é contabilizado a partir do alcance do valor atribuído aos aderentes na obra (40% do valor total), e não da data de início dos pagamentos. A contagem do tempo gera reclamação dos aderentes, embora se mantenha a confiança no sistema:

> O tempo médio de espera, que era de dois anos e meio, passou para quatro anos, em 2017, face à redução dos recursos destinados ao Programa. Os moradores reclamam da demora, não da transparência do processo. (S3)

> Depois de paga, demorou mais ou menos dois anos para iniciar a obra. Mas não desmotivamos, continuamos a acreditar. (U2)

> Já a pavimentação em si é rápida, dura em média noventa dias. (U3)

> Os vereadores atuam como interlocutores entre a comunidade e a Prefeitura, divulgando a existência do Pavimenta Ação e encaminhando demandas: “Falávamos muito com o vereador da nossa região, ele ia na Secretaria de Obras” (U1); “O vereador disse que existia o programa” (U2)

> A manutenção da rua é com outra Secretaria, então vamos entrar em contato com o vereador para ele fazer a indicação para roçar no início da rua, consertar a boca de lobo, o meio fio e as lajotas, que quebraram com a obra do vizinho. (U1).

> Os integrantes das comissões de rua são também valorizados: “São as pessoas mais antigas que moram na rua, não tivemos problemas, 100% de adesão” (U2).

A estrutura administrativa da Prefeitura é composta por 15 secretarias, entre elas a Secretaria de Gestão e Transparência, antes Secretaria de Gestão Governamental. Estão vinculados a ela o Comitê de Transparência, o Programa Gestão Transparente e o Conselho Municipal de Transparência e Controle Social. Isso evidencia a valorização política e institucional da transparência. A responsável pela coordenação, acompanhamento e execução das obras de engenharia é a Secretaria de Infraestrutura Urbana, que atua em três frentes: obras em parceria com entidades conveniadas; obras em parceria com a comunidade (mutirão) e obras nas instituições de saúde e educação (internas) (Pre-

feitura Municipal de Blumenau, 2017).

O Pavimenta Ação é frequentemente citado pelo prefeito como exemplo bem-sucedido da adoção de critérios técnicos e transparência na gestão perante os cidadãos. Considerando a redução dos recursos disponíveis, no contexto da crise brasileira, somada à visibilidade da corrupção, não é de estranhar que o Programa seja visto como uma estratégia para controlar, ou ao menos moderar, a pressão dos cidadãos sobre o Executivo, permitindo atender parte das expectativas dos cidadãos e socializar os custos de execução dos serviços.

É perceptível, dado o desenrolar do Pavimenta Ação, que a adoção da transparência como política de governo e a postura de governo aberto e promoção de *accountability* (Guerzovich & Schommer, 2016) constituem elementos-chave para o seu avanço no sentido da coprodução, conforme descrito no texto e sintetizado nos quadros 2 e 3. As evidências dessa política estão presentes na transparência dos critérios de adesão e inscrição; nos novos canais de diálogo e no convite à sociedade para participar; no mapeamento aberto e transparente das ruas; na participação das comissões de rua na contratação das obras; na divulgação e atualização permanentes, no Portal de Transparência, nos dados detalhados sobre as obras, recursos e cronogramas de execução e no processo de fiscalização pelos cidadãos.

Há, porém, riscos na ênfase à transparência na construção da imagem de gestores e políticos. A denúncia de um delator, na Operação Lava Jato, de que o prefeito teria recebido doação irregular na campanha de 2012, embora ainda não investigada e julgada, pode ter gerado efeitos sobre sua trajetória política.

Instrumentos legais para funcionamento e financiamento e prioridade política

No modelo atualmente em uso, os moradores entram com 40% do valor referente ao custo total da obra e a Prefeitura, com 60%. Os depósitos identificados realizados pelos moradores na conta poupança são registrados pelo município como antecipação de receita da Contribuição de Melhoria. Esses moradores tornam-se isentos do pagamento dessa Contribuição, que será cobrada dos moradores não aderentes. Os recursos arrecadados pelos moradores são aplicados diretamente no pagamento das empresas contratadas pela Prefeitura para execução.

Esse modelo traz, por si só, uma constatação importante: ainda que haja resistência no País a modelos mais flexíveis e participativos de provisão de serviços, é possível coproduzir serviços públicos dentro do arcabouço legal brasileiro, com pequenas adaptações, que dependem de vontade política e capacidade gerencial do governo local.

Na experiência em tela, a vontade materializou-se na adoção de uma gestão técnico-política caracterizada pela predisposição do prefeito e seus auxiliares em desenvolver o Programa, viabilizado pela legislação local, sem ferir qualquer determinante da legislação brasileira. Ao contrário, a legislação local apenas reforçou princípios consagrados na legislação nacional sobre transparência e participação, na medida em que estabeleceu regras claras para a classificação dos pedidos de pavimentação; atribuiu a comissões

de rua a representação dos respectivos participantes; determinou a publicação regular, a cada dois meses, no sítio oficial do Município, da relação de classificação dos pedidos; e determinou o lançamento em contribuição de melhoria dos valores relativos à cota-parte de proprietários ou possuidores não participantes.

A capacidade política para implementar o Pavimenta Ação baseou-se na utilização do capital político adquirido na eleição, associado ao desenvolvimento organizacional gradual. Para fazer frente às demandas de outros grupos por recursos para outras obras, como pontes, buscaram-se diferentes fontes de recursos, além de procurar mostrar, a associações empresariais e profissionais e outros segmentos sociais, a necessidade de se dar consequência às reivindicações da população. Internamente, a mesma estratégia foi utilizada e ajudou a superar oposições dentro do próprio governo e facilitou o caminho para implementar o Programa (Guerzovich & Schommer, 2016). Assim, embora essa estratégia não tenha tido o condão de convencer a todos, representou, junto com a adesão dos beneficiários, a alavancagem necessária para deslanchá-lo.

Contudo, o volume de recursos e o número de vias executadas (Prefeitura Municipal de Blumenau, 2018b) indicam que o Programa reduziu sua abrangência – de um pico de 30 vias pavimentadas em 2015 para 17 em 2016 e seis em 2017. Na percepção de alguns servidores entrevistados, o Programa perdeu recursos e destaque político em relação aos primeiros anos. "A Prefeitura deveria dar mais importância a este programa" (S1). "O principal complicador é o atraso da Fazenda. Seria ideal ter recursos pré-definidos para este programa" (S2). Este talvez seja um desafio: manter-se ao longo dos anos e das mudanças no governo, garantindo volume de recursos significativo para a realização das obras. A pressão da população é condição necessária para que tal aconteça. Ainda, o engajamento de servidores efetivos que participam da equipe de gestão, e convênios de cooperação técnica, como o firmado entre a universidade local e a Prefeitura, para analisar a qualidade do pavimento utilizado, podem contribuir para evitar que o Programa seja descontinuado.

Além disso, há outros desenhos possíveis que conferem ainda mais flexibilidade a programas de infraestrutura, o que vem sendo iniciado em outros municípios, diante dos limites de recursos para certas rubricas e disponibilidade em outras, além do interesse da população em contribuir com trabalho, materiais e recursos financeiros.

O que é coproduzido e por quem

Entre os tipos de coprodução propostos por Brandsen e Honingh (2016), observa-se, em Blumenau, a coprodução na concepção e na implementação de serviços essenciais, pois os cidadãos e profissionais se envolvem em ambas as etapas no core do serviço. Embora a obra em si seja executada por uma empresa contratada, os usuários diretos e os servidores da prefeitura participam de todas as etapas, caracterizando a coprodução plena (Bovaird, 2007).

As comissões de rua assumem diversas responsabilidades, conforme detalhado, caracterizando o que Nabatchi et al. (2017) consideram coprodução em grupo, em três fases do processo – design, entrega e moni-

toramento. Os moradores participam da elaboração do projeto da rua e contribuem com recursos financeiros. Alguns fazem obras complementares na sua propriedade, por sua conta.

A empreiteira contratada pelos grupos de moradores, geralmente, é a mesma licitada para realizar as atividades que cabem à Prefeitura (como preparo do leito da via, colocação de caixas coletoras de águas pluviais, bocas de lobo, meio-fio e tubulação; projeto planialtimétrico, perfil longitudinal, seções transversais e alargamento da rua; e fiscalização). As comissões de rua são orientadas pela Diretoria de Obras, em reuniões ao longo do processo, a pagar à empreiteira em parcelas, após as entregas e vistoria final do engenheiro da Prefeitura responsável pela obra.

É de se observar que o Pavimenta Ação tem mais adesão junto a cidadãos de rendas média e baixa. Os moradores de renda mais alta, por vezes, optam pela pavimentação sem a participação estatal. Não há um dispositivo legal que regulamente essa situação, o que gera riscos. Os cidadãos nem sempre têm condições técnicas para acompanhar a execução da obra e não é certo que possam, ou queiram, providenciar os requisitos técnicos para que haja segurança na realização da obra, como laudos geológicos e planta planialtimétrica.

De qualquer forma, os achados da pesquisa sinalizam que a coprodução produz sinergia e adiciona valor na provisão de serviços, o que constitui oportunidade para pesquisas específicas sobre adição de valor, tanto em termos econômico-financeiros (eficiência) como ambientais e sociais, inclusive no que tange à confiança dos cidadãos entre si e entre estes e os servidores públicos.

> Este modelo de pavimentação é vantajoso, principalmente no aspecto financeiro e na satisfação dos moradores, quando a obra é concluída. Tendo em vista que o município arca com 2/3 dos custos e a adesão ao programa é considerável (S1).

> Um morador que conhecia o terreno deu sugestões sobre o problema em relação à tubulação e eles acataram. (U2).

O governo local adota uma estratégia que inclui acesso à informação, contratação aberta e entrega de serviços, o que sobressai na confiança que os moradores depositam no Programa.

É interessante, ainda, que, tanto na assinatura da ordem de serviço quanto na entrega da obra, realiza-se uma confraternização na casa de um dos integrantes da Comissão de Rua. Desta, participam o prefeito, que comenta as obras realizadas na região; o secretário de infraestrutura urbana, que discorre sobre as obras de pavimentação realizadas na região; o diretor de obras, o gerente de mutirões, entre outros. Os moradores, por sua vez, apresentam suas impressões e reinvindicações, e os gestores buscam ampliar e consolidar o seu capital político.

Ocorre, ainda, o envolvimento de empreiteiras contratadas para a execução da obra, e de parceiros, como a universidade e vereadores, que atuam na interlocução entre moradores e a Prefeitura.

O Quadro 3 sintetiza os papéis da Prefeitura e dos moradores nas etapas de *design*, im-

plementação e monitoramento da pavimentação de vias em Blumenau, considerado elementos abordados por Bovaird (2007), Brandsen e Honingh (2016) e Nabatchi et al. (2017).

Quadro 3. Papéis da Prefeitura e dos moradores no Programa Pavimenta Ação e etapas da coprodução

Envolvidos	**Papéis**	**Etapas**
Prefeitura	Coordenação geral do Pavimenta Ação, via Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana Estratégias de transparência, via Secretaria Municipal de Gestão e Transparência e de Infraestrutura Urbana Elaboração do Projeto de cada via, com participação dos moradores Edital para contratação de empresas para execução parcial Financiamento de 60% da obra Fiscalização da execução Prestação de contas	*Design*, Implementação e Monitoramento
Grupos de Moradores	Financiamento de 40% da obra Participação na gestão de recursos e documentos, via Comissão de Rua Participação na elaboração do projeto da via Contratação e pagamento de empresas para execução parcial Monitoramento da execução da obra e do Programa	*Design*, Implementação e Monitoramento

Modelos de provisão de serviços e valores estruturantes

A incorporação de valores caros à cidadania, como confiança mútua e cultura de colaboração entre governantes e cidadãos, foi favorecida com a implementação do Programa:

> Antes da pavimentação era uma falta de cuidado com a rua e com a limpeza. Depois tudo ficou melhor, as pessoas se mobilizaram para cuidar e valorizar a rua. (U2).

A transparência do processo resulta em

> confiança e tranquilidade. (S1).
>
> O processo para formação da comissão da rua foi ótimo. Há engajamento, por que é um interesse de todos. (U2).
>
> O sistema agrega a comunidade, aproxima as pessoas, as motiva a participarem de outros eventos, a solicitarem a instalação de creches, recuperação de postos de saúde [...] (S2).

No modelo anterior de mutirão, já havia comissões de rua. Entretanto, dado que não havia ênfase à transparência nos critérios e na gestão do Programa e demorava um longo período entre o início da arrecadação dos valores até a realização da obra, alguns moradores desconfiavam dos integrantes das comissões. Levantavam-se suspeitas de que não estariam atuando corretamente e de que estariam até desviando recursos. Com o novo desenho, as comissões se mobilizaram para esclarecer os cidadãos sobre a implementação, o que contribuiu para envolver a comunidade e gerar confiança. "Confiei no pessoal da comissão da rua, porque eles não desistiram" (U3). "Os membros da Comissão de Rua se reúnem direto" (U4). "Eu não acessava a tabela, não tenho computador, mas os outros membros da comissão acessavam" (U4). "Observamos que a relação dos moradores e os integrantes das comissões de rua é boa de maneira geral, em poucos momentos foi preciso intervir (discussão da testada do terreno)" (S1). "A pavimentação evita poeira, sujeira e organiza a comunidade, aumentando a confiança dos moradores no governo" (U2).

Essas evidências permitem especular sobre como diferentes modelos de provisão de serviços públicos contribuem ou não para a incorporação de valores como transparência, *accountability*, confiança e participação. O Quadro 4 sintetiza a proposição de que o modelo de coprodução de serviços promove a incorporação dos valores transparência, *accountability*, confiança e participação, e depende deles para sua coesão e sustentação. O que não ocorre no seu contraponto, o modelo tradicional de provisão exclusiva pelo aparato estatal.

Quadro 4. Incorporação de valores estruturantes da coprodução em diferentes modelos de provisão

Tradicional	**Mutirão**	**Coprodução**
Não há a incorporação de valores estruturantes da coprodução	Há, em certa medida, a incorporação de valores estruturantes da coprodução	Os valores são incorporados ao sistema, que depende deles para a sua coesão e sustentação

O presente estudo permitiu explorar teórica e empiricamente o elemento transparência. A proposição ora enunciada e os demais elementos estruturantes da coprodução e suas interfaces serão detalhados em outro estudo em curso.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em contextos de crise política e econômica, nos quais há restrições de recursos para atender às expectativas cidadãs e *deficit* de confiança, os governantes podem adotar diferentes estratégias para prover os serviços públicos, conforme demonstrado na pavimentação de vias. A aproximação entre governantes e cidadãos pode contribuir para mobilizar recursos e promover a legitimidade política dos governos.

Nesse cenário, a transparência desponta como estratégia para equilibrar expectativas, justificar a falta de recursos e promover o engajamento de servidores e cidadãos na coprodução de serviços e no enfrentamento de desafios públicos. Todavia, a coprodução é um processo complexo que, além de demandar condições como transparência, *accountability*, confiança e participação, envolve outros fatores para ocorrer.

No Pavimenta Ação, a reduzida capacidade financeira do governo municipal, diante do potencial de mobilizar variados tipos e fontes de recursos, por meio da coprodução, permitiu contar com a disponibilidade econômico-financeira dos cidadãos. A transparência no processo favoreceu a confiança e o engajamento mútuo entre governantes e cidadãos, equilibrando suas expectativas diante da realidade municipal e promovendo conhecimento sobre a produção do serviço público. Há indícios de que a coprodução gerou sinergia, contribuindo para a provisão do serviço e para o desenvolvimento comunitário, o que enseja pesquisas específicas sobre adição de valor. Ainda que se reconheça o que foi alcançado, há desafios quanto à continuidade, garantia de recursos e avanços necessários para mais flexibilidade na gestão do Programa.

A pavimentação de vias admite diferentes modelos de provisão. Além dos três modelos descritos, é possível ir além na coprodução, com mais autonomia, flexibilidade, diversidade de procedimentos e compartilhamento de recursos, sem ferir o arcabouço legal vigente no País. De modo geral, mostra-se que os limites de financiamento podem converter-se em propulsores da coprodução. Uma vez valorizada politicamente, a coprodução pode contribuir para superar limites presentes na administração pública brasileira: formalismo, rigidez de normas, distanciamento entre cidadãos e governantes, obstáculos à contribuição do cidadão na provisão de bens e serviços, promessas vagas de governantes, expectativas irrazoáveis dos cidadãos e falta de transparência quanto a recursos, critérios, procedimentos, erros e acertos.

A transparência desponta como elemento relevante da coprodução em contextos de *deficit* de *accountability*. Constitui, também, fator de risco político, pois, diante dos inúmeros casos de corrupção e desperdício de recursos públicos, a ênfase à transparência como parte do capital político pode representar uma ameaça. Qualquer deslize pode gerar efeito devastador. Talvez por isso, muitos gestores públicos receiem trilhar esse caminho.

REFERÊNCIAS

Angélico, F. (2015). *Lei de acesso à informação: Reforço ao controle democrático*. São Paulo, SP: Estúdio Editores.

Bovaird, T. (2007). Beyond engagement & participation: User & community co-production of public services. *Public Administration Review*, 67(5), 846-860. doi:10.1111/j.1540-6210.2007.00773.x

Bovaird, T., & Loefler, E. (2012). *We're all in this together: Harnessing user and community co-production of public outcomes* (Chapter 4). Birmingham, UK: University of Birmingham, Institute of Local Government Studies.

Brandsen, T., & Honingh, M. (2016). Distinguishing different types of coproduction: A conceptual analysis based on the classical definitions. *Public Administration Review*, 76(3), 427-435. doi:10.1111/puar.12465

Brudney, J. L., & England, R. E. (1983). Toward a definition of the co-production concept. *Public Administration Review*, 43(1), 59-65.

Denhardt, J. V., & Denhardt, R. B. (2007). *The new public service: Serving rather than steering* (2nd ed.). New York, NY: M. E. Sharpe.

Doin, G. A., Dahmer, J., Schommer, P. C., & Spaniol, E. L. (2012). Mobilização social e coprodução do controle: O que sinalizam os processos de construção da Lei da Ficha Limpa e da Rede Observatório Social do Brasil de Controle Social. *Pensamento & Realidade*, 27(2), 56-79.

Federação Catarinense dos Municípios. (2017). *Índice de Desenvolvimento Municipal Sustentável. Blumenau, SC.* Recuperado de http://indicadores.fecam.org.br/indice/estadual/ano/2016

Fischer, S. D, & Schommer, P. C. (2017). *Prêmio de Boas Práticas em Gestão Pública Udesc Esag 2016: 21 experiências de transparência com cidadania.* Florianópolis, SC: Udesc Esag. Recuperado de http://www.esag.udesc.br/arquivos/id_submenu/1684/caderno_praticas_2016.pdf

Guerzovich, F., & Schommer, P. C. (2016). Four ways in which social accountability and open government interventions bridge the state and society. *ISTR's Working Paper Series.* 12th ISTR Conference, Stockholm, Sweden. Recuperado de https://c.ymcdn.com/sites/istr.site-ym.com/resource/resmgr/WP_Stockholm/Guerzovich_Schommer_Bridges.pdf

Heidemann, F. G. (2009). Ética de responsa¬bilidade: Sensibilidade e correspondência a promessas e expectativas contratadas. In F. G. Heidemann, & J. F. Salm (Orgs.), *Políticas públicas e desenvolvimento: Bases epistemológicas e modelos de análise* (pp. 301-309). Brasília, DF: UnB.

Koppell, J. G. S. (2005). Pathologies of accountability: ICANN and the challenge of "Multiple Accountabilities Disorder". *Public Administration Review*, 65(1), 94-108. doi:10.1111/j.1540-6210.2005.00434.x

Nabatchi, T., Sancino, A., & Sicilia, M. (2017). Varieties of participation in public services: The who, when, and what of coproduction.

Public Administration Review, 77(5), 766-776. doi:10.1111/puar.12765

Nobelprize.org. (2018). Elinor Ostrom. *Common resources.* Recuperado de https://www.nobelprize.org/educational/nobelprize_info/ostrom-edu.html

Ostrom, E. (1990) *Governing the commons: The evolution of institutions for collective action.* Cambridge, UK: Cambridge University Press.

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

Parks, R. B., Baker, P. C., Kiser, L., Oakerson, R., Ostrom, E., Ostrom, V., ... Wilson, R. (1981). Consumers as co-producers of public services: Some economic and institutional considerations. *Policy Studies Journal*, 9(7), 1001-1011. doi:10.1111/j.1541-0072.1981.tb01208.x

Prefeitura Municipal de Blumenau. (2017). *Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana*. Recuperado de http://www.blumenau.sc.gov.br/governo/secretaria-de-infraestrutura-urbana

Prefeitura Municipal de Blumenau (2018a). *Blumenau transparente.* Recuperado de http://www.blumenau.sc.gov.br/transpnew/wppaginainicial.aspx

Prefeitura Municipal de Blumenau (2018b). *Programa Pavimenta Ação.* Recuperado de http://www.blumenau.sc.gov.br/governo/secretaria-de-infraestrutura-urbana/pagina/pavimenta-acao-semob

Putnam, R. (1996). *Comunidade e democracia: A experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro, RJ: Fundação Getulio Vargas.

Quivy, R., & Campenhoudt, L. V. (2005). *Manual de investigación en ciencias sociales* (4ª ed.). Lisboa, Portugal: Gradiva.

Roberts, N. (2004). Public deliberation in an age of direct citizen participation. *American Review of Public Administration*, 34(4), 315-353. doi:10.1177/0275074004269288

Rocha, A. C. (2011). Accountability na admi¬nistração pública: Modelos teóricos e abordagens. *Contabilidade, Gestão e Governança,* 14(2), 82-97.

Rocha, A. C., Schommer, P. C., Spaniol, E. L., & Dahmer, J. (2012). Coprodução do controle como bem público essencial à accountability. *XXXVI EnANPAD*. Rio de Janeiro, RJ: ANPAD.

Salm, J. F. (2014). Coprodução de bens e serviços públicos. In R. F. Boullosa (Org.), *Dicionário para a formação em gestão social* (pp. 42-44). Salvador, BA: CIAGS/UFBA.

Salm, J. F., & Menegasso, M. E. (2009). Os modelos de administração pública como estratégias complementares para a coprodução do bem público. *Revista de Ciências da Administração*, 11(25), 83-104. doi:10.5007/2175-8077.2009v11n25p83

Schommer, P. C., Rocha, A. C., Spaniol, E. L., Dahmer, J., & Sousa, A. D. (2015). Accountability and co-production of information and control. *Rev. Adm. Pública*, 49(6), 1375-1400. doi:10.1590/0034-7612115166

Nota: O presente estudo permitiu explorar teórica e empiricamente o elemento transparência. A proposição ora enunciada e os demais elementos estruturantes da coprodução e suas interfaces serão detalhados em outro estudo em curso.

AGENDA GOVERNAMENTAL BRASILEIRA: UMA ANÁLISE DA CAPACIDADE E DIVERSIDADE NAS PRIORIDADES EM POLÍTICAS PÚBLICAS NO PERÍODO DE 2003 A 2014

THE BRAZILIAN POLICY AGENDAS: AN ANALYSIS OF CAPACITY AND DIVERSITY OVER PRIORITIES IN PUBLIC POLICIES FOR THE PERIOD 2003 TO 2014

AGENDA GUBERNAMENTAL BRASILEÑA: UN ANÁLISIS DE LA CAPACIDAD Y DIVERSIDAD EN LAS PRIORIDADES EN POLÍTICAS PÚBLICAS EN EL PERÍODO DE 2003 A 2014

RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo apresentar os primeiros resultados da pesquisa conduzida pelo Laboratório de Agenda Governamental no Brasil. Os resultados a serem apresentados e discutidos no trabalho focalizam análises sobre a capacidade e a diversidade da atenção presidencial sobre políticas públicas em três períodos de governo: primeiro e segundo governos Lula e o primeiro governo Dilma. As análises e conclusões corroboram os preceitos teóricos dos estudos de *agenda-setting* que evidenciam manutenções e mudanças em prioridades de políticas públicas, ou seja, momentos incrementais e momentos de mudança na agenda. Apontam, ainda, para movimentações decisivas na capacidade, diversidade e elasticidade da agenda governamental, causadas, sobretudo, por distintos momentos de fricção institucional e cognitiva nos ambientes doméstico e externo. Demonstram, por fim, que as variações ocorridas nas prioridades da presidência vão muito além de mudanças macrossistêmicas consequentes de alterações partidárias e/ou de caráter partidário-ideológico. Mudanças em prioridades governamentais podem acontecer e, de fato, ocorrem, dentro dos próprios governos e em governos do mesmo partido.

PALAVRAS-CHAVE: Políticas públicas, dinâmica de políticas, atenção governamental, *agenda-setting*, mensagens ao Congresso Nacional.

Felipe Gonçalves Brasil[1 2]
fbrasil.pp@gmail.com
ORCID: 0000-0001-7282-0110

Ana Claudia Niedhardt Capella[3 4]
acapella@terra.com.br
ORCID: 0000-0002-1423-898X

[1] Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Faculdade de Ciências e Letras, Araraquara, SP, Brasil
[2] The University of Texas, Department of Government, Austin, TX, United States of America
[3] Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Faculdade de Ciências e Letras, Araraquara, SP, Brasil
[4] Universidade Federal de São Carlos, Programa de Pós-graduação em Ciência Política, São Carlos, SP, Brasil

Submetido 10.09.2018. Aprovado 11.04.2019

Avaliado pelo processo de *double blind review*

DOI: http://dx.doi.org/10.12660/cgpc.v24n78.76950

Esta obra está submetida a uma licença Creative Commons

ABSTRACT
This paper aims to present the first results of the research conducted by the Brazilian Policy Agendas Project. The results to be presented and discussed in the paper focus on analyses of the capacity and diversity of presidential attention to public policies in three periods of government: first and second Lula government and Dilma government. The analyses and conclusions corroborate the important theoretical precepts of the agenda-setting studies that evidence maintenance and changes in public policy priorities, that is, incremental moments and moments of change in the agenda. They also point to important movements in the capacity, diversity and elasticity of the governmental agenda, caused, above all, by different moments of institutional and cognitive friction in the domestic and external environments. They show, finally, that variations in the presidency's priorities go far beyond macro systemic changes resulting from partisan and party-ideological changes. Changes in government priorities can and do occur even within the same governments and governments of the same party.

KEYWORDS: *Public policies, policy dynamics, government attention, agenda-setting, messages to the Nacional Congress.*

RESUMEN
El presente documento tiene como objetivo presentar los primeros resultados de la investigación conducida por el Laboratorio de Agenda Gubernamental en Brasil. Los resultados que se van a presentar y discutir en el trabajo enfocan el análisis sobre la capacidad y la diversidad de la atención presidencial sobre políticas públicas en tres períodos de gobierno: primero y segundo gobierno de Lula y el gobierno de Dilma. Los análisis y conclusiones corroboran con preceptos teóricos importantes de los estudios de agenda-setting que evidencian mantenimientos y cambios de prioridades de políticas públicas, o sea, momentos incrementales y momentos de cambio en la agenda. Señalan también importantes cambios en la capacidad, la diversidad y la elasticidad de la agenda del gobierno causados principalmente por la existencia de distintos momentos de fricción institucional y cognitiva en los ambientes internos y externos. Demuestran, por fin, que las variaciones ocurridas en las prioridades de la presidencia van mucho más allá de cambios macrosistémicos consecuentes de alteraciones partidistas y de carácter partidista-ideológicos. Los cambios en las prioridades gubernamentales pueden ocurrir y, de hecho, ocurren, incluso dentro de los mismos gobiernos y de gobiernos del mismo partido.

PALABRAS CLAVE: *Políticas públicas, dinámica de políticas, atención gubernamental, agenda-setting, mensaje al Congreso Nacional*

INTRODUÇÃO

A literatura internacional sobre a formação da agenda governamental pode ser classificada em quatro momentos principais (Capella & Brasil, 2015). O primeiro momento (anos 1970) é marcado pelo trabalho de Cobb e Elder (1971), que procuraram explicar como as demandas originadas na sociedade (ou no interior do próprio Estado) são filtradas pelos tomadores de decisão, que acabam priorizando algumas questões em detrimento de outras. O segundo momento (anos 1980-1990) é marcado pelo surgimento de modelos teóricos que deslocaram o foco para a investigação das intrincadas relações entre diferentes variáveis explicativas para a formação da agenda governamental. O modelo de Múltiplos Fluxos de John Kingdon (1984, 2003) e o modelo de Equilíbrio Pontuado de Baumgartner e Jones (1993) surgem, então, como as principais inovações teóricas e metodológicas nos estudos da formação da agenda governamental. O terceiro momento (anos 2000) é marcado pela difusão desses modelos teóricos e sua aplicação em diversos estudos de caso, em diferentes contextos nacionais. O quarto e mais recente movimento da literatura tem focalizado o estudo das agendas em perspectiva comparada. As investigações sobre formação de agenda têm se dedicado a identificar mudanças na atenção governamental – ou seja, movimentações na agenda – em torno de diferentes políticas públicas, durante longos períodos e em diferentes sistemas políticos. Esse esforço enfrenta uma série de desafios e tem produzido um rico debate na literatura internacional, envolvendo a definição de indicadores de atenção gover-

namental válidos para os diversos contextos político-institucionais, o desenvolvimento de categorias válidas do ponto de vista comparativo, testes de resultados, entre outras questões de ordem teórico-metodológica.

Como resultado dos primeiros esforços em aplicar essa literatura para explicar e entender a formação da agenda da presidência da República no Brasil, este trabalho tem como principal objetivo analisar a capacidade e a diversidade da agenda governamental brasileira entre os anos de 2003 e 2014. Para tanto, pretendemos analisar a composição das prioridades dos presidentes Lula e Dilma, e também entender como fatores internos e externos atuam em mudanças ou manutenções dessas prioridades. Assim, perguntamos: Quais temas prioritários foram abordados por esses presidentes? Quão ampla e diversa foi a agenda dos governos do PT à frente da presidência da República? De que forma períodos de sucessão eleitoral, crises econômicas internacionais, momentos de instabilidade política e econômica podem ser identificados como fatores importantes para a mudança das prioridades dos presidentes? Essas são algumas das questões que este artigo traz para o debate sobre a agenda governamental brasileira.

O artigo está estruturado em cinco seções, além desta introdução e das considerações finais. Na primeira parte, são retomadas as principais referências teóricas que norteiam os estudos de *agenda-setting*, com destaque para os desenvolvimentos mais recentes. Na segunda seção, são apresentadas algumas questões relacionadas ao escopo metodológico dos estudos sobre agenda, enfatizando aspectos enfrentados pelos estudiosos na literatura internacional e os procedimentos adotados na pesquisa conduzida no Brasil. Na terceira, focalizamos o indicador de atenção selecionado para o presente estudo – o documento Mensagem ao Congresso Nacional – desenvolvendo algumas considerações sobre esse documento e sobre a forma de análise empregada. A seguir, na quarta seção, apresentamos os conceitos de capacidade, diversidade e elasticidade da agenda e sua importância para a compreensão das mudanças e manutenções de prioridades da presidência, foco principal deste artigo. Por fim, a quinta e última seção apresenta os principais resultados da análise, apontando mudanças e continuidades na capacidade e diversidade de atenção sobre as políticas específicas ao longo do período.

O PERCURSO TEÓRICO: POR QUE E PARA QUE ESTUDAR A FORMAÇÃO DA AGENDA?

A formação da agenda governamental – entendida como o conjunto de questões sobre as quais o governo e pessoas ligadas a ele concentram sua atenção num determinado momento (Kingdon, 2003, p. 3) – é um dos aspectos centrais do processo de produção de políticas públicas. Considerando que a atenção é um recurso escasso (Jones & Baumgartner, 2005) e que tanto pessoas quanto organizações estabelecem prioridades de atuação, estudar agenda significa identificar como o governo distribui atenção entre as diversas questões existentes, decidindo o que é um problema a ser priorizado (Baumgartner & Jones, 2015). Entender de que forma alguns problemas são entendidos como mais importantes do que outros em um determinado momento, mobilizando a ação governamental, é precisamente o pon-

to central dos estudos de agenda (Zahariadis, 2016).

Os estudos sobre agenda vêm se consolidando na literatura internacional desde os anos 1970. O estudo pioneiro realizado por Roger Cobb e Charles Elder (1971, 1972) inaugura as preocupações com o tema, diferenciando distintas dimensões da agenda. Partindo de entendimento semelhante ao de Cobb e Elder, Kingdon (2003) amplia o conjunto de atores relacionados à definição da agenda, considerando não apenas os tomadores de decisão dentro do Estado, mas também indivíduos e grupos ligados a eles. O modelo de Múltiplos Fluxos, proposto pelo autor, busca analisar a formulação de políticas públicas por meio de três fluxos (problemas, soluções e contexto político) eventualmente conectados por um empreendedor de políticas públicas que atua em momentos em que janelas de oportunidade tornam viáveis mudanças na agenda governamental e na agenda decisória (Capella, 2007; Kingdon, 2003; Zahariadis, 2014).

Mais tarde, Frank Baumgartner e Bryan Jones (1993) desenvolvem um modelo teórico dedicado a explicar como as agendas passam por períodos prolongados de estabilidade e também por processos de rápidas e abruptas mudanças. O modelo do Equilíbrio Pontuado proposto pelos autores baseia sua explicação para a mudança na agenda na dinâmica de funcionamento dos monopólios de políticas – estruturas institucionais capazes de manter o equilíbrio e inibir mudanças por longos períodos (*feedback* negativo). Por outro lado, quando esses mesmos monopólios se desestruturam, abrindo espaço para novos entendimentos e atores, observam-se mudanças rápidas na agenda (*feedback* positivo) (Baumgartner & Jones, 1993; True, Jones, & Baumgartner, 1999). O processamento de informação é definido como "coleta, montagem, interpretação e priorização dos sinais do ambiente" (Jones & Baumgartner, 2005, p. 7) e está relacionado com o aumento (ou diminuição) da atenção dos *policymakers* em relação a uma política e, consequentemente, com as mudanças na agenda. A forma como essa atenção seletiva se processa, concentrando a atenção em algumas questões, é a chave para a explicação das pontuações no sistema político. Assim, os autores passaram de um modelo de Equilíbrio Pontuado, que propunha explicações para as mudanças verificadas nos monopólios de políticas vinculados aos casos estudados (Baumgartner & Jones, 1993), para uma tese geral sobre a pontuação (*general punctuation thesis*) (Jones & Baumgartner, 2005), uma abordagem mais geral que destaca o papel do processamento de informações no sistema político como um todo.

A análise amplia-se, dos estudos originalmente concentrados nos Estados Unidos, para diversos contextos nacionais, permitindo não apenas a investigação sobre mudanças na agenda nesses países, mas também a realização de estudos comparados, ampliando a compreensão sobre os limites e possibilidades das teorias sobre agenda e mudança em políticas públicas em diversos países (Baumgartner, Green-Pedersen, & Jones, 2006; Baumgartner, Jones, & Mortensen, 2014; Baumgartner, Jones, & Wilkerson, 2011). Esses estudos têm apontado para a viabilidade das explicações sobre estabilidade e mudança em políticas públicas baseadas nas formulações de Baumgartner e Jones (1993, 2002, 2015; Jones & Baumgartner, 2005) em diferentes sistemas polí-

ticos. Apesar das diferenças institucionais, verificaram-se dinâmicas de mudanças em políticas públicas com as características pontuações em vários países (Baumgartner et al., 2014; Brasil, 2017). Esse novo momento dos estudos de *agenda-setting* no campo de Políticas Públicas, envolvendo a análise comparada das agendas de diferentes países, ainda está em desenvolvimento e enfrenta uma série de desafios que envolvem questões metodológicas (ligadas à definição de variáveis comuns aos diversos contextos políticos-institucionais, o desenvolvimento de categorias válidas do ponto de vista comparativo, testes de resultados, entre outras questões) (Brasil, 2017; Capella, Brasil, & Sudano, 2015). Apesar desses desafios, as pesquisas têm mostrado que o arcabouço teórico e metodológico desenvolvido com base nas formulações de Baumgartner e Jones é aplicável a qualquer sistema político e que permite a comparação entre agendas de diferentes países (John, 2006).

O PERCURSO METODOLÓGICO: COMO ESTUDAR A FORMAÇÃO DA AGENDA?

Do ponto de vista metodológico, Baumgartner e Jones (1993) propõem um desenho de pesquisa capaz de combinar dois tipos de estudos: os estudos longitudinais, que investigam uma única questão em seus vários estágios de desenvolvimento ao longo do tempo, adequados para analisar a entrada e saída de temas da agenda, mas dificilmente passíveis de generalização ou de comparação; e o segundo tipo, os estudos transversais (*cross-sectional*), que buscam analisar várias questões em um único momento, permitindo o desenvolvimento de explicações sobre o porquê de algumas questões atingirem um alto nível de atenção na agenda, enquanto outras permanecem fora da atenção. Para os autores, ambas as perspectivas são importantes e é possível combiná-las (Baumgartner & Jones, 1993, p. 47). Para desenvolver uma abordagem que combine os dois tipos de estudo, os autores buscaram identificar um conjunto de indicadores que pudessem permitir a observação e comparação entre diferentes casos, ao longo de um período prolongado. Foram consideradas, na versão inicial do modelo de Equilíbrio Pontuado, as seguintes fontes de dados para a investigação da agenda: audiências públicas para análise da atenção do Congresso em torno de cada questão; cobertura midiática para a compreensão do contexto em torno de uma questão que chega à agenda; e, em alguns casos, dados da opinião pública sobre diferentes questões. Para a análise desses dados, os autores aplicaram uma metodologia baseada em técnicas de análise de conteúdo que permitiu estudar grandes porções de materiais textuais (Baumgartner, Jones, & Macleod, 1998, p. 2). Além da organização dos dados em quadros, os autores apoiaram-se em análises de regressão para observar a dinâmica de mudança na agenda. Assim, os autores conseguiram analisar estabilidade e mudanças na agenda para questões em particular, como energia nuclear, fumo e tabaco, pesticidas, entre outras, considerando períodos relativamente prolongados.

Para a estruturação da pesquisa no Brasil, foram definidos inicialmente três conjuntos de dados, vinculados aos Poderes Executivo, Legislativo e mídia, sendo a análise restrita ao período de 2003 a 2014 (Capella et al., 2015). Com foco no Poder Executivo, as Mensagens ao Congresso sinalizam prioridades em políticas, conforme detalharemos

na próxima seção. Este trabalho debruça-se num recorte que considera os 12 documentos anuais referentes às Mensagens ao Congresso Nacional e que, ao todo, somam 1.686 dados.

MENSAGENS AO CONGRESSO COMO INDICADOR DA ATENÇÃO PRESIDENCIAL

Considerando que o presidente é um ator central ao processo de agenda-setting (Baumgartner & Jones, 1993; Kingdon, 2003), a análise do conteúdo de suas mensagens consiste em um dos indicadores mais utilizados pela literatura na investigação da agenda. Baumgartner e Jones (1993) tomam como indicadores de atenção presidencial os discursos sobre "o Estado da Nação" (*Presidential State of the Union Speeches*), discursos anuais proferidos pelo presidente ao Congresso daquele país. Observando o conjunto de elementos que poderiam indicar níveis de atenção presidencial no Brasil, buscamos identificar um documento capaz de: a) traduzir as prioridades do presidente para um determinado período; b) ter periodicidade de publicação, sendo editado de maneira sistemática e frequente, para permitir comparações ao longo do tempo. O documento Mensagem ao Congresso Nacional resulta da exigência constitucional que determina que o presidente da República encaminhe, na abertura da sessão legislativa do Congresso Nacional, documento contendo mensagem e plano de governo "expondo a situação do País e solicitando as providências que julgar necessárias" (CF88, artigo 84, XI).

Em sua íntegra, o documento é composto por uma apresentação e um conjunto de capítulos nos quais são relatadas ações relacionadas aos grandes temas de interesse nacional. A apresentação é a parte introdutória, geralmente lida por ocasião da abertura dos trabalhos do Congresso Nacional, e contém menções a políticas públicas específicas e reflexões sobre o País, sintetizando o conjunto do documento e destacando os desafios e prioridades para o ano. A Mensagem ao Congresso tem sido entendida como documento que corresponde ao discurso presidencial anual (*state of the union*) praticado em diversos países, conforme investigação sobre o papel dos presidentes na atividade legislativa em países da América Latina elaborado por Arnold, Doyle e Wiesehomeier (2017). Portanto entendemos que, em um contexto marcado por atenção escassa, esses foram os temas considerados mais importantes pelo presidente naquele momento, pois foram selecionados para integrar seu discurso perante o Legislativo.

Para preparar a análise do documento, o texto foi dividido em sentenças. Estas foram subdivididas em fragmentos, considerando-se a menção a uma política pública específica como parâmetro. Por exemplo, a sentença "As nossas prioridades em 2004 são a geração de emprego e os investimentos na área social e de infra-estrutura" foi desmembrada em três fragmentos: o primeiro é "As nossas prioridades em 2004 são a geração de emprego", pois menciona-se política de emprego; o segundo é "e os investimentos na área social", uma vez que se destacam políticas sociais; e, por fim, "e de infra-estrutura", já que esse trecho destaca política de infra-estrutura.

O processo de codificação baseou-se na estrutura de códigos (*codebook*) que apresen-

ta 19 códigos ou variaveis. Nessa estrutura, cada código representa uma política setorial distinta, conforme Quadro 1. Nossa análise, portanto, será concentrada nos códigos de acordo com o quadro abaixo utilizada para codificação das 1686 sentenças extraídas dos textos introdutórios das Mensagens ao Congresso Nacional.

Quadro 1. Macrocódigos de Políticas Setoriais

CÓDIGOS E POLÍTICAS SETORIAIS	
1 – MACROECONOMIA	12 – JUSTIÇA E ADMINISTRAÇÃO INTERNA
2 - DIREITOS CIVIS, DIREITOS DAS MINORIAS E LIBERADE	13 – POLÍTICAS SOCIAIS
3 - SAÚDE	14 – DESENVOLVIMENTO LOCAL E HABITAÇÃO
4 - AGRICULTURA, PECUÁRIA E PESCA	15 – SETOR FINANCEIRO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO
5 - TRABALHO E EMPREGO	16 – DEFESA
6 – EDUCAÇÃO E CULTURA	17 – CIÊNCIA, TECNOLOGIA E COMUNICAÇÕES
7 - AMBIENTE	18 – COMÉRCIO EXTERNO
8 - ENERGIA	19 – POLÍTICA EXTERNA
10 - TRANSPORTE	20 – GOVERNO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
	21 – RECURSOS NATURAIS

Fonte: Bevan (2014).

O processo de codificação foi realizado manualmente. Para garantir a validade do procedimento, os documentos foram codificados duas vezes, por indivíduos diferentes. Em alguns casos, nos quais os dois codificadores divergiram em relação à categorização, o grupo de pesquisa analisou cada situação, definindo a classificação mais apropriada.

Uma questão metodológica relevante apresentada pelo *corpus* documental aqui analisado refere-se à necessidade de padronização dos documentos analisados, sobretudo no que diz respeito à variação na extensão desses documentos. Em uma análise comparativa, em que se utiliza a frequência no aparecimento de indicadores ao longo do

tempo, o uso dos dados brutos pode enviesar ou mesmo invalidar a análise. Uma forma de balancear essas distorções tornando a análise longitudinal possível é o tratamento percentual dos dados, no qual consideramos cada documento anual como universo da análise, representando 100% dos dados. A partir dessa concepção, cada política codificada representará um percentual da atenção sobre aquele documento.

CAPACIDADE, DIVERSIDADE E ELASTICIDADE DA AGENDA

A capacidade da agenda é um dos principais fatores que afetam a atuação concreta dos governos em transformar suas preferências em resultados, em políticas públicas de fato. Como a abordagem de definição de agenda ilustra, há um desequilíbrio permanente entre a grande variedade de questões que precisam de atenção e o tamanho finito da agenda, o que significa que a maioria das questões, na maior parte das vezes, recebe pouca ou nenhuma atenção. Em um contexto de recessão econômica, por exemplo, caracterizado por aumento do *deficit* público, *deficit* fiscal e desemprego, há pouco espaço na agenda do governo para outras questões, apesar da urgência em tantos outros campos como a educação, a saúde ou o meio ambiente. A questão mais importante, nesse determinado momento, é superar a recessão econômica, e isso faz com que outras reformas políticas importantes, como a expansão do estado de bem-estar social ou lidar com as crescentes desigualdades sociais e aumento da violência urbana, assumam um segundo plano comparado a esses problemas mais urgentes (Chaques, Palau, & Baumgartner, 2015; Jones & Baumgartner, 2005).

Já o conceito de diversidade da agenda não se atenta à quantidade de temas inseridos na agenda, mas descreve como a atenção é distribuída entre as questões possíveis, fornecendo uma medida mensurável sobre a variação da atenção que forma a agenda. Quando analisamos a capacidade e a diversidade da agenda, a escassez de espaço nas prioridades de políticas significa que os governos, às vezes, não conseguem implementar nem mesmo suas principais prioridades. Isso porque eles estão lidando com ambientes de grande fricção política, institucional e cognitiva sobre a interpretação de problemas e soluções. Exemplos desses ambientes pedem construções de bases políticas, tempo e recursos lidando com custos de informação e de decisão.

No entanto, ao longo do tempo, a lista de problemas urgentes muda, e a agenda se abre para algumas reformas de políticas que não poderiam ter sido feitas em outros períodos. Assuntos novos surgem, mais espaço é aberto para novos temas e novas políticas. Atores entram em cena e inserem suas demandas, seus problemas e alternativas. Não que esses temas não fossem importantes antes, ou que esses atores não existissem, mas simplesmente porque outras crises eram mais urgentes, e não havia espaço para mais assuntos e atores na agenda. Alguns fatores, como a estabilidade econômica doméstica e internacional ou os altos custos de transação em momentos de transição, são suficientes para aumentar ou reduzir a capacidade de agenda e a diversidade das políticas ali inseridas num determinado tempo (Baumgartner & Jones, 2002; Jones & Baumgartner, 2012; Chaques, Palau, & Baumgartner, 2015; Green-Perdersen, 2007).

Isso implica dizer que a capacidade e a diversidade da agenda são reduzidas quando há fortes crises, assuntos de muita importância e baixa coesão política sobre alternativas e soluções. Ao mesmo tempo que a capacidade e a diversidade aumentam quando a democracia se consolida, as bases da governabilidade tornam-se mais sólidas, e as crises dão espaço para um ambiente mais ameno e passível de mudanças e de abertura para novos atores e demandas. É nesse momento, em que novos atores entram em cena, que mais promissoras e plurais (diversas) são as relações e possibilidades de atuação dos governos.

ANÁLISE DAS MENSAGENS AO CONGRESSO (DE 2003 A 2014): PRINCIPAIS RESULTADOS

Após o tratamento dos dados mapeados nas Mensagens ao Congresso Nacional e conversão para valores percentuais, alguns tipos de análises foram realizados. O primeiro é caracterizado pela capacidade da agenda na qual mapeamos a quantidade de temas que aparecem em cada documento, como também apresentamos a análise de frequência do aparecimento de cada tema (código) ao longo do tempo. Nesse tipo de estudo, evidenciamos manutenções e alterações na atenção manifestada nos documentos analisados em relação a cada um dos códigos que representam políticas setoriais distintas. A segunda análise é realizada por meio de estudos de diversidade e elasticidade, em que utilizamos a ferramenta de entropia H de Shannon para mensurar o nível de diversidade de assuntos que cada documento apresenta. A medida da entropia H de Shannon é adaptada da teoria da informação para estimar a diversidade da atenção na agenda (Jones & Baumgartner, 2005). A H de Shannon é uma medida probabilística sobre a disseminação de atenção que mede a distribuição de atenção entre os códigos estudados, ou seja, a concentração relativa ou dispersão dos dados. Neste trabalho, utilizamos o Indicador da Entropia H de Shannon baseado no logaritmo natural (número de Euler: *e*)

$$H(X) = -\sum_{i=1}^{n} p(x_i) \times \ln\left(p(x_i)\right),$$

em que x_i representa a dimensão (cada código ou subcódiogo), $p(x_i)$ refere-se à proporção de atenção recebida por x_i, $\ln(p(x_i))$ é o logaritmo natural da proporção de atenção recebida, e n é o total de códigos ou subcódigos em análise.

Quadro 2. Distribuição de atenção sobre códigos ao longo dos anos e por governos

	LULA 1				LULA 2				DILMA 1			
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
1_Macroeconomia	13%	15%	13%	11%	33%	13%	31%	35%	11%	18%	12%	8%
2_Direitos Civis, Direitos das Minorias e Liberdade	9%	0%	0%	0%	0%	1%	1%	0%	2%	0%	0%	5%
3_Saúde	0%	0%	0%	0%	0%	3%	0%	0%	8%	8%	6%	2%
4_Agricultura, pecuária e pescas	0%	0%	9%	6%	0%	1%	3%	0%	1%	2%	4%	5%
5_Trabalho e emprego	0%	9%	4%	4%	4%	3%	1%	1%	3%	6%	2%	2%
6_Educação e cultura	0%	3%	4%	11%	5%	12%	0%	6%	12%	9%	8%	10%
7_Ambiente	0%	0%	0%	0%	1%	0%	0%	1%	6%	1%	2%	1%
8_Energia	0%	0%	1%	7%	4%	5%	1%	3%	6%	0%	6%	4%
10_Transportes	0%	0%	0%	3%	6%	4%	3%	1%	3%	5%	10%	7%
12_Justiça e Administração Pública	4%	6%	3%	0%	1%	5%	1%	3%	8%	7%	5%	6%
13_Políticas Sociais	9%	18%	13%	18%	20%	11%	19%	13%	13%	10%	8%	6%
14_Desenvolvimento Local e Habitação	0%	0%	3%	11%	4%	2%	0%	4%	4%	4%	2%	1%
15_Setor Financeiro, Indústria e Comércio	0%	0%	9%	8%	1%	0%	13%	6%	2%	4%	4%	3%
16_Defesa	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	3%	1%	4%	2%	1%
17_Ciência, Tecnologia e Comunicações	0%	0%	1%	0%	0%	1%	0%	0%	1%	1%	4%	3%
18_Comércio Externo	0%	3%	6%	4%	6%	4%	6%	3%	1%	2%	1%	3%
19_Política Externa	9%	6%	20%	6%	5%	20%	13%	10%	5%	8%	9%	16%
20_Governo e Administração Pública	57%	40%	14%	10%	10%	12%	8%	9%	16%	9%	10%	15%
21_Recursos Naturais	0%	0%	0%	0%	1%	2%	0%	1%	0%	1%	3%	2%
Número de dados brutos/Capacidade	23	33	70	72	82	94	72	69	192	218	410	351
Número de páginas da Introdução	3	2	8	2	2	2	3	3	5	6	15	10
Tópicos representando 50% do total	1	2	4	4	2	4	2	3	4	5	6	5
Diversidade	1,36	1,72	2,29	2,35	2,12	2,40	1,97	2,15	2,62	2,61	2,72	2,65

Nota: Os dados cobrem a Introdução das Mensagens ao Congresso Nacional de 2003 a 2014. As porcentagens somam 100% nas colunas, indicando a parcela relativa de atenção em todos os subtópicos. As últimas linhas mostram, respectivamente, a capacidade, o número de páginas de cada documento anual, o número de tópicos que compõem metade do total e a diversidade calculada por meio da entropia de H de Shannon. Além disso, considerando que o número de variáveis é 19, a diversidade máxima possível é ln(19) = 2,95

Em uma análise de perspectiva longitudinal em que se considera a distribuição de atenção dos indicadores ao longo dos anos, o cenário apresentado pelo Quadro 2 permite algumas considerações: a primeira delas está relacionada à concentração de tópicos que somam 50% dos valores totais e à diversidade da atenção anual. Com relação à primeira análise de concentração, é importante verificar como os índices mudam e a capacidade e diversidade aumentam ao longo dos anos. No primeiro ano do governo Lula, em 2003, um único indicador (governo e administração pública) equivale a 57% de toda a parte inicial que compõe a Mensagem ao Congresso daquele ano (e que foi lida por Lula na abertura da sessão legislativa), mostrando um alto valor de concentração da atenção da presidência sobre assuntos relacionados ao pacto federativo, à relação entre os poderes, à administração pública e à função do governo.

Os resultados do primeiro ano do primeiro governo Lula dialogam fortemente com a teoria de formação de agenda, na medida em que o período evidencia uma grande mudança no cenário político partidário brasileiro, com a primeira vitória do Partido dos Trabalhadores para a chefia do Executivo federal. O período, marcado por grande apreensão e temor de alguns setores da sociedade, tanto no ambiente doméstico quanto nas relações exteriores, é caracterizado por uma agenda diminuta, com baixa capacidade, alta concentração e extremamente direcionada. Como evidenciam os dados, as prioridades estão relacionadas com a construção de uma base política dentro do ambiente institucional, com o diálogo sobre relações interinstitucionais, sobre a relação dos Poderes Executivo e Legislativo, evidenciados pelo aparecimento massivo de temas vinculados ao próprio governo e administração interna de maneira ampla, sem muitas especificações setoriais ou proposições temáticas. Tais achados são explicados pelos altos custos de decisões, de informações e de transações característicos de momentos de rupturas e de grandes mudanças, como a ocorrida na eleição de Lula em 2003.

Com o passar dos anos, ainda no primeiro governo Lula, esse indicador vai se tornando cada vez menos concentrado, mostrando maior estabilidade nos ambientes interno e externo, crescimento de condições econômicas e políticas para abertura da agenda, como redução das fricções institucionais e cognitivas, menores custos de decisão e de informação, e, também, atuação do governo na proposição de novos temas prioritários. Em 2004, são dois os indicadores que somam mais de 50% da atenção no documento analisado. O mesmo indicador, governo e administração pública, representa 40% da ação sobre as mensagens daquele ano e, somado à atenção sobre macroeconomia (15%), configura uma leve redução da concentração. Nos anos de 2005 e 2006, a concentração é ainda mais diluída, e novos indicadores aparecem nas prioridades do governo, que agora totalizam quatro entre os que, somados, configuram 50% da atenção do período. Em 2005, a política externa e as políticas sociais ascendem entre os indicadores com maiores níveis de atenção. Em 2006, são destacadas as políticas de educação e políticas de desenvolvimento local e habitação.

A evolução do primeiro governo Lula é um grande exemplo de ampliação da capacidade de agenda, com ampliação de diversida-

de temática. A capacidade sobe de 23 para 72 dados, de 2003 para 2006, o número de temas que concentram 50% da atenção do presidente sobe de um, em 2003, para quatro, em 2006, e o índice de diversidade, cuja escala vai de 0 a 2,95, sobe de 1,36 para 2,35 nesse período. As crises institucionais e os momentos de concentração de atenção vão dando lugar, com o passar do tempo, a uma agenda mais plural e diversa, com novas propostas setoriais e novos atores de grande importância nas prioridades do presidente da República, demonstrando, assim, um período de alta elasticidade da agenda governamental.

Já no primeiro ano do segundo governo Lula, 2007, há novo aumento da concentração, com crescimento da atenção sobre questões macroeconômicas e sobre políticas sociais. Nesse ano, esses dois indicadores, juntos, somam mais de 50% da atenção nas Mensagens ao Congresso do ano. O mesmo padrão é encontrado no ano de 2009, mas por motivos diferentes. O ano de 2008 apresenta um padrão de atenção bem diferente dos demais anos do segundo governo Lula. O indicador de maior atenção passa a ser de política externa e, ainda que o tema da macroeconomia continue entre as prioridades, o percentual de atenção nesse ano cai de maneira nítida. Outros dois temas compõem 50% da atenção em 2008: políticas de educação e governo e administração pública. Em 2010, o crescimento da atenção sobre políticas macroeconômicas aumenta, consequentemente, a concentração da atenção nas Mensagens ao Congresso Nacional. Políticas sociais e política externa somam-se aos três indicadores que refletem metade da atenção do documento. Tais achados estão diretamente relacionados com a força da agenda externa, sobretudo da crise econômica internacional que acometeu as grandes economias entre os anos de 2007 e 2010, na agenda nacional. A maior participação do Brasil no cenário externo, fruto do bom desempenho econômico do País, trouxe para a agenda doméstica prioridades que não existiam em outros anos, como demonstrado nas prioridades de 2008 e 2009, em que política externa e economia concentram 50% da atenção presidencial.

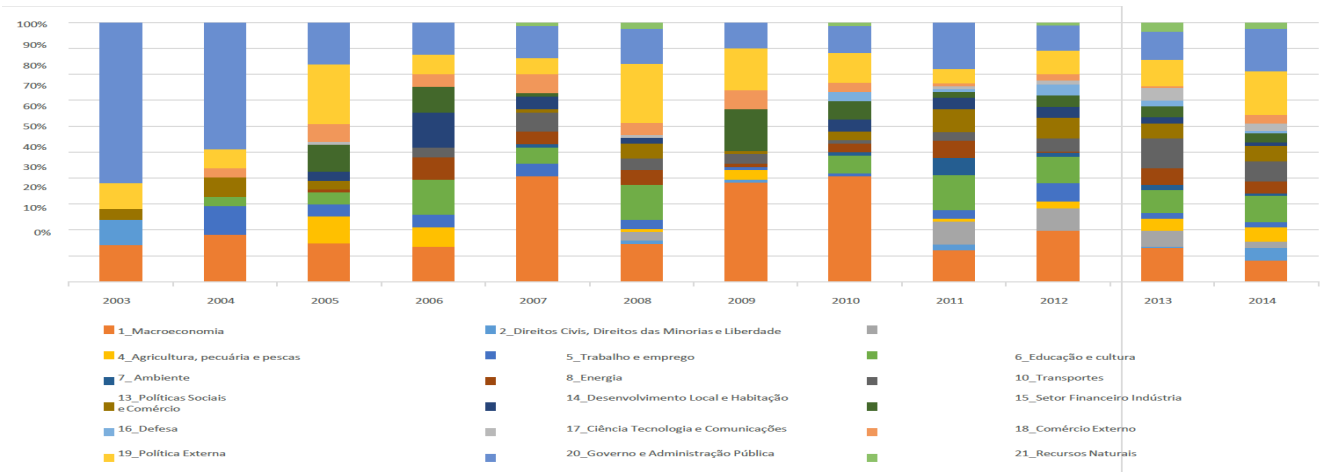
Com o governo Dilma, em 2011, nota-se uma redução da concentração, ao mesmo tempo que o tamanho dos dados analisados aumenta de forma significativa. Se, nos governos Lula, dois ou três dados somavam 50% da atenção dos documentos analisados, no governo Dilma, esse indicador só é alcançado com a soma de cinco ou seis políticas setoriais diferentes. Além da manutenção dos indicadores de macroeconomia, políticas sociais, governo e administração pública e educação, também aparecem na agenda outras políticas de destaque: em 2012, as políticas de saúde e políticas de justiça e administração interna; em 2013, há um pico de atenção sobre as políticas de transporte, que aparecem como o segundo elemento concentrador de atenção no período. O mesmo padrão é encontrado no ano seguinte, 2014.

Os dados obtidos sobre a capacidade e prioridades do governo Dilma abrem novos caminhos para a análise sobre agenda governamental no período estudado. Três pontos são importantes e merecem a atenção: o primeiro deles está relacionado ao alargamento da capadidade de agenda, no qual diversos temas antes não mencionados surgem no texto introdutório do governo Dilma, como é o caso das políticas de saúde, de defesa e

de transporte. O segundo ponto mostra um acompanhamento no aumento da diversidade, ou seja, além de maior, a agenda também é mais ampla e menos concentrada. Por fim, o terceiro ponto mostra, também, a inversão dos temas prioritários quando comparados aos do governo Lula 1 e 2. Tais elementos podem nos levar a diversos cenários que explicam tais mudanças. Alguns deles, mais pontuais, são explicados por eventos focalizados (*focusing events*), como a ascensão de questões sobre políticas de transportes e a aproximação de grandes eventos esportivos, como a Copa do Mundo e os Jogos Olímpicos, ou mesmo com as Jornadas de Junho de 2013. Já outras políticas ascendem por atuação direta do próprio governo, como as políticas de saúde a partir de 2011, sem necessidade de um fator causal externo.

A última linha do Quadro 2 apresenta os dados de diversidade de cada ano, calculados a partir da diversidade máxima = 2,95. Com exceção ao ano de 2009, onde há uma queda na diversidade, é possível verificar um processo quase contínuo de crescimento da diversidade de temas que captaram a atenção da presidência da República na porção inicial das Mensagens ao Congresso Nacional. No ano de 2003, primeiro ano do governo Lula, a baixa diversidade é retratada pelo indicador de entropia igual a 1,365. Na outra ponta, os dois últimos governos Dilma registram os maiores índices de diversidade, com valores próximos de 2,73 e 2,65, muito próximos da diversidade máxima de 2,95. Nos estudos sobre agenda, a diversidade tem papel de extrema importância para compreensão das prioridades dos *policymakers*. O gráfico abaixo representa essa diferença na diversidade da atenção ao longo do tempo.

Gráfico 1. Distribuição de atenção sobre códigos ao longo dos anos de 2003 a 2014



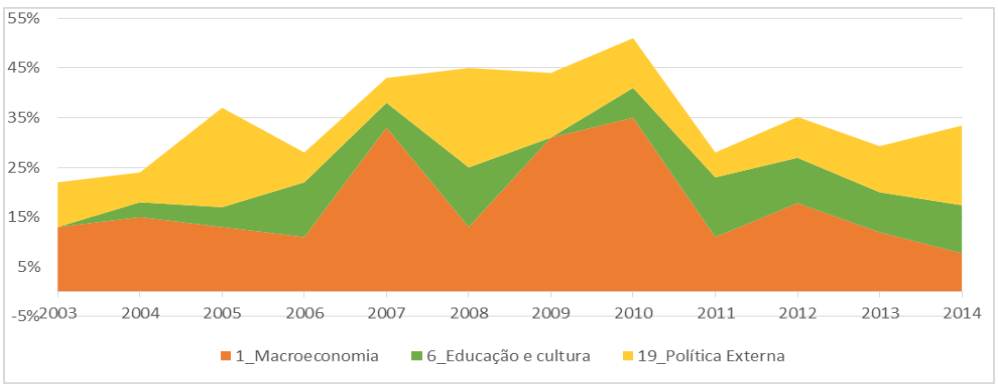
Nota: Os dados cobrem a Introdução das Mensagens ao Congresso Nacional de 2003 a 2014. As porcentagens somam 100% nas colunas, indicando a parcela relativa de atenção em todos os subtópicos.

O Gráfico 1 é uma ilustração sobre a dinâmica da atenção sobre diversas políticas que captaram a atenção da presidência da República nas Mensagens ao Congresso Nacional. Nessa representação, cada um dos 19 indicadores compõe uma fração da atenção, e, juntos, somam 100% do documento anual analisado. Quanto maior for a atenção sobre um indicador, maior será o seu tamanho representado na barra, assim como quanto mais cores e mais divisões existirem em uma barra, maior é a quantidade de indicadores presentes naquele documento analisado. Somado aos indicadores de concentração e de diversidade, esse gráfico permite a análise do comportamento longitudinal da atenção sobre cada indicador ao longo do tempo. Por meio dessa análise, é possível aferir quais indicadores detêm a concentração constante dos presidentes e quais entram e saem de sua lista de prioridades.

Retomando brevemente a tese geral da pontuação, selecionamos políticas setoriais dos governos estudados para ilustrar três tipos de comportamentos da atenção governamental sobre políticas públicas. O primeiro exemplo é representado pela própria pontuação do equilíbrio, ou seja, políticas que, por diferentes razões, se mantêm estáveis na atenção presidencial por longos períodos, mas que, em determinado momento, sofrem um pico de atenção (Gráfico 2). O segundo comportamento ilustra o incrementalismo, ou seja, políticas que recebem a atenção dos governos, mas de modo estável e com pequenas e incrementais mudanças ao longo do tempo (Gráfico 3). O terceiro e último padrão de comportamento está relacionado com as políticas que não entram na agenda ou ocupam um lugar insignificante nas prioridades analisadas (Gráfico 4).

As políticas que configuram os indicadores de macroeconomia, política externa e educação formam um conjunto que registra os maiores níveis de atenção e maior grau de permanência ao longo do período analisado. Não se pode dizer, no entanto, que a atenção sobre essas políticas é equilibrada e constante ao longo do tempo. Por exemplo: a média de atenção sobre esse o indicador de macroeconomia é de 18%, mas nota-se a existência de picos de atenção sobre esse tópico entre 2007 e 2010 que chegam a 33%. Sobre política externa, a média de 16% é caracterizada por picos de 20% e momentos de baixa atenção de até 9%.

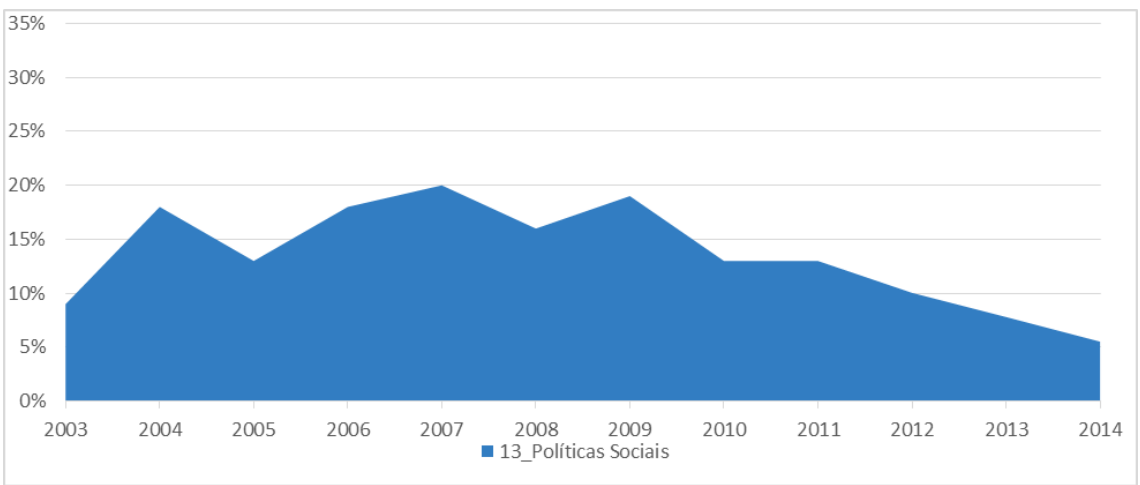
Gráfico 2. Atenção sobre o indicador de macroeconomia, política externa e educação ao longo do tempo



A dispersão gráfica da imagem anterior evidencia, tanto para as políticas macroeconômicas quanto para as políticas de educação e política externa, um comportamento com três fases: a primeira, que engloba o primeiro governo Lula, de 2003 a 2006, é marcada por um período de atenção existente, equilibrada e estável sobre esses temas. É possível verificar, sobre esses três indicadores, moderados e constantes níveis de atenção ao longo dos primeiros quatro anos analisados. O segundo momento, que ocorre nos anos de 2007, 2010 e 2012, demonstra ruptura no equilíbrio da atenção sobre esses indicadores, mudando o perfil caracterizado no primeiro momento. A pontuação no equilíbrio é demonstrada por picos de atenção que chegam a alcançar duas vezes o seu valor médio. O terceiro momento, por fim, é caracterizado pelo retorno do equilíbrio e manutenção de valores médios de atenção, configurando um cenário próximo daquele encontrado na primeira fase, anterior à pontuação. Baumgartner e Jones (1993, 2005) descrevem esse comportamento como típico de processos de mudanças em políticas. Nos casos selecionados, a mudança na atenção governamental pode ser explicada por diversos fatores que precisariam ser estudados caso a caso. No entanto, a literatura mostra que mudanças na atenção podem ser causadas por fatores como mudança de pessoal, alteração de cargos, entrada e saída de novos atores, eventos focalizados, mudanças no ambiente internacional, crises econômicas, apararecimento de novas tecnologias.

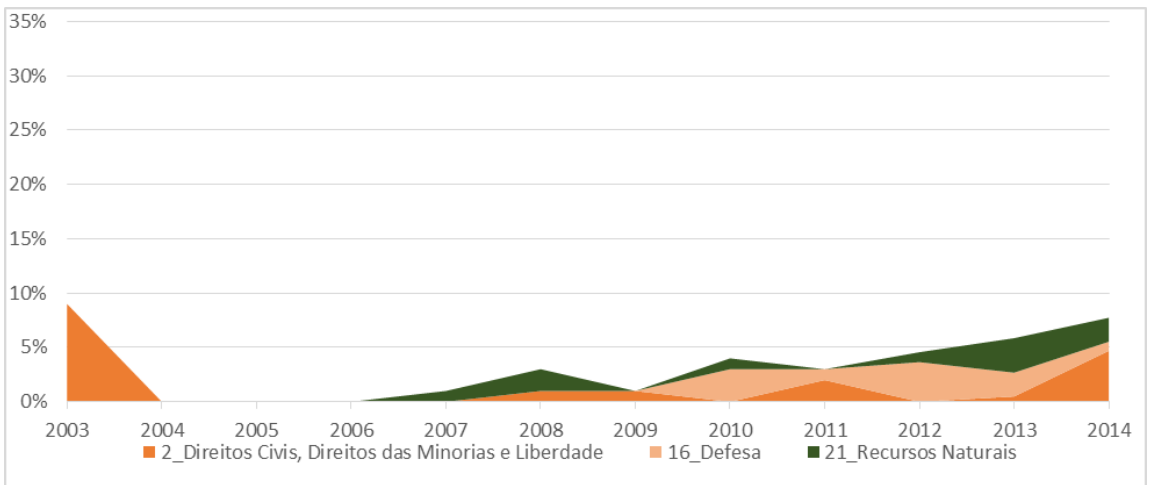
Outro tipo de comportamento é caracterizado pelo incrementalismo. De acordo com Baumgartner e Jones (1993, 2005), esses momentos são marcados por pequenos ajustes e mudanças graduais nas políticas. A disposição gráfica de momentos incrementais evidencia continuidades e equilíbrio na atenção sobre um indicador. Um exemplo claro dessa situação pode ser demonstrado na análise das políticas setoriais ao longo do período analisado. Apesar de pequenas movimentações, para cima ou para baixo, não há grandes pontuações na atenção sobre essa política nem decréscimos que possam significar bloqueio na entrada desse tema na agenda da presidência.

Gráfico 3. Atenção sobre o indicador de Políticas Sociais ao longo do tempo



Por fim, outro padrão encontrado sobre a atenção aos indicadores pode ser notado nas políticas de recursos naturais, defesa e direitos civis, das minorias e liberdade. Nesses casos, há baixa atenção dos *policymakers*, ocorrendo, inclusive, momentos de bloqueio ou de não aparecimento desses assuntos nas prioridades explicitadas na introdução das Mensagens ao Congresso. O gráfico abaixo ilustra o caso desses três indicadores

Gráfico 4. Atenção sobre os indicadores de recursos naturais, defesa e direitos civis, das minorias e liberdade ao longo do tempo



Outra forma de analisar os dados é por meio dos governos, e não pelos anos. O Quadro 3 abaixo sistematiza os dados de acordo com os três governos inseridos no escopo temporal dessa pesquisa: Lula 1 (2003-2006); Lula 2 (2007-2010); Dilma (2011-2014).

Quadro 3. Distribuição de atenção sobre códigos por Governo

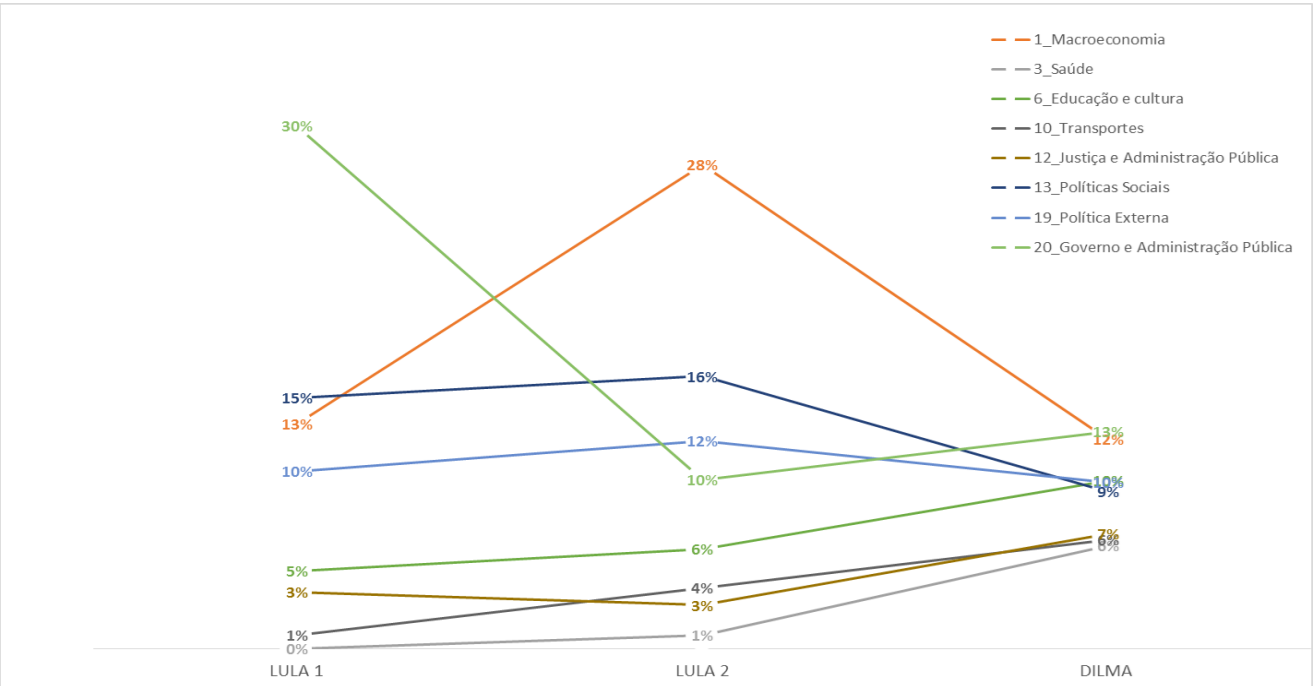
	LULA 1	LULA 2	DILMA	Média
1_Macroeconomia	13%	28%	12%	18%
2_Direitos Civis, Direitos das Minorias e Liberdade	2%	1%	2%	2%
3_Saúde	0%	1%	6%	2%
4_Agricultura, pecuária e pescas	4%	1%	3%	3%
5_Trabalho e emprego	4%	2%	3%	3%
6_Educação e cultura	5%	6%	10%	7%
7_ Ambiente	0%	1%	3%	1%
8_Energia	2%	3%	4%	3%
10_Transportes	1%	4%	6%	4%
12_Justiça e Administração Pública	3%	3%	7%	4%
13_Políticas Sociais	15%	16%	9%	13%
14_Desenvolvimento Local e Habitação	4%	3%	3%	3%
15_Setor Financeiro, Indústria e Comércio	4%	5%	3%	4%
16_Defesa	0%	1%	2%	1%
17_Ciência Tecnologia e Comunicações	0%	0%	2%	1%
18_Comércio Externo	3%	5%	2%	3%
19_Política Externa	10%	12%	10%	11%
20_Governo e Administração Pública	30%	10%	13%	18%
21_Recursos Naturais	0%	1%	2%	1%

Nesse cenário, é possível verificar as políticas que tiveram maior e menor atenção na introdução das Mensagens ao Congresso Nacional de acordo com os governos. Iniciando a análise pelas políticas de menor atenção, alguns comportamentos merecem destaque. Ao longo dos três governos analisados, a atenção sobre políticas sobre direitos civis, direitos das minorias e liberdade, políticas sobre recursos naturais, ciência tecnologia e comunicações, e políticas de meio ambiente são as que concentram menor atenção dos presidentes nas Mensagens ao Congresso. Em especial sobre o governo Lula, chama atenção a baixa prioridade atribuída às políticas de saúde, setor historicamente relevante para o Brasil e que passa a concentrar maior atenção nos dois primeiros anos do governo Dilma.

Para mapear as políticas de maior atenção, adotamos como limite o índice de 5% sobre o total de cada governo, ou seja, indicadores que tenham mais de 5% de atenção em cada governo são considerados entre os de maior destaque. No primeiro mandato de Lula, é possível verificar a atenção concentrada em quatro políticas distintas: governo e administração pública; políticas sociais; macroeconomia e política externa. Ainda que com maior diluição dos percentuais de atenção, o segundo governo de Lula mostra altos índices de continuidade sobre a atenção das mesmas políticas priorizadas no governo anterior. Há, no entanto, uma inversão sobre os percentuais e ordem de atenção sobre essas políticas: macroeconomia passa a ser o indicador de maior atenção, seguido por políticas sociais, política externa e governo e administração pública, indi-

cador de maior atenção no primeiro governo. Também há o crescimento e inclusão de um novo tema, que passa a capturar 6% da atenção da presidência no documento analisado: as políticas de educação e as grandes reformas no ensino superior brasileiro promovidas na administração do ministro Fernando Haddad. Por fim, o governo Dilma apresenta um cenário ainda mais diversificado, em que a atenção é dividida de maneira menos concentrada, o que inclui entre os temas prioritários, além dos já citados nos governos anteriores, as políticas de saúde, justiça e administração interna e políticas de transportes. O Gráfico 5, a seguir, apresenta o comportamento desses indicadores ao longo dos três governos.

Gráfico 5. Variação na atenção em políticas setoriais por governo (2003-2014)



CONSIDERAÇÕES FINAIS

Considerando a multiplicidade de problemas existentes e a capacidade limitada de atenção disponível para cada um deles, o processo de definição da agenda está relacionado à forma como a atenção é alocada (Jones & Baumgartner, 2005). As teorias sobre agenda mostram que, na ausência de atenção sobre um tema, não há expectativa de mudança em políticas públicas (Baumgartner & Jones, 2015). Além disso, os grandes teóricos sobre formação da agenda e mudança em políticas públicas apontam para a existência de alguns gatilhos com maior potencial de promover tais mudanças. Entre eles, estão o *turnover*, quando há trocas importantes em cargos do Legislativo e no Executivo, novos períodos eleitorais com trocas de representantes; os eventos focalizados, como grandes desastres naturais, situações de crises pontuais e de grande mobilização

pública; e o *national mood*, descrito como o momento em que há estabilidade política, econômica e um bom clima institucional para a realização de mudanças.

Os dados analisados neste trabalho dialogam fortemente com essas teorias, e também com os fatores que podem causar mudanças na prioridade dos presidentes e, consequentemente, na agenda governamental. Baseado nisso, três conclusões podem ser apontadas pela análise aqui realizada: a primeira delas está vinculada aos períodos de maior fricção cognitiva e institucional, carcaterizada, sobretudo, por momentos de mudanças macrossistêmicas em que há alterações significativas da lógica vigente. Exemplo dessas mudanças ou possibilidade de mudanças são os períodos eleitorais e a própria eleição de Lula em 2003. Há, nesse período, uma grande ruptura no cenário político partidário na chefia do Executivo nacional brasileiro, sobretudo na concepção ideológica. Esse *turnover* age diretamente no *national mood*, e a apreensão dos mais variados setores da sociedade, sobretudo as elites econômicas, cria barreiras e demanda adpatações na agenda governamental do primeiro governo Lula (2003-2006). É esse sentimento nacional de desconfiança e insegurança que faz com que a capacidade e a diversidade da agenda se tornem diminutas, fechadas e praticamente voltadas para a construção de um ambiente interno e institucional favorável à governabilidade democrática. Os altos custos de informação, altos custos de decisão são característicos de ambientes em que há alta fricção institucional e cognitiva, resultando em baixa capacidade de agenda e baixa diversidade de temas prioritários. Não somente o tamanho e a baixa diversidade da agenda mostram essa relação, como também os próprios assuntos que tomam conta das prioridades dos primeiros anos do governo Lula: governo e administração interna e macroeconomia. Ainda sobre a relação entre fricção e capacidade de agenda, a análise longitudinal mostra, de maneira clara, as mudanças incrementais e progressivas dentro dos governos do PT. A evolução temporal é marcada por aumento da capacidade de agenda, maior pluralidade de temas inseridos nas prioridades dos governos, ao passo que mais atores, mais problemas e mais proposições surgem na agenda governamental. Essa mudança somente pôde ocorrer com a construção de bases governistas, com a estabilização econômica e política, tanto no cenário doméstico, interno, quanto nas relações internacionais e na relação do Brasil com o mercado e a política intenacional.

A segunda conclusão que pode ser aferida a partir dos resultados encontrados está vinculada à análise transversal, na qual selecionamos alguns setores de políticas específicos para análise e compreensão do seu comportamento ao longo do tempo. Antes de adentrarmos as conclusões sobre esse tópico, é preciso pontuar que este trabalho faz análises com um olhar mais macro, enxergando mudanças ou continuidades na atenção sobre políticas. Cada mudança, em cada política pública ou setor de política, demandaria uma análise pontual, via estudo de caso, com maior aprofundamento setorial. Aqui, nesse tipo de análise e lentes utilizadas, podemos tão somente indicar e caracterizar o comportamento das políticas, propondo estudos de caso futuros para compreender melhor o setor. De volta à segunda conclusão, selecionamos alguns casos de destaque encontrados nas análi-

ses de dados para demonstrar o poder de eventos focalizados na mudança da atenção governamental: os casos da crise econômica internacional (2007-2010) e os eventos esportivos de grande porte (2014). O segundo ano do segundo governo Lula, 2008, é marcado por uma inflexão importante no comportamento da agenda. Nesse ano, há uma redução da capacidade da agenda, acompanhada de uma redução brusca na diversidade de temas prioritários para o presidente da República. A série histórica mostrava um crescimento constante de ambos os indicadores (capacidade e diversidade), mas, em 2008, há um padrão de cocnentração em assuntos sobre macroeconomia e política externa. Uma breve aproximação do período e dos dados demonstra que o fator causal dessa redução da agenda está relacionado com características do cenário econômico internacional, sobretudo pela crise global que durou de 2007 a 2011, mas que teve como pico os anos de 2008 e 2009. O crescente papel do Brasil no cenário econômico global e a crise que colocava em xeque grandes economias fizeram com que tal evento focalizado (crise) tivesse impacto direto nas prioridades da presidência. O mesmo ocorre com a ascensão abrupta das políticas de transporte no governo Dilma entre 2013 e 2014. Eventos focalizados como a aproximação de grandes eventos esportivos, como a Copa do Mundo de Futebol e os Jogos Olímpicos, que ocorreriam nos anos seguintes, alavancaram o assunto, que tinha baixa relevância nos anos anteriores, para as prioridades da presidente. Não podemos desconsiderar, também, o evento focalizado das Jornadas de Junho de 2013, que, com ações em diversas cidades do País, causou repercussão nacional e o aumento na atenção sobre questões de transporte.

A terceira e última conclusão está, portanto, relacionada a uma visão geral sobre os três governos do Partido dos Trabalhadores. De acordo com os dados mapeados e analisados, é possível concluir que mudanças nas prioridades dos governantes e mudanças na agenda governamental não ocorrem somente por mudanças macrossistêmicas, como a alteração de partidos políticos e seu espectro ideológico esquerda-centro-direita. Tais mudanças agem, certamente, nas prioridades e configurações da agenda governamental, mas isso não implica dizer que governos de mesmo partido, com os mesmos governantes ou com governantes distintos, possuem as mesmas prioridades e a mesma formatação de agenda. Fatores internos e externos constroem e descontroem bases aliadas, exigem respostas imediatas e rápida ascensão de temas às prioridades dos presidentes. Pautas internas, escolhas e trocas de ministros, desempenho econômico, relações com ambiente global, internacional, também são decisivos para a confuguração e mudanças nas prioridades presidenciais, muito além do partido político, mesmo que esse exerça algum grau de coesão aos governos analisados.

Em estudos futuros, pretende-se combinar os resultados a outros indicadores de atenção do Poder Executivo e de outros atores do sistema político. O método utilizado permite ampliar a série histórica da análise, o que permitirá observar padrões de continuidade ou ruptura em relação às políticas nas agendas dos diferentes governos. Análises comparativas entre a atenção do governo brasileiro a políticas específicas e as prioridades atribuídas por outros governos nacionais podem ser realizadas, tomando como parâme-

tro estudos semelhantes. Os dados gerados na pesquisa poderão ser combinados com outros indicadores de atenção, em estudos posteriores, sendo empregados para analisar casos específicos ou mudanças no padrão de atenção em séries temporais.

REFERÊNCIAS

Arnold, C., Doyle, D., & Wiesehomeier, N. (2017). Presidents, policy compromise, and legislative success. *The Journal of Politics,* 79(2), 380-395. doi:10.1086/688080

Baumgartner, F. R., Green-Pedersen, C., & Jones, B. D. (2006). Comparative studies of policy agendas. *Journal of European Public Policy*, 13(7), 959-974. doi:10.1080/13501760600923805

Baumgartner, F. R., & Jones, B. (Eds.). (2002). *Policy dynamics*. Chicago, USA: University of Chicago Press.

Baumgartner, F. R., & Jones, B. D. (1993). *Agendas and instability in American politics.* Chicago, IL: University of Chicago Press.

Baumgartner, F. R., & Jones, B. D. (2015). *The politics of information: Problem definition and the course of public policy in America*. Chicago, IL: University of Chicago Press.

Baumgartner, F. R., Jones, B. D., & Macleod, M. C. (1998). Lessons from the trenches: Ensuring quality, reliability, and usability in the creation of a new data source. *The Political Methodologist*, 8(2), 1-10.

Baumgartner, F. R., Jones, B. D., & Mortensen, P. B. (2014). Punctuated equilibrium theory: Explaining stability and change in public policymaking. In P. A. Sabatier, & C. M. Weible (Eds.), *Theories of the policy process* (3rd. ed., pp. 155-188). Oxford, UK: Westview Press.

Baumgartner, F. R., Jones, B. D., & Wilkerson, J. D. (2011). Comparative studies of policy dynamics. *Comparative Political Studies*, 44(8), 947-972. doi:10.1177/0010414011405160

Bevan, S. (2014). *Gone fishing: The creation of the comparative agendas project master codebook.* Recuperado de http://sbevan.com/cap-master-codebook.html

Brasil, F. G. (2017). *A dinâmica das políticas de saúde e de assistência social no Brasil: Incrementalismo e pontuações na atenção governamental entre 1986 e 2003* (Tese de Doutorado, Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, SP).

Capella, A. C. N. (2007). Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. In G. Hochman, M. Arretche, & E. Marques (Orgs.), *Políticas públicas no Brasil.* Rio de Janeiro, RJ: Fiocruz.

Capella, A. C. N., & Brasil, F. G. (2015). A dinâmica das políticas públicas: Agendas governamentais em perspectiva comparada. *I Encontro Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas* (ENEPCP). Brasília, DF.

Capella, A. C. N., Brasil, F. G., & Sudano, A. C. P. G. (2015). O estudo da agenda governamental: Reflexões metodológicas e indicativos para pesquisas. *39ª Encontro Anual da Anpocs.* Caxambu, MG. Recuperado de http://www.anpocs.com/index.php/papers-39-encontro/gt/gt30/9723-o-estudo-da-agenda-governamental-reflexoes-meto-

dologicas-e-indicativos-para-pesquisas/file

Chaqués-Bonafont, L., Baumgartner, F. R. & Palau, A.M. (2015). *Agenda Dynamics in Spain.* New York, NY: Palgrave MacMillan.

Cobb, R. W., & Elder, C. D. (1971). The politics of agenda-building: An alternative perspective for modern democratic theory. *Journal of Politics*, 33(4), 892-915. doi:10.2307/2128415

Cobb, R. W., & Elder, C. D. (1972). *Participation in American politics: The dynamics of agenda building.* Boston, MA: Allyn and Bancon.

Green-Pedersen, C. (2007). The growing importance of issue competition: The changing nature of party competition in Western Europe. *Political studies*, 55(3), 607-628. doi:10.1111/j.1467-9248.2007.00686.x

John, P. (2006). The policy agendas project: A review. *Journal of European Public Policy*, 13(7), 975-986. doi:10.1080/13501760600923870

Jones, B. D., & Baumgartner, F. R. (2005). *The politics of attention: How government prioritizes problems.* Chicago, IL: University of Chicago Press.

Jones, B. D., & Baumgartner, F. R. (2012). From there to here: Punctuated equilibrium to the general punctuation thesis to a theory of government information processing. *Policy Studies Journal*, 40(1), 1-20. doi:10.1111/j.1541-0072.2011.00431.x

Kingdon, J. (2003). *Agendas, alternatives, and public policies* (3rd ed.). New York, NY: Harper Collins.

True, J. J., Baumgartner, F. R., & Jones, B. D. (1999). Punctuated-equilibrium theory: Explaining stability and change in American policymaking. In P. A. Sabatier (Eds.), *Theories of the policy process* (pp. 97-116). Oxford, UK: Westview Press.

Zahariadis, N. (2014). Ambiguity and multiple streams. In P. A. Sabatier, & C. M. Weible, (Eds.), *Theories of the policy process* (3rd ed., pp. 65-92). Oxford, UK: Westview Press.

Zahariadis, N. (Org.). (2016). *Handbook of public policy agenda setting.* Cheltenham, Northapton, UK: Edward Elgar.

DESCENTRALIZACIÓN SUBNACIONAL, AUTONOMÍA Y DISPARIDADES FISCALES EN BRASIL

DESCENTRALIZAÇÃO SUBNACIONAL, AUTONOMIA E DISPARIDADE FISCAL NO BRASIL

SUBNATIONAL DECENTRALIZATION, AUTONOMY AND FISCAL DISPARITIES IN BRAZIL

RESUMEN

Este trabajo es un estudio aplicado de finanzas públicas subnacionales enfocado en los aspectos de descentralización, autonomía e incidencia fiscal territorial en Brasil. Se presentan mediciones y estimaciones de descentralización, autonomía e igualdad territorial de oportunidades (de gastos, ingresos propios y transferencias) en el sector subnacional y se evalúa el impacto regional de políticas fiscales alternativas. Los resultados muestran que los Estados y Municipalidades son un conjunto muy heterogéneo, que existen fuertes desequilibrios fiscales horizontales, que las transferencias tienen un componente distributivo que los atenúan, pero no los compensan totalmente, y que puede esperarse un rol creciente de los gobiernos municipales.

PALABRAS CLAVE: Federalismo, descentralización, autonomía, desigualdad fiscal, incidencia territorial.

Alberto Porto[1]
porto.alb@gmail.com
ORCID: 0000-0002-0333-2495

Walter Rubén Rosales[1]
walter75@yahoo.com
ORCID: 0000-0003-2382-3352

1 Universidad Nacional de La Plata, Facultad de Ciencias Económicas, La Plata, Buenos Aires, Argentina

Sometido 28.12.2018. Aprobado 10.06.2019.

Evaluado por el sistema *double blind review*.

DOI: http://dx.doi.org/10.12660/cgpc.v24n78.77994

Esta obra está submetida a uma licença Creative Commons

RESUMO

Este artigo é um estudo aplicado às finanças públicas subnacionais, focado nos aspectos de descentralização, autonomia e incidência fiscal territorial no Brasil, sendo apresentadas medidas e estimativas de descentralização, autonomia e igualdade territorial de oportunidades (de despesas, receitas próprias e transferências). O setor subnacional e o impacto regional de políticas fiscais alternativas são avaliados. Os resultados mostram que os estados e municípios são um grupo muito heterogêneo, que há fortes desequilíbrios fiscais horizontais, que as transferências têm um componente distributivo que as atenua, mas não as compensa totalmente, e que se espera um papel crescente dos governos municipais.

PALAVRAS-CHAVE: *Federalismo, descentralização, autonomia, desigualdade fiscal, incidência territorial.*

ABSTRACT

This paper is an applied study of subnational public finances focused on decentralization, autonomy and territorial fiscal incidence in Brazil. Measurements and estimates of decentralization, autonomy and territorial equality of opportunities (of expenditures, own revenues and transfers) in the subnational sector are presented and the regional impact of alternative fiscal policies is evaluated. The results show that States and Municipalities are a very heterogeneous group, there are strong horizontal fiscal imbalances, transfers have a distributive component that attenuates them but does not compensate them totally, and that a growing role of municipal governments can be expected.

KEYWORDS: *Federalism, decentralization, autonomy, fiscal inequality, territorial incidence.*

INTRODUCCIÓN

Este trabajo es un estudio aplicado de finanzas públicas subnacionales enfocado en los aspectos de descentralización, autonomía e incidencia fiscal territorial en Brasil. Brasil es un país con alto grado de descentralización dentro del grupo de países en desarrollo y el más descentralizado en América Latina -algo más que en México y la Argentina. La descentralización en Brasil tiene características que la diferencian de esos dos países y lo convierten en un caso de estudio de interés: a) la autonomía fiscal subnacional (recursos propios/gastos) es 61 % siendo en Argentina del 15 % y en México 12 %; b) la importancia relativa del gasto de los gobiernos municipales es del 23 % y del 8 % en los otros dos países; y c) las municipalidades forman parte de la Federación por disposición constitucional. Una característica común es la existencia de grandes disparidades regionales y la existencia de complejos sistemas de transferencias diseñados para enfrentarlos (para detalles ver Afonso y Serra, 2007, Porto, Pineda Mannheim, & Eguino, 2018 y las demás referencias a Brasil).

El centro de la atención se ubica en la descentralización dentro del sector subnacional (participación de las municipalidades en el total subnacional) dado el proceso de "glocalización", que significa un rol creciente para las instituciones globales y los gobiernos locales y un rol menor para los gobiernos nacionales y estatales.

Se presentan mediciones y estimaciones de descentralización, autonomía e igualdad territorial de oportunidades en el sector subnacional (de gastos, ingresos propios y transferencias) y se evalúa el impacto regional de políticas fiscales alternativas. Se presenta también un marco conceptual, las cuantificaciones y estimaciones y finalmente una conclusión.

Los resultados muestran que los departamentos y municipalidades son un conjunto muy heterogéneo, que existen fuertes dese-

quilibrios fiscales horizontales, que las transferencias tienen un componente distributivo que los atenúan pero no los compensan totalmente, y que puede esperarse un rol creciente de los gobiernos municipales. Se simulan alternativas de políticas diseñadas para disminuir los desequilibrios horizontales y se analizan los conflictos entre objetivos.

MARCO CONCEPTUAL

Descentralización Fiscal

Este trabajo pone la atención en la medición y análisis de la descentralización dentro del sector subnacional, o sea, la participación de las variables fiscales municipales (gastos, ingresos propios y transferencias) en el total de estados más municipalidades. Este tema es importante ya que el nuevo contexto internacional, caracterizado por la globalización y las revoluciones informática y tecnológica, afecta la distribución de los gastos y los recursos públicos entre los niveles de gobierno. Los efectos previstos se resumen en la expresión de Bell (1987): "the nation-state is becoming too small for the big problems of life, and too big for the small problems of life". Courchene (1993) ha denominado a ese cambio "glocalization", que significa un rol creciente para los gobiernos (instituciones) globales y los gobiernos locales, y un menor rol para los gobiernos nacionales y estatales.

Autonomía fiscal

Una de las cuestiones centrales que estudia la teoría del federalismo fiscal es la asignación de potestades tributarias y de responsabilidades de gasto entre niveles de gobierno. De esas asignaciones resultan, en general, diferentes composiciones de ingresos y gastos. Aparece así el *desequilibrio vertical* en el sector público multinivel: aun cuando a nivel consolidado los ingresos y los gastos gubernamentales sean iguales, los gobiernos subnacionales (GSN) usualmente registran una brecha entre gastos e ingresos propios (déficits) en tanto que el gobierno nacional suele registrar el comportamiento contrario (superávits).

La autonomía fiscal se refiere al poder de decisión de los GSN en cuanto a gastos, ingresos y financiamiento. En este estudio, la autonomía se define como el cociente RP/GT donde RP son los recursos propios y GT el gasto total subnacional. Este indicador, conocido también como "correspondencia fiscal media", mide el grado en que un GSN puede financiar sus gastos con recursos propios. Su valor varía entre cero (dependencia total para financiar sus gastos) y uno (autofinanciamiento). La máxima autonomía corresponde a la capacidad de los GSN de elegir las bases y alícuotas de sus impuestos. En una situación intermedia, el GSN tiene autonomía para fijar las alícuotas sobre bases definidas por el gobierno central. La mínima autonomía corresponde a la situación en que las decisiones sobre las bases y alícuotas corresponden al gobierno central (GC).

Sobre la importancia de la autonomía de los GSN hay distintas visiones en las teorías del federalismo fiscal. En las teorías de primera generación se asume que los gobiernos son benevolentes y que buscan la eficiencia y la equidad regionales. Las transferencias intergubernamentales tienen un rol importante ya que cubren el desequilibrio vertical que resulta de la asignación eficiente de recur-

sos y gastos entre niveles de gobierno. Las transferencias son también un instrumento para corregir los efectos de los desequilibrios económicos regionales y reducir los residuos fiscales. El residuo fiscal será diferente sin transferencias ya que en la región "pobre", para proveer la misma cantidad de bienes que en la región "rica" será necesaria una mayor presión tributaria, o con igual presión tributaria, la cantidad de bienes provista será menor. La autonomía local amplia puede originar trabas al comercio interjurisdiccional y diferentes residuos fiscales para los habitantes de las distintas regiones. Las diferencias de residuos fiscales pueden alentar migraciones de personas y de capital (Buchanan, 1950).

Una visión diferente presenta los desarrollos de las teorías del federalismo fiscal de segunda generación. En este caso pueden visualizarse dos avenidas de análisis. La predominante es la que enfatiza "*un lado malo*" de la descentralización fiscal: las transferencias generan una restricción presupuestaria blanda que lleva a comportamientos perversos de los GSN que culminan con la crisis de todo el sector fiscal y de la economía del país. En la segunda avenida aparece el "*otro lado malo*" de las transferencias: el GC concentra los recursos fiscales y los utiliza como medio de control político de los GSN. En esta visión más amplia los comportamientos destructivos pueden surgir del GC y/o de los GSN (Oates, 2005, Rezende, 2016). Weingast (1995) agrega la relación entre el crecimiento económico y el modelo de federalismo que posibilita el buen funcionamiento de los mercados ("market-preserving federalism"). El federalismo preservador del mercado genera incentivos para que los GSN inviertan sus recursos en forma eficiente para mejorar su posición competitiva (Qian & Weingast, 1997; Weingast, 1995, 2009). Una combinación de estos argumentos reforzó la importancia de la autonomía fiscal de los GSN y provocó un cambio en las políticas sugeridas para la asignación de gastos y recursos. La secuencia para organizar la estructura vertical del sector público cambia: primero se asignan los gastos y luego los impuestos con la finalidad de lograr una restricción presupuestaria fuerte. El punto clave en esta visión es que para que los GSN provean la cantidad eficiente de los bienes públicos subnacionales es necesario que recauden sus propios impuestos. Cuáles son los impuestos son los más adecuados es un tema de gran complejidad (Bird, 2010).

Aspectos distributivos regionales

En general, los GSN tienen jurisdicción no sólo sobre grupos de personas con preferencias distintas sino también sobre territorios con distintas bases imponibles y distintos costos de provisión de los servicios públicos. Existen regiones ricas y pobres, con costos de provisión relativamente altos y bajos. Estos dos hechos pueden originar migraciones ineficientes (inducidas fiscalmente) si es que no se corrigen (vía transferencias intergubernamentales) de modo de igualar los residuos fiscales (Buchanan, 1950). Además de este argumento de eficiencia económica para la igualación de residuos fiscales, existen las cláusulas constitucionales y/o legales que establecen el principio de igualdad de oportunidades o igualdad de provisión de ciertos bienes públicos subnacionales. Por estas dos razones, las transferencias intergubernamentales tienen también la finalidad de compensar los desequilibrios fiscales horizontales (entre gobiernos subnacionales).

Para analizar la existencia y la intensidad de las políticas distributivas regionales en el marco de las finanzas públicas subnacionales, se utilizan modelos simples de elasticidades de ingresos y gastos de los GSN respecto al Producto Bruto Geográfico (PBG) como proxy del ingreso; en estos modelos simples se supone que la diferencia entre los gastos y los recursos propios se cubren con transferencias. El test empírico consiste en comparar la elasticidad-ingreso del gasto público de los GSN, con la correspondiente elasticidad-ingreso de sus recursos propios (Bahl & Wallace, 2003). Si los bienes provistos por los GSN son normales o superiores, la elasticidad-ingreso del gasto público será positiva. En general, también será positiva la elasticidad-ingreso de los recursos propios. La comparación de las elasticidades-ingreso y gasto provee un test sobre la existencia de políticas de igualación: si la elasticidad-ingreso del gasto es menor que la de los recursos propios es un indicador de existencia de un mecanismo de igualación fiscal regional. O sea, en los GSN con mayor ingreso per cápita, el gasto aumenta menos que sus recursos propios, ya que reciben menos transferencias que aquellos de menor ingreso per cápita. La diferencia entre las elasticidades--ingreso de los gastos y los recursos indica la intensidad de la política de igualación regional.

En un segundo ejercicio, con el fin de analizar el régimen de transferencias y observar su monto total y distribución entre jurisdicciones, se calcula la relación entre la transferencia recibida por cada GSN (el destino) y el aporte realizado para financiarlas (el origen).

Políticas fiscales alternativas. Impacto regional en distintos escenarios de descentralización y autonomía fiscal

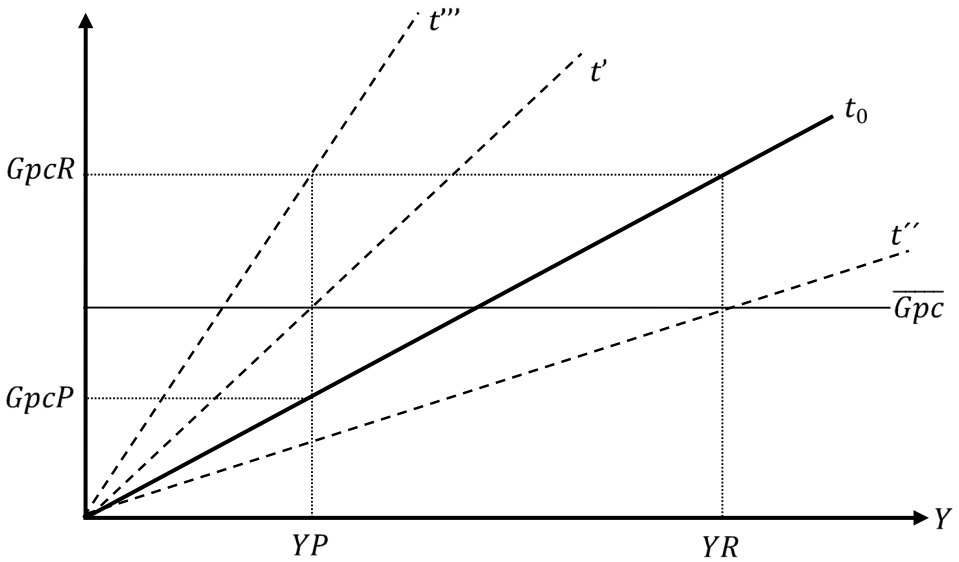
Desde la perspectiva de las finanzas públicas comparadas, es posible analizar las siguientes cuestiones: i) si existen diferencias en cuanto a la disponibilidad de bienes públicos entre las jurisdicciones que se traduzcan en desigualdad territorial de oportunidades; ii) cuáles son las diferencias de recursos propios (debidas a diferentes bases imponibles, alícuotas y esfuerzo de administración tributaria) y en cuánto limitan el nivel de gastos; iii) si las transferencias compensan y en qué medida las diferencias de recursos propios; y iv) cuál es la correspondencia fiscal de cada jurisdicción. Para responder a estas preguntas se requiere construir escenarios cuyos resultados son útiles para el diseño, evaluación e instrumentación de políticas públicas.

En el escenario de autonomía total, cada gobierno debe igualar el gasto total con sus recursos propios. En este caso, en presencia de disparidades regionales de ingresos, se producen distintas disponibilidades de bienes públicos subnacionales -medidos con el gasto público- en cada jurisdicción y/o diferencias en los niveles de presión tributaria. La Figura 1 ilustra esta situación. En el eje vertical se mide el gasto per cápita y en el eje horizontal el ingreso per cápita. Si la alícuota es t0 y no hay transferencias intergubernamentales la jurisdicción rica (R) tendrá un gasto per cápita superior al de la región pobre (P) – cantidades GpcR y GpcP. Si la jurisdicción P desea obtener el mismo nivel de gasto que la región R (GpcR) debe aumentar la presión tributaria hasta $t'''>t_0$. Esto resulta en un trato diferente a las per-

sonas según la jurisdicción en la que vivan. El escenario de autonomía total puede ser defendido porque incentiva la asignación eficiente de recursos (Bird, 2001): las jurisdicciones que reciben el beneficio del gasto cargan con el costo y la responsabilidad de gastar coincide con la de recaudar. El principal problema se origina en el hecho de que, como las regiones difieren en su capacidad tributaria, las ricas dispondrán de más bienes públicos que las pobres con la misma presión tributaria, o menor presión tributaria para obtener un nivel dado de gasto público.

Por esta razón la autonomía total no es un objetivo aceptado en forma pura. En las teorías de segunda generación del federalismo fiscal se propone que la igualdad entre los recursos propios y los gastos sea el objetivo de política para las jurisdicciones más ricas; para el resto de las jurisdicciones serán necesarias transferencias de igualación (Bird, 2010). Un punto interesante en este enfoque es que hay jurisdicciones, las más ricas, que no reciben transferencias (como sucede, p.ej. en Alemania y en el caso de las municipalidades en Chile). En la mayoría de los regímenes vigentes en el mundo todas las jurisdicciones reciben transferencias.

Figura 1. Incidencia regional de distintos escenarios de descentralización y autonomía fiscal



Una variante del caso anterior es la política de igualdad de la presión tributaria que se fundamenta en la necesidad de evitar la competencia tributaria (Break, 1967; Genschel & Schwartz, 2011). Se supone que la base imponible en todas las jurisdicciones depende negativamente de su alícuota y positivamente de la alícuota del resto. Para atraer base imponible una jurisdicción disminuye su alícuota; lo mismo hará el resto de las jurisdicciones. El resultado será menor recaudación en todas y, por consiguiente, una tendencia a una provisión subóptima de bienes. En Tiebout (1956), en cambio, se visualiza la competencia interjurisdiccional como forma de alcanzar una solución eficiente. Desde otro punto de vista, la competencia tributaria es alentada por Brennan y Buchanan (1977) como medio de control del tamaño del gasto.

Una alternativa resulta cuando las dos jurisdicciones deben igualar la provisión de bienes públicos per cápita en un nivel fijado por el gobierno central $(\overline{Gpc})$ con el objetivo de igualar oportunidades (escenario de igualdad de gasto per cápita). Si no existen transferencias intergubernamentales la jurisdicción P debe fijar una alícuota mayor que la jurisdicción R (t´vs t´´ en la Figura 1). En este caso, la igualdad de gasto público per cápita se logra al costo de un diferente trato impositivo en cada jurisdicción. El objetivo de igualdad de gasto per cápita en todas las jurisdicciones se fundamenta en que todas ellas dispongan de una canasta de bienes básicos o primarios. Una cuestión importante en este caso es seleccionar los bienes que componen esa canasta (Oakland, 1994); p. ej., la atención básica de la salud y la educación básica son bienes que todos los habitantes deberían recibir con independencia de su lugar de residencia. La variedad de bienes aumenta con el tamaño de la población que permite cubrir los costos fijos y variables (es el efecto “zoo” de Oates, 1988).

Finalmente se supone un escenario de centralización tributaria en el que el gasto es financiado sólo con transferencias (los RP son iguales a cero). La política de financiar los gastos subnacionales totalmente con transferencias se fundamenta en que los costos de eficiencia de los tributos subnacionales son mayores que los de los nacionales debido a la mayor movilidad de las bases tributarias a nivel subnacional (Brueckner, 2004). Con la centralización tributaria total se evitarían esos costos, pero aparecerían los problemas de generar incentivos para la irresponsabilidad fiscal de los gobiernos subnacionales y de control macroeconómico (debido a la restricción presupuestaria blanda).

CUANTIFICACIONES Y ESTIMACIONES

Descentralización Fiscal

La teoría fiscal se desarrolló, desde sus comienzos y por largo tiempo, en contextos de gobiernos unitarios. La pregunta más importante siempre fue y es quién, entre el gobierno y el sector privado, hace qué; o sea, la línea divisoria entre dos mecanismos de asignación de recursos, el mercado y la planificación. El indicador empírico utilizado para medir la importancia relativa del sector público es el gasto público (y/o los recursos públicos) normalizado por la población y/o por el Producto Interno Bruto (PIB) de la economía. Una extensa literatura se dedicó a explicar esa relación y aparecieron en es-

cena, entre otros factores, la ley de Wagner, la enfermedad de los costos de Baumol, la complementariedad o sustitución entre los bienes, y la estructura de edades de la población. Estos factores solo explicaron una parte del tamaño relativo del sector público lo que llevó a incorporar variables políticas e institucionales. En una segunda etapa se dejó de considerar al sector público como una estructura monolítica y, dado un tamaño del sector consolidado con relación al PIB, se incluyeron preguntas relacionadas con la estructura vertical: ¿Quién hace qué?, ¿Quién recauda qué?, ¿Cómo se coordinan las actividades? En términos de medición la variable anterior se complementó con la relación entre el gasto (recursos) público subnacional y el gasto público (recursos públicos) consolidado, y se estudiaron empíricamente los determinantes de la descentralización. En una tercera etapa, a las medidas anteriores se agregó la relación entre el gasto (recursos) público municipal y el gasto (recursos) público subnacional, o sea, la descentralización dentro del sector subnacional. El impulso para la mayor atención prestada a los gobiernos municipales vino dado por las demandas de democratización, para escapar al centralismo en las decisiones políticas y fiscales. En esta Sección se cuantifican los indicadores de descentralización fiscal y se los relacionan con variables demográficas y económicas. A tal fin, se utilizan datos fiscales de estados y municipios para el periodo 2000-2012, tomados de la ejecución presupuestaria publicada del Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda (www.tesouro.fazenda.gov.br/), el Portal Meu municipio (https://meumunicipio.org.br) y Banco Interamericano de Desarrollo (BID). También se recurre a datos de población y producto bruto geográfico publicado por el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística. Los recursos propios de cada estado o municipio se definen como todos los recursos corrientes y de capital recaudados por dicha jurisdicción, comprendiendo recursos tributarios, (impuestos y tasas y contribuciones por mejoras), contribuciones sociales y económicas, recursos patrimoniales, agropecuarios, industriales y de servicios y otros no tributarios (multas y otros conceptos), más recursos de capital, sin considerar ingresos por uso del crédito. Las transferencias recibidas por estados y municipios se consideran como el total de transferencias percibidas (de la Unión, los estados y las multigubernamentales) deduciendo las afectaciones para FUNDEB. Por su parte, los gastos se consideran netos de las amortizaciones de la deuda.

i) Descentralización de los gastos y los ingresos públicos

Las unidades del sector público de Brasil se representan como una pirámide con un gobierno central en la cúspide, seguido de 26 gobiernos estatales y más de 5.500 municipalidades en la base. La división de gastos y recursos entre esos niveles de gobierno luce como una pirámide invertida, especialmente para los recursos propios (68,8 % del total en cabeza del gobierno central, 25 % los estados y 6,1 % las municipalidades); la distribución de los gastos es 48,5 %, 28,7 % y 22,9 % respectivamente. La estructura del sector subnacional (variables fiscales municipales/variables subnacionales) muestra a las municipalidades participando con el 44 % de los gastos y con el 19,6 % de los recursos (Tabla 1, año 2012).

Tabla 1. Estructura fiscal vertical de Brasil 2012

Nivel de gobierno	En millones de $R		Part. %		En % del PIB		En $R per cápita	
	Recursos	Gastos	Recursos	Gastos	Recursos	Gastos	Recursos	Gastos
Federal	1,188,952	827,432	68.8	48.5	27.1	18.8	5,967	4,153
Estadual	432,466	489,185	25.0	28.7	9.8	11.1	2,171	2,455
Municipal	105,727	390,058	6.1	22.9	2.4	8.9	531	1,958
Total	1,727,145	1,706,674	100.0	100.0	39.3	38.9	8,669	8,566

Fuente: elaboración propia en base a datos oficiales.

La evolución de los indicadores de descentralización revela un crecimiento de la participación de los gastos subnacionales. En particular, es notable el crecimiento de la participación de los gastos a nivel municipal. La mayor participación de los gastos municipales en el consolidado no ha sido acompañada de mayores recursos propios. Esto hace a las finanzas locales más dependientes de transferencias de los niveles superiores de gobierno.

ii) Grado de descentralización del sector subnacional por Estados.

Los estados no son un conjunto homogéneo en cuanto a su estructura vertical (Grin & Abruzzo, 2016). Las heterogeneidades son muy marcadas a nivel subnacional, tal como se resume en la Tabla 2.

Tabla 2. Gasto y recursos per cápita en los GSN intermedios, municipios y al nivel subnacional (2012). Promedio=100

Nivel de gobierno	Variable fiscal	Mínimo	Media	Máximo	Máx/Min	Desvío estándar	Coeficiente de variación
Estados	Gastos	54	100	194	3.6	41	0.41
Municipal		62	100	129	2.1	21	0.21
Subnacional		61	100	158	2.6	26	0.26
Estados	Recursos propios	72	100	206	2.8	39	0.39
Municipal		28	100	185	6.5	41	0.41
Subnacional		35	100	165	4.7	36	0.36

Una pregunta de interés es en qué medida la teoría de la descentralización fiscal puede explicar estas diferencias en el sector subnacional de gobierno. Partiendo del teorema de la descentralización de Oates (1977) y de los desarrollos de Oates (1985) y Wallis y Oates (1988), se indaga este punto. Se presentan estimaciones cross-section para cuatro años seleccionados (2003, 2006, 2009 y 2012, con 26 observaciones en cada uno) y para el pool de los trece años (338 observaciones), suponiendo que los coeficientes son homogéneos entre jurisdicciones y a lo largo del tiempo. El test de Ramsey sugiere

que en algunas de estas estimaciones hay variables omitidas, razón por la que se estimó un modelo de efectos fijos para captar la influencia de variables no observables (Tabla 3). Los comentarios en el texto se refieren a los resultados del modelo de efectos fijos salvo cuando se aclare lo contrario. La descentralización tanto de gastos como de recursos propios es mayor en los Estados con mayor población: la mayor importancia relativa de las municipalidades en los estados más poblados permite adaptar mejor la oferta a la demanda de bienes municipales a la vez que el costo se reparte en un grupo de mayor tamaño (economías de escala). El coeficiente del PBGpc es positivo y significativo para los gastos y los recursos propios. Los resultados se mantienen en las estimaciones cross-section excepto para la elasticidad gastos-PBG.

Tabla 3. Elasticidades estimadas para descentralización subnacional de gastos y recursos

Variable endógena	Elasticidad estimada	2003	2006	2009	2012	Coef. Homogéneos	Efectos fijos
Descentralización subnacional de gastos	Población	0.192***	0.185***	0.185***	0.200***	0.174***	0.558***
	-0.110*	-0.150**	-0.147**	-0.097	-0.013	0.073***	
PBGpc	-0.026	-0.003	-0.023	-0.038*	-0.021***		
Superficie							
Descentralización subnacional de recursos	Población	0.161***	0.140***	0.134***	0.105***	0.139***	0.679**
	0.093	0.164	0.120**	0.163***	0.134***	0.115**	
PBGpc							
Superficie	-0.039	-0.052	-0.061**	-0.072***	-0.052***		
Nro. De observaciones		26	26	26	26	338	338

* p<.1; ** p<.05; *** p<.01

Estos resultados son importantes para la política fiscal hacia el futuro. Si se prevé que las municipalidades tendrán una participación creciente dentro del sector público subnacional, la modernización y fortalecimiento municipal debería ocupar un lugar importante en la agenda de las políticas públicas. Algunos temas de esta agenda comprenden: i) El rediseño del financiamiento con recursos propios. La literatura sobre asignación de fuentes tributarias a cada nivel de gobierno brinda un conjunto de guías que deberían tenerse en cuenta en el rediseño (p.ej. Bird, 2010). Una recomendación de Bird es que para los gobiernos locales el principal impuesto es sobre la propiedad inmueble, complementado con un impuesto bien diseñado sobre las actividades económicas. Cabe agregar los impuestos sobre vehículos. Las teorías de segunda generación del federalismo aportan también una nueva visión al considerar que si el gobierno municipal se financia mayoritariamente con recursos propios tendrá incentivos para promover del desarrollo local ya que aumentará la base imponible municipal (capacidad tributaria); ii) El rediseño de los sistemas de transferencias (evitando crear incentivos que desalienten

el esfuerzo fiscal propio y/o que alienten la expansión excesiva del gasto). Las teorías de segunda generación consideran que las transferencias originan una restricción presupuestaria blanda que lleva a comportamiento fiscales no prudentes, razón por la cual proponen una visión de la asignación de recursos y gastos a los niveles subnacionales de gobierno distinta a la de las teorías de primera generación: primero determinar los gastos y luego asignar los recursos de modo de generar una restricción presupuestaria fuerte. Bird (2010) propone que las regiones más ricas se autofinancien; iii) La mejora en la eficiencia (reducción de costos) en la prestación de los servicios. Este es un campo importante y con relativamente pocos avances debido a las dificultades, sobre todo de tipo informativo. Entre las preguntas importantes a las que deberían dirigirse los esfuerzos están: qué relación existe entre necesidad de gasto y gasto per cápita; qué relación con las transferencias per cápita; qué relación existe entre los recursos propios y la capacidad tributaria.

Como parte del análisis econométrico, se realizó la estimación de los gastos y recursos propios per cápita a nivel subnacional con la población y el producto bruto per cápita (Tabla 4). Los resultados de estas estimaciones revelan que el gasto per cápita de los Estados, las municipalidades y el agregado subnacional aumentan con el tamaño de la población, siendo mayor el coeficiente correspondiente a las municipalidades. En consecuencia, a medida que aumenta la población aumenta la descentralización subnacional. Algo similar ocurre con los recursos propios. Resumiendo, las participaciones de las municipalidades en el gasto subnacional y en los recursos propios aumentan con el tamaño de la población. Los gastos y recursos propios de los estados, municipalidades y el total subnacional, se relacionan positivamente con el PBGpc, indicando que se trata de bienes “normales” y que los recursos propios aumentan con el PBGpc. Como ocurría con la población, los coeficientes de las municipalidades son mayores que los de los Estados de modo que la descentralización subnacional aumenta con el tamaño del PBG. Estos resultados indican, tal como resulta de la Tabla 4 que la descentralización fiscal subnacional es mayor en los Estados con mayor población y mayor PBG per cápita. Carvalho de Andrada Lima y Silveira Neto (2018) estudian el impacto de la creación de municipalidades en Brasil desde 1991 y concluyen que ha originado pérdida de economías de escala a lo que se agregan los comportamientos de rent-seeking.

Tabla 4. Elasticidades estimadas para gastos y recursos propios, en términos per cápita

Variable endógena	Nivel de gobierno	Elasticidad estimada	2003	2006	2009	2012	Coef. Homogéneos	Efectos fijos
Gastos per cápita	Estadual	Población	-0.199***	-0.241***	-0.252***	-0.226***	-0.243***	0.919***
		PBGpc	0.603***	0.593***	0.593***	0.581***	0.824***	0.994***
		Superficie	0.020	0.018	0.030	0.040	0.038***	
	Municipal	Población	0.040	0.003	0.010	0.040	-0.023	1.586***
		PBGpc	0.450***	0.371***	0.349***	0.427***	0.845***	1.137***
		Superficie	-0.047***	-0.017	-0.035*	-0.058***	-0.044***	
	Subnacional	Población	-0.151***	-0.182***	-0.174***	-0.160***	-0.197***	1.028***
		PBGpc	0.560***	0.521***	0.495***	0.524***	0.858***	1.064***
		Superficie	-0.020	-0.013	-0.012	-0.020	-0.023**	
Recursos propios per cápita	Estadual	Población	0.055	-0.003	0.012	-0.020	0.008	2.378***
		PBGpc	0.942***	0.869***	0.864***	0.883***	1.031***	0.898***
		Superficie	0.008	0.012	0.010	0.039*	0.030***	
	Municipal	Población	0.233***	0.156***	0.162***	0.101**	0.161***	3.204***
		PBGpc	1.127***	1.105***	1.077***	1.127***	1.252***	1.027***
		Superficie	-0.063**	-0.060**	-0.081***	-0.060***	-0.068***	
	Subnacional	Población	0.072	0.016	0.028	-0.004	0.022*	2.525***
		PBGpc	1.035***	0.941***	0.957***	0.964***	1.117***	0.912***
		Superficie	-0.024	-0.008	-0.020	0.012	-0.015*	0.919***
Nro. De observaciones			26	26	26	26	338	338

* p<.1; ** p<.05; *** p<.01

Autonomía fiscal subnacional

A nivel agregado (Estados más municipalidades) Brasil registra un 61 % de correspondencia fiscal (autonomía) para el año 2012; para los Estados es del 72,8 % y para las municipalidades del 27 % (Tabla 5). Hay margen para mejorar la correspondencia entre ingresos y gastos (la "conexión Wicksselliana"; Bird & Slack, 2014).

Tabla 5. Correspondencia fiscal. Por nivel de gobierno (en porcentaje)

Nivel de gobierno	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Promedio
Estadual	74.0	78.0	79.9	79.0	77.4	77.9	75.0	72.9	73.1	74.0	72.8	75.8
Municipal	30.9	30.8	28.5	29.2	27.3	27.4	25.9	25.6	26.1	26.4	27.1	27.7
Agregado subnacional	67.4	69.8	69.0	69.8	65.9	65.7	63.2	60.8	61.2	61.6	61.2	65.1

La correspondencia fiscal varía notablemente entre los estados y los municipios. La Tabla 6 presenta la correspondencia fiscal normalizada (promedio=100) para el año 2012. Hay Estados con correspondencia fiscal 65 % inferior al promedio y otros con valor 38 % superior; municipalidades entre 60 % y 20 %, respectivamente; para el agregado subnacional entre el 59 % inferior al promedio y 20 % superior.

Tabla 6. Correspondencia fiscal estadual, municipal y subnacional por país (2012). Promedio=100

Nivel de gobierno	Mínimo	Media	Máximo	Máx/Min	Desvío estándar	Coeficiente de variación
Estadual	35	100	138	4.0	28	0.28
Municipal	40	100	144	3.6	26	0.26
Subnacional	41	100	120	3.0	25	0.25

La correspondencia fiscal aumenta con la población a nivel subnacional, municipal y estadual: Las jurisdicciones más pobladas dependen menos de las transferencias. Los coeficientes del PBGpc son negativos indicando menor correspondencia fiscal en las jurisdicciones en las que el producto per cápita es mayor -explicado por las diferentes elasticidades de los ingresos y los gastos (Tabla 7).

Tabla 7. Elasticidades estimadas para la correspondencia fiscal

Nivel de gobierno	Elasticidad estimada	2003	2006	2009	2012	Coef. Homogéneos	Efectos fijos
Estadual	Población	0.255***	0.238***	0.263***	0.206***	0.251***	1.459***
	PBGpc	0.339***	0.276***	0.271***	0.303***	0.207***	-0.096**
	Superficie	-0.012	-0.006	-0.020	-0.001	-0.008	
Municipal	Población	0.192***	0.153***	0.151***	0.062**	0.184***	1.618***
	PBGpc	0.678***	0.734***	0.728***	0.700***	0.407***	-0.110**
	Superficie	-0.016	-0.043**	-0.046**	-0.002	-0.024**	
Subnacional	Población	0.223***	0.198***	0.202***	0.156***	0.219***	1.498***
	PBGpc	0.475***	0.420***	0.461***	0.440***	0.259***	-0.153***
	Superficie	-0.004	0.006	-0.008	0.032	0.007	1.459***
Nro. De observaciones		26	26	26	26	338	338

* p<.1; ** p<.05; *** p<.01

Aspectos distributivos regionales. Cuantificación de las disparidades fiscales horizontales

En esta sección se presentan los resultados de la cuantificación de las disparidades horizontales de los gastos, ingresos y transferencias.

Disparidades horizontales de gastos e ingresos en el nivel subnacional de gobierno

Se observan grandes disparidades horizontales del gasto per cápita en los Estados, municipalidades y en el agregado subnacional. La Tabla 3 muestra estas disparidades utilizando índices con relación al promedio nacional igual a cien. En los Estados se verifica que la relación entre los valores máximo y mínimo del gasto per cápita es de 3,6 veces. En los gobiernos municipales, la relación es de 2,1 veces. Estos resultados son importantes al evaluar la descentralización: el gasto público per cápita varía entre un 54 % menor al promedio y un 94 % superior al promedio a nivel de departamentos. Las diferencias son menores a nivel de municipalidades: entre 38 % inferior al promedio y 29 % superior. Una conclusión preliminar es que hay fuertes disparidades en el nivel de gastos per cápita, lo que puede originar desigualdad de oportunidades en cuanto al acceso a los bienes públicos subnacionales. Cabe aclarar que las diferencias en los gastos per cápita pueden resultar de diferencias en los costos de provisión y/o en la calidad de los bienes

También del lado de los recursos propios per cápita existen importantes disparidades medidas con relación al promedio (Tabla 3). A nivel de los Estados los recursos propios varían entre un 28 % inferior al promedio y un 106 % superior; en las municipalidades entre 72 % inferior y 85 % superior. La conclusión es que no existe igualdad en la generación de recursos propios per cápita, de modo que se requieren las transferencias de igualación desde niveles superiores de gobierno para lograr niveles similares de gasto per cápita.

Transferencias intergubernamentales

Las transferencias son el medio para compensar los desequilibrios fiscales horizontales. La Tabla 8 muestra las transferencias en términos per cápita recibidas por los Estados, las municipalidades y el agregado subnacional para el año 2012. En los Estados varían entre 52 % inferior al promedio y 441 % superior; en las municipalidades entre 31 % inferior y 31 % superior y para el agregado subnacional entre 33 % inferior y 204 % superior.

Tabla 8. Transferencias per cápita a GSN estadual, municipios y al nivel subnacional (2012). Promedio=100

Nivel de gobierno	Mínimo	Media	Máximo	Máx/Min	Desvío estándar	Coeficiente de variación
Estadual	48	100	541	11.3	541	5.41
Municipal	69	100	131	1.9	15	0.15
Subnacional	67	100	304	4.5	62	0.62

Dos preguntas de importancia relativas a las disparidades fiscales horizontales son: si existe igualdad de oportunidades entre los GSN en cuanto a la disponibilidad de bienes públicos (medidos con el gasto público) y si los recursos propios son similares entre gobiernos. Las respuestas han sido negativas. Una pregunta adicional que resulta de estos hallazgos es si las transferencias de los niveles centrales de gobierno compensan o amplifican las diferencias de recursos propios.

Relación entre transferencias intergubernamentales, población y producto bruto per cápita.

En Brasil existen transferencias entre la Unión y los Estados, la Unión y las Municipalidades y los Estados y las Municipalidades. La transferencia más importante para los Estados es el FPE (Fondo de participación de los Estados) que distribuye el 21,5 % del impuesto a la Renta (IR) y el impuesto a los productos industrializados (IPI); se distribuye en base a coeficientes fijos que reflejan criterios redistributivos. Las otras transferencias importantes son del FUNDEB y para pago de salarios en educación. Estas tres transferencias dan cuenta del 80 % del total. De la Unión a las Municipalidades el más importante es el Fondo de Participación Municipal que distribuye el 23,5 % del (IR) y del IPI; se distribuye por tipos de municipios y la variable más importante es la población. El FUNDEB es la segunda transferencia en importancia. Estas dos transferencias representan el 88 % del total. Entre los Estados y las Municipalidades la transferencia más importante es el ICMS: 25 % de lo recaudado, 75 % devolutivo y 25 % redistributivo y el FUNDEB. Entre las dos representan el 72 % del total de transferencias (para un análisis detallado ver Villela, Afonso y Calvo (2016). Escapa al objetivo de este trabajo el análisis en particular de cada uno de estos mecanismos de transferencia. En el análisis econométrico se utilizan como variables explicativas la población, la superficie y el PBGpc que se consideran representativos de las variables utilizadas como distribuidores (la población como indicador de demanda de bienes, la superficie indicadora de costos y el PBGpc indicador del ingreso de la jurisdicción. El signo de cada variable es una cuestión empírica dado que un mismo distribuidor tiene distintos efectos según el tipo de transferencia; por ejemplo, un signo positivo para el PBGpc puede interpretarse indicando el criterio devolutivo, pero como también existen distribuidores redistributivos ese signo podría compensarse o más que compensarse. Algo similar ocurre con los signos de las otras dos variables.

Se estimaron las elasticidades de las transferencias per cápita con la población y el PBGpc. El coeficiente de la población es

negativo para los Estados, positivo para las municipalidades y cero para el agregado (Tabla 9). Varios efectos que van en direcciones opuestas pueden explicar estos resultados: economías de escala (difusión de los costos fijos y variables), deseconomías de escala (costos de congestión, fragmentación), variedad de bienes (efecto "zoo" de Oates, 1988), y mejor aprovechamiento de la capacidad tributaria propia, entre otros. El coeficiente correspondiente al PBGpc es positivo para las tres jurisdicciones.

Tabla 9. Elasticidades estimadas para las transferencias per cápita.

Nivel de gobierno	Elasticidad estimada	2003	2006	2009	2012	Coef. Homogéneos	Efectos fijos
Estadual	Población	-0.574***	-0.503***	-0.472***	-0.402***	-0.569***	-1.643***
	PBGpc	-0.248*	-0.295**	-0.050	-0.169	0.365***	1.350***
	Superficie	-0.002	-0.033	0.003	0.013	0.034	
Municipal	Población	-0.037	-0.076*	-0.054	-0.009	-0.090***	1.650***
	PBGpc	0.257***	0.211***	0.188***	0.228***	0.716***	1.048***
	Superficie	0.001	0.000	-0.014	-0.041**	-0.025	
Subnacional	Población	-0.334***	-0.338***	-0.324***	-0.277***	-0.375***	-0.027
	PBGpc	-0.245	-0.129	-0.035	0.007	0.535***	1.219***
	Superficie	0.043	0.001	0.007	-0.052	-0.011	-1.643***
Nro. De observaciones		26	26	26	26	338	338

* p<.1; ** p<.05; *** p<.01

Transferencias e igualación fiscal

En la tabla 10 se comparan las elasticidades-PBG de los gastos y recursos propios como indicador de efecto igualador de las transferencias (Bahl & Wallace, 2003). Las estimaciones cross section sugieren la presencia de ese efecto aunque no se confirma con el modelo más adecuado de Efectos fijos –en el que los coeficientes son mayores para los gastos.

Tabla 10. Elasticidades ingreso estimadas por nivel de gobierno

Variables endógenas	2003	2006	2009	2012	Coef. Homogéneos	Efectos fijos
Estadual						
Gasto per cápita	0.603***	0.593***	0.593***	0.581***	0.824***	0.994***(2)
Recursos propios per cápita	0.942***	0.869***	0.864***	0.883***	1.031***	0.898***(1)
Municipal						
Gasto per cápita	0.450***	0.371***	0.349***	0.427***	0.845***	1.137***(1)
Recursos propios per cápita	1.127***	1.105***	1.077***	1.127***	1.252***	1.027***(2)
Subnacional						
Gasto per cápita	0.560***	0.521***	0.495***	0.524***	0.858***	1.064***(1)
Recursos propios per cápita	1.035***	0.941***	0.957***	0.964***	1.117***	0.912***(1)
Nro. De observaciones	26	26	26	26	338	338

(1) En base al test de Wald se rechaza la hipótesis nula de que el coeficiente es estadísticamente igual a 1 al 5 % de significatividad.

(2) En base al test de Wald no se rechaza la hipótesis nula de que el coeficiente es estadísticamente igual a 1 al 5 % de significatividad.

Una forma más adecuada de cuantificar el efecto igualador resulta de calcular la diferencia para cada jurisdicción entre las transferencias recibidas y el aporte realizado para su financiamiento, o sea, qué jurisdicciones "ganan" y cuales "pierden". Se utilizaron tres criterios para estimar el aporte de cada jurisdicción: i) que los recursos destinados a transferencias se recaudan territorialmente como los recursos propios de los Estados y de las Municipalidades; ii) que la recaudación es proporcional al PBG de cada jurisdicción; iii) que la recaudación resulta del promedio de PBG, los RP de los estados y la población (1/3 de ponderación cada uno). Los resultados de las estimaciones del aporte neto se presentan en la Tabla 11 y revelan la existencia de un mecanismo de igualación en las transferencias: con los tres criterios, el aporte neto aumenta con la población y con el PBG tanto para los Estados como para el conjunto subnacional.

Tabla 11. Aporte neto por niveles de gobierno. Semi-elasticidad respecto de población y PBGpc (2012)

Criterio	Nivel de gobierno	Población	PBG per cápita	R^2	Nro. Obs.
Aporte de cada nivel de gobierno distribuido en función de recursos propios	Estadual	662***	686***	0.604	27
	Municipal	169***	767***	0.800	26
	Subnacional	778***	1517***	0.739	27
Aporte de cada nivel de gobierno distribuido en función de PBG	Estadual	671***	798***	0.643	27
	Municipal	59	756***	0.821	26
	Subnacional	744***	1915***	0.739	27
Aporte de cada nivel de gobierno distribuido en función de población, PBG y recursos propios	Estadual	666***	544**	0.596	27
	Municipal	82*	403***	0.659	26
	Subnacional	751***	1243***	0.693	27

Alternativas de política. Impacto regional en distintos escenarios de descentralización y autonomía fiscal

Se calculan los efectos distributivos resultantes de diferentes políticas públicas de descentralización sobre las variables fiscales de los Estados, municipalidades y el agregado subnacional (Tabla 12). Se comparan los valores del índice de desigualdad de Gini (ponderado con población) resultantes para cada escenario de política con el comportamiento real observado. El ejercicio es simple ya que supone que ante un cambio de política, las variables se ajustan pasivamente según lo requerido por la política en cuestión. Los escenarios son:

(1) Autonomía total con el gasto igual a los recursos propios y transferencias iguales a cero. Este escenario permite observar lo que ocurriría con la distribución de los gastos, si existiese correspondencia fiscal media perfecta en todas las jurisdicciones. El resultado es un aumento en las disparidades de gasto per cápita. Para el agregado subnacional el coeficiente de Gini aumentaría de 0,14 a 0,24, para los Estados de 0,17 a 0,22 y para las municipalidades de 0,14 a 0,35. El resultado de este ejercicio era esperable dado que cada jurisdicción debe ajustar sus gastos a su restricción presupuestaria. El resultado revela que las transferencias cumplen un rol de nivelación de los gastos.

(2) Presión tributaria igual al promedio en todas las jurisdicciones, en cuyo caso el gasto es ajustado en función de las diferencias entre la presión tributaria de cada jurisdicción y la presión tributaria promedio, manteniendo las transferencias reales. A nivel agregado y de los departamentos aumentan entre uno y tres puntos porcentuales las desigualdades de recaudación propia, gasto per cápita y correspondencia fiscal. El aumento de la desigualdad de los RP se debe a que, por el cambio de política tributaria, las jurisdicciones con mayor PBGpc aumentan la presión tributaria y las de menor PBGpc la disminuyen. A nivel de municipalidades disminuye significativamente el Gini de la recaudación propia (10 puntos) y el de la correspondencia fiscal (7 puntos); también disminuye el del gasto en dos puntos porcentuales. En este caso las municipalidades con mayor PBGpc disminuyen su presión tributaria para llegar al promedio que es el objetivo de política y las de menor PBGpc la aumentan. Estos resultados son compatibles con las elasticidades-PBG estimadas.

(3) Gasto per cápita igual al promedio en todas las jurisdicciones, manteniendo las transferencias reales y ajustando el presupuesto con variaciones de la presión tributaria. En este escenario se incrementa muy significativamente la desigualdad de la presión tributaria y disminuye también significativamente la diferencia de recaudación per cápita. Varias combinaciones de la situación fiscal y del PBG de las jurisdicciones pueden dar lugar a este resultado.

(4) Transferencias per cápita iguales al promedio, con el gasto financiado solo con transferencias. En este caso extremo, se logra la igualdad en todos los niveles de gobierno, pero con grandes diferencias en el nivel absoluto del gasto per cápita comparado con la situación real.

Tabla 12. Indicador de GINI para distintas alternativas de distribución regional (2012)

Estados	Variables fiscales	Brasil		
		Departamentos	Municipios	Nivel Subnacional
Situación real	Rec. propios per cápita	0.22	0.35	0.24
	Transf. Per cápita	0.18	0.07	0.10
	Presión tributaria	0.06	0.12	0.05
	Gasto per cápita	0.17	0.14	0.14
	Correspondencia fiscal	0.11	0.23	0.13
Autonomía total (1)	Rec. propios per cápita	0.22	0.35	0.24
	Transf. Per cápita			
	Presión tributaria	0.06	0.12	0.05
	Gasto per cápita	0.22	0.35	0.24
	Correspondencia fiscal	0.00	0.00	0.00
Igual presión tributaria (2)	Rec. propios per cápita	0.26	0.25	0.26
	Transf. Per cápita	0.18	0.07	0.10
	Presión tributaria	0.00	0.00	0.00
	Gasto per cápita	0.20	0.12	0.15
	Correspondencia fiscal	0.12	0.16	0.14
Igual gasto per cápita (3)	Rec. propios per cápita	0.08	0.20	0.07
	Transf. Per cápita	0.18	0.07	0.10
	Presión tributaria	0.26	0.39	0.25
	Gasto per cápita	0.00	0.00	0.00
	Correspondencia fiscal	0.08	0.20	0.07

(1) Se simula un escenario donde el gasto total es igual a los recursos propios totales.

(2) el gasto público es ajustado en función de las diferencias entre la presión tributaria de cada jurisdicción y la presión tributaria promedio.

(3) la presión tributaria es ajustada en función de las diferencias entre el gasto per cápita de cada jurisdicción y el gasto per cápita promedio.

CONCLUSIONES

Brasil presenta descentralización asimétrica de gastos y recursos con desequilibrio vertical, que es particularmente importante en el nivel municipal. También es importante el grado de descentralización fiscal subnacional (gastos y recursos municipales/gastos y recursos subnacionales). La estructura vertical es muy heterogénea entre los Estados.

La descentralización subnacional, tanto de gastos como de recursos propios, es mayor en los Estados con mayor población: la mayor importancia relativa de las municipalidades en los estados más poblados permite adaptar mejor la oferta a la demanda de bienes municipales a la vez que el costo se reparte en un grupo de mayor tamaño (economías de escala). El coeficiente del PBGpc es positivo y significativo para los gastos y los recursos propios: en los estados con mayor PBGpc los recursos propios están más descentralizados. Estos resultados pueden

ser importantes para la política fiscal hacia el futuro. Si se prevé que las municipalidades tendrán una participación creciente dentro del sector público subnacional, la modernización y fortalecimiento municipal debería ocupar un lugar importante en la agenda de las políticas públicas.

El gasto per cápita de los Estados, las municipalidades y el agregado subnacional aumentan con el tamaño de la población, siendo mayor el coeficiente correspondiente a las municipalidades. Algo similar ocurre con los recursos propios. Los gastos y recursos propios de los estados, municipalidades y el total subnacional, se relacionan positivamente con el PBGpc, indicando que se trata de bienes "normales" y que los recursos propios aumentan con el PBGpc. Como ocurría con la población, los coeficientes de las municipalidades son mayores que los de los Estados.

Existen grandes disparidades horizontales en cuanto a gastos y recursos propios. Esto implica que no existe igualdad en cuanto a la disponibilidad de bienes públicos subnacionales (medida utilizando el gasto).

La autonomía (correspondencia) fiscal varía entre los GSN intermedios y las municipalidades. Para el año 2012 la relación entre los valores máximo y mínimo de la correspondencia fiscal normalizada fue, a nivel de los GSN intermedios, de 4 veces y para los municipios de 6,6 veces.

Dada la amplia heterogeneidad entre los GSN intermedios y municipales en cada país, es recomendable que en el diseño e implementación de las políticas fiscales subnacionales se adapte a las particularidades de cada unidad territorial evitando generalizar políticas públicas por nivel de gobierno.

En base a la información presupuestaria, comparando las elasticidades-PBG de los gastos y los recursos propios subnacionales, las estimaciones cross section sugieren un rol igualador de las transferencias que no se verifica en el modelo de efectos fijos. Una forma más adecuada de cuantificar el efecto igualador resulta de calcular la diferencia entre las transferencias recibidas y el aporte realizado para su financiamiento. El aporte neto es mayor cuanto mayor el PBGpc de las jurisdicciones de modo que se verifica la presencia del efecto igualador.

Se calcularon los efectos de políticas fiscales alternativas sobre las variables fiscales de los GSN. Una política de autonomía total, ceteris paribus, implicaría un importante aumento de las disparidades de gasto per cápita. La aplicación de una política de igualación de la presión tributaria en todas las jurisdicciones tendría impactos diferenciales en los estados y las municipalidades; en los departamentos aumentarían las diferencias en recursos propios y gastos en tanto que en las municipalidades disminuirían. Por otro lado, si el objetivo de la política fuera igualar el gasto per cápita con transferencias constantes, se incrementaría en forma importante la desigualdad observada en la presión tributaria. Finalmente, si las transferencias fueran el único medio de financiamiento y se distribuyeran en base a la población (igual per cápita) se lograría la igualación, pero con niveles absolutos de gasto per cápita que difieren notablemente de la situación real. Estas simulaciones revelan "trade-offs" entre objetivos ya que lograr la igualdad horizontal en una dimensión lleva a incrementar la

desigualdad en otras planteando un desafío para el diseño de políticas.

Las cuantificaciones y estimaciones pueden ser de utilidad al momento de diseñar y evaluar políticas para el sector subnacional. Las políticas deben comprender gastos, recursos propios y transferencias, considerando los conflictos entre los objetivos de eficiencia y equidad y el efecto sobre los incentivos, la solvencia y la sostenibilidad fiscal. El avance de la descentralización subnacional debe también enfrentar condicionantes de tipo político (del mismo modo que el gobierno nacional interfiere en los gobiernos subnacionales, éstos interfieren en las municipalidades) como las ilustradas, entre otros, en los trabajos de Gomes (2012), Rezende (2016) y Carvalho y Silveira Neto (2018).

Algunas limitaciones del trabajo deben tenerse en cuenta. Una es que utiliza datos agregados para las variables fiscales (gastos, recursos propios y transferencias) lo que oculta que los componentes pueden tener comportamientos distintos. A modo de ejemplo, no todos los gastos (y lo mismo con los recursos propios y las transferencias) tienen el mismo efecto sobre la equidad regional. Del mismo modo se trabajó con el universo de municipalidades y estados que son un conjunto muy heterogéneo, pudiendo resultar que las variables fiscales se comporten de manera distinta según las características socio-económicas y demográficas de esas jurisdicciones. La metodología de la investigación consistió, en este punto, en controlar las heterogeneidades con las variables población, superficie y PBGpc. Se utilizó también el modelo econométrico de Efectos Fijos para controlar por las heterogeneidades no observables de cada jurisdicción. Queda para la agenda de investigación avanzar en análisis desagregados que brindarán resultados adicionales a los presentados en este trabajo que, pese a las limitaciones, es de utilidad para diseñar y evaluar políticas sobre descentralización.

REFERENCIAS

Afonso, J. R., & J. Serra. (2007). El federalismo fiscal en Brasil: Una visión panorámica. *Revista CEPAL*, (91), 29-52.

Bahl R., & S. Wallace. (2003). Fiscal decentralization: The provincial-local dimension. In J. Martinez-Vázquez & J. Alm. (Eds.), *Public finance in developing and transitional countries* (pp. 5-34). E. Elgart.

Bell, D. (1987). The world and the United States in 2013. *Daedalus*, 116(3), 1-31.

Bird, R. M. (2001). Setting the stage: Municipal and intergovernmental finance. In M. E. Freire & R. E. Stern (Eds.), *The challenge of urban governance* (pp. 113-128). World Bank Institute. USA.

Bird, R. M. (2010). *Subnational taxation in developing countries*. Policy Research Working Paper 5450, The World Bank.

Bird, R. M., & Slack, E. (2014). Local taxes and local expenditures in developing countries: Strengthening the Wicksellian connection. *Public Administration and Development*, 34(5), 359-369. doi:10.1002/pad.1695.

Brennan, G., & Buchanan J. M. (1977). Towards a tax constitution for Leviathan. *Journal of Public Economics*, 8(3), 255-273. doi:10.1016/0047-2727(77)90001-9

Brueckner, J. K. (2004). Fiscal decentralization with distortionary taxation: Tiebout vs. tax competition. *International Tax and Public Finance*, 11(2), 133-153. doi:10.1023/B:ITAX.0000011397.47855.7c

Buchanan, J. (1950). Federalism and fiscal equity. *American Economic Review*, 40(4), 583-599.

Carvalho de Andrada Lima, R., & da Mota Silveira Neto, R. (2018). Secession of municipalities and economies of scale: Evidence from Brazil. *Journal of Regional Science,* 58(1), 159-180. doi:10.1111/jors.12348

Courchene, T. J. (1993). Glocalization, institutional evolution, and the Australian Federation. In B. Calligan (Ed.), *Federalism and the economy: International, National and State issues.* Federalism Research Center, Australian National University.

Genschel, P., & Schwartz, P. (2011). Tax competition: A literature review. *Socio-Economic Review*, 9(2), 339-370. doi:10.1093/ser/mwr004

Gomes, S. (2012). Fiscal powers to subnational governments: Reassessing the concept of fiscal autonomy. *Regional & Federal Studies*, 22(4), 387-406. doi:10.1080/13597566.2012.679849

Grin, E. J. & Abrucio, F. L. (2016). Facetas del federalismo en Brasil: descentralización, recentralización y los desafíos de la cooperación intergubernamental. *Revista Iberoamericana de Gobierno Local*, Artículo de Divulgación, No 11. (11).

Oakland, W. H. (1994). Recognizing and correcting for fiscal disparities. In J. E. Anderson (Ed.), *Fiscal equalization for state and local government finance* (pp. 1-19). Westport: Praeger.

Oates, W. E. (1972). *Fiscal Federalism*, Harcourt Brace Jovanovich, Inc. Versión en español del Instituto de Administración Local, Madrid, 1977, con el título Federalismo Fiscal.

Oates, W. E. (1985). Searching for Leviathan: An empirical study. *American Economic Review*, 75(4), 748-757.

Oates, W. E. (1988). On the measurement of congestion in the provision of local public goods. *Journal of Urban Economics*, 24(1), 85-94. doi:10.1016/0094-1190(88)90048-4.

Oates, W. E. (2005). Toward a second-generation theory of fiscal federalism. *International Tax and Public Finance*, 12(4), 349-373. doi:10.1007/s10797-005-1619-9.

Porto, A., Pineda Mannheim, C., & Eguino, H. (2018). *Descentralización y autonomía fiscal en América Latina: Panorama comparado de Brasil, Colombia, México y Perú*. Documento para Discusión No IDB-DP-557.

Qian, Y., & Weingast, B. R. (1997). Federalism as a commitment to preserving market incentives. *The Journal of Economic Perspectives*, 11(4), 83-92.

Rezende, F. (2016). *Conflitos Federativos*, Ed. Fórum, Belo Horizonte, Brasil.

Tiebout, C. M. (1956). A pure theory of local expenditures. *Journal of Political Economy*, 64(5), 416-424.

Villela, L., Afonso, J. R., & Calvo, A. (2016). Transferencias intergubernamentales en Brasil. *Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional*, 8(14), 60-78.

Wallis, J., & Oates, W. E. (1988). Decentralization in the public sector: An empirical study of State and Local government. In H. Rosen (Ed), *Fiscal Federalism. Quantitative Studies* (pp. 5-32). Chicago, IL: University of Chicago Press.

Weingast, B. R. (1995). The economic rol of political institutions: Market preserving federalism and economic growth. *Journal of Law, Economics and Organization*, 11(1), 1-31.

Weingast, B. R. (2009). Second generation fiscal federalism: The implications of fiscal incentives. *Journal of Urban Economics*, 65(3), 279-293. doi:10.1016/j.jue.2008.12.005.