ANTECEDENTES DA INOVAÇÃO NO SETOR PÚBLICO BRASILEIRO: UM ESTUDO EM UM NÚCLEO DE INOVAÇÃO TECNOLÓGICA

Antecedents of innovation in the Brazilian public sector: A study in a Nucleus of Technological Innovation

Antecedentes de la Innovación en el sector público brasilero: Un estudio en un Núcleo de Innovación Tecnológica

RESUMO

O objetivo deste trabalho é verificar os antecedentes da inovação em Núcleos de Inovação Tecnológica (NITs). O que motivou essa investigação foi a escassez de pesquisas sobre os antecedentes da inovação no setor público brasileiro e, em especial, em órgãos que atuam como agentes de inovação, como os NITs. A fundamentação teórica adotada é a literatura sobre os antecedentes da inovação no setor público. A metodologia é qualitativa, e os dados foram coletados por meio de entrevistas semiestruturadas com sete trabalhadores de um NIT, localizado na região Nordeste do Brasil. Foi realizada análise de conteúdo, que contou com auxílio do *software* NVivo11®. Os resultados revelam que "características da inovação" atua como o principal antecedente-facilitador da inovação nos NITs, enquanto "antecedentes organizacionais" atua como o principal antecedente-barreira. Os resultados desta pesquisa podem ser utilizados para fundamentar outros estudos sobre inovação, compreender as particularidades da inovação no setor público brasileiro e formular políticas públicas que promovam a inovação.

PALAVRAS-CHAVE: Inovação, setor público, antecedentes da inovação, facilitadores e barreiras, núcleo de inovação tecnológica.

Rômulo Andrade de Souza Neto[1]
romuloandrade@ufrn.edu.br
ORCID: 0000-0003-1810-939X

Gabriela Figueiredo Dias[1]
gabrielafigr.dias@gmail.com
ORCID: 0000-0003-1912-5148

Hironobu Sano[1]
hiro.sano@gmail.com
ORCID: 0000-0002-4955-8895

Rochelle Barbosa Andrade de Sousa Medeiros[1]
rochellebas@hotmail.com
ORCID: 0000-0001-5468-7782

1. Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, RN, Brasil.

Submetido 29.06.2018. Aprovado 10.07.2019

Avaliado pelo processo de *double blind review*

DOI: http://dx.doi.org/10.12660/cgpc.v24n79.75637

Esta obra está submetida a uma licença Creative Commons

ABSTRACT

The aim of this article is to verify the antecedents to the adoption of innovation in the Nucleus of Technological Innovation (NITs). The motivation of this research was the lack of studies on the antecedents of innovation in the Brazilian public sector and, specially, in public innovation agents, such as NITs. The theoretical framework adopted was the literature on the antecedents of innovation in the public sector (drivers and barriers). The methodology is qualitative and data collection occurred by semi-structured interviews with seven workers of a NIT located in the Northeast region of Brazil. The analysis was conducted with Content Analysis and had the support of NVivo11® software. The results reveal that "innovation characteristics" is the main antecedent-driver of innovation in NITs, while "organizational antecedents" is the main antecedent-barrier. The results of this research can be used to base other studies on innovation, to understand the particularities of innovation in the Brazilian public sector and to develop public policies to promote innovation.

KEYWORDS: *Innovation, public sector, antecedents of innovation, drivers and barriers, nucleus of technological innovation.*

RESUMEN

El objetivo de este artículo es verificar los antecedentes de la adopción de la innovación en Núcleo de Innovación Tecnológica (NITs). Lo que motivo fue la falta de investigación sobre los antecedentes de innovación en el sector público brasileño y, especialmente, en agentes de innovación pública, como los NITs. El marco teórico adoptado fue la literatura sobre los antecedentes de la innovación en el sector público (facilitadores y barreras). La investigación es cualitativa, y la recolección de dados se realizó por entrevistas semiestructuradas con siete empleados de un NIT, situado en el Noreste de Brasil. El análisis fue realizada por Análisis de Contenido y contó con la ayuda del software NVivo11®. Los resultados revelan que las "características de la innovación" es el principal antecedente-facilitador de la innovación en NITs, y "antecedentes de la organización" es el principal antecedente-barrera. Esta investigación puede utilizarse para basar investigaciónes sobre la innovación, comprender las particularidades de la innovación en el sector público brasileño y formular políticas públicas que promuevan la innovación.

PALABRAS CLAVE: *Innovación, sector público, antecedentes de la innovación, facilitadores y barreras, núcleo de innovación tecnológica.*

INTRODUÇÃO

A inovação no setor público pode ser definida como o conjunto de serviços, produtos, processos ou métodos melhorados, que são considerados novos para o órgão adotante (Bloch, 2011). Sua adoção permite que os órgãos públicos realizem várias melhorias, como o aperfeiçoamento dos serviços oferecidos aos cidadãos (Damanpour & Schneider, 2009) e a otimização de recursos (Vigoda-Gadot, Shosam, Schwabsky, & Ruvio, 2008). Em razão dessas melhorias, a literatura tem sugerido o estudo dos antecedentes da adoção de inovações, que são os fatores que impulsionam (facilitadores) ou que dificultam (barreiras) sua implantação, para compreender e estimular a prática (Vries, Bekkers, & Tummers, 2016).

Apesar das sugestões da literatura, poucos estudos investigaram os antecedentes da inovação no setor público brasileiro (Brandão & Bruno-Faria, 2013; Carneiro & Resende, 2017; Castro, Isidro-Filho, Menelau, & Fernandes, 2017; Costa, Gomes, & Teixeira, 2018; Teixeira & Rêgo, 2017). Esses poucos estudos, por sua vez, possuem limitações teórico-metodológicas significativas, como a ausência de um *framework* teórico adequado às particularidades do setor (Teixeira & Rêgo, 2017) e a carência de dados primários (Castro et al., 2017; Costa et al., 2018). Assim, há uma lacuna na literatura quanto a pesquisas teórico-empíricas sobre os antecedentes da inovação no setor público brasileiro.

Em meio a lacuna identificada, um contexto especialmente relevante para estudar a inovação no setor público brasileiro são os Núcleos de Inovação Tecnológica (NITs) – os NITs são os órgãos públicos constituídos por uma ou mais Instituições Científicas e Tecnológicas (ICT) com a finalidade de gerir sua política de inovação (Decreto nº 5.563, 2005). A relevância dos NITs é que eles atuam direta e progressivamente com a inovação no setor público brasileiro (Paranhos, Cataldo, & Pinto, 2018) e tem enfrentado dificuldade para executar as atividades esperadas (Coelho & Dias, 2016; Dias & Porto, 2014). A literatura reconhece essa relevância ao sugerir estudos nos NITs para compreender sua situação, identificar falhas e propor melhorias (Paranhos et al., 2018).

Diante do contexto apresentado, o presente artigo propõe-se a responder à seguinte questão de pesquisa: Quais os antecedentes da inovação em NITs? Para responder a tal questão, este artigo adota a classificação de Vries et al. (2016) para os antecedentes da inovação no setor público como fundamentação teórica e investiga o NIT de uma Instituição de Ensino Superior (IES) da região Nordeste. De modo geral, os resultados encontrados evidenciam que a necessidade e o custo são os antecedentes mais importantes para a adoção de inovações nos NITs, enquanto os antecedentes organizacionais são a principal barreira.

A estrutura deste artigo está organizada em cinco seções: a primeira é esta introdução, que contextualiza e apresenta a questão da pesquisa; a segunda apresenta a fundamentação teórica; a terceira caracteriza e descreve os procedimentos metodológicos adotados; a quarta apresenta e interpreta os resultados encontrados; e, por fim, a quinta seção é a conclusão, que resume os principais resultados encontrados na pesquisa, aponta as contribuições, limitações e sugere estudos futuros.

INOVAÇÃO: DEFINIÇÃO, ANTECEDENTES E TIPOLOGIAS

A inovação é estudada em várias disciplinas, como Economia, Administração e Psicologia (Baregheh, Rowley, & Sambrook, 2009). Em cada disciplina, ela é abordada e conceituada a partir de uma perspectiva diferente; por exemplo, na Economia, a inovação é estudada pela perspectiva dos agentes/setores econômicos (efeitos na produtividade, lucratividade e crescimento), enquanto, na Administração, ela é estudada pela perspectiva organizacional (Damanpour & Schneider, 2006; Gopalakrishnan & Damanpour, 1997). Assim, existem várias definições de inovação disponíveis na literatura, variando de acordo com a perspectiva adotada no estudo.

Na perspectiva deste trabalho (administração pública), a inovação é definida como o conjunto de serviços, produtos, processos ou métodos melhorados, que são considerados novos pelo órgão público adotante (Bloch, 2011). A diferença entre inovação e mudança é que a mudança melhora a situação de trabalho de apenas uma pessoa, enquanto a inovação impacta a situação de mais de uma pessoa (Larsen, 1993). Ademais, a inovação deve ter sido implementada com sucesso no órgão para ser reconhecida como tal (Baregheh et al., 2009). Segundo Koch e Haukens (2005), a inovação no setor público pode incluir a fabricação de produtos e materiais, mas há uma maior frequência

da inovação no que se refere a prestação de serviços, mudanças organizacionais e desenvolvimento de políticas.

O formato da inovação pode ser classificado entre dois tipos: inovação de produto ou de processo (Gopalakrishnan & Damanpour, 1997). A inovação de produto são bens ou serviços novos – ou significativamente melhorados – introduzidos no mercado para o benefício dos consumidores e clientes e que são novos para o setor, organização ou subunidade (Crossan & Apaydin, 2010; Gopalakrishnan & Damanpour, 1997), enquanto a inovação de processos está relacionada à introdução de um novo método produtivo, uma nova abordagem de gestão ou novas tecnologias que são utilizadas para melhorar a produção e gestão, como dispositivos e *softwares* (Crossan & Apaydin, 2010; Gopalakrishnan & Damanpour, 1997). Entre esses formatos, esta pesquisa investiga inovações de processo.

A implementação de inovações recebe a influência de diversas variáveis e aspectos antecedentes e moderadores (Panizzon, Milan, & Toni, 2013; Vries et al., 2016). Tais aspectos podem exercer efeito positivo e/ou negativo, dependendo do contexto analisado. Os antecedentes que influenciam impulsionando o surgimento da inovação são chamados "facilitadores"; já os antecedentes que influenciam negativamente a inovação, limitando a sua implantação, são chamados "barreiras". Vries et al. (2016) realizaram uma revisão sistemática da literatura em periódicos de alto impacto e classificaram os antecedentes da inovação no setor público em quatro categorias: "antecedentes ambientais", "antecedentes organizacionais", "características da inovação" e "antecedentes individuais". O Quadro 1 apresenta as quatro categorias, suas definições e os seus antecedentes.

Quadro 1. Antecedentes da adoção da inovação no setor público

Categorias	Descrição	Antecedentes
Antecedentes ambientais	Antecedentes relacionados ao contexto específico em que a organização opera.	1. Pressões ambientais (mídias, demandas políticas e públicas);
		2. relações interorganizacionais e participação em *networks*;
		3. aspectos regulatórios;
		4. agências/organizações/estados compatíveis adotando a mesma inovação;
		5. competição com outras organizações; e
		6. outros.
Antecedentes organizacionais	Antecedentes que refletem os recursos estruturais e culturais da organização.	1. Recursos disponíveis (tempo, dinheiro e sistemas e tecnologia da informação);
		2. estilo de liderança;
		3. grau de aversão ao risco;
		4. incentivos e recompensas;
		5. conflitos;
		6. estrutura organizacional; e
		7. Outros.
Características da inovação	Antecedentes relacionados às características ou atributos-chave da inovação.	1. Facilidade de uso;
		2. vantagem relativa;
		3. compatibilidade;
		4. Testabilidade; e
		5. outros (exs.: custo, confiança, mutabilidade).
Antecedentes individuais	Antecedentes relacionados ao nível do indivíduo.	1. Autonomia do empregado (capacitação);
		2. posição organizacional (cargo, mobilidade);
		3. conhecimentos e habilidades do cargo (profissionalismo);
		4. criatividade (assumir risco, resolver problemas);
		5. aspectos demográficos (idade e sexo);
		6. comprometimento/satisfação com o trabalho;
		7. compartilhamento de perspectiva e normas;
		8. aceitação da inovação; e
		9. outros.

Fonte: Baseado em Vries, Bekkers e Tummers (2016).

No contexto brasileiro, poucas pesquisas investigaram os antecedentes facilitadores e barreiras da inovação no setor público, que são o foco deste trabalho. A maioria das pesquisas realizadas sobre o tema no Brasil destacam a forte influência dos antecedentes relacionados aos fatores políticos, estrutura burocrática e a liderança, que podem atuar como facilitador ou barreira a depender do contexto (Costa et al., 2018; Menelau et al., 2016; Teixeira & Rêgo, 2017). Em relação às barreiras, especificamente, as pesquisas destacam as limitações de recursos materiais, tecnológicos e recursos humanos (Castro et al., 2017). O Quadro 2, a seguir, apresenta informações sobre as sete pesquisas brasileiras sobre o tema que foram identificadas por meio de mapeamento sistemático da literatura.

Quadro 2. Pesquisas sobre os antecedentes da inovação no setor público brasileiro

#	Autor(es)	Instituição	Inovação	Resultado
1	Bloch e Balassiano (2000)	Secretarias da Saúde de municípios brasileiros	Não especifica	O estudo identificou que existe correlação entre o perfil dos gestores municipais e a inovação nos municípios. Também identificou uma correlação fraca entre o porte do município e a inovação.
2	Lima e Vargas (2011)	Secretaria de Saúde do Distrito Federal	Implantação da regulação da internação em Unidades de Terapia Intensiva	O estudo identificou que as interações entre as competências dos clientes, as competências diretas dos prestadores e características técnicas do serviço são responsáveis pela produção de inovações incrementais e de melhoria. Tal resultado evidencia a importância da participação dos clientes nos processos de inovação no setor público.
3	Menelau, Vieira e Fernandes (2016)	Polícia Militar do Distrito Federal	Implantação dos Postos Comunitários de Segurança	O estudo identificou que a inovação é facilitada pela atuação da liderança, gatilhos políticos, gatilhos orçamentários, disponibilização de verbas, demandas dos cidadãos e reconhecimento das necessidades do ambiente. Por outro lado, os seguintes antecedentes atuam como barreiras: dimensionamento da ação, atendimento aos prazos, gestão estratégica inadequada, políticas e padrões extremamente técnicos, relação inadequada com os usuários do órgão, falta de estrutura, inércia cultural, falta de integração com outros órgãos, aversão ao risco, e processos administrativos complexos, rígidos e demasiadamente formalizados.
4	Carneiro e Resende (2017)	Ministério da Saúde	Criação do Departamento de Logística em Saúde	O estudo identificou os seguintes antecedentes da inovação no setor público: pressões ambientais; aspectos regulatórios; organizações compatíveis adotando a mesma inovação; estilos de liderança; conflitos; facilidade no uso da inovação; vantagem relativa; compatibilidade; autonomia do empregado; posição na organização; criatividade; perspectivas e normas compartilhadas; aceitação da inovação; inovação de processo tecnológico; comprometimento e satisfação com o trabalho; aumento da e ciência; aumento da eficácia; envolvimento dos cidadãos; e envolvimento de parceiros privados.
5	Castro et al. (2017)	Organizações públicas do Poder Executivo Federal (variadas)	Ações premiadas no Concurso Inovação na Gestão Pública Federal	O estudo destaca as seguintes barreiras à inovação no setor público: resistência, limitação de recursos humanos e conflito de interesses. Quanto aos facilitadores, dos seis propostos no protocolo, destacaram-se: trabalho em equipe, legitimação e comprometimento, e desenvolvimento de pessoas e competências.
6	Teixeira e Rêgo (2017)	Tribunal de Justiça do Distrito Federal	Adoção do processo judicial eletrônico	O estudo identificou o seguinte facilitador à adoção do processo judicial eletrônico: demanda da sociedade. Com relação às barreiras, o estudo identificou as seguintes: tradicionalismo do judiciário, limitações de recursos, resistência dos servidores e burocracia.
7	Costa et al. (2018)	Organizações públicas do Poder Executivo Federal (variadas)	Ações premiadas no Concurso Inovação na Gestão Pública Federal	O estudo identificou que a inovação no setor público é impactada por incertezas políticas do ambiente externo.

METODOLOGIA

A presente pesquisa adota a perspectiva qualitativa e descritiva para verificar os antecedentes da adoção da inovação no setor público. Para tanto, foi investigado o caso do NIT de uma IES do Nordeste do Brasil. Segundo as recomendações de Yin (2015) foi selecionado um caso que pode auxiliar na compreensão "de um fenômeno do mundo real e assume que esse entendimento provavelmente englobe importantes condições contextuais e pertinentes" (p. 17).

A escolha do NIT levou em consideração a sua criação estabelecida pela Lei nº 10.973 (2004), conhecida como a Lei da Inovação, que explica no Art. 2 que a finalidade dos NITs é promover a gestão de política institucional de inovação nas universidades e institutos públicos de pesquisa e tecnologia do Brasil (Lei n. 10.973, 2004). Assim, é esperado que nos NITs exista um ambiente favorável à inovação, dado que é um órgão diretamente relacionado à temática. Ademais, estudos anteriores apontam escassez de estudos sobre a iniciativa no Brasil (Brandão & Bruno-Faria, 2013), em especial, no Nordeste – identificamos apenas o estudo de Coelho e Dias (2016).

A fim de contribuir com a literatura sobre os NITs, em especial na região Nordeste, onde foi apontada escassez de estudos, a instituição foco deste artigo é um NIT vinculado a uma IES localizada na região Nordeste do Brasil. Esse NIT foi criado em 2007, em conformidade com a Lei da Inovação, que define que todas as ICTs do Brasil (universidades e institutos públicos de pesquisa e tecnologia) devem adotar em suas estruturas um NIT – podendo ser próprio ou em parceria com outra instituição (Lei nº 10.973, 2004).

O NIT investigado é próprio da IES e tem como público-alvo professores, estudantes, servidores vinculados à IES onde está instalado, e também atende outras instituições de ensino e pesquisa, empresas parceiras e inventores independentes. No momento em que a coleta foi realizada, o NIT funcionava no prédio da reitoria da instituição, e o núcleo contava com oito funcionários, distribuídos entre bolsistas, assessores e coordenador.

O campo de pesquisa e os entrevistados foram escolhidos e convidados para participar deste estudo por critério de conveniência. Miles, Huberman e Saldaña (2014) afirmam que esse critério é geralmente utilizado nas pesquisas qualitativas, quando o foco é um único caso ou contexto, e os sujeitos participantes são selecionados pela acessibilidade geográfica ou contato imediato. Das oito pessoas vinculadas ao órgão investigado (bolsistas, servidores e funcionários contratados), sete foram entrevistadas. A variação do nível hierárquico dos participantes está de acordo com Brandão e Bruno-Faria (2013), que recomendam combinar a visão dos dirigentes e dos seus subordinados para compreender a inovação no setor público. Os dados foram coletados por meio de entrevistas semiestruturadas.

O roteiro das entrevistas foi desenvolvido pelos autores com base nos facilitadores e nas barreiras à inovação identificados por Vries et al. (2016) e Brandão (2012). O instrumento foi validado por meio de entrevista piloto com um funcionário do núcleo. A entrevista piloto é um critério de qualidade que permite que o pesquisador se certifique de que as perguntas do roteiro estão de acordo com a realidade social (Godoy, 2005). Ao final, o roteiro contou com sete perguntas (Quadro 3).

Quadro 3. Roteiro de entrevista

Perguntas	Objetivos
1. Na sua opinião, quais são os desafios para a melhoria deste NIT?	Perguntas introdutórias
2. Desde que você começou a trabalhar no NIT, quais mudanças ocorreram?	
3. Na sua opinião, o que possibilitou que essas mudanças acontecessem?	
4. Me conte um caso de inovação que você ou um colega seu tenha implantado no NIT.	Identificar casos de inovações de processo adotadas no NIT
5. Como foi o processo de surgimento e implementação dessa inovação?	Verificar os facilitadores e as barreiras a essa adoção
6. Que fatores você considera que incentivaram o surgimento dessa inovação?	
7. Quais foram os principais obstáculos enfrentados na implementação dessa inovação?	

As entrevistas foram realizadas entre 16 e 22 de junho de 2016. Seguindo as recomendações éticas propostas por Flick (2009), apresentamos o objetivo da pesquisa e os riscos e benefícios esperados, perguntamos se os participantes concordavam em participar, entregamos um termo de confidencialidade assinado pelos pesquisadores, e os entrevistados assinaram um termo de consentimento livre e esclarecido. A duração média das entrevistas foi de 20 minutos.

À medida que os dados foram coletados, iniciamos a análise. Primeiro, transcrevemos os áudios. Para padronizar a estrutura das transcrições, foram seguidas as regras de transcrição de Flick (2009, p. 272). Assim, as 2 horas e 36 minutos de entrevistas foram convertidas em 46 páginas. Durante essa etapa, realizamos a leitura flutuante do material.

Para analisar os dados transcritos, adotamos a técnica da análise de conteúdo, que usa procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição de conteúdo textual (Bardin, 2004). Atendendo às regras, realizamos a codificação em dois ciclos. No primeiro, os trechos das transcrições que tinham alguma relação com o objetivo da pesquisa foram rotulados com frases gerais. No segundo, filtramos esses códigos para identificar somente os que estavam diretamente relacionados ao problema da pesquisa. Os códigos emergiram das falas dos entrevistados, não foram preestabelecidos.

Após o segundo ciclo de codificação, iniciamos a categorização. As categorias são agrupamentos de códigos em torno de fenômenos que sejam particularmente relevantes para a pesquisa (Flick, 2009). Neste artigo, as categorias foram preestabelecidas de acordo com Vries et al. (2016). Por fim, as categorias foram agrupadas nas famílias "facilitadores" e "barreiras". A análise final contabilizou duas famílias, seis categorias, 19 códigos. Foram gerados, com auxílio do *software* NVivo®11, modelos esquemáticos (Figuras 1 e 2 localizadas na seção de apresentação e discussão dos resultados) que ilustram a relação entre famílias, categorias

e códigos. Nesses modelos, a família é representada por um círculo, as categorias, por retângulos e os códigos, por retângulos com bordas arredondadas.

Destacamos que a análise de conteúdo foi realizada simultaneamente em equipe com auxílio do *software* NVivo®11. Segundo Miles et al. (2014), a codificação em equipe confere uma maior confiabilidade, pois evita a contaminação dos dados por percepções pessoais, considerando a visão de todos os autores.

Após as etapas descritas, foram iniciadas as etapas de inferência e interpretação dos dados, em que é realizada uma análise reflexiva e crítica (Bardin, 2004). Neste artigo, utilizamos duas técnicas para interpretar os resultados: (i) contagem de códigos e referências e (ii) representações esquemáticas das categorias. A contagem de códigos e referências foi utilizada para identificar os casos de inovação e os antecedentes mais citados pelos entrevistados. Para identificar os casos de inovação, seguimos o conceito de Rogers (1995), que descreve a inovação como uma ideia ou prática que é percebida pelo indivíduo ou organização como algo novo, embora desenvolvido e adotado em outros contextos.

APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Esta seção está dividida em três subseções principais: inovações de processo adotadas no NIT, facilitadores à adoção da inovação e barreiras à adoção da inovação.

Inovações de Processo Adotadas no NIT

Esta categoria identifica as inovações de processo adotadas pelo NIT investigado. No total, os entrevistados relataram oito casos de inovação de processo adotada: implementação do aplicativo Trello®, implementação de ferramenta de busca de patentes no site, elaboração de relatório de busca interna, elaboração de *checklist* de atendimento, enumeração de pastas, elaboração de um relatório total de registros, criação de tabela de pagamento no Excel e digitalização dos processos. Conforme a definição de Sundbo (2003), as inovações listadas acima podem ser consideradas inovações de processo, pois foram relatadas pelos entrevistados como novos processos ou novas rotinas de trabalho.

Seguindo o conceito de inovação sugerido por Bloch (2011) e Rogers (1995), essas práticas podem ser classificadas como inovadoras, visto que a inovação é uma ideia ou prática que é considerada pelo indivíduo ou organização como algo novo. O Quadro 4 abaixo mostra as práticas inovadoras adotadas e quantidade de fontes (entrevistados) que as citaram.

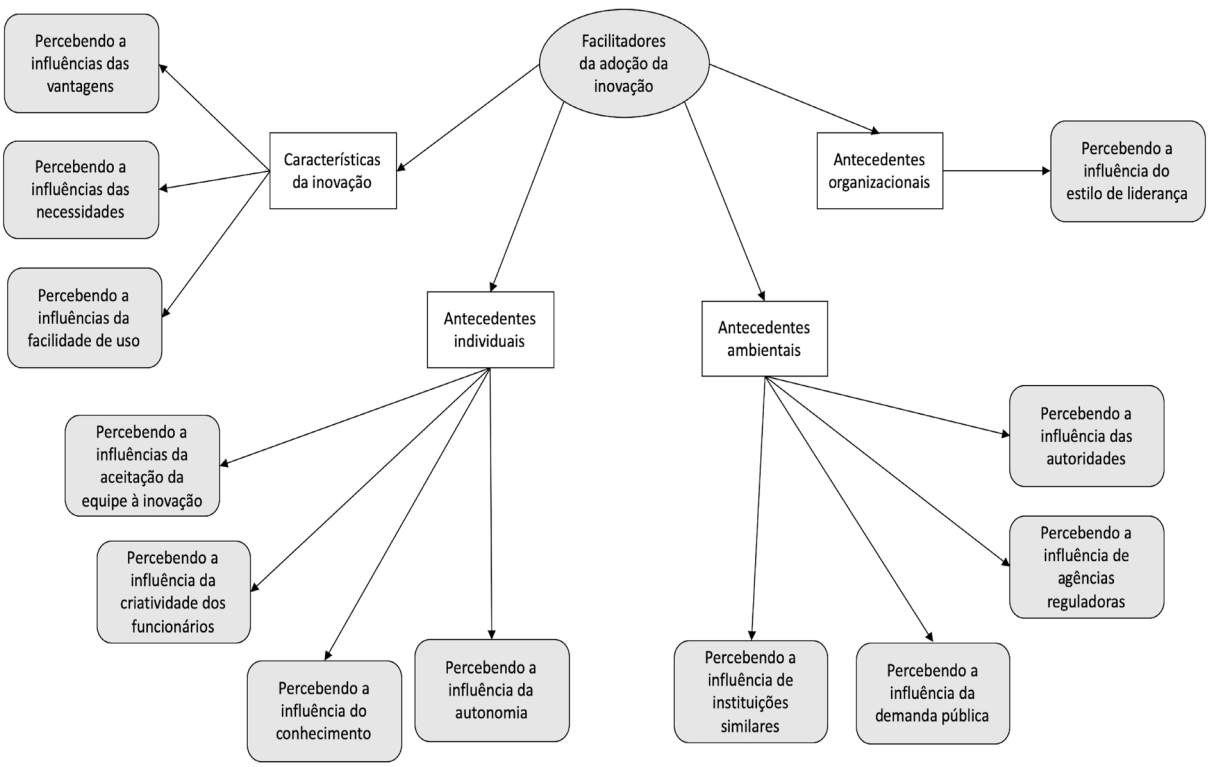
Quadro 4. Práticas inovadoras, por ordem decrescente de citação

#	Práticas Inovadoras	Nº de fontes
1	Implementação do aplicativo Trello®	5
	Implementação de ferramenta de busca de patentes no *site*	5
2	Elaboração de um relatório de busca	3
3	Elaboração de um *checklist* de atendimento	2
	Enumeração de pastas	2
	Elaboração de um relatório do total de registros	2
4	Criação de uma tabela de pagamento no Excel	1
	Digitalização dos processos	1

Conforme a Tabela 1, as inovações mais citadas pelos entrevistados foram: a implementação do aplicativo Trello®, que teve como objetivo auxiliar o gerenciamento de projetos e organização de tarefas, e a implementação de ferramenta de busca de patentes no *site*, que, segundo os entrevistados, passou a apresentar uma melhor visualização e informações atualizadas.

Facilitadores à Adoção da Inovação

Nesta subseção, apresentamos os antecedentes que atuaram como facilitadores das inovações apresentadas na subseção anterior. Após a codificação e categorização, foi gerada a representação esquemática da família "facilitadores à inovação" apresentada na Figura 1.



Conforme a Figura 1, os quatro antecedentes identificados por Vries et al. (2016) atuaram como facilitadores da inovação. Entre eles, os antecedentes "características da inovação" e "antecedentes individuais" foram os mais citados (sete entrevistados). A categoria "antecedentes ambientais" foi citada por seis entrevistados e "antecedentes organizacionais", por três. Essa ordem não está de acordo com Vries et al. (2016). Os autores identificaram que "antecedente organizacional" é um dos mais citados pela literatura e "características da inovação" é o menos citado. Acreditamos que essa diferença entre os resultados se deve à diferença entre as amostras dos estudos. Também acreditamos que esse resultado pode indicar uma particularidade dos órgãos brasileiros, que enfrentam escassez de recursos (antecedente organizacional) e priorizam características, como o custo da inovação.

Categoria Características da Inovação

Na categoria "características da inovação", foram gerados três códigos. O código mais citado (sete) foi "percebendo a influência das vantagens". Nesse código, estão as falas em que os entrevistados relacionaram a adoção de uma inovação às vantagens oferecidas por ela, que estão relacionadas ao antecedente "vantagem relativa" de Vries et al. (2016). Uma palavra muito citada pelos entrevistados foi "facilitar", como se o fato de a inovação facilitar a realização de um procedimento interno tivesse sido decisivo para a sua adoção. O trecho da fala de E4 exemplifica isso: "Eu acredito que essas mudanças aconteceram mais no sentido de primeiro facilitar nosso trabalho".

Ainda sobre o código "percebendo a influência das vantagens", verificamos que ele foi o código com o maior número de referência entre todos os códigos da análise (27 códigos). Consideramos que esse resultado indica que a vantagem oferecida pela inovação é o principal facilitador para a adoção de uma inovação. Esse resultado está de acordo com o estudo de Carneiro e Resende (2017), que cita a vantagem relativa como um facilitador da inovação.

Continuando na categoria "características da inovação", o código "percebendo a influência das necessidades" foi o segundo mais citado (seis entrevistados). Nesse código, estão as falas que associaram a adoção de uma inovação ao preenchimento de uma necessidade interna do órgão. A fala de E5 mostra como a compatibilidade com a necessidade influenciou a adoção das inovações.

> E essa necessidade, né? [...] porque patentes são soluções de problemas que são encontrados na sociedade [...]. E, vendo isso, essa necessidade, a gente está tentando tomar essas medidas de facilitar os acessos as informações. (E5)

Assim, notamos que a necessidade é apresentada como o segundo maior facilitador da adoção da inovação no NIT. Consideramos que essa informação pode indicar que o órgão não atua de maneira estratégica diante das demandas. Esse resultado corrobora os estudos de Menelau et al. (2016), que identificaram que a inovação é facilitada pelo reconhecimento das necessidades do ambiente e demandas da sociedade.

O último código da categoria foi "percebendo a influência da facilidade de uso", citado por cinco entrevistados e com seis referên-

cias. Nesse código, estão as falas em que os trabalhadores relacionaram a adoção de uma inovação à facilidade de utilizá-la.

Dois facilitadores do antecedente "características da inovação" que não emergiram na fala dos entrevistados, mas que foram identificados por meio da comparação das inovações, foram o "custo" e "complexidade de instalação". Pela fala dos entrevistados, todas as inovações implantadas eram simples de serem instaladas e não geraram custos elevados para o Núcleo – exceto a implementação de ferramenta de busca de patentes no site. Esse resultado indica que a complexidade de instalação e o custo podem ser antecedentes importantes para a adoção de inovações. Não identificamos pesquisas que tenham relacionado a complexidade de instalação à adoção de inovações, portanto sugerimos que pesquisas futuras investiguem.

Destacamos que os três facilitadores que emergiram nessa categoria apareceram nas falas dos entrevistados como aspectos favoráveis à implementação das inovações identificadas no NIT e apresentadas no Quadro 4.

Categoria Antecedentes Individuais

Na categoria "antecedentes individuais", foram gerados quatro códigos. O código mais citado foi "percebendo a influência da aceitação da equipe à inovação" (seis). O código apresenta trechos em que os entrevistados relacionaram a adoção de uma inovação à boa aceitação da equipe. E1, por exemplo, afirmou: "Adotaram tal inovação prontamente. Não houve nenhum obstáculo por parte de alguém da equipe". Esse resultado indica que a equipe atua como um facilitador à adoção de inovações e corrobora Castro et al. (2017), que apontam o clima de confiança como um facilitador. Destacamos que a fácil aceitação da equipe a inovações auxiliou a implementação das inovações listadas no Quadro 4.

Os códigos "percebendo a influência da criatividade dos funcionários" e "percebendo a influência do conhecimento" foram citados por dois entrevistados. No código "percebendo a influência da criatividade dos funcionários", estão as falas em que os entrevistados relacionaram o surgimento e a adoção da inovação à criatividade dos servidores. Já no código "percebendo a influência do conhecimento", estão as falas que relacionaram a adoção da inovação ao conhecimento prévio dos servidores. A fala de E6 cita um exemplo de influência da criatividade: "As patentes eram só enumeradas pelo número de patente e aí no relatório era só o número de patente. [...] Ela [a bolsista] teve a ideia de colocar enumerado, tipo de 1 a 100, e aí isso facilitou [...] porque está agora tudo em ordem". Esse resultado confirma o estudo de Carneiro e Resende (2017), que falam que a criatividade é um antecedente da inovação.

O resultado referente ao conhecimento dos funcionários está de acordo com as pesquisas de Castro et al. (2017) e Lima e Vargas (2011). Os autores mostram que o conhecimento dos funcionários atua como facilitador na adoção de inovações. O baixo número de entrevistados e de referência nesses códigos indica que poucas inovações no NIT surgiram devido à aplicação do conhecimento e ao uso da criatividade pelos funcionários.

O código menos citado nessa categoria foi "percebendo a influência da autonomia", ci-

tado apenas por E5 em uma fala. Nessa fala, E5 diz: "O [nome da inovação] fui eu que coloquei lá, porque eu sentia a coisa solta, aí eu disse: 'não, a gente tem que ter um controle disso'", demonstrando liberdade para adotar a inovação. Consideramos que o número baixo de referências desse código pode indicar duas situações: que os servidores têm pouca autonomia para inovar no dia a dia ou que eles não buscam inovar.

A ordem dos facilitadores identificados nessa categoria não está de acordo com os resultados de Vries et al. (2016). O antecedente "abertura da equipe à inovação" foi o menos citado no estudo de Vries et al. (2016). Já a autonomia dos empregados, segundo o levantamento desses autores, é o antecedente mais citado nas pesquisas. Acreditamos que esse resultado aponta para uma possível falta de autonomia dos servidores brasileiros em relação aos outros países. Diante desses resultados, sugerimos que os gestores adotem medidas que estimulem mais os funcionários a aplicarem seus conhecimentos técnicos e criatividade, para gerar ideias inovadoras. Também sugerimos que estudos futuros investiguem a fundo essa categoria, para compreender por que os antecedentes individuais aparecem com uma menor ênfase no desenvolvimento de inovação no setor público.

Categoria Antecedentes Ambientais

Na categoria "antecedentes ambientais", foram gerados quatro códigos. O código mais citado (seis entrevistados) foi "percebendo a influência de instituições similares". Nesse código, os entrevistados relacionaram a adoção de uma inovação ao fato de uma instituição similar tê-la adotado com sucesso. Seis dos sete entrevistados relacionaram a adoção de inovações ao seu sucesso em outras instituições. Três das oito inovações identificadas no Quadro 4 surgiram dessa forma (expansão das funções do site, o Trello® e o *checklist*). Entre os NITs citados pelos entrevistados, os mais citados foram os da Unicamp e USP. Esse resultado indica que o NIT investigado é bastante influenciado pelas práticas dos outros Núcleos. Esse resultado está de acordo com o estudo de Carneiro e Resende (2017), que fala que perceber organizações compatíveis adotando uma inovação é um estímulo para a adoção de inovações.

O segundo código mais citado foi "percebendo a influência da demanda pública" (três entrevistados). Nesse código, estão as falas dos entrevistados que relacionam a adoção de uma inovação à pressão pública. A fala de E5 exemplifica o contexto identificado: "A partir do momento que eles [comunidade] estão se conscientizando mais, eles estão chegando mais junto. Então, a gente precisa dar uma resposta".

Como mostra o trecho da fala de E5, as falas dos entrevistados nesse código não relacionam diretamente a pressão da sociedade à adoção de uma inovação específica do Quadro 4. O aumento da pressão da sociedade parece exercer um efeito que contribui para a realização de melhorias gerais no NIT. Dessa forma, consideramos que a maior divulgação do órgão na comunidade acadêmica poderia levar à adoção de outras inovações. Esse resultado corrobora os achados de Carneiro e Resende (2017), Menelau et al. (2016), e Teixeira e Rêgo (2017); os autores apresentam a demanda pública como um facilitador na adoção de inova-

ções.

Os outros dois códigos da categoria "antecedentes ambientais" ("percebendo a influência de agências reguladoras" e "percebendo a influência das autoridades") foram citados por um entrevistado cada. Assim como ocorreu no código anterior, os entrevistados não fizeram uma relação direta entre esses elementos e o surgimento das inovações identificadas (rever Quadro 4). Mesmo assim, consideramos esses dois códigos como facilitadores, pois estudos anteriores (Bloch & Balassiano, 2000, Carneiro & Resende, 2017, Costa et al., 2018, Menelau et al., 2016) mostram que a adoção de inovações é uma melhoria e esses dois códigos/elementos podem ter influenciado indiretamente tal adoção.

Esses resultados corroboram em parte o estudo de Vries et al. (2016). A pressão da demanda pública foi o segundo antecedente mais citado em ambos os artigos. Por outro lado, o antecedente "influência de instituições similares", que neste artigo foi o mais citado, é, de acordo com os autores, o quarto antecedente ambiental mais citado nas pesquisas. Consideramos que esse resultado indica uma realidade do órgão estudado, que carece de reconhecimento e apoio político e tende a adotar inovações de sucesso de outros NITs.

Categoria Antecedentes Organizacionais

Na categoria "antecedentes organizacionais", foi gerado apenas o código "percebendo a influência do estilo de liderança", citado por três entrevistados. Nele estão as falas que relacionaram a adoção de uma inovação ao comportamento do líder. O trecho da fala de E3 exemplifica.

> Ele [líder] sempre chega com alguma pergunta: "Quem foi que fez tal coisa?". A gente tem que saber, então, você padronizando esse relatório de busca, a gente sabe quem foi que fez, se foi feito... Ele sempre chega perguntando qual é o status da patente, se eu li, se [nome] leu, se já foi feito o termo de cessão, se já foi depositado, então essa questão do Trello veio a ajudar nisso aí. (E3)

Conforme o trecho da fala de E3, o líder do NIT investigado é um facilitador na adoção da inovação. Por meio da cobrança dos funcionários e da aceitação de suas sugestões, ele tem contribuído para a adoção das inovações identificadas no Quadro 4.

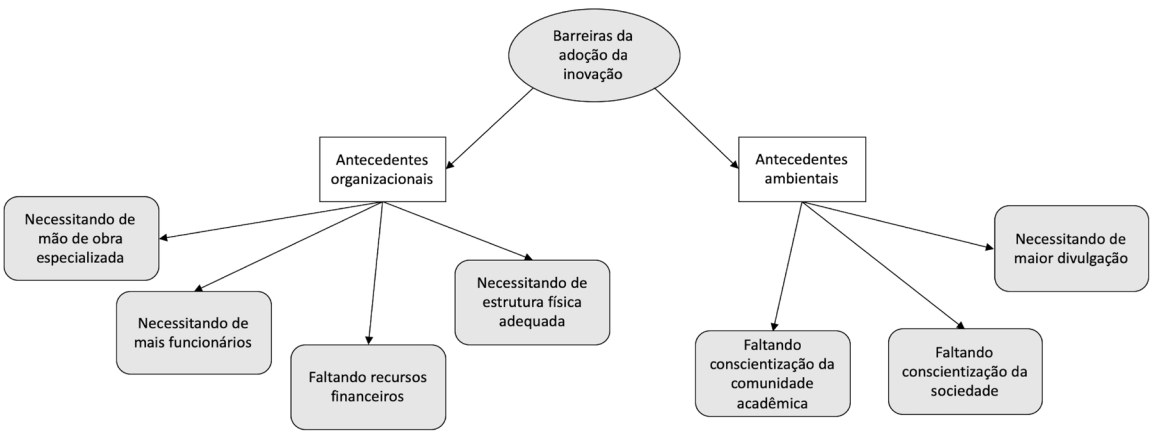
De acordo com Vries et al. (2016), o estilo de liderança é o segundo antecedente organizacional mais citado pelas pesquisas. Esse resultado também é corroborado pelos estudos de Carneiro e Resende (2017), Castro et al. (2017) e Menelau et al. (2016). Especificamente, Castro et al. (2017) destacaram a importância do apoio do líder na adoção de inovações na categoria nomeada "trabalho em equipe". A não identificação de outros antecedentes organizacionais (recursos disponíveis, estrutura organizacional etc.) pode indicar a carência deles no NIT investigado. O Quadro 5 apresenta os cinco facilitadores mais citados entre os entrevistados.

Quadro 5. Facilitadores à adoção da inovação

#	Categoria	Código	Nº de fontes	Nº de ref.
1	Características da inovação	Vantagem relativa	7	27
2	Características da inovação	Compatibilidade com necessidade	6	22
3	Antecedentes ambientais	Influência de organizações similares	6	15
4	Antecedentes individuais	Aceitação da inovação pela equipe	6	10
5	Antecedentes organizacionais	Estilo de liderança	3	4

Barreiras à Adoção da Inovação

Nesta subseção, apresentamos os antecedentes que atuaram como barreiras à inovação no NIT. Após a codificação e categorização, foi gerada a representação esquemática da família "barreiras à inovação", que pode ser visualizado na Figura 2.



A Figura 2 mostra que dois dos quatro antecedentes identificados por Vries et al. (2016) atuaram como barreiras à inovação no NIT investigado. A categoria "antecedentes organizacionais" foi citada por sete entrevistados, e a categoria "antecedentes ambientais" foi citada por cinco entrevistados. Essa ordem está, em parte, semelhante aos resultados de Vries et al. (2016), que encontraram como barreiras mais citadas os antecedentes ambientais e, em seguida, os antecedentes organizacionais e antecedentes individuais. Diante disso, acreditamos que os antecedentes organizacionais são os que mais exercem a função de barreira à inovação, seguido dos antecedentes ambientais.

Categoria Antecedentes Organizacionais

No que se refere aos antecedentes organizacionais, emergiram quatro códigos nas falas dos sete entrevistados: "necessitando de mão de obra especializada", "necessitando de mais funcionários", "faltando recursos financeiros", "necessitando de estrutura física adequada". A necessidade de contratação de mais pessoas emergiu nas falas de quatro entrevistados. Os entrevistados demonstraram-se sobrecarregados pelo grande número de tarefas, o que os impede de assumirem novas atividades e até mesmo de adotarem práticas inovadoras.

Ainda sobre o reduzido quadro de funcionários do NIT, dois entrevistados tiveram suas falas alocadas no código "necessitando de mão de obra especializada". Segundo eles, a falta de funcionários especializados em algumas áreas pode dificultar o andamento de algumas atividades e impedir a adoção de inovações. Podemos notar isso na fala de E3, que relata a necessidade da criação de um software para auxílio na atividade de busca e pesquisa, mas que não é criado, pois o setor não conta com profissionais especializados.

> A gente precisa, hoje em dia, [contratar alguém que saiba] desenvolver um *software* para pesquisar toda terça-feira na revista de propriedade industrial se teve alguma publicação. [...] Eu acho que seria uma das melhores [inovações] aqui porque essa revista, ela traz publicações semanais e que, se a gente deixar passar batido, pode perder uma patente. (E3)

Esses resultados indicam a necessidade de contratação de funcionários qualificados. As informações estão de acordo com os estudos de Castro et al. (2017), Paranhos et al. (2018) e Vries et al. (2016), que afirmam que a limitação de recursos humanos e a falta de profissionais especializados podem funcionar como uma barreira a inovação.

O código "faltando recursos financeiros" foi citado por dois entrevistados, que afirmaram que esse aspecto atua como uma barreira na adoção de inovações. Eles associaram essa falta de recursos financeiros ao fato de o NIT estar associado a uma IES de um país que, atualmente, enfrenta uma crise financeira. Essas informações estão de acordo com os estudos de Castro et al. (2017), Paranhos et al. (2018), Teixeira e Rêgo (2017), e Vries et al. (2016), que afirmam que a indisponibilidade de recursos financeiros são barreiras a inovações.

Os sete entrevistados tiveram suas falas alocadas no código "necessitando de estrutura física adequada". Contudo, eles não relacionam diretamente esse problema ao desenvolvimento de inovações no órgão. Apesar disso, consideramos a discussão sobre esse aspecto relevante, dado que Castro et al. (2017), Menelau et al. (2016) e Vries et al. (2016) apontam a estrutura física como uma possível barreira à inovação. Os entrevistados relataram que antes ocupavam uma sala pequena e que, apesar da recente mudança de localização, a atual sala ainda não atende todas as necessidades. Esse aspecto é evidenciado de E1: "É, houve já uma melhoria. Ainda está longe de ser a ideal".

A falta de uma estrutura física adequada pode estar relacionada a outro aspecto que funciona como barreira à inovação, que é a limitação de recursos financeiros, evidenciada

anteriormente. Esse resultado está de acordo com o estudo de Paranhos et al. (2018).

Categoria Antecedentes Ambientais

Sobre a categoria "antecedentes ambientais", surgiram, das falas de cinco entrevistados, três códigos: "faltando conscientização da comunidade acadêmica", "faltando conscientização da sociedade" e "necessitando de maior divulgação". Contudo, nos relatos, esses códigos não foram associados diretamente à adoção de inovações. Apesar disso, esses resultados mostram-se relevantes, dado que Vries et al. (2016) identificaram a demanda pública e a divulgação na mídia como antecedentes ambientais da inovação. Essa informação é confirmada por Lima e Vargas (2011), que mostram que as interações com os clientes podem gerar inovações incrementais no setor público. Assim, a falta de conscientização da comunidade acadêmica e a falta de divulgação dos serviços prestados pelo NIT podem ser uma barreira à inovação.

O código referente à necessidade de conscientização da comunidade acadêmica foi citado por quatro entrevistados, enquanto o código relacionado à necessidade de conscientização da sociedade foi citado por um entrevistado. A falta de sensibilização da comunidade interna é exemplificada na fala de E4: "Eu acho relativamente meio fraco assim, e são pouquíssimos departamentos que procuram o NIT querendo patentear alguma coisa [...] Acho que falta mais uma questão de informação mesmo, informar a comunidade acadêmica sobre essa questão de proteger".

Esses resultados corroboram a pesquisa de Menelau et al. (2016), que apresenta a falta de entendimento da comunidade acerca das funções do NIT como uma barreira à inovação. Assim, a conscientização da comunidade acadêmica sobre a importância da propriedade intelectual poderia funcionar como um fator de pressão na busca pela superação das barreiras identificadas e gerar ações favoráveis ao NIT. O Quadro 6 resume as cinco barreiras mais citadas entre os entrevistados, mostrando o número de fontes e o número de referências de cada código.

Quadro 6. Barreiras à adoção da inovação

#	Categoria	Código	Nº de fontes	Nº de ref.
1	Antecedentes organizacionais	Necessidade de estrutura física adequada	7	14
2	Antecedentes organizacionais	Necessidade de mais funcionários	4	12
3	Antecedentes ambientais	Falta de conscientização da comunidade acadêmica	4	6
4	Antecedentes organizacionais	Falta de recursos financeiros	2	6
5	Antecedentes ambientais	Necessidade de maior divulgação	3	3

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A questão que a presente pesquisa se propôs a responder foi: Quais os antecedentes da inovação em NITs? Os resultados desta pesquisa revelam que os principais antecedentes facilitadores da inovação nos NITs são as características da inovação, mais especificamente as vantagens oferecidas pela inovação, compatibilidade com as necessidades e facilidade de uso. Por outro lado, os principais dificultadores/barreiras da inovação são os antecedentes organizacionais, mais especificamente a escassez de recursos (financeiros e de pessoal) e a inadequação da estrutura organizacional. Tais resultados indicam que os casos de inovação no setor público brasileiro são facilitados por fatores internos das instituições e barrados pelos fatores externos (que dependem do contexto).

A presente pesquisa contribui, sob o ponto de vista teórico, para a melhor compreensão da inovação no setor público brasileiro e da literatura sobre esta. Sua fundamentação teórica e seus resultados podem ser utilizados por outros pesquisadores para identificar os estudos publicados sobre o tema, fundamentar trabalhos, desenvolver modelos teóricos e identificar novas temáticas para investigação. Por exemplo, o Quadro 2 pode ser utilizado por pesquisadores para identificar as pesquisas nacionais publicadas sobre o tema. Dessa forma, a pesquisa espera ter como implicações o aumento do número de pesquisas sobre a inovação no setor público brasileiro e a evolução do conhecimento teórico sobre o tema.

Pelo ponto de vista prático, esta pesquisa ajuda a compreender a situação dos NITs atualmente. Seus resultados podem ser utilizados por gestores para identificar as principais barreiras à inovação nos NITs, traçar planos de ação, tomar decisões estratégicas e desenvolver políticas públicas que sejam adequadas para as particularidades do setor público brasileiro. Por exemplo, o resultado que indica a falta de autonomia dos funcionários como uma possível barreira à inovação pode ser utilizado por gestores para traçar planos de melhoria. Assim, as implicações esperadas são o aprimoramento dos serviços prestados pelos NITs e o fomento da inovação no setor público brasileiro.

Com relação à limitação desta pesquisa, identifica-se o fato de esta não ter entrevistado todos os servidores vinculados ao órgão investigado – um dos servidores vinculados ao órgão não pôde participar do estudo devido à indisponibilidade de tempo. Para pesquisas futuras, sugerimos investigar os efeitos dos antecedentes que não são mencionados como facilitador ou barreira – será que a abstenção de um antecedente pode ser interpretada como uma barreira indireta à inovação? Também sugerimos estudar os antecedentes da inovação em outros órgãos públicos e com outros métodos (ex.: estudo de múltiplos casos) e técnicas de coleta (ex.: observação em campo). Por fim, sugerimos que estudos futuros investiguem o antecedente "facilidade de instalação", visto que este emergiu na coleta da presente pesquisa e não é citado na literatura.

REFERÊNCIAS

Bardin, L. (2004). *Análise de conteúdo* (3a ed.). Lisboa, Portugal: Edições 70.

Baregheh, A., Rowley, J., & Sambrook,

S. (2009). Towards a multidisciplinary definition of innovation. *Management Decision*, 47(8), 1323-1339. doi:10.1108/00251740910984578

Bloch, C. (2011). *Measuring public innovation in the Nordic countries: Final report.* Recuperado de http://www.mepin.eu/index.php?option=com_content&view=article&id=33: new-pilotstudy &catid=1:news

Bloch, R., & Balassiano, M. (2000). A democratização da gestão pública: As relações entre gestor, inovação e porte demográfico do município. *RAP-Revista de Administração Pública*, 34(1), 145-164.

Brandão, S. M. (2012). *Indutores e barreiras à inovação em gestão em organizações públicas do governo federal brasileiro: Análise da percepção de dirigentes* (Dissertação de mestrado, Universidade de Brasília, Brasília, DF).

Brandão, S. M., & Bruno-Faria, M. (2013). Inovação no setor público: Análise da produção científica em periódicos nacionais e internacionais da área de administração. *RAP-Revista de Administração Pública*, 47(1), 227-248. doi:10.1590/S0034-76122013000100010

Carneiro, D., & Resende, P., Junior. (2017). Inovação no processo de compra de medicamentos: Estudos de caso do ministério da saúde. *Revista Serviço Público*, 68(4), 835-862. doi:10.21874/rsp.v68i4.1618

Castro, C., Isidro-Filho, A., Menelau, S., & Fernandes, A. (2017). Antecedentes de inovações em organizações públicas do poder executivo federal. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, 22(71), 128-143. doi:10.12660/cgpc.v22n71.63851

Coelho, L. C. D., & Dias, A. A. (2016). O Núcleo de Inovação Tecnológica da UFPE: Instrumento de política de inovação ou obrigação legal? *Revista de Administração, Contabilidade e Economia da Fundace*, 7(1), 28-42. doi:10.13059/racef.v7i1.181

Costa, E., Filho, Gomes, M., & Teixeira, R. (2018). Ações empreendedoras inovadoras no setor público. *Revista Brasileira de Gestão e Inovação*, 5(2), 2-29. doi:10.18226/23190639.v5n2.01

Crossan, M. M., & Apaydin, M. (2010). A multi- dimensional framework of organizational innovation: A systematic review of the literature. *Journal of Management Studies*, 47(6), 1154-1191. doi:10.1111/j.1467-6486.2009.00880.x

Damanpour, F., & Schneider, M. (2006). Phases of the adoption of innovation in organizations: Effects of environment, organization and top managers. *British Journal of Management*, 17(3), 215-236. doi:10.1111/j.1467-8551.2006.00498.x

Damanpour, F., & Schneider, M. (2009). Characteristics of innovation and innovation adoption in public organizations: Assessing the role of managers. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 19(3), 495-522. doi:10.1093/jopart/mun021

Decreto nº 5.563, de 11 de outubro de 2005. (2005, Outubro 11). *Regulamenta a Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004, que dispõe sobre incentivos à inovação e à pes-*

quisa científica e tecnológica no ambiente produtivo e dá outras providências. Recuperado de http://www.int.gov.br/docman/nit/434-decreto-n-5-563-05/file

Dias, A., & Porto, G. (2014). Como a USP transfere tecnologia? *Organizações & Sociedade*, 21(70), 489-507. doi:10.1590/S1984-92302014000300008

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

Godoy, A. S. (2005). Refletindo sobre critérios de qualidade da pesquisa qualitativa. *Revista Eletrônica de Gestão Organizacional*, 3(2), 81-89.

Gopalakrishnan, S., & Damanpour, F. (1997). A review of innovation research in economics, sociology and technology management. *Omega*, 25(1), 15-28. doi:10.1016/S0305-0483(96)00043-6

Koch, P., & Hauknes, J. (2005). *On innovation in the public sector – today and beyond.* NIFU. Recuperado de https://nifu.brage.unit.no/nifu-xmlui/bitstream/handle/11250/226573/d20-innovation.pdf?sequence=1

Larsen, T. J. (1993). Middle managers' contribution to implemented information technology innovation. *Journal of Management Information Systems*, 10(2), 155-176. doi:10.1080/07421222.1993.11518004

Lei n. 10.973, de 02 de dezembro de 2004. (2004). *Dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo e dá outras providências*.

Lima, D. H., & Vargas, E. R. (2011). Abordagem integradora da inovação em serviços no Distrito Federal: A regulação de internação em UTI. *XXXV Encontro da ANPAD*, Rio de Janeiro, RJ.

Menelau, S., Vieira, A. F., & Fernandes, A. S. (2016). Inovação em serviço de segurança pública no Brasil: Facilitadores e barreiras à inovação nos Postos Comunitários de Segurança do Distrito Federal. *Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais*, 1(1), 24-28.

Miles, M. B., Huberman, A., & Saldaña, J. (2014). *Qualitative data analysis: A methods sourcebook* (3a ed.). Thousand Oaks, USA: Sage.

Panizzon, M., Milan, G. S., & Toni, D. (2013). Internacionalização, criatividade organizacional e as capacidades dinâmicas baseadas em conhecimento como determinantes da inovação. *Revista de Administração e Inovação*, 10(4), 253-282. doi:10.5773/rai.v10i4.1183

Paranhos, J., Cataldo, B., & Pinto, A. C. de A. (2018). Criação, institucionalização e funcionamento dos Núcleos de Inovação Tecnológica no Brasil: Características e desafios. *Revista Eletrônica de Administração*, 24(2), 253-280. doi:10.1590/1413-2311.211.84988

Rogers, E. M. (1995). *Diffusion of innovation*. New York, NY: The Free Press.

Sundbo, J. (2003). Innovation and strategic reflexivity: An evolutionary approach applied to services. In L. V. Shavinina (Org.), *The international handbook on innovation* (pp. 97-114). Oxford, UK: Elsevier Science.

Teixeira, J. A., & Rêgo, M. C. (2017). Inovação no sistema judiciário com a adoção do processo judicial eletrônico em um Tribunal de Justiça brasileiro. *Revista Ciências Administrativas*, 23(3), 369-384.

Vigoda-Gadot, E., Shosam, A., Schwabsky, N., & Ruvio, A. (2008). Public sector innovation for Europe: A multinational eight-country exploration of citizens' perspectives. *Public Administration*, 86(2), 307-329. doi:10.1111/j.1467-9299.2008.00731.x

Vries, H., Bekkers, V., & Tummers, L. (2016). Innovation in the public sector: A systematic review and future research agenda. *Public Administration*, 94(1), 146-166. doi:10.1111/padm.12209

Yin, R. K. (2015). *Estudo de caso: Planejamento e métodos* (5a ed.). Porto Alegre, RS: Bookman.

APRENDIZADO POLÍTICO NO CONSELHO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO EM CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM – ESPÍRITO SANTO – BRASIL

POLITICAL LEARNING IN THE PARTICIPATORY BUDGETING COUNCIL IN CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM – ESPÍRITO SANTO – BRAZIL

APRENDIZAJE POLÍTICO EN EL CONSEJO DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM - ESPÍRITO SANTO – BRASIL

RESUMO

Analisa as crenças, valores e expectativas presentes na cultura política local e no aprendizado político dos membros do Conselho do Orçamento Participativo (OP) de Cachoeiro de Itapemirim, no Espírito Santo – Brasil. A base teórica articula aspectos do OP com o conceito de aprendizado político e cultura política onde se inserem as crenças, os valores e as expectativas. Utiliza a pesquisa qualitativa, entrevistas e documentos da prefeitura, submetidos à análise de conteúdo. Inicialmente o OP associava-se ao poder político municipal. Após os ciclos do OP, novos valores ligados à noção de participação e autonomia desenvolveram-se, valorizando o OP como prática legal e social.

PALAVRAS-CHAVE: Crenças, valores e expectativas, aprendizado político, participação, orçamento participativo.

Leandro Vianna Silva Souza[1]
leandrovss@hotmail.com
ORCID: 0000-0001-5395-6020

Marcia Prezotti Palassi[2]
mprezotti@hotmail.com
ORCID: 0000-0002-0751-6777

Rogério Zanon da Silveira[2]
rsilveira@sefaz.es.gov.br
ORCID: 0000-0002-1410-2767

Alfredo Rodrigues Leite da Silva[3]
alfredoufes@gmail.com
ORCID: 0000-0002-5943-1185

1. Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Espírito Santo, Cachoeiro de Itapemirim, ES, Brasil
2. Universidade Federal do Espírito Santo, Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas, Vitória, ES, Brasil
3. Universidade Federal do Espírito Santo, Programa de Pós-Graduação em Administração, Vitória, ES, Brasil

Submetido 10.04.2019. Aprovado 20.08.2019

Avaliado pelo processo de *double blind review*

DOI: http://dx.doi.org/10.12660/cgpc.v24n79.78760

Esta obra está submetida a uma licença Creative Commons

ABSTRACT

It analyzes the beliefs, values and expectations present in the local political culture and in the political learning of members of the Participative Budget Council of Cachoeiro de Itapemirim in Espírito Santo - Brazil. The theoretical basis articulates OP aspects with the concept of political learning and political culture where beliefs, values and expectations are inserted. It is a qualitative research, using interviews and documents of the city hall, submitted to content analysis. Initially the OP was associated with the municipal political power. After the cycles of the PB new values linked to the notion of participation and autonomy were developed, valuing the OP as legal and social practice.

KEYWORDS: *Beliefs, values and expectations, political learning, participation, participative budget.*

RESUMEN

Analiza las creencias, valores y expectativas presentes en la cultura política local y el aprendizaje político de los miembros del Consejo del Presupuesto Participativo (PP) de Cachoeiro de Itapemirim en Espírito Santo - Brasil. La base teórica articula aspectos del PP con el concepto de aprendizaje político y cultura política donde se insertan las creencias, los valores y las expectativas. Utiliza la investigación cualitativa, entrevistas y documentos de la intendencia, sometidos al análisis de contenido. Inicialmente el PP se asociaba al poder político municipal. Después de los ciclos del PP nuevos valores relacionados a la noción de participación y autonomía han sido desarrollados, valorizando el PP como práctica legal y social.

PALABRAS CLAVE: *Creencias, valores y expectativas, aprendizaje político. participación, presupuesto participativo.*

INTRODUÇÃO

Este artigo visa compreender as relações entre as crenças, os valores e as expectativas presentes na cultura política local e o aprendizado político dos conselheiros do Orçamento Participativo (OP) de Cachoeiro de Itapemirim, no Espírito Santo – Brasil.

No Brasil, principalmente a partir de 1980, políticos e cidadãos têm agido para aproximar a administração pública da população (Novaes & Santos, 2014). Nesse sentido, a ação mais difundida é o OP, quando cidadãos discutem a aplicação de parte do orçamento público anual. Em 2000, o OP tornou-se instrumento de transparência de gestão fiscal estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal (2001).

Compreender o OP é importante para discutir a democracia participativa e contribuir para ampliar a participação da sociedade civil na gestão pública (Novaes & Santos, 2014). Ele é um processo de aprendizado com diversos obstáculos, que, no Brasil, se referem a pensamentos e ações ligados ao mandonismo, patrimonialismo, nepotismo, clientelismo e outras expressões culturais históricas que perduram desde sua formação. Diante disso, defende-se que as crenças, os valores e as expectativas existentes na cultura política local dos conselheiros do OP precisam ser considerados para compreensão do seu aprendizado político.

A despeito da relevância desses aspectos subjetivos e dos diversos estudos sobre experiências de OP no Brasil (Costa, 2010), poucos estudos focam as relações subjetivas no OP (Fedozzi & Barbosa, 2007). Segundo Lüchmann (2012), a compreensão do aprendizado político dos participantes do OP é, assim, uma lacuna (Nebot, 2014).

Cachoeiro de Itapemirim é uma cidade exemplo do cenário histórico e cultural mencionado, onde, por cerca de 30 anos, somente dois grupos políticos estiveram à frente do poder executivo local. Apesar de sua importância

na economia e na política do Espírito Santo, essa cidade enfrenta sérios problemas sociais. Por exemplo, o município apresentou, em 2012, a segunda menor renda per capita entre os 78 municípios do estado. Em outubro de 2008, o candidato do Partido dos Trabalhadores (PT) venceu as eleições para prefeito municipal, sendo reeleito em 2012. Entre suas principais bandeiras, estava a de implantar o OP, o que foi realizado em 2009.

Além desta introdução, no próximo tópico, articulam-se os aspectos teóricos do OP com o conceito de cultura política e aprendizado político, no qual se inserem as crenças, os valores e as expectativas. Em seguida, apresenta-se a metodologia da pesquisa deste artigo. Por fim, discute-se a análise dos dados e expõem-se as considerações finais.

O APRENDIZADO POLÍTICO E A PARTICIPAÇÃO NO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

O OP surge num contexto histórico de mudanças políticas e econômicas na administração pública no Brasil, com a descentralização de decisões e responsabilidades. Ele ocorre em um processo com a população buscando uma participação efetiva, com autonomia, de maneira deliberativa e não somente complementar, com caráter consultivo e legitimador (Carlos, 2006). Inicia-se no final da década de 1970 na cidade de Lajes (SC), seguido, nos anos 1980, de Vila Velha (ES), Pelotas (RS), Boa Esperança (ES), Piracicaba (SP) e Diadema (SP). O fim do regime militar, em 1985, e a promulgação da Constituição Federal (1988) fortaleceram esse debate sobre a importância da participação popular.

Existem variações no formato e no modelo institucional do OP, em função de vários fatores: condições políticas, econômicas e sociais da cidade; partido ou coligação que está no poder; e objetivos a serem alcançados (Carlos, 2007). Por meio do OP, há a participação popular com adaptações e especificidades voltadas às realidades locais (Gonçalves, 2014), em mais de mil cidades no mundo (Baiocchi & Ganuza, 2014; Oliveira, 2016), inclusive, e mais recentemente, também por meio do OP Digital (OPD) (Costa, Olivieri, & Teixeira, 2016; Sampaio, 2016).

Mas por que o OP é tão popular ao redor do mundo? O fato de ele dar à população o direito de definir o destino de parte dos recursos do orçamento municipal é um aspecto fundamental (Avritzer, 2012, 2013; Gomez, Insua, & Alfaro, 2016). Lerner (2011) aponta os benefícios de se promover a participação das pessoas no OP: a) seu ideal democrático; b) transparência na utilização do orçamento público; c) educação e informação obtida por seus participantes; d) eficiência nas ações do poder público; e) justiça social; f) sentido de comunidade. Apesar de alguns fatores descritos serem questionáveis, percebe-se significativa afinidade e relação deles com as crenças, valores e expectativas presentes numa determinada cultura política local.

"O termo 'cultura política' refere-se às orientações especificamente políticas, às atitudes com respeito ao sistema político, suas diversas partes e o papel dos cidadãos na vida pública" (Almond & Verba, 1989, p. 12). Nessa concepção, as pessoas não somente participam das decisões políticas, mas também colocam em prática, na vida pública, suas habilidades e competências, favore-

cendo a construção de uma sociedade democrática, estabelecendo novos moldes de interação e cooperação entre o governo e o cidadão.

Dentro dessa "cultura política", o OP não é o único meio pelo qual o indivíduo se desenvolve e mobiliza como cidadão (Abreu, 2016; Fung, 2015), mas é um dos que se destacam em diferentes municípios no Brasil. Apesar de não ser uma das primeiras experiências no Brasil, o OP de Porto Alegre, capital do estado do Rio Grande do Sul, é o caso mais famoso e estudado no mundo (Aragones & Sánchez-Páges, 2009; Fung, 2006; Jaimes, 2013; Lerner, 2011; Pape & Lerner, 2016; Oliveira, 2016). Ele consolidou-se como referência no assunto por ter, em seu modelo, ideias e experiências participativas que têm servido de exemplo, como: o fato de o processo ser aberto a qualquer indivíduo; combinar democracia participativa e representativa, implicar deliberação e não somente consulta popular; buscar a redistribuição de renda; e se autorregular, pois os participantes definem as regras do processo (Goldfrank, 2006).

No entanto, na prática, o que as experiências do OP ensinam é que é preciso um olhar menos entusiasta e mais crítico sobre ele, sua disposição e formatação. Para Avritzer (2008), "afirmar que o orçamento participativo ocorre de baixo para cima não significa diminuir a iniciativa do Estado em implantá-lo, mas apenas enfatizar que esta iniciativa cria uma institucionalidade de baixo para cima" (p. 46). Assim, mesmo com o OP se apresentando como forma de incluir e viabilizar a participação popular nos debates da administração pública, tal espaço é uma concessão do Estado.

Portanto, a orientação política dos governantes é primordial na promoção da participação popular no OP (He, 2011). Percebe-se que o controle das ações relacionadas ao OP está nas mãos de quem o governa como uma concessão, sendo articulado com adequações às especificidades dos diferentes projetos e interesses políticos de quem o administra (Baiochi & Ganuza, 2014). O sucesso da implantação do OP depende do efetivo comprometimento do poder local em suas diversas instâncias (Maschio, Silva, Moretto, & Ostroski, 2017).

Repensar algumas formas de ação dentro do OP, aprofundando a qualidade das interações e experiências entre os seus participantes, expandindo o escopo de seus processos e construindo ligações com outras formas de ação política, são algumas propostas para fortalecer o OP e superar os desafios à sua realização (Pape & Lerner, 2016). Avritzer (2008) crê que talvez seja o momento de se redefinir o desenho dos vários meios de participação popular para que eles perdurem. Na medida que a discussão dessa redefinição contribua para o aprendizado político dos atores sociais envolvidos, ela tende também a corroborar o desenvolvimento das experiências de OP em diversas localidades. Apesar da ampla difusão das experiências de OP, Lüchmann (2012) aponta que sabemos pouco sobre os impactos no aprendizado político de seus participantes.

Esses e outros impactos inserem-se num processo no qual a formação da consciência política do indivíduo está em constante mudança e se dá a cada nova experiência vivida, como fruto de significações atribuídas às interações e acontecimentos diários

(Sandoval, 1994). Há uma dinâmica na qual as representações dos indivíduos sobre sua sociedade são o resultado produzido pelas interações sociais e experiências deles no contato com variados grupos, instituições e contextos (Sandoval, 2001). A construção de tal pensamento dá-se em detrimento de uma consciência reflexiva do indivíduo para superar o "lugar comum", modificando o *status quo*.

Nesse contexto, a participação e o envolvimento popular são considerados primordiais à consolidação de políticas emancipatórias, num processo que deve ir além da execução da participação. "O diagnóstico e o planejamento participativo propiciam à população um saber sobre si mesma que a instrumentaliza para a análise crítica da situação, para a auto-organização e para a busca permanente de soluções [...]" (Cattani & Ferrarini, 2010, p. 166).

Pautado no que foi discutido até aqui, defende-se, neste artigo, a adoção de uma abordagem analítica relacional que considere as influências e os impactos mútuos entre a institucionalidade política e os padrões culturais. Uma proposta que reconheça o processo no qual as mudanças institucionais provocam alterações na cultura política e vice-versa. Assim, defende-se que a análise das relações de aprendizado político reconheça o potencial da participação no OP e possa provocar mudanças nas crenças, valores, expectativas e comportamentos dos atores numa determinada cultura política local, alterada pelo aprendizado nessa experiência. Esse entendimento será discutido com base na prática do OP em Cachoeiro de Itapemirim-ES, investigado conforme a metodologia apresentada a seguir.

ASPECTOS METODOLÓGICOS

O contexto desta pesquisa é o início do OP em Cachoeiro de Itapemirim-ES, em 2009, ano do primeiro mandato de um prefeito filiado ao PT no município. O modelo institucional das etapas do OP em Cachoeiro de Itapemirim é chamado de "Ciclo" ou "Ciclos", para indicar o período entre as plenárias regionais de um determinado ano e o momento de conclusão das obras escolhidas. Após as votações nas plenárias regionais e temáticas, realiza-se um estudo no poder executivo municipal sobre a viabilidade técnica, financeira e legal dos investimentos escolhidos. Há, ainda, a plenária do Conselho do OP.

A cidade foi dividida em 13 regiões formadas por bairros vizinhos, onde ocorrem as plenárias regionais, uma por região. Nessas plenárias, são realizadas reuniões de discussão divididas por bairro e depois são escolhidas as obras prioritárias. Na sequência, são eleitos os delegados que representarão cada região, conforme a quantidade de pessoas credenciadas em cada uma. Segundo critérios previamente estabelecidos, foram eleitos 94 delegados nas plenárias regionais do Ciclo 2010 e 143 delegados no Ciclo 2011, contando titulares e suplentes. Dois delegados mais votados em cada plenária tornam-se conselheiros do Conselho do OP (COP), que acompanha e fiscaliza os trabalhos da prefeitura, relativos ao OP no exercício do Ciclo em que foram eleitos.

Os sujeitos da pesquisa foram 28 desses conselheiros. Optou-se por uma abordagem qualitativa, pois ela permite um aprofundamento no campo da subjetividade e do sim-

bolismo (Minayo & Sanches, 1993). Para os autores, isso é possível porque a abordagem qualitativa permite tratar as manifestações empíricas no cotidiano, contextualizando aspectos particulares e grupais no fenômeno investigado, como os sistemas de valores, normas e símbolos.

Os dados qualitativos foram obtidos por meio de pesquisa documental e entrevistas semiestruturadas. Na pesquisa documental, utilizaram-se documentos da prefeitura sobre o OP. As entrevistas semiestruturadas foram realizadas em locais fora do ambiente do OP, de dezembro de 2011 a janeiro de 2012. Os nomes dos conselheiros entrevistados utilizados no próximo tópico são fictícios, visando preservar identidades. As informações foram submetidas à análise de conteúdo (Bardin, 2004), com categorias definidas *a priori* retiradas do marco teórico, que neste trabalho são: as crenças, os valores e as expectativas dos conselheiros. Embora a pesquisa tenha sido realizada em 2011 e 2012, os resultados servem para reflexões sobre o aprendizado político no OP, uma vez que o mesmo prefeito que o implantou o suspendeu em 2015, e o prefeito seguinte não o reinstalou em 2017, por considerá-lo uma experiência negativa.

Este artigo faz parte de uma pesquisa mais ampla que buscou compreender a consciência política e a participação dos conselheiros do OP de Cachoeiro de Itapemirim, tendo como marco teórico o Modelo Analítico de Consciência Política para Compreensão da Participação em Ações Coletivas de Sandoval (2001). A consciência política, segundo Sandoval, é constituída por sete dimensões: identidade coletiva; crenças, valores e expectativas societais; sentimentos de justiça e injustiça; interesses antagônicos e adversários; eficácia política; vontade de agir coletivamente; metas e ações do movimento. Neste artigo, apresentamos apenas os resultados relativos às crenças, valores e expectativas societais, porque essa dimensão contribui diretamente para compreendermos o aprendizado político dos conselheiros após a implantação do OP em Cachoeiro de Itapemirim. Essa dimensão refere-se à interpretação da realidade pelo indivíduo baseada em sua ideologia política e visão de mundo, cujas crenças, valores e expectativas são assimilados em sua maioria, sem que haja maior reflexão e questionamento mais aprofundado da rotina diária.

Costa (2006) explica que tais crenças, valores e expectativas são desenvolvidas pelos indivíduos em torno da sociedade, quando eles atribuem significados à estrutura social relacionados com as intenções dos indivíduos nas categorias sociais e com as relações políticas entre essas categorias. Segundo a autora, essa dimensão pode ser considerada uma representação social sobre as finalidades das relações sociais, a estrutura social e as práticas, uma representação produzida a partir das interações sociais e das experiências na vivência em sociedade, nas instituições e nos grupos. Trata-se de uma produção dentro do entendimento de cotidiano de Heller (1972), na qual se absorve e reproduz sem reflexão a espontaneidade dos elementos desse cotidiano, mas há espaço, mesmo limitado, para romper com a alienação.

Entre esses elementos do cotidiano, Sandoval (2001) destaca as crenças e os valores e baseia-se na autora para sustentar a ausência de reflexão em torno deles no cotidiano. Para o autor, a concepção do indivíduo a

respeito da sociedade vem dessa produção, com base em uma representação social que atua como uma lente e define a sociedade e as expectativas em torno de temas do cotidiano, como o OP e o aprendizado político em torno dele, como discutiremos a seguir.

"O OP MEXEU COM O PENSAMENTO POLÍTICO"

A implementação do OP nos municípios brasileiros tem historicamente forte identificação com o PT, tomando a experiência de Porto Alegre como modelo (Lüchmann, 2012).

Mas o aprendizado político tem diferentes significados. No caso da aprendizagem individual, há a obtenção de informações, o desenvolvimento da fala e a exposição pública e a capacidade crítico-reflexiva (Fedozzi, 2002). Nesse processo, há que se considerar, também, o desenho institucional do OP (Luchmann, 2012). Assim como no caso do OP no município de Biguaçu, em Santa Catarina (Luchmann, 2012), em Elche, na Espanha, e em Rosario, na Argentina (Nebot, 2014), a dimensão educativa não faz parte dos objetivos do OP, como também em Cachoeiro de Itapemirim. Mas notam-se semelhanças entre esses casos: 1) a alteração do conhecimento sobre o bairro, a região, as pessoas da comunidade e o processo de elaboração do orçamento público; 2) a mudança na habilidade de negociação com outros bairros diante das prioridades de cada região e a maior capacidade de se posicionar perante o poder público nas reuniões do OP e; 3) as mudanças nas atitudes, por exemplo, o aumento do interesse pela política após a participação no OP, reconhecendo-o como importante espaço de formação cidadã e de alteração nas práticas políticas. Segundo Nebot (2014), as diferenças entre o caso catarinense, o de Eclhe e Rosário devem-se aos diferentes contextos, realidades sociais e políticas dos OPs e suas metodologias.

Essas diferenças também ocorrem no caso do OP de Cachoeiro de Itapemirim, mas os aspectos comuns destacam-se em torno do movimento no qual a aprendizagem é constituída como um resultado da participação, e obstáculos semelhantes entre as iniciativas de OP apresentam-se durante esse processo. Por exemplo, as ações e objetivos do OP voltam-se mais para a realização das obras priorizadas e menos para o desenvolvimento de uma cultura cidadã, dando pouca importância à ampliação de conhecimentos, habilidades, atitudes e práticas que impactem a consciência social dos participantes em relação aos princípios de justiça, liberdade e igualdade social (Luchmann, 2012; Nebot, 2014).

Para Fedozzi (2002), o caráter pedagógico do OP oportuniza uma alternativa de socialização secundária, especialmente para os sujeitos com menor nível de escolaridade e oportunidades de socialização, permitindo a construção de autoestima e aprendizagens cognitivo-morais. As crenças, os valores e as expectativas dos participantes do OP de Cachoeiro de Itapemirim enquadram-se nesse processo de aprendizado político, que envolve o sentimento das pessoas sobre a cidade.

No caso de Cachoeiro de Itapemirim, o sentimento dos entrevistados sobre a cidade remete a uma espécie de exaltação coletiva à cidade onde vivem, demonstradas por

termos como “morar em Cachoeiro é uma excelente ideia”; “é uma cidade tranquila”; “todo mundo se conhece”; “[...] é a melhor cidade para se morar”; “minha cidade é minha casa”; “não sinto ponto negativo hoje em Cachoeiro”. Bruno ressalta que Cachoeiro “tem história, representatividade em nível de Brasil, 200 mil habitantes”. Na cidade, segundo ele, há muitas oportunidades e ela é referência no sul do estado. Timóteo frisa que é a quinta maior cidade do Espírito Santo.

Essas manifestações fazem parte do cotidiano em que elementos sobre os quais não há reflexão envolvem uma alienação no termos definidos por Heller (1972). Isso vai refletir, segundo Sandoval (2001), em sentimentos relacionados com crenças, valores e expectativas que produzem as percepções do indivíduo sobre suas vivências. Portanto, é possível afirmar que esse ufanismo em relação ao lugar onde vivem consiste em componente significativo da relação entre as crenças, valores e expectativas, pois ajuda os indivíduos a interpretar a realidade de que fazem parte. Tem-se, então, que os participantes do Conselho do OP fazem parte de um grupo com pensamento e discurso homogêneo ou que constituem um conjunto que, de fato, representa o ufanismo da população em relação à cidade de Cachoeiro de Itapemirim.

Mas como esse sentimento ufanista hegemônico atuaria na experiência do OP na cidade? Ele se volta para um reconhecimento homogêneo que vai exaltar, como parte das qualidades de Cachoeiro, a iniciativa dos representantes do poder executivo local de implantar o OP, o ponto positivo mais destacado, colocado em primeiro plano pelos conselheiros entrevistados. Isso ilustra o reconhecimento na prática, por parte dos respondentes, do que He (2011) e Maschio et al. (2017) destacam ao posicionarem os governantes como tendo um papel-chave no desenvolvimento do OP. No caso em questão, essas evidências guardam relação com o sentimento homogêneo dos conselheiros em relação à cidade, mas denotam, também, relação estreita entre os conselheiros e a equipe de governo municipal eleita.

Tal situação é percebida pois seis dos oito conselheiros que melhor avaliaram o OP fazem parte do grupo político eleito. De outro lado, quatro dos cinco conselheiros que pior avaliaram o OP estão ligados às correntes políticas de oposição. Ou seja, as opiniões divergentes, no início da pesquisa, aconteceram em torno de visões político-partidárias, não se podendo dizer que estão associadas à noção de política, diálogo, participação e democracia, mas sim à disputa por poder: ideologia. Coelho e Waiabich (2016) identificam algo semelhante quando percebem que, em processos com participação popular, muitas vezes processos de mobilização e de alianças políticas envolvendo esses espaços têm maior influência do que a qualidade dos processos de participação em si.

Além do papel do governante, outras questões, como o significado e a importância da participação popular e da democracia, vieram em segundo plano nas manifestações dos respondentes. Mas, como revelam Almond e Verba (1989), na medida em que todas essas questões estão associadas a orientações e atitudes relacionadas com uma parte do sistema político, todas estão associadas à cultura política local.

Dentro dessa cultura, grande parte das opi-

niões sobre o OP é positiva, mas muitas ressalvas foram feitas pelos conselheiros, concentradas em pontos negativos que, em suas opiniões, comprometem o desempenho e a confiabilidade dos indivíduos no processo. Morosidade, lentidão e até descaso do poder público em responder às demandas identificadas no OP são os aspectos negativos citados com mais frequência.

"Nota geral eu vou dar 5, por causa da dificuldade de fazer as obras nas comunidades, as obras de 2011, nenhuma saiu do papel. Entramos 2012 com a preocupação, principalmente minha comunidade. Em 2012 temos eleição [...] se o prefeito se reeleger, tudo bem, e se ele não ganhar, quem garante que o próximo prefeito vai fazer o que foi escolhido? E se não fizer, volta tudo à estaca zero de novo" (Messias). Essa visão de Messias sobre o OP, como espaço para lutar em causa própria, direcionando esforços para situações particulares em detrimento de algo mais amplo e igualitário que beneficie o todo, é um desafio comumente encontrado por Pape e Lerner (2016). Eles propõem maior intervenção do poder público, dando suporte para que os conselheiros entendam melhor seu papel e suas possibilidades de ação, tendo maior contato com as comunidades e verificando as reais necessidades delas. O aprendizado político advindo dessas ações tende a ser muito grande, melhorando a qualidade da participação e os trabalhos realizados no OP.

Uma das mais recorrentes reclamações dos conselheiros refere-se ao descumprimento do estabelecido pelo poder público, não concluindo obras escolhidas pela população. E isso é um fator-chave para a mobilização no OP (Abreu & Pinho, 2014; Souza & Midlej, 2017). De maneira oposta, quando as pessoas comprovam que uma demanda foi concretizada pelo poder público, por meio de sua participação, há a tendência de promover um sentimento de eficácia em relação à sua participação política, que pode ser chamado de empoderamento ou aprendizado político (Lüchmann & Borba, 2009).

Esse empoderamento diante da sua realidade, gerado pelas conquistas de sua participação no OP, é fundamental no desenvolvimento da cidadania (Baiochi & Ganuza, 2014). Deixar de ser um simples coadjuvante da política tradicional, votando de quatro em quatro anos nas eleições, para tornar-se protagonista da gestão pública, leva o indivíduo à participação (Jaimes, 2013).

"Ele (OP) devolve ao cidadão a alegria de participar além do processo de votação que fica restrito à eleição. O OP traz o empoderamento do cidadão que está envolvido e se sente mais membro desse poder de realização da comunidade. O OP mexeu com o pensamento político e o desenvolvimento do cidadão" (Roberto). Situações em que a sociedade civil tem pensamentos como esse, buscando mais espaços de participação, somados a um cenário político-institucional que lhes permite agir assim, são fundamentais para o desenvolvimento do OP (Gutiérrez, Hincapié, & Villa, 2016).

Outros conselheiros entendem que promover meios para que todos os bairros participem em iguais condições nos espaços de debate é essencial para se sentirem parte do processo e entendê-lo como democrático e que os representa. Essa visão mais ampla sobre o aprendizado político no OP é percebida também por Nebot (2014). Ela identifica

que a participação no OP traz um aumento considerável do conhecimento da política, de pessoas e suas necessidades e como melhor defender seus direitos como cidadãos, principalmente quando os participantes se familiarizam com as necessidades de suas comunidades e as dos outros.

Nota-se que as opiniões particulares dão lugar a opiniões mais abrangentes e politizadas, alcançando inclusive o formato, a organização e a administração do OP. Uma noção de participação em nível mais abrangente na administração pública, que extrapole a noção tradicional de OP a qual leva as pessoas ao sentimento de serem apenas serviçais da esfera pública (Haller & Faulkner, 2012).

Entretanto, a maioria dos entrevistados revela que a participação ainda gira em torno da realização de obras. Trata-se de uma visão tradicional e limitada sobre o processo, pois não há associação entre a discussão e temas como aprimoramento da democracia em médio e longo prazos e participação popular nas decisões públicas. Manipulação e alienação na busca pelo bem-estar próprio em detrimento do bem comum são problemas vistos por Abreu e Pinho (2014), Lerner (2011), Maschio et al. (2017), Novaes e Santos (2014) e Pape e Lerner (2016) no processo do OP. Assim, Davi menciona o prefeito e seus gestores, atribuindo-lhes uma nota 10, mas associada à promessa do prefeito de que as obras serão concluídas.

Se, nos primeiros Ciclos, as visões imediatistas, pessoais ou partidárias foram preponderantes, com o avanço e amadurecimento da experiência, surgem e desenvolvem-se novas crenças e valores associados à cultura política, em contraste ao cunho particular e ufanista sobre o local. Ou seja, se, por um lado, a cultura local que exalta qualidades cachoeirenses não parece se alterar, por outro lado, ocorrem mudanças em orientações e atitudes relacionadas com a política e a vida pública, o que, segundo Almond e Verba (1989), caracteriza a cultura política, portanto fica caracterizada também a mudança dessa cultura política. A manifestação do conselheiro Roberto ilustra esse embrião de construção de nova cultura política a partir do ambiente do OP: "[...] o Conselho do Orçamento Participativo tem que evoluir para termos espaços próprios, tendência é sair do muro das obras para o muro das ideias, das discussões, por ser um processo político em uma dimensão maior, de politização do cidadão com seus direitos e deveres".

Abreu e Pinho (2014, p. 830) veem isso também no OP Digital, destacando as manifestações relacionadas a ele como sendo voltadas para um sentimento de esperança, "por meio das quais os cidadãos demonstravam crença no poder transformador do OP Digital". Esse entendimento é também partilhado por Diana e Adriano; esse último afirma que o "OP é uma ferramenta excelente, onde você pode se articular junto com a comunidade, espero que se transforme em uma ferramenta legal, que não seja apenas de uma gestão temporária, que seja votado e se torne algo que não dependa de partido ou de político, e aí sim a população estará em crescente construção".

Essas manifestações pela manutenção do OP são explicadas por Abreu (2016), Gugliano (2004), He (2011), Maschio et al. (2017), Montecinos (2011), Novaes e Santos (2014) e Sampaio (2016), que salientam como a uti-

lização do OP depende dos resultados dos processos eleitorais e está ligada à orientação política de quem está no governo. Esse processo é reconhecido pelos conselheiros do OP investigado, e a fala de Beatriz sintetiza o desejo deles de "[...] que os outros governantes não mexam no Orçamento Participativo, que é da população". Sua manifestação revela a crença de muitos conselheiros perante a realidade construída sobre a participação popular no OP, como conquista da população, dando-lhe voz, mas que está sob o julgamento dos governantes eleitos.

A expectativa da continuidade do OP na cidade é resultado de a população crer que, se ela participar dele e escolher as suas obras, a prefeitura vai realizá-las. Essa crença deixa clara a importância, destacada por Maschio et al. (2017), do comprometimento das diversas instâncias do poder local para o sucesso do OP, pois são elas que efetivamente realizarão o que foi aprovado no OP. Na medida em que tais instâncias respeitam o OP, aquela crença da população, de que, se participar, o resultado será efetivado, tende a se reforçar.

Contudo, é oportuno relatar, do mesmo modo, expectativas de quem questiona o OP, por não se efetivar plenamente, mas ainda assim participa: "O OP é uma ótima oportunidade [...] porém não tem tido o resultado esperado: a participação não é a esperada, as pessoas deveriam se envolver mais, por outro lado, o poder público não tem conseguido atender a todas as questões [...] A população vê hoje o OP com um certo descrédito, porque a resposta não foi aquela que a gente espera [...] a minha esperança é que o poder público municipal consiga dar uma resposta às pessoas envolvidas no processo" (Élton). Fica claro que, em comum, tanto o grupo que questiona quanto o que defende o OP reconhecem a importância do papel do poder local para que ele funcione, um papel já reconhecido por Maschio et al. (2017).

Outros conselheiros também se preocupam com a prefeitura não conseguir atender a todas as demandas levantadas no OP, situação identificada por Souza e Midlej (2017), quando tratam da incerteza quanto à realização das necessidades identificadas pelos cidadãos.

Além disso, algumas expressões também revelam uma ruptura com crenças e valores associados a ufanismos em relação à cidade, possivelmente alimentados por longo período de políticos tradicionais e conservadores, atuando como espécie de coronéis da política local. Essa mudança é explicada por Nebot (2014) como consequência da dimensão pedagógica do OP, com impactos de aprendizado cidadão e político, contribuindo para a formação de uma melhor cidadania.

Davi é um dos mais velhos conselheiros e acompanha a política local há várias décadas. A partir dessa vivência, ele fornece uma impressão importante acerca de como a experiência do OP pode funcionar como uma espécie de mudança de paradigma, de uma política tradicional para outra reflexiva e participativa: "Eu vou ser sincero pra você. Eu acompanho a política há mais de 40 anos, e esse prefeito mostrou pra nós que esse OP é o caminho certo na caminhada de Cachoeiro de Itapemirim. As comunidades, as lideranças são ouvidas, consultadas, dali

saem as ideias e opiniões das obras pra entrarem em votação. Eu acho que não existe outro caminho, o OP deve ter vindo pra ficar" (Davi).

Davi mostra, ainda, a importância da aproximação entre cidadãos e o poder público, pois, ao escutar a comunidade, surgem novas ideias e opiniões. "Eu acho que não existe outro caminho", enfatiza, parecendo demonstrar ruptura em relação à forma tradicional de política no município. Essa visão converge com a ideia de Coelho e Waiabich (2016), na qual o envolvimento popular via mecanismos de participação pode levar a um aumento da circulação das informações, maior transparência nos processos políticos e melhores decisões pelo poder público.

Ao longo do tempo, crenças e valores que influenciam os participantes nesse processo em transformação também passam a conviver com crenças e valores transformados a partir das experiências dos sujeitos participantes.

"Então, a gente sempre tem uma tendência pessoal, né? Por mais que a gente tenha a ideia de sociedade, coletividade, sempre há um interesse individualista [...] A gente sabe que todos os bairros são carentes de obras. Então, a gente tem que deixar de lado o individualismo pra que o coletivo fale mais alto" (Wanderley). Mesmo existindo interesses pessoais, identificou-se que as decisões dos conselheiros têm se baseado em valores coletivos em detrimento dos individuais, algo que, segundo Sandoval (2001), faz parte da dinâmica da visão de mundo dos indivíduos e de suas representações sobre a sociedade.

"Valores que vêm de infância [...] doar seu conhecimento para elevar e melhorar a vida dos que estão ao seu redor, a felicidade está em você compartilhar com todo mundo, não adianta melhorar de vida sozinho, não serviu de nada. Participação, doação, criação do bem, mostrar que a participação, a comunhão e a decisão em grupo valem a pena" (Cristóvão). Essas construções sociais em torno de valores e crenças podem ser ilustradas também nas manifestações de Tales: "Aqui nós não temos desejos pessoais, já que nós estamos aqui para servir à população, tem que vigorar o desejo maior da população. Eu não ponho o meu desejo pessoal na frente de nada coletivo".

Dentro dessa dinâmica, as significações baseadas nas crenças, valores e expectativas têm levado os conselheiros a participarem ou não do OP. Valores voltados para o bem-estar coletivo, crenças ligadas à religião, e expectativas quanto à continuidade do OP e à conclusão das obras ali escolhidas permeiam as falas dos sujeitos deste estudo, justificando sua participação ou não. Mas o mais significativo parece ser como o processo de construção do OP contribuiu para o aprendizado político dos conselheiros, ao questionar a cultura política local pautada num modo tradicional, conservador e centralizador de se fazer política.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo deste artigo foi compreender as relações entre as crenças, os valores e as expectativas presentes na cultura política local e o aprendizado político dos conselheiros do OP de Cachoeiro de Itapemirim no Espírito Santo – Brasil. A partir da discussão teórica e empírica, compreendemos que crenças

e valores tradicionais e conservadores, arraigados na cultura política local, impactaram o OP nessa cidade, especialmente em seu início. Porém, com o passar dos anos e a realização dos Ciclos, novas crenças, valores e expectativas questionaram a forma "provinciana" de se fazer política. Esse desenvolvimento reitera o pensamento de que a democracia leva mais tempo do que governar de cima para baixo, algo presente na ideia do OP, com os assuntos sendo tratados da base para o topo da pirâmide (Rodgers, 2010).

Essa forma mais democrática de fazer política carrega valores relativos à crença dos participantes do OP de que eles podem promover e cultivar a cultura dessa experiência de maneira mais autônoma. Se, no início, associava-se o OP ao poder político municipal, com o passar dos Ciclos, foram desenvolvidos novos valores ligados à noção de participação e autonomia. Crença também de que o OP pode ser institucionalizado no plano legal e ser estabelecido como prática social pela comunidade local. Tal entendimento corrobora as ideias de Rossmann e Shanahan (2012), para quem os valores democráticos ligados à transparência, representação e inclusão são fundamentais para obter sucesso em processos de participação.

Nesse sentido, pode-se interpretar, nas manifestações de alguns sujeitos pesquisados, o entendimento de que a experiência do OP pode contribuir para superação de crenças e valores atrasados que permeiam a política local. Mas pode, também, ser descolado relativamente da representação política que o implantou. As expressões de Davi, acompanhadas por outros participantes do COP, ilustram a formação dessa nova realidade política, com traços de autonomia e descolada de forças políticas em disputa: "Eu acho que não existe outro caminho, o OP deve ter vindo pra ficar".

No início, Davi e outros conselheiros revelaram muitas expressões associadas às obras, à particularidade ou ao benefício de seus bairros. Mas uma evolução de pensamento pode ser vista em expressões que indicam passado, presente e futuro. Ele revela que acompanha a política local há muito tempo, "40 anos", e que o presente político é diferente de outros já vistos.

No que tange ao objetivo deste artigo, observa-se, na maioria dos entrevistados, uma mudança geradora de novas crenças e valores associados à cultura política, ainda que num estágio de formação. Fato é que tanto os conselheiros ligados a políticos tradicionais da cidade quanto os conselheiros ligados direta ou indiretamente à representação política que venceu as eleições e implantou o OP na cidade em 2009 passaram a enxergá-la de modo diferente durante a sua execução.

Isso não quer dizer que fatores particulares deixaram de existir no desenvolvimento do OP, tampouco que disputas no jogo político local foram superadas ou não contaminam o OP. Elas são percebidas nas manifestações dos sujeitos da pesquisa. Mas os resultados chamam atenção para o surgimento e a produção de novas crenças, valores e expectativas, que podem ser considerados um embrião para a formação de uma cultura política local diferente, baseada em valores como interesse comum, diálogo, cooperação, autonomia e cidadania. Como também

observado por Nebot (2014), os participantes do OP não só tomam consciência acerca de seus direitos e deveres como cidadãos, mas também aprendem a defender esses direitos, assumindo um papel mais ativo na comunidade.

Trata-se de uma realidade que vai ao encontro da compreensão de Sandoval (1994), de que a formação da consciência política é um processo em constante modificação e se dá por meio de novas experiências de vida. Tal fato leva a crer que a democracia é mais do que votar e ter direitos, é também cidadania e participação (Cameron, 2010), empoderando indivíduos (Baiochi & Ganuza, 2014), contribuindo para a formação de novos valores, singelamente "subjetivados", em expressões como as de Roberto, ao referir-se à experiência do OP vivenciada por ele: "eu gostaria que ele ficasse pra sempre. Mesmo trocando de prefeito, que a gente continuasse lutando por ele".

Entretanto, a despeito dessa construção, ao fazermos um levantamento da situação do OP em Cachoeiro de Itapemirim após a realização da pesquisa apresentada neste estudo, constatamos que, em outubro de 2015, em seu segundo mandato, o prefeito que implantou o OP o suspendeu por tempo indeterminado, alegando necessidade de economizar recursos.

O prefeito seguinte, do Partido Socialista Brasileiro (PSB), que iniciou sua gestão em 2017, anunciou, ainda em 2016, logo após sua eleição, que não daria continuidade ao OP, considerando-o "uma herança negativa [...] A princípio o OP não é o modelo ideal que julgo para um gestor realizar as obras nos bairros" (Moreira, 2016). Isso reforça o entendimento de Avritzer (2008), Baiocchi e Ganuza (2014), e Maschio et al. (2017), entre outros autores, ao dizer que a realização do OP depende da iniciativa de quem está no governo de implantá-lo e dar continuidade, sendo pensado dentro dum contexto para atender aos diferentes projetos e interesses políticos do governante.

REFERÊNCIAS

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

Almond, G., & Verba, S. (1989). *The civic culture: Political attitudes and democracy in five nations.* Princeton, NJ: SAGE Publications.

Aragones, E., & Sánches-Páges, S. (2009). A theory of participatory democracy based on the real case of Porto Alegre. *European Economic Review*, 53(1), 56-72. doi:10.1016/j.euroecorev.2008.09.006

Avritzer, L. (2008). Instituições participativas e desenho institucional: Algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. *Opinião Pública*, 14(1), 43-64. doi:10.1590/S0104-62762008000100002

Avritzer, L. (2012) Democracy beyond aggregation: The participatory dimension of public

deliberation. *Journal of Public Deliberation*, 8(2), 1-20.

Avritzer, L. (2013). Democratic Innovation and social participation in Brazil. T*aiwan Journal of Democracy*, 9(2), 153-170.

Baiochi, G., & Ganuza, E. (2014). Participatory budgeting as if emancipation mattered. *Politics & Society*, 42(1), 29-50. doi:10.1177/0032329213512978

Bardin, L. (2004). *Análise de conteúdo* (3a ed.). Lisboa, Portugal: Edições 70.

Cameron, M. A. (2010). The state of democracy in the Andes: Introduction to a thematic issue of Revista de Ciencia Política. *Revista de Ciência Política*, 30(1), 5-20. doi:10.4067/S0718-090X2010000100002

Carlos, E. (2006). Participação e cultura política no orçamento participativo. Civitas – *Revista de Ciências Sociais*, 42(1), 131-154. doi:10.15448/1984-7289.2006.1.26

Carlos, E. (2007). *Controle social e política redistributiva no orçamento participativo.* Vitória, ES: Edufes.

Cattani, A. D., & Ferrarini, A. V. (2010). Participação, desenvolvimento local e política pública: Estratégias articuladas para a superação da pobreza. *Revista Katálysis*, 13(2), 164-172. doi:10.1590/S1414-49802010000200003

Coelho, V. S. R. P., & Waiabich, L. (2016). Participatory mechanisms and inequality reduction: Searching for plausible relations. *Journal of Public Deliberation*, 12(2), 1-16.

Constituição da República Federativa do Brasil. (1988). Brasília, DF.

Costa, B. L. D., Olivieri, C., & Teixeira, M. A. C. (2016). Participação, eficiência e accountability no Brasil: Desafios administrativos, políticos e institucionais. *Cadernos EBAPE.BR*, 14(3), 672-675. doi:10.1590/1679-395164021

Costa, D. M. D. (2010). Vinte anos de orçamento participativo: Análise das experiências em municípios brasileiros. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, 15(56). 8-28. doi:10.12660/cgpc.v15n56.3190

Costa, G. P. (2006). *Consciência política e cidadania medidas pela participação política: Um estudo de caso em Porto Alegre* (Tese de doutorado, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, SP).

Fedozzi, L. J. (2002). *O eu e os outros: A construção da comoriência social no orçamento participativo de Porto Alegre* (Tese de doutorado, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS).

Fedozzi, L. J., & Barbosa, E. M. (2007). Participación y conciencia social: El presupuesto participativo de Porto Alegre y la demopedia. In S. Fleury, J. Subirats, & I. Blanco. (Orgs.), *Innovaciones locales ante inseguridades globales: Los casos de Brasil y Espanha* (pp. 349-395). Barcelona, España: Fundació Cidob.

Fung, A. (2006). Varieties of participation in complex governance [Special issue]. *Public Administration Review*, 66(1), 66-75. doi:10.1111/j.1540-6210.2006.00667.x

Fung, A. (2015). Putting the public back into governance: The challenges of citizen participation and its future. *Public Administration Review*, 75(4), 513-522. doi:10.1111/puar.12361

Goldfrank, B. (2006). Los procesos de "presupuesto participativo" en América Latina: Êxito, fracaso y cambio. *Revista de Ciência Política*, 26(2), 3-28. doi:10.4067/S0718-090X2006000200001

Gomez, J., Insua, D. R., & Alfaro, C. (2016). A participatory budget model under uncertainty. *European Journal of Operational Research*, 249(1), 351-358. doi:10.1016/j.ejor.2015.09.024

Gonçalves, S. (2014). The effects of participatory budgeting on municipal expenditures and infant mortality in Brazil. *World Development*, 53(1), 94-110. doi:10.1016/j.worlddev.2013.01.009

Gugliano, A. A. (2004). Participação e governo local: Comparando a descentralização de Montevidéu e o orçamento participativo de Porto Alegre. *Sociologia, Problemas e Práticas,* 1(46), 51-69.

Gutiérrez, A. L., Hincapié, L. A., & Villa, G. M. (2016). Potencial social y político de la planeación local y el presupuesto participativo en Medellín (Colombia) para fortalecer la democracia latino-americana. *EURE*, 42(125), 205-224. doi:10.4067/S0250-71612016000100009

Haller, C., & Faulkner, G. (2012). Participatory budgeting in Denver, Colorado. *National Civic Review*, 101(3), 23-25. doi:10.1002/ncr.21083

He, B. (2011). Civic engagement through participatory budgeting in China: Three different logics at work. *Public Administration and Development*, 31, 122-133. doi:10.1002/pad.598

Heller, A. (1972). *O cotidiano e a história*. Rio de Janeiro, RJ: Paz e Terra.

Jaimes, B. G. (2013). Participación ciudadana en salud (I): De la información a la toma de decisions. *RevistaeSalud.com*, 9(35), 1-11.

Lei Complementar Nº 101 de 2001. (2001). Palácio do Planalto. Brasília, DF.

Lerner, J. (2011). Participatory budgeting: Building community agreement around tough budget decisions. *National Civic Review,* 100(2), 30-35. doi:10.1002/ncr.20059

Lüchmann, L. H. H. (2012). Participação e aprendizado político no orçamento participativo: Estudo de caso em um município catarinense. *Educação & Sociedade*, 33(119), 513-532. doi:10.1590/S0101-73302012000200010

Lüchmann, L. H. H., & Borba, J. (2009). Exclusão social e participação política no Brasil. *XXVIII International Congress of the Latin American Studies Association*, Rio de Janeiro, RJ.

Maschio, I., Silva, F. A., Moretto, L., Neto, & Ostroski, S. S. D. (2017). A participação popular no orçamento público: Orçamento participativo em quatro municípios do sul do Brasil. *Desenvolve: Revista de Gestão do Unilasalle*, 6(1), 85-102. doi:10.18316/desenv.v6i1.3147

Minayo, M. C. S. de, & Sanches, O. (1993). O quantitativo-qualitativo: Oposição ou

complementariedade? *Cad. Saúde Pública*, 9(3), 239-262. doi:10.1590/S0102--311X1993000300002

Montecinos, E. (2011). Democracia participativa y presupuesto participativo en Chile: ¿Complemento o subordinación a las instituciones representativas locales? *Revista de Ciência Política*, 31(1), 63-89. doi:10.4067/S0718-090X2011000100004

Moreira, L. (2016, Outubro 25). Orçamento participativo não vai ser mantido. *Jornal Espírito Santo de Fato.* Recuperado de http://www.jornalfato.com.br/conteudo/politica/22772/orcamento-participativo-nao-vai--ser-mantido

Nebot, C. P. (2014). El aprendizaje político de la participación: El caso del presupuesto participativo de Elche (Alicante) en España. *Administração Pública e Gestão Social*, 6(3), 159-167. doi:10.21118/apgs.v6i3.667

Novaes, F. S., & Santos, M. E. P. dos. (2014). O orçamento participativo e a democratização da gestão pública municipal: A experiência de Vitória da Conquista (BA). *RAP--Revista de Administração Pública*, 48(4), 797-820. doi:10.1590/0034-76121668

Oliveira, O. P. de. (2016). Mecanismos da difusão global do orçamento participativo: Indução internacional, construção social e circulação de indivíduos. *Opinião Pública*, 22(2), 219-249. doi:10.1590/1807-01912016222219

Pape, M., & Lerner, J. (2016). Budgeting for equity: How can participatory budgeting advance equity in the United States? *Journal of Public Deliberation*, 12(2), 1-15.

Rodgers, D. (2010). Contingent democratisation? The rise and fall of participatory budgeting in Buenos Aires. *Journal of Latin American Studies*, 42(1), 1-27. doi:10.1017/S0022216X10000039

Rossmann, D., & Shanahan, E. A. (2012). Defining and achieving normative democratic values in participatory budgeting processes. *Public Administration Review*, 72(1), 56-66. doi:10.1111/j.1540-6210.2011.02480.x

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. doi:10.1590/0034-7612152210

Sandoval, S. A. M. (1994). Algumas reflexões sobre cidadania e formação de consciência política no Brasil. In M. J. P. Spink (Org.), *A cidadania em construção: Uma reflexão transdisciplinar* (pp. 59-74). São Paulo, SP: Cortez Editora.

Sandoval, S. A. M. (2001). The crisis of the Brazil labor movement and the emergence of alternative forms of working-class contention in the 1990s. *Revista Psicologia Política*, 1(1), 173-195.

Souza, F. J. B., & Midlej, S. (2017). Orçamento participativo: Mais qualidade da democracia? *Organizações & Sociedade*, 24(81), 195-215. doi:10.1590/1984-9230811

REFLEXÕES SOBRE AS APLICAÇÕES DE POLÍTICAS DE DESONERAÇÕES TRIBUTÁRIAS NO DESENVOLVIMENTO REGIONAL BRASILEIRO

Reflections on the applications of tax expenditures policies in brasilian regional development

Reflexiones sobre las aplicaciones de las políticas de diciembre de impuestos de desarrollo regional brasileño

RESUMO

Este ensaio teve o objetivo de avaliar as políticas contemporâneas de desonerações tributárias nas suas relações com o desenvolvimento regional no Brasil, a partir de análises bibliográficas. Com esse propósito, procurou-se construir um quadro conceitual-analítico sobre as desonerações em estudos internacionais, visando corroborar a análise nacional. No referencial teórico, foram abordadas discussões sobre federalismo, desenvolvimento regional, Sistema Tributário Nacional e definições sobre as políticas de desonerações tributárias. Embora se tenha observado a incipiência de estudos em relação às desonerações tributárias, este ensaio verificou os principais temas debatidos e refletiu sobre os resultados de tais programas e as suas influências no federalismo e no desenvolvimento regional. Tais resultados também foram comparados com políticas de desonerações realizadas em outros países. Notou-se que desonerações com foco em regiões específicas tiveram melhores resultados que políticas nacionais. Concluiu-se sobre a necessidade de maiores acompanhamentos das desonerações tributárias, a fim de evitar privilégios a setores econômicos e regiões nacionais.

PALAVRAS-CHAVE: Desonerações tributárias, federalismo, Sistema Tributário Nacional, competência tributária, desenvolvimento regional.

Luciano Henrique Fialho Botelho[1]
luciano.botelho@hotmail.com
ORCID: 0000-0002-9225-1266

Luiz Antônio Abrantes[1]
abrantes@ufv.br
ORCID: 7002145463696883

Nágela Silveira Fialho[1]
fialhonagela@gmail.com
ORCID: 0000-0002-3711-6416

1. Universidade Federal de Viçosa, Departamento de Administração e Contabilidade, Viçosa, MG, Brasil.

Submetido 27.04.2019. Aprovado 15.10.2019

Avaliado pelo processo de *double blind review*.
Editor Científico: Robson Zuccolotto

DOI: http://dx.doi.org/10.12660/cgpc.v24n79.78938

Esta obra está submetida a uma licença Creative Commons

ABSTRACT

This essay aimed to evaluate the contemporary policies of tax expenditures in their relations with regional development in Brazil, from bibliographical analysis. With this purpose, we sought to build a conceptual-analytical framework on the exemptions in international studies, aiming to corroborate the national analysis. In the theoretical framework were discussed discussions on Federalism, Regional Development, National Tax System and definitions on the Tax expenditures policies. Although the incipience of studies regarding tax exemptions was observed, this essay examined the main topics discussed and reflected on the results of such programs and their influences on federalism and regional development. These results were also compared with tax expenditures policies carried out in other countries. It was noted that exemptions focusing on specific regions had better results than national policies. It was concluded that there is a need for greater monitoring of tax exemptions in order to avoid privileges to economic sectors and national regions.

KEYWORDS: *Tax Expenditures; Federalism; National Tax System; Tax jurisdiction; Regional development.*

RESUMEN

Este ensayo tuvo como objetivo evaluar las políticas contemporáneas de exenciones fiscales en sus relaciones con el desarrollo regional en Brasil, a partir del análisis bibliográfico. Con este propósito, buscamos construir un marco conceptual-analítico sobre las exenciones en los estudios internacionales, con el objetivo de corroborar el análisis nacional. En el marco teórico se discutieron discusiones sobre Federalismo, Desarrollo Regional, Sistema Tributario Nacional y definiciones sobre las políticas de exención fiscal. Aunque se observó la incipiencia de los estudios con respecto a las exenciones de impuestos, este ensayo examinó los principales temas discutidos y reflejados en los resultados de dichos programas y sus influencias en el federalismo y el desarrollo regional. Estos resultados también se compararon con las políticas de exención llevadas a cabo en otros países. Se observó que las exenciones centradas en regiones específicas tuvieron mejores resultados que las políticas nacionales. Se concluyó que es necesario un mayor control de las exenciones fiscales para evitar privilegios a los sectores económicos y las regiones nacionales.

PALABRAS CLAVE: *Deserción Tributaria; federalismo; Sistema Tributario Nacional; Competencia Tributaria; Desarrollo Regional.*

INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 (CF/88) trouxe uma mudança de paradigma em relação ao desenvolvimento socioeconômico no Brasil ao fortalecer as ações arrecadatórias do Estado, para financiar as políticas públicas, e evidenciar a atuação de governos descentralizados, em níveis político, fiscal e administrativo, tendo em vista o combate às desigualdades regionais, conforme o art. 3°, e a priorização das demandas locais (Constituição Federal, 1988). No âmbito das regiões, Dallabrida (2000) argumenta que o desenvolvimento pode ocorrer a partir de programas locais, com a criação de projetos descentralizados, ou por meio de políticas nacionais de fomento ao empreendedorismo e à desburocratização.

Com o incentivo às novas políticas públicas, o Sistema Tributário Nacional (STN) foi expandido visando elevar as arrecadações, por meio da criação de novos tributos vinculados aos entes descentralizados, estados e municípios, e o regime federalista foi consolidado, resultando em maior autonomia e responsabilidade aos entes regionais no fornecimento de serviços públicos, tornando-se a cooperação entre os poderes executivos, mirando prestações de qualidade, fundamental (Arretche, 2004; Bercovici, 2003). Para Souza (2012), o sistema federalista foi visto como preponderante para redução das desigualdades regionais.

Trinta anos após a promulgação da CF/88, todavia, ainda é evidente no Brasil grande

disparidade entre as regiões e entes federativos, já retratadas por Monteiro (2014). Nesse sentido, novas medidas têm sido debatidas como forma de se promover o desenvolvimento socioeconômico das regiões, a exemplo das políticas de desonerações tributárias que se tornaram uma tendência no Brasil a partir dos anos 2000 (Mendes & Weiller, 2015; Orair e Aguilar, 2016; Salvador, 2017).

Segundo a Receita Federal do Brasil (RFB, 2017), são desonerações tributárias "quaisquer situações que promovam presunções creditícias, isenções, anistias, reduções de alíquotas, deduções, abatimentos e diferimentos de obrigações de natureza tributária" (p. 7) em prol de equidade tributária, eficiência administrativa e redução de disparidades. Para fins deste estudo, as desonerações tributárias são consideradas sinônimos de gastos tributários, nomeação utilizada pela RFB.

Considerando o incentivo ao desenvolvimento das regiões subnacionais, com a expansão da autonomia financeira e a recente expansão das desonerações tributárias objetivando, entre outros elementos, a redução das disparidades locais, o presente ensaio objetiva discutir as políticas de desonerações tributárias no Brasil, apoiado no sistema federalista e na relação entre os entes públicos. Pretende-se identificar como a literatura nacional avalia as políticas de desonerações tributárias com base no seu objetivo de apoio ao desenvolvimento regional. Dessa forma, tem-se como objetivo discutir as políticas de desonerações tributárias contemporâneas e seus resultados nos entes subnacionais.

Para tanto, também é importante analisar como as políticas de desonerações tributárias vêm sendo tratadas no âmbito internacional, gerando embasamento teórico e empírico para as avaliações nacionais pretendidas, além da possibilidade de comparação das práticas nacionais com as internacionais. Para auferir tais resultados, utiliza-se da metodologia qualitativa e de análises descritivas realizadas a partir de pesquisas bibliográficas e documentais, demonstradas nos capítulos seguintes desde estudo.

REFERENCIAL TEÓRICO

Federalismo e desenvolvimento regional no Brasil

O federalismo, no estudo seminal de Teibout (1956), compreende a noção de competição entre os governos locais, resultando em maior disposição dos bens públicos às populações. Já Oates (1972) destaca que, em governos descentralizados, a execução de políticas públicas é feita de modo mais eficiente diante da observação das prioridades locais. O federalismo pode ser entendido como a formação fiscal, política e administrativa em que o poder de governo é dividido entre os entes públicos (Pacheco, Abrantes, Zuccolotto, & Luquini, 2018).

É interessante que existem diferentes modelos de federalismo, como apresentam Leroy, Abrantes, Almeida, Ferreira e Vieira (2017). No Brasil, pelo federalismo, os poderes foram compartilhados pela União para os entes descentralizados, o que impacta, em certa medida, as ações de poderes e responsabilidades, na autonomia e na cooperação entre os entes (Souza, 2012).

O histórico do federalismo no Brasil é longo, todavia a apropriação de um sistema mais amplo ocorreu apenas na CF/88. Arretche (2004) ressalta que a Constituição Federal de 1891 adotou o sistema de separação de competência tributária entre os estados e a União. Ainda, segundo a referida autora, a inclusão dos municípios somente veio na Constituição Federal de 1934. Com a CF/88, sucedeu a expansão no processo de descentralização no Brasil, passando os estados e municípios a receber maior autonomia, com elevação de arrecadações e responsabilidades.

A autonomia financeira resultou na possibilidade de criação de novas fontes de receitas próprias para os governos descentralizados e participação nas receitas dos entes centrais (CF, 1988). Além da autonomia, o sistema federalista brasileiro, para Bercovici (2003), também estabeleceu, na CF/88, o modelo de cooperação entre os entes, uma vez que a atuação em conjunto é fundamental na implementação de políticas públicas.
O sistema federalista possibilita a criação de programas locais para resolução de problemas regionais, gerando desenvolvimento. A autonomia fiscal possibilita ao ente descentralizado criar seus próprios projetos de desenvolvimento, e a cooperação entre os entes favorece o sucesso de tais propostas (Bercovici, 2003). Dessa forma, o desenvolvimento regional pode ser consequência de políticas locais e projetos descentralizados, como aponta Dallabrida (2000). O referido autor argumenta, ainda, que o processo de desenvolvimento regional também pode ser vislumbrado por meio de áreas de incentivo nacionais, a partir do fomento à iniciativa, ao empreendedorismo e à desburocratização, com os quais se buscam geração de emprego e renda, e bem-estar social às comunidades.

Buarque (1999) define o desenvolvimento local como um processo endógeno capaz de gerar dinamismo econômico e qualidade de vida regional, a partir de alterações nas bases econômicas e sociais. Esse processo pode tornar-se viável por meio de mobilizações da sociedade com o aproveitamento sustentável das especialidades regionais (Buarque, 1999). O desenvolvimento em um país continental como o Brasil, ademais, não ocorre de modo similar entre as regiões, tendo em vista as grandes heterogeneidades existentes (Leroy et al., 2017).

Sistemas, competências e desonerações tributárias

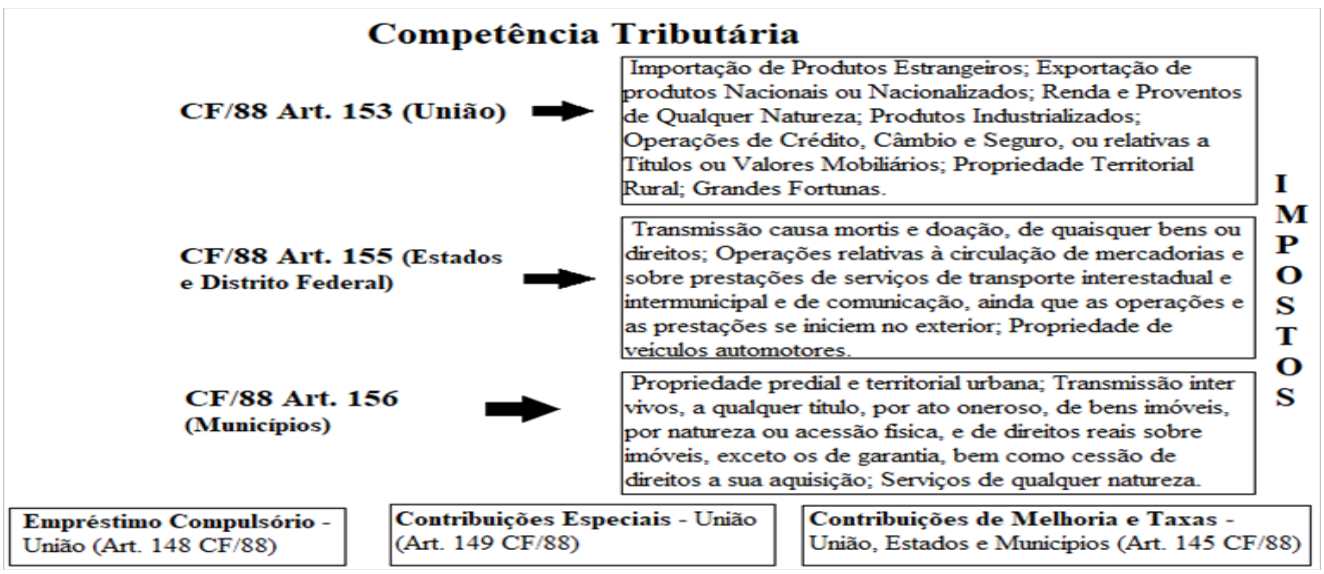
O STN é estruturado pelas modalidades tributárias disponíveis no Quadro 1, acompanhadas de suas destinações.

Quadro 1. Classificação, destinação e regulação dos tributos.

Tributo	Destinação
1. Impostos	Despesas gerais, compartilhamento estados e municípios
2. Taxas	Poder de polícia ou uso de serviço público
3. Contribuições de melhoria	Obra pública
4. Contribuições especiais	Destinações constitucionais específicas
4.1. Contribuições sociais gerais	Financiamento da educação e outras políticas externas à Seguridade Social
4.1.1. CIDE	Intervenções econômicas específicas
4.1.2. Profissionais e econômicas	Serviços corporativos
4.2. Contribuições sociais	Financiamento da Seguridade Social (Saúde, Previdência Social, Assistência Social, Seguro-Desemprego)
4.2.1. Serviço social sindical	Serviço social e formação profissional (Sistema S)
4.3. Iluminação pública	Serviço de iluminação pública
5. Empréstimos compulsórios	Despesas extraordinárias e investimentos emergenciais

Fonte: Adaptada de Curcino, Ávila e Malaquias (2013).

Diante do contexto federalista estabelecido pela CF/88, as espécies tributárias, enumeradas, possuem diferentes competências, existindo vinculações de determinados tributos para entes específicos, União, estados e municípios. Desse modo, também é visível a descentralização arrecadatória como forma de financiar o sistema federalista, conforme Figura 1, que dispõe os impostos pertencentes a cada ente e outras espécies tributárias, com as suas dotações e possibilidades de criação.



Fonte: Elaboração própria com base na CF (1988).

No STN, ademais, é verificada a tendência de expansão das políticas de desonerações tributárias, como abordaram Mendes e Weiller (2015), Orair e Aguilar (2016) e Salvador (2017), visualizadas também na criação de diversas legislações desde os anos 1990, como retratam Mendes e Weiller (2015).

As desonerações tributárias são operações legislativas que procuram estimular o crescimento de setores econômicos ou regiões nacionais; além disso, possuem como objetivo: equidade tributária, eficiência administrativa e compensação por serviços não realizadas pelo público (RFB, 2017). “São consideradas desonerações tributárias todas e quaisquer situações que promovam presunções creditícias, isenções, anistias, reduções de alíquotas, deduções, abatimentos e diferimentos de obrigações de natureza tributária” (RFB, 2017, p. 7).

O termo gasto tributário, utilizado pela RFB, também está relacionado, representando:

> Gastos indiretos do governo realizados por intermédio do sistema tributário, visando a atender objetivos econômicos e sociais e constituem-se em uma exceção ao sistema tributário de referência, reduzindo a arrecadação potencial e, consequentemente, aumentando a disponibilidade econômica do contribuinte. (RFB, 2017, p. 9)

Embora em tais definições se verifique a positividade teórica da aplicação das desonerações tributárias, a academia retrata ainda os seus efeitos colaterais. Nesse ponto, ressalta-se que o estudo seminal de Surrey (1967) destacou a falta de avaliação da eficácia de tal medida.

No Brasil, ademais, tem-se que, com os incentivos ao desenvolvimento econômico, são renunciados valores incidentes sobre os lucros, faturamentos e folhas de salários das empresas, bases nas quais têm origem os principais tributos financiadores das políticas sociais no Brasil, com destaque àqueles vinculados à Seguridade Social (Previdência Social, Saúde e Assistência Social) (CF, 1988; Mendonça & Moura, 2014). Salvador (2017) e Pellegrini (2014), além disso, argumentam sobre a falta de discussões em relação à efetividade dos resultados alcançadores pelas desonerações tributárias. Pela CF/88 e na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), existem alguns mecanismos de controle; todavia, na visão de Pellegrini (2014), são insuficientes. Ademais, segundo o referido autor, para o caso dos estados e municípios, não existe nenhum regulamento de controle sobre as desonerações.

REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

Análise internacional e estudo seminal

Para se processar uma análise aprofundada das desonerações tributárias no Brasil, torna-se fundamental a construção de um suporte conceitual-analítico a respeito do tema. Desse modo, realizou-se uma revisão sistemática da literatura internacional nas bases acadêmicas *Scientific Electronic Library Online* (SciELO) e Periódicos Capes (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior), com o termo *tax expenditures*, expressão mais utilizada na literatura internacional e nos estudos seminais de Stanley S. Surrey, com relação a desoneração tributária, gastos tributários ou despesa tributária. Ressalta-se que a pesquisa foi feita sem de-

finição de datas, ou seja, representando todos os anos possíveis nas bases utilizadas. Como resultado, foram encontrados 36 trabalhos (5 no SciELO e 31 na Capes). Destaca-se, porém, que, após uma leitura preliminar, alguns foram excluídos, restando apenas um artigo de origem no SciELO (Artigo 1 – Quadro 2) e 26 de limiar no Periódicos Capes, totalizando 27 artigos, dispostos no Quadro 2.

Quadro 2. Revisão bibliográfica internacional "*tax expenditures*"

N°	Título	Autores	Ano	País
1	Avaliação do regime norueguês de crédito fiscal para I & D.	Ådne Cappelen; Erik Fjærli; Frank Foyn; Torbjørn Hægeland; Jarle Møen; Arvid Raknerud; Marina Rybalka	2010	Noruega
2	Usando despesas fiscais para alcançar a política energética de GOA.	Gilbert Metcal	2008	EUA
3	Despesas fiscais para habitação própria: deduções de impostos sobre a propriedade e juros hipotecários e a exclusão de alugueres imputados da Incom.	James Poterba; Todd Sin	2008	EUA
4	Despesas fiscais e estados de bem-estar: uma crítica.	Monica Prasad	2011	EUA
5	Introdução: análise econômica dos gastos fiscais.	James Poterba	2011	EUA
6	Testando a abordagem de ferramentas: despesas tributárias *versus* despesas diretas.	Christopher Howard	1995	EUA
7	O Estado distribuidor e a função das despesas fiscais.	Eric Juan	2018	EUA
8	Despesas tributárias e prestação de contas: o caso dos diretores ambivalentes.	Lehn Benjamin; Paul Posner	2018	Reino Unido
9	Renda *versus* base de impostos de consumo para despesas tributárias.	Robert Carroll; David Joulfaian; James Mackie	2011	EUA
10	Avaliação de abordagens amplas para limitar as despesas fiscais.	Eric Toder; Joseph Rosenberg; Amanda Eng	2013	EUA
11	O efeito das despesas fiscais em estabilizadores automáticos: métodos e evidências.	Hautahi Kingi; Kyle Rozema	2017	EUA
12	Despesas fiscais no sistema de tributação agrícola na Polónia e países da UE selecionados.	Jakub Staniszewski	2015	Polônia

13	As despesas tributárias dos indivíduos são apenas uma ferramenta de otimização fiscal?	Pavlína Kirschnerová; Jana Janoušková	2018	República Tcheca
14	Revendo o que funciona: avaliando programas e despesas tributárias.	Jitinder Kohli; Seth Hanlon	2011	EUA
15	Atitudes públicas em relação aos gastos sociais nos Estados Unidos: as diferenças entre despesas diretas e despesas fiscais.	Christopher Faricy; Christopher Ellis	2014	EUA
16	(In)eficiência dos gastos com imposto de renda corporativo em áreas subdesenvolvidas de tratamento tributário especial na Croácia.	Vjekoslav Bratić	2012	Croácia
17	As despesas fiscais estão atingindo suas metas? Uma vista do penhasco fiscal.	Richard Lewis	2013	EUA
18	A eficiência das despesas fiscais.	Martin Feldstein	1987	EUA
19	O tratamento ideal das despesas fiscais.	Emmanuel Saez	2004	EUA
20	Despesas fiscais na Croácia.	Vjekoslav Bratić; Ivica Urban	2006	Croácia
21	Despesas fiscais: uma revisão teórica.	Vjekoslav Bratić	2006	Croácia
22	Despesas fiscais em Michigan: uma comparação com resultados federais.	Kyle Jen	2002	EUA
23	Um teste de eficácia relativa de despesas fiscais e despesas diretas: uma abordagem neoclássica.	Qazi Ahmed	2001	Paquistão
24	O uso de regulamentos tributários como variáveis políticas: um estudo de caso de despesas fiscais durante os anos da tarefa.	Paul Collier; Robert Luther	2003	Reino Unido
25	Despesas fiscais e outros programas para estimular a habitação: precisamos de mais?	James Jamesalm; Follain Maryannebeeman	1985	EUA
26	Uma qualificação relativa à eficiência das despesas fiscais.	Patrick Driessen	1987	EUA
27	Uma cobertura tributária coeficiente resultante de evasão fiscal ou despesas fiscais.	Max Frank; Danièle Meulders	1977	Bélgica

Fonte: Dados da pesquisa em consulta ao SciELO e Portal Capes.

Ao observar o Quadro 2, verifica-se que a maioria dos trabalhos analisa as desonerações tributárias nos EUA, sendo aproximadamente 63% dos artigos de origem americana (17/27). Esses, em sua maioria, tinham a pretensão de avaliar a eficiência das políticas de gasto tributário. Ressalta-se que as revistas acadêmicas americanas foram as mais frequentes neste estudo (*Jornal da Economia Política* com quatro artigos e *Revista Nacional de Impostos* com três trabalhos).

Em relação à origem dos estudos, a Croácia obteve destaque com três estudos publicados na *Revista Teoria e Prática Financeira* e com autoria de Vjekoslav Bratić, principal autor observado.

O primeiro artigo encontrado foi publicado em 1977, na Bélgica, e os anos com mais publicações foram 2011 (quatro trabalhos) e 2018 (três estudos). Evidencia-se que aproximadamente 67% estudos analisados, de alguma forma, avaliavam a eficiência das políticas de desonerações tributárias e que cerca de 83% (15/18) desses tiveram posicionamento crítico negativo.

Com base nas análises, observou-se que o estudo de Stanley S. Surrey, entre 1960 e 1970, na Secretaria do Tesouro Nacional dos EUA, e sua publicação em 1967, foi seminal sobre os gastos tributários. Segundo Henriques (2009), Surrey argumentava que não se pode tratar das diferenças entre os gastos diretos e os gastos tributários em um contexto em que o segundo não é controlado e avaliado tanto quanto o primeiro. De acordo com Prasad (2011), Surrey era crítico aos gastos tributários, argumentando que esses poderiam beneficiar grupos de altos escalões, aumentar a complexidade tributária e reduzir debates públicos sobre os orçamentos.

Outras considerações foram verificadas nos trabalhos presentes no Quadro 2. Ahmed (2001), Juan (2018) e Prasad (2011) consideraram que as desonerações tributárias favorecem a privatização dos serviços públicos. Poterba (2011) e Bratic (2012) argumentam sobre o aumento da complexidade dos sistemas tributários a partir da expansão das desonerações tributárias. Benjamim e Posner (2018) e Lewis (2013) ressaltam a necessidade de metas de desempenho para essas políticas. Kohli e Hanlon (2011) e Collier e Luther (2003) analisam desonerações tributárias como medidas políticas populistas. Positivamente, Faricy e Ellis (2014) e Feldstein (1987) avaliam que as desonerações tributárias são mais eficientes para as políticas sociais. Já Jen (2002), no âmbito do estado do Michigan, nos EUA, apontou que as políticas desonerativas contribuíram com famílias de baixa renda.

Análise nacional contemporânea

Na construção deste ensaio, foi realizada uma revisão sistemática da literatura nacional a partir da utilização do termo desoneração tributária entre 2008 e 2018, com consulta à Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD), ao portal *Scientific Periodicals Electronic Library* (SPELL®) e ao sítio eletrônico *Scientific Electronic Library Online* (SciELO). No BDTD, foram encontrados 35 trabalhos, sendo que apenas nove discutiram as desonerações no âmbito do federalismo. Com relação aos artigos disponíveis no SciELO (3) e no SPELL (4), com a temática desoneração tributária, somente

um artigo, integrado à pesquisa, localizado no portal SPELL, discorreu sobre o federalismo.

Diante do baixo número de trabalhos localizados, realizaram-se novas buscas nos mesmos portais eletrônicos (SPELL e SciELO) e mesmo espaço temporal, com o emprego dos termos desoneração fiscal e renúncia fiscal. Dessa forma, entre 12 trabalhos identificados, foram selecionados mais cinco estudos, com três originados no SPELL e dois, no SciELO. Portanto, a revisão bibliográfica nacional utilizou-se de 15 estudos publicados entre 2008 e 2018 sobre federalismo e desonerações tributárias, expostos no Quadro 3.

Quadro 3. Revisão de estudo contemporâneos sobre desonerações tributárias

	Título	Categoria	Autores	Revista/ Instituição
1	Desoneração tributária do ICMS: uma abordagem da Lei Complementar 87/96.	Dissertação	Avellar (2008)	UFV
2	O impacto causado pela redução do IPI na arrecadação do ICMS no Brasil.		Aguiar (2010)	UFC
3	O impacto da desoneração do ICMS nas exportações sobre a arrecadação no Ceará.		Alburquerque (2009)	UFC
4	Avaliação dos efeitos da Lei Kandir sobre a arrecadação de ICMS no estado do Ceará.		Leitão (2009)	UFC
5	O uso da renúncia fiscal na área de museus.	Artigo	Medeiros e Ollaik (2011)	Revista do Serviço Público
6	Zona Franca de Manaus: um estudo sobre a renúncia tributária dos entes federativos e os benefícios socioeconômicos gerados pelo modelo.	Dissertação	Oliveira (2011)	UFRGS
7	Efeito de políticas tributárias e de liberalização comercial sobre a competitividade setorial das macrorregiões brasileiras.	Tese	Pereira (2011)	UFV
8	Instrumentos governamentais na implementação da Política Nacional de Museus.	Artigo	Ollaik e Medeiros (2012)	Organização e Sociedade
9	Pacto de Austeridade Fiscal: um diagnóstico da dívida consolidada líquida dos municípios do estado de Pernambuco entre os anos de 2006 e 2010.	Dissertação	Queiroz (2012)	UFPE
10	Renúncia fiscal heterogênea de ICMS na exportação no estado do Pará.	Dissertação	Souza (2012)	UFPA

11	Estrutura do ensino superior brasileiro: um diagnóstico estratégico societário.	Artigo	Reis, Martins, Gaio e Lohmann (2014)	Revista Brasileira de Estratégia
12	Marketing cultura: uma estratégia competitiva via leis de incentivo à cultura.		Almeida, Araújo, e Alcântara (2015)	Caderno Profissional de Administração – Unimep
13	Contabilidade tributária: os efeitos da desoneração de contribuições previdenciárias sobre as tarifas de transporte intermunicipal de passageiros no Rio Grande do Sul.		Barth, Souza e Oliveira (2016)	Contextus Revista Contemporânea de Economia e Gestão
14	Mercado brasileiro do leite: análise do impacto de políticas de estímulo à produção.	Dissertação	Moraes (2016)	UFSM
15	Mercado brasileiro de lácteos: análise do impacto de políticas de estímulo à produção.	Artigo	Moraes e Bender (2017)	Revista de Economia e Sociologia Rural

Fonte: Dados da pesquisa em consulta ao BDTD, SciELO e SPELL.

Embora se tenha notado que a literatura sobre as políticas de desonerações tributárias relacionada ao federalismo ainda seja incipiente, haja vista o baixo número de trabalhos encontrados, principalmente em revistas científicas, observa-se uma variedade de temáticas e evidências do crescimento na utilização de políticas de desonerações tributárias, o que também foi observado na análise internacional.

A Lei Kandir foi alvo de Avellar (2008), Leitão (2009), Alburquerque (2009) e Souza (2012), tornando-se o maior campo de análise dos trabalhos avaliados neste estudo. O diagnóstico dos referidos autores apontou que o seu objetivo de expansão na exportação foi alcançado (Avellar, 2008), porém, para que tal efeito fosse visualizado, os estados tiveram que suportar perdas arrecadatórias não compensadas como se deveria (Alburquerque, 2009; Avellar, 2008; Leitão, 2009), proporcionando também grandes disputas jurídicas e arrastadas negociações entre os entes públicos (Avellar, 2008). No contexto do federalismo, além disso, observou-se, na visão de Souza (2012), o maior prejuízo, sendo vislumbrado pela Lei Kandir na limitação à autonomia fiscal dos estados e falta de cooperação nas compensações pelos recursos perdidos.

Aguiar (2010 também se propôs a estudar o ICMS, no entanto, a partir da visão dos benefícios da desoneração do IPI para veículos e eletrodomésticos, em 2008, com seu

impacto positivo no consumo e consequentemente na arrecadação de ICMS pelos estados. Oliveira (2011) igualmente avaliou de maneira positiva outra política de desoneração tributária, tornando-se, segundo o autor supracitado, o caso das desonerações sobre a Zona Franca de Manaus um exemplo de sucesso relacionado a políticas de desonerações concentradas em determinadas localidades.

Foram destaques na revisão de bibliografia trabalhos que realizaram simulações nas quais se processavam desonerações em prol de variados objetivos. Nesse sentido, Pereira (2011) analisou resultados de políticas de liberalização comercial nas regiões nacionais, tendo como conclusão que as desonerações por si só não conseguem atender as metas propostas, necessitando de criação de outras políticas mais focadas nas necessidades locais, ao passo que apenas as desonerações trouxeram o crescimento das disparidades regionais.

Pereira (2011) apresentou conclusão semelhante a Moraes (2016) e Moraes e Bender (2017), que trouxeram a ineficiência de políticas de desonerações tributárias nacionais para a produção leiteira no Brasil, diante da enorme heterogeneidade entre as regiões, ressaltando a importância de programas para o atendimento de necessidades locais, como infraestrutura e financiamento.

Ollaik e Medeiros (2012), Medeiros e Ollaik (2011) e Almeida et al. (2015) estudaram a Lei Rouanet (Lei Nacional de Incentivo à Cultura, n° 8.323, de 1991) no seu objetivo de democratização cultural no Brasil. Igualmente avaliando um programa federal com implicação nas regiões nacionais, Reis et al. (2014) trataram sobre as desonerações tributárias no âmbito da educação superior por meio do Programa Universidade para Todos (ProUni – Lei n. 11.096/2005).

No único trabalho que discutiu desonerações em municípios, Queiroz (2012) apontou para a influência dessas na manutenção econômicas das cidades, podendo políticas irresponsáveis resultar em situação de ampla complexidade. Já Barth et al. (2016) apresentaram como a desoneração previdenciária da contribuição patronal sobre a folha de pagamentos foi favorável ao setor de transporte intermunicipal de passageiros no Rio Grande do Sul.

REFLEXÕES SOBRE AS APLICAÇÕES DE POLÍTICAS DE DESONERAÇÕES TRIBUTÁRIAS NO DESENVOLVIMENTO REGIONAL BRASILEIRO

A Lei Kandir (Lei Complementar n° 83/1996) foi o principal tema tratado pela literatura brasileira. Positivamente, Avellar (2008) retratou que ocorreu expansão nas exportações a partir da isenção sobre operações relativas à Circulação de Mercadorias e Prestações de Serviços de Transporte Interestadual, Intermunicipal e de Comunicação (ICMS). No entanto, Avellar (2008) Alburquerque (2009) e Leitão (2009) concordaram que os estados tiveram redução na arrecadação tributária sem a compensação que foi acordada com o governo federal. Nesse ponto, pode-se apontar que ocorreu favorecimento a um grupo econômico em detrimento da arrecadação dos estados envolvidos, ideia exposta também no estudo de Ahmed (2001) no Paquistão.

É interessante ressaltar que, mesmo diante

das complexas situações apresentadas sobre a Lei Kandir, ainda faltam ações efetivas sobre seus efeitos colaterais, situação também comum nos estudos internacionais. Desse modo, os estados, dependentes dos recursos do ICMS, arcam com os prejuízos da ação de desoneração, com redução de suas capacidades no fornecimento de políticas públicas. Evidencia-se, nesse caso, ademais, falta de cooperação entre os entes públicos, um dos pilares do sistema federalista, conforme aponta Bercovici (2003).

Corroborando, Souza (2012) argumenta que o maior dano vislumbrado pela Lei Kandir está na limitação à autonomia fiscal dos estados e falta de cooperação nas compensações pelos recursos perdidos. Segundo o referido autor, muitas vezes os estados têm sua competência tributária ameaçada por regras criadas pelo governo central.

> O atual cenário federativo, embora tenha previsto na Constituição Federal uma repartição de competências tributárias equilibrada entre os membros da Federação e mesmo de repartição de receitas entre esses membros, não deixa de ser tendenciosamente centralizador. (Souza, 2012, p. 55)

Ao analisar as desonerações sobre IPI para eletrodomésticos e veículos , Aguiar (2010) observou que tal medida foi favorável na expansão da arrecadação do ICMS, diante do elevação do consumo. O IPI, por ser um imposto de competência da União, apesar de ser repartido com os entes subnacionais, possibilita a realização de desonerações mais favoráveis à relação federalista de cooperação e autonomia, trazendo benefícios aos estados, conforme demonstrou o autor citado. Nesse sentido, pode-se tornar um caminho relevante para o incentivo ao desenvolvimento econômico com aplicação de desonerações, desde que ocorra o devido controle, talvez com proposição de metas de desempenho, como sugerem Benjamim e Posner (2018) e Lewis (2013).

Outra política de desoneração considerada positiva pela literatura consiste na Zona Franca de Manaus, avaliada por Oliveira (2011) como um exemplo de sucesso relacionado às políticas de desonerações para regiões. Tal situação corrobora as abordagens de desenvolvimento regional que apontam a necessidade de realizações de políticas focadas nos alvos de desenvolvimento. Nessa seara, Jen (2002) avaliou que a política de gasto tributário adotada pelo estado do Michigan, nos EUA, favoreceu as famílias de baixa renda e aumentou a arrecadação estadual.

Favorecendo o argumento anterior, Pereira (2011), Moraes (2016) e Moraes e Bender (2017) apontam a necessidade de criação de políticas focadas nas necessidades locais, com programas de infraestrutura e financiamento. As atuações locais, focadas nos problemas regionais, conforme apresentam Dallabrida (2000) e Buarque (1999), seriam mais relevantes do que as políticas de desonerações para o desenvolvimento regional.

Os resultados anteriores tornam-se mais favoráveis quando se observam programas de desoneração de cunho nacional que não tiveram os resultados pretendidos. Nesse ponto, os estudos de Medeiros e Ollaik (2011), Ollaik e Medeiros (2012) e Almeida et al. (2015) ressaltaram a incapacidade da Lei

Rouanet no seu objetivo de democratização cultural no Brasil, vindo 90% dos recursos de desonerações e financiando grupos concentrados nas grandes regiões (Sul e Sudeste), em especial no caso dos museus. Nesse exemplo, além da falta de foco de uma política de desoneração nacional que beneficiou apenas algumas regiões, pode-se observar a falta de avaliação de resultados, sendo pouco feito com vista à superação dessas dificuldades.

Igualmente avaliando um programa federal com implicação nas regiões nacionais, Reis et al. (2014) apoiam as desonerações fiscais no âmbito da educação superior por meio do ProUni. Contudo, os autores apresentam que a democratização da educação superior, objetivo do programa, ainda é falha, estando os Institutos de Educação Superior (IESs) concentrados nas regiões Sul e Sudeste. Tais visões aproximam-se da necessidade de construção de metas e avaliação do seu atingimento apontadas por Benjamim e Posner (2018) e Lewis (2013), além do beneficiamento ao mercado privado, como argumentam Ahmed (2001), Juan (2018) e Prasad (2011).

No âmbito desses programas, é preocupante a falta de avaliação de desempenho, como forma de se modificarem aplicações ineficientes de recursos e possibilidade de tratamentos desiguais a setores econômicos, que podem resultar em privilégios políticos e empresariais. Deve-se otimizar a prática das desonerações sobre a educação e a cultura, visando melhores resultados, a fim de se evitar a extinção desses programas, tendo em vista a relevância dos seus objetivos.

Queiroz (2012) trouxe para discussão as desonerações no âmbito municipal e as complexas situações envolvidas. Para tal contexto, Pellegrini (2014) argumenta sobre inexistirem mecanismos de controle, diferentemente do que ocorre, ainda de modo insuficiente, com as desonerações da União. Desse modo, os legisladores devem propor direcionamentos. Na literatura internacional, também não foram verificados estudos nesse sentido.

Por outro lado, a literatura internacional tem tratado com grande preocupação dos programas de desonerações que afetam o financiamento de políticas sociais pelo Estado, com destaque para Prasad (2011). No Brasil, o estudo de Barth et al. (2016) apresenta visão oposta. Estudando a desoneração previdenciária da contribuição patronal sobre a folha de pagamentos, os referidos autores abordam os benefícios para o setor de transporte intermunicipal de passageiros no Rio Grande do Sul.

Destaca-se, entretanto, que políticas de desonerações que retiram recursos de áreas sociais, como o caso da Previdência Social e da Seguridade Social, embora apresentem resultados econômicos favoráveis, também observados nos estudos de Faricy e Ellis (2014) e Feldstein (1987), devem ser analisadas de maneira rígida, considerando que podem causar efeitos em políticas valiosas para a manutenção financeira de grandes parcelas populacionais.

Diante desse argumento, entende-se, com base em Salvador (2017) e Botelho, Costa e Souza (2018), que desonerações sobre recursos vinculados às políticas sociais devem ser evitadas, consistindo a Seguridade Social (Previdência Social, Assistência Social

e Saúde) no maior campo de desoneração no Brasil, conforme se observa na Tabela 1, com destaque para as contribuições sociais. Nesse ponto, a análise de Prasad (2011) é relevante ao expor a relação indireta entre as políticas de gastos tributários e o bem-estar social nos EUA.

Quadro 4. Análise das desonerações tributárias federais em 2016

Tributo	Desonerações Federais	Valores Desonerados	Arrecadação Total	%
1. Impostos	Imposto sobre Importação, IRPJ, IRPF, IPI, IOF e ITR.	123,13	492,83	24,98
2. Taxas	-	-	7,50	
3. Contribuições de melhoria	-	-	-	
4. Contribuições especiais	PIS-Pasep, CSLL, Cofins, Contribuição Previdenciária	143,99	776,23	18,55
4.1. Contribuições sociais gerais	-	-	17,19	
4.1.1. CIDE	-	-	-	
4.1.2. Profissionais e econômicas	-	-	-	
4.2. Contribuições sociais	PIS-Pasep, CSLL, Cofins, Contribuição Previdenciária	143,99	759,04	18,97
4.2.1. Serviço social sindical	-	-	-	
4.3. Iluminação pública	-	-	-	
5. Empréstimos compulsórios	-	-	-	

Fonte: RFB (2017) e Orçamento Federal (2017). Valores em bilhões de reais.

Após as análises anteriores, apresenta-se, nas Figuras 2 e 3, uma comparação entre os temas mais debatidos pelos estudos nacionais e internacionais sobre desonerações tributárias.

Figura 2. Nuvem de palavras análise nacional



Figura 3. Nuvem de palavras análise internacional



A maior diferença entre as palavras de destaque apresentadas está relacionada ao foco da busca dos estudos; no caso das análises nacionais (Figura 2), o foco foi na relação entre desonerações e federalismo, distinta da avaliação internacional, que foi mais ampla nas observações sobre as desonerações tributárias (Figura 3). No entanto, pôde-se verificar que os estudos brasileiros estão mais voltados para políticas de gastos tributários com vista ao incentivo à produção nacional e à exportação (palavras em destaque: regiões, Kandir, produção, ICMS, entre outras). Por outro lado, no âmbito internacional, se tem buscado observar de modo mais evidente a eficiência dessas políticas na renda familiar e nos aspectos sociais (palavras em destaque: sociais, renda, contribuintes, ineficiência, entre outras).

Diante do exposto, pode-se colher como lição dos estudos internacionais a preocupação que se tem com a validade e qualidade dos gastos tributários na vida do contribuinte e na economia nacional, preocupação que não foi identificada em grande medida nas políticas de desonerações observadas no Brasil visando o desenvolvimento regional.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Avaliando as políticas de desonerações tributárias no Brasil, seus objetivos e resultados, a partir da revisão sistemática da literatura e com base em estudos internacionais, observou-se que, em algumas vezes, as políticas de desonerações tributárias são utilizadas para encobrir problemas econômicos maiores e incapacidades dos governos, que não realizam políticas estruturais básicas e encontram nas desonerações as soluções mais fáceis para encobrir tais situações, criando mecanismos fiscais que demandam menores forças políticas e habilidades de governo.

Essas atuações acabam desencadeando desigualdades no tratamento dos setores econômicos e regiões nacionais. Não se desprezam os benefícios que as desonerações podem trazer para o desenvolvimento socioeconômico, porém se propõe que essas políticas devem ser acompanhadas, considerando metas de avaliação e manutenção.

Nesse ponto, a criação em 2018, pelo governo federal, a partir da Câmara Técnica de Normas Contábeis e de Demonstrativos Fiscais da Federação (CTCONF), de um grupo para estudo das desonerações tributárias é bastante favorável.

Visualizou-se uma literatura ainda incipiente no Brasil, com pouco espaço das revistas acadêmicas, todavia este estudo conseguiu abordar os principais temas debatidos. Pode-se apontar como uma conclusão relevante a observância de que as políticas de desonerações tributárias apresentaram melhores resultados quando realizadas em caráter descentralizado, de maneira adequada aos contextos locais, caso da Zona Franca de Manaus e das avaliações negativas sobre programas de desonerações que não deram certo em contextos regionais os quais demandam melhorias no sentido de infraestrutura e financiamento.

Ademais, na criação de políticas de desoneração, a União deve se atentar às suas aplicações na relação com os entes subnacionais, uma vez que a cooperação e a autonomia tributária entre entes são pilares do sistema federalista e que, diante da complexidade do STN, qualquer atuação equivocada pode desencadear outros desequilíbrios. Na comparação internacional, notou-se que ainda se carece, no Brasil, de análises efetivas sobre a influência das políticas de desonerações tributárias sobre a renda e bem-estar do contribuinte, além da qualidade dessas ações governamentais, questões que estão mais envolvidas nos estudos observados no exterior.

Para futuros trabalhos, se recomenda analisar a relação entre os valores aplicados em forma de desoneração tributária pelo governo federal nas regiões nacionais e indicadores socioeconômicos, a fim de se observarem resultados em termos de redução de disparidades regionais e melhoria na qualidade de vida. Ademais, seria de grande valia a realização de uma análise mais aprofundada a despeito da questão da autonomia e cooperação entre os entes públicos no Brasil.

REFERÊNCIAS

Aguiar, M. do E. S. S. (2010). *Impacto causado pela redução do IPI na arrecadação do ICMS no Brasil* (Dissertação de mestrado, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, CE).

Ahmed, Q. M. (2001). A test of relative efficacy of tax expenditures and direct expenditures: A neo-classical approach. *Journal of Development Economics*, 65, 477-489. doi: 10.1016/S0304-3878(01)00146-8

Alburquerque, G. A. N. de. (2009). *O impacto da desoneração do ICMS nas exportações sobre a arrecadação do ICMS no estado do Ceará* (Dissertação de mestrado, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, CE).

Almeida, S. T., Araújo, M. V. P. de, & Alcântara, N de S. (2015). Marketing cultural: Uma estratégia competitiva via leis de incentivo à cultura. *Caderno Profissional de Administração – Unimep*, 5(2). 24-45.

Arretche, M. (2004). Federalismo e políticas sociais no Brasil: Problemas de coordenação e autonomia. *São Paulo em Perspectiva*, 18(2), 17-26. doi: 10.1590/S0102-88392004000200003

Avellar, A. L. P. de D. M. (2008). *Desoneração tributária do ICMS: Uma abordagem da Lei Complementar 87/96* (Dissertação de mestrado, Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, MG).

Barth, V. S., Souza, A. R. L. de, & Oliveira, L. de. (2016, maio/agosto). Contabilidade tributária: Os efeitos da desoneração de contribuições previdenciárias sobre as tarifas de transporte intermunicipal de passageiros no Rio Grande do Sul. *Contextus Revista Contemporânea de Economia e Gestão*, 14. 36-62.

Benjamin, L. M., & Posner, P. L. (2018). Tax expenditures and accountability: The case of the ambivalent principals. *Journal of Public Administration Research And Theory*, 569-582. doi: 10.1093/jopart/muy040

Bercovici, G. (2003). *Desigualdades regionais, Estado e Constituição*. São Paulo, SP: Max Limonad.

Botelho, L. H. F., Costa, T. M. T., & Souza, L. P. (2018). Análise financeira da seguridade e previdência social no Brasil. *EnANPAD* 2018, Curitiba, PR.

Bratic, V. (2012). (In)efficciency of corporate income tax expenditures on underdeveloped áreas of special tax treatment in Croatia. *Financial Theory and Practice*, 36(4), 373-394. doi: 10.3326/fintp.36.4.3

Buarque, S. C. (1999). *Metodologia de planejamento do desenvolvimento local e municipal sustentável.* Projeto de Cooperação Técnica Incra/IICA PCT – Incra/IICA. Brasília, DF.

Collier, P., & Luther, R. (2003, May). The use of tax regulations as covert political policy variables: A case study of tax expenditures during the thatcher years. *Financial Accountability & Management*, 19(2), 267-4424.

Constituição Federal de 1988. (1988). Brasília, DF. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm

Curcino, G. M., Ávila, L. A. de C., & Malaquias, R. F. (2013). Percepção dos alunos de ciências contábeis em relação à carga tributária no Brasil: Um estudo comparativo entre alunos ingressantes e concluintes. *Revista Catarinense da Ciência Contábil – CRCSC*, 12(34), 66-79. doi: 10.16930/2237-7662/rccc.v12n34p66-79

Dallabrida, V. R. (2000). *O desenvolvimento regional: A necessidade de novos paradigmas.* Rio Grande do Sul: Unijuí.

Faricy, C., & Ellis, C. (2014). Public attitudes toward social spending in the United States: The differences between direct spending and tax expenditures. *Polit Behav*, 36, 53-76. doi: 10.1007/s11109-013-9225-5

Feldstein, M. (1987, November). The efficiency of tax expenditures. *Journal of Public Economics*, 33, 133-136.

Henriques, E. F. (2009). *O regime jurídico do gasto tributário no direito brasileiro* (Dissertação de mestrado, Faculdade de Direito da USP, São Paulo, SP).

Howard, C. (1995, setembro/outubro). Testing the tools approach: Tax expenditures versus

direct expenditures., *Public Administration Review*, 55, 5 439-447. doi: 10.2307/976768

Jen, K. (2002). Tax expenditures in Michigan: A comparison to federal findings. *Public Budgeting and Finance*, 22(1), 31-45. doi: 10.1111/1540-5850.00064

Juan, E. A. S. (2018, Spring). The distributive state and the function of tax expenditures. *Tax Lawyer*, 71, 4 673-724.

Kohli, J., & Hanlon, S. (2011). Reviewing what works: evaluanting programs and tax expenditures. *The Public Manager*.

Leitão, A. M. L. (2009). *Avaliação dos efeitos da lei Kandir sobre a arrecadação de ICMS no estado do Ceará* (Dissertação de mestrado, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, CE).

Leroy, R. S. D., Abrantes, L. A., Almeida, F. M., Ferreira, M. A. M., & Vieira, M. A. (2017, outubro/dezembro). Estrutura arrecadatória e desenvolvimento socioeconômico dos municípios mineiros. *Desenvolvimento em Questão*, (41), 164-201. doi: 10.21527/2237-6453.2017.41.164-201

Lewis, R. Q. (2013, April). Are tax expenditures reaching the goals? A view from the fiscal cliff., *The Florida Bar Journal*, 87, 4 28.

Medeiros, J. J., & Ollaik, L. G. (2011, outubro/dezembro). O uso da renúncia fiscal na área de museus. *Revista do Serviço Público*, 62(4), 425-447. doi: 10.21874/rsp.v62i4.81

Mendes, A., & Weiller, J. A. B. (2015). Renúncia fiscal (gasto tributário) em saúde: Repercussões sobre o financiamento do SUS. *Saúde Debate*, 39(105), 491-505. doi: 10.1590/0103-110420151050002016

Mendonça, A. A. de, & Moura, E. A. da C. (2014). Política pública de fomento, desoneração tributária e contribuição previdenciária incidente sobre a folha de pagamento. *Revista do Direito Público*, 9(3), 153-177. doi: 10.5433/1980-511X.2014v9n3p153

Monteiro, A., Neto. (2014). *Desigualdades regionais no Brasil: Características e tendências recentes*. Boletim regional, urbano e ambiental, IPEA.

Moraes, B. M. M. (2016). *Mercado brasileiro do leite: Análise do impacto de políticas de estímulo à produção* (Dissertação de mestrado, Universidade Federal de Santa Maria). Santa Maria - RS.

Moraes, B. M. M., & Bender, R., Filho. (2017, outubro/dezembro). Mercado brasileiro de lácteos: Análise do impacto de políticas de estímulo à produção. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, 55(4), 783-800. doi: 10.1590/1234-56781806-94790550410

Oates, W. E. (1972). *Fiscal federalism*. New York, USA: Harcourt Brace Jovanovich.

Oliveira, J. L. da C. (2011). *Zona Franca de Manaus: Um estudo sobre a renúncia tributária dos entes federativos e os benefícios socioeconômicos gerados pelo modelo* (Dissertação de mestrado, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS).

Ollaik, L. G., & Medeiros, J. J. (2012, outubro/dezembro) Instrumentos governamentais na implementação da política

nacional de museus. *Organização & Sociedade*, 19(63), 661-678. doi: 10.1590/S1984-92302012000400006

Orair, R. O., & Aguilar, D. L. F. de. (2016). Desonerações em alta com rigidez na carga tributária: O que explica o paradoxo do decênio 2005-2014? *Economia Aplicada*, 20(1). 5-34. doi: 10.11606/1413-8050/ea129689

Orçamento Federal. (2017). *Orçamentos anuais.* Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Orçamento Federal. Recuperado de http://www.orcamentofederal.gov.br/clientes/portalsof/portalsof/orcamentos-anuais

Pacheco, M. J. J., Abrantes, L. A., Zuccolotto, B., & Luquini, R. de A. (2018). Emendas constitucionais e descentralização fiscal: Evolução e interferências na autonomia financeira dos municípios. *Desenvolvimento em Questão*, (42). 180-208. doi: 10.21527/2237-6453.2018.42.180-208

Pellegrini, J. A. (2014). *Gastos tributários: Conceitos, experiência internacional e o caso do Brasil* (Texto para discussão, n. 159). Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa, Senado Federal. Brasília, DF.

Pereira, M. W. G. (2011). *Efeito de políticas tributárias e de liberalização comercial sobre a competitividade setorial das macrorregiões brasileiras* (Tese de doutorado, Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, MG).

Poterba, J. M. (2011, June). Introduction: Economic analysis of tax expenditures. *National Tax Journal*, 64, 451-458.

Prasad, M. (2011). Tax "expenditures" and welfare states: A critique. *Journal of Policy History*, 23(2), 251-266. doi: 10.1017/S0898030611000066

Queiroz, É. W. de. (2012). *Pacto de austeridade fiscal: Um diagnóstico da dívida consolidada líquida dos municípios do estado de Pernambuco entre os anos de 2006 a 2010.* (Dissertação de mestrado. Universidade Federal de Pernambuco, Recife, PE).

Receita Federal do Brasil. (2017). *Demonstrativo dos gastos tributários.* Ministério da Fazenda do Brasil. Recuperado de http://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/renuncia-fiscal

Reis, J. A. F. dos, Martins, R. R. da R., Gaio, J., & Lohmann, L. M. (2014, janeiro/março) Estrutura do ensino superior brasileiro: Um diagnóstico estratégico societário. *REBRAE – Revista Brasileira de Estratégia*, 7(1), 88-99. doi: 10.7213/rebrae.07.001.AO06

Salvador, E. (2017). O desmonte do financiamento da seguridade social em contexto de ajuste fiscal. *Serviço Social e Sociedade,* (130), 426-446. doi: 10.1590/0101-6628.117

Souza, V. R. S. de. (2012). *Renúncia fiscal heterogênea de ICMS na exportação no estado do Pará* (Dissertação de mestrado, Universidade Federal do Pará, Belém-PA).

Surrey, S. S. (1967, November 15). *Income tax system: The need for a full accounting.* Speech before Money Marketeers.

Teibout, C. M. (1956). A pure theory of local expenditures. *The Journal of Political Economy*, 64(5), 416-424.

TENDÊNCIAS INOVADORAS DE GESTÃO NOS GOVERNOS SUBNACIONAIS BRASILEIROS

Tendencias Innovadoras de Gestión en los Gobiernos Subnacionales Brasileños

Innovative Management Trends in the Brazilian Subnational Governments

RESUMO

O propósito deste trabalho é analisar em que medida as políticas públicas e de gestão dos governos subnacionais brasileiros estão alinhadas com as tendências de inovação na atual era pós-nova gestão pública. Para tanto, o artigo desenvolve uma abrangente análise de conteúdo dos trabalhos apresentados nas nove edições do congresso do Consad focados em iniciativas dos Estados e municípios, a partir da análise de um protocolo de tendências de gestão identificadas na literatura. Os resultados da pesquisa, em geral, também complementados com referências a casos de sucesso, sinalizam que os governos subnacionais no Brasil estão convergentes com as práticas mais contemporâneas. Além disso, a maioria das iniciativas incorpora mais de uma tendência, o que confirma a perspectiva de que as políticas inovadoras advêm da implementação de diferentes princípios e diretrizes.

PALAVRAS-CHAVE: reformas do Estado, pós-nova gestão pública, inovação, governos estaduais, prefeituras.

Pedro Luiz Costa Cavalcante[1]
pedro.cavalcante@ipea.gov.br
ORCID: 0000-0001-7635-695X

[1]IPEA, Brasil

Submetido 24.05.2019. Aprovado 18.11.2019

Avaliado pelo processo de *double blind review*

DOI: http://dx.doi.org/10.12660/cgpc.v24n79.79294

Esta obra está submetida a uma licença Creative Commons

ABSTRACT

The paper's main go is to analyze in which extent the public policies and management of the Brazilian subnational governments are in line with the innovation trends in the current Post New Public Management Era. To do so, the inquiry develops a comprehensive content analysis of articles presented in nine editions of the Consad's conference focused on initiatives of states and municipalities, based on a protocol of management trends identified in the literature. The research results, in general, in addition with references of successful cases, indicate that the subnational governments in Brazil are convergent with the most contemporary practices. Besides, most of the initiatives incorporate more than one trend, confirming the premise that innovative policies come from the implementation of different principles and guidelines.

KEYWORDS: *State reform, post new public management, innovation, state governments, local governments.*

RESUMEN

El propósito de este trabajo es analizar en qué medida las políticas públicas y de gestión de los gobiernos subnacionales brasileños están alineadas con las tendencias de innovación en la actual Era Post Nueva Gestión Pública. Para tanto, el artículo desarrolla un amplio análisis de contenido de trabajos presentados en las nueve ediciones del Congreso del Consad enfocados en iniciativas de los estados y municipios, a partir de un protocolo de tendencias de gestión identificadas en la literatura. Los resultados de la investigación, en general, e también complementados con referencias a casos de éxito, señalan que los gobiernos subnacionales en Brasil están bastante alineados con las prácticas más contemporáneas. Además, la mayoría de las iniciativas incorporan más de una tendencia, lo que confirma la perspectiva de que las políticas innovadoras provienen de la aplicación de diferentes principios y directrices.

PALABRAS CLAVE: *reforma del Estado, post nueva gestión pública, innovación, gobiernos estaduales, ayuntamientos.*

INTRODUÇÃO

As intensas e constantes transformações pelas quais o setor público vem passando nas últimas décadas passaram a exigir não apenas amplas reflexões sobre o papel e as responsabilidades estatais, como também demandam que a administração pública formule e implemente políticas e serviços públicos mais efetivos, eficientes e em processos interativos com a sociedade e a iniciativa privada.

As administrações públicas estaduais e locais em todo o mundo há décadas empreendem reformas, isto é, "conjunto de mudanças deliberadas nas estruturas e processos das organizações do setor público com o objetivo de fazer com que elas funcionem (em algum sentido) melhor" (Pollit & Buckaert, 2011, p. 2). A despeito do fato de que a maioria desses esforços não tenham gerado os resultados planejados (Alverga, 2003; Christensen & Lægreid, 2007; Pollit & Buckaert, 2011), não se pode ignorar que tais iniciativas almejaram desenvolver capacidades estatais, melhorar o desempenho da gestão e, por conseguinte, modificar a configuração e o funcionamento do setor público nas últimas décadas. No entanto, a opção por grandes esforços reformistas tem caído em desuso, devido ao alto custo transacional que as mudanças mais radicais tendem a gerar. Os obstáculos e as resistências inerentes a processos reformistas, normalmente, trazem resultados aquém do planejado (Pollit & Buckaert, 2011).

Logo, o caminho dos governos tem sido por melhorias pequenas e constantes, denominadas em inglês de *micro-improvements* (Pollitt & Bouckaert; 2011; Greve, Lægreid, & Rykkja; 2016). Na prática, essas iniciativas podem ser consideradas como inovações,

uma vez que consistem na geração e implementação de novas ideias com vistas a criar valor para a sociedade, sejam elas com foco interno ou externo à administração pública (Osborne & Brown, 2005; Comissão Europeia, 2013). Nesse sentido, a questão que surge é: que tendências, em termos de princípios e diretrizes, são observadas na administração pública no Brasil, em especial nos governos estaduais e municipais, após a hegemonia de reformas pautadas na Nova Gestão Pública (NGP)? O propósito deste artigo é contribuir para esse debate e sobretudo analisar como as políticas públicas e de gestão dos governos subnacionais brasileiros estão alinhadas às tendências internacionais na administração pública.

Para tanto, primeiro, essas tendências pós-NGP (princípios e diretrizes), extraídas de uma ampla revisão de literatura nacional e internacional, são discernidas. A partir de um protocolo criado dessas tendências, analisam-se as ações governamentais dos Estados e municípios brasileiros, apresentados nas nove últimas edições do Congresso do Conselho Nacional de Secretários de Estado da Administração (Consad) e discutem-se as relações com os princípios e as diretrizes no pós-NGP. De modo adicional, são utilizadas referências a casos de sucesso.

Além desta introdução, o artigo traz uma objetiva contextualização do debate acerca das mudanças nas últimas décadas da gestão subnacional brasileira de modo a situar a literatura acerca dessa discussão. Em seguida, apresenta a fundamentação teórica, metodologia e as análises empíricas. Por fim, algumas conclusões e a agenda futura de pesquisa são apresentadas.

Gestão Pública Subnacional no Brasil: mudanças nas últimas décadas

Almeja-se contextualizar de forma breve, com base na literatura brasileira, a evolução do debate sobre o funcionamento da administração pública nos Estados e municípios.

No caso nacional, esses processos reformistas foram muito influenciados pelas propostas presentes no Plano Diretor de Reforma do Estado (PDRAE) de 1995, fundamentado em princípios da NGP ou *New Public Management* (NPM) (Abrucio, 2007). Durante o primeiro mandato do governo de Fernando Henrique Cardoso, foi criada uma pasta específica para liderar a reforma administrativa (Ministério da Administração Federal da Reforma do Estado - Mare). Cardoso nomeou um ex-ministro da Economia para administrar o programa, Bresser Pereira, que se baseou nas experiências anglo-saxônicas para propor que as regras da gestão pública fossem mais flexíveis como estratégia de aprimorar o desempenho do setor público brasileiro. O programa visava a:

- Aumentar a governança do Estado, entendida como sua capacidade administrativa para governar eficaz e eficientemente, voltando os serviços públicos aos cidadãos;
- Limitar o papel do Estado a funções essenciais;
- Descentralizar quase todas as políticas para os Estados e municípios;
- Transferir parte da União para as políticas regionais dos Estados, a fim de promover a cooperação entre eles.

Como resultado, o PDRAE obteve relativo êxito na criação de agências reguladoras;

promoção da cultura de avaliação, especialmente de desempenho; descentralização de políticas sociais; e algumas inovações ligadas ao planejamento e gerenciamento orçamentário (Gaetani, 2003; Da Costa, 2008; Abrucio, 2007). No entanto, a introdução de instrumentos mais audaciosos de gestão de pessoas no serviço público e o projeto de publicização, ou seja, a transferência para a sociedade da condução de parte da política social, no formato de organizações sociais, não se concretizou plenamente na esfera federal. Apesar disso, a estratégia de publicização passou a ser incorporada no nível subnacional, em algumas áreas, como educação e saúde (Bresser Pereira, 2002; Bresser Pereira & Pacheco, 2005; Abrúcio 2007; Brulon, Ohayon, & Rosenberg, 2012). De acordo com Abrucio (2007), existiam cerca de setenta (70) organizações sociais (OS) e sua variação um pouco mais recente, organizações da sociedade civil de interesse público (Oscip), nos governos estaduais, até o período de análise.

Ainda no âmbito subnacional, no período entre 1996 e 2004, vale menção ao Programa de Gestão Pública e Cidadania que premiou e ajudou a disseminar milhares de iniciativas inovadoras nos governos locais brasileiros (Jacobi & Pinho, 2006). Nesse esforço, aspectos de cocriação, como a participação social e serviços de cogestão com outras organizações públicas ou privadas, foram determinantes para inovações florescerem (Spink, 2006). Do mesmo modo, foram identificados como fatores fundamentais para o sucesso da cooperação intermunicipal a inclusão de novos atores no *policymaking*, as parcerias com as ONGs e o envolvimento da comunidade (Fahah, 2006).

Com a chegada do Partido dos Trabalhadores (PT) à Presidência da República, em 2003, o debate sobre reformas administrativas perde fôlego, ao menos no discurso oficial. Isso não significa dizer que o governo federal virou de costas para o que ocorria no debate e nas práticas contemporâneas de gestão pública (Cavalcante & Camões, 2017). Nesse período, algumas iniciativas dos governos anteriores continuaram sendo adotadas, como a intensificação da descentralização da política social para os governos locais, algumas privatizações dos serviços públicos, reforma da previdência em 2003, bem como o foco em desempenho e resultados. O governo petista também iniciou um processo de restruturação da burocracia federal, baseado no aumento quantitativo de pessoal e na diversificação de carreiras, com forte discurso de fortalecimento do Estado (Cavalcante & Carvalho, 2017). Além disso, as políticas de ampliação da participação social, a transparência e a avaliação/monitoramento de políticas públicas foram valorizadas nos mandatos do PT.

Em relação aos governos subnacionais, apesar das raras publicações acadêmicas acerca do funcionamento dos governos estaduais e municipais no Brasil, as políticas que mais se destacaram nos últimos anos foram justamente os programas de apoio à gestão nos Estados coordenados pelo Executivo federal e executados pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Se durante o governo FHC o foco foi o auxílio à área financeira, mediante o Programa Nacional de Apoio à Administração Fiscal para os Estados Brasileiros (PNAFE), nos governos do PT, a prioridade transferiu-se para o suporte à gestão pública subnacional com duas ações basilares: o Programa Nacional de Apoio à Moder-

nização da Gestão e do Planejamento dos Estados e do Distrito Federal (PNAGE) e o Programa de Modernização do Controle Externo dos Estados e Municípios Brasileiros (Promoex) (Abrucio, 2005).

O diagnóstico até o início dessas iniciativas em 2005 era que as administrações públicas subnacionais no Brasil seriam caracterizadas por falhas na organização de suas informações básicas e da memória administrativa, na gestão dos recursos humanos, na articulação entre as várias partes do sistema de planejamento, na adoção de um enfoque mais intersetorial e, ainda, na adoção de melhores mecanismos de governança democrática (Abrucio, 2005). Em relação ao controle externo, era notória a fragilidade dos órgãos responsáveis, sobretudo, no tocante à estruturação de um efetivo sistema de *accountability*.

A despeito da ausência de uma avaliação efetiva desses programas, prevalece certo consenso sobre os avanços em termos de melhoria da gestão nas décadas de 90 e 2000. No período, os governos estaduais e, principalmente, os municipais introduziram novidades em termos de participação social e, no caso dos Estados, a expansão dos centros de atendimento integrado (Abrucio, 2007; Marini, 2005). Além do fortalecimento do planejamento na figura do Plano Plurianual (Abrucio, 2007; Lotufo & Miranda, 2007) e algumas experiências de ampliação de *accountability* por parte da administração pública estadual (Corrêa, 2007).

Mais recentemente, o campo de estudo vem focando as pesquisas mais em experiências subnacionais específicas e menos em análises de reforma, assim como a literatura internacional, conforme veremos na próxima seção.

No âmbito do relacionamento Estado-sociedade, vale menção ao livro *Por uma Nova Gestão Pública*, no qual Paula (2005) argumenta que, após o PDRAE, surgiram reinvenções institucionais para adequarem-se à demanda por participação social, em um contexto institucional ampliado de gestão pública democrática. Para a autora, o plano deu prioridade às dimensões econômico-financeira e institucional-administrativa, com pouca ênfase na dimensão sociopolítica. Do lado acadêmico, é perceptível, todavia, uma intensificação nas abordagens sobre inovações institucionais de caráter participativo. Nesse sentido, Paula e Keinert (2016) defendem o crescimento e a relevância dessas iniciativas, tais como conselhos gestores, orçamento participativo, audiências públicas, fóruns e conferências, na prática e no estudo de administração pública.

As abordagens sobre *accountability* nos governos subnacionais também vêm se destacando. Nessa direção, Raupp e Pinho (2016) analisam os portais públicos eletrônicos em municípios catarinenses e concluem que os seus efeitos são variados, uma vez que, embora promovam condições para o processo de prestação de contas e transparência, nota-se, por outro lado, baixa capacidade de participação/interação com os cidadãos. Com foco no âmbito estadual, Raupp, Pinho e Bruni (2017) comparam o grau de *accountability* de duas unidades hospitalares, uma da administração direta e outra em regime de parceria público-privada. Os resultados indicam que, embora o segundo modelo apresente avanços na direção de *accountability* de resultado, prevalecem carências na

promoção da transparência pública.

Finalmente, cabe destacar uma dimensão crucial para a compreensão da gestão pública em contexto democrático e federativo como o brasileiro: o relacionamento intergovernamental. Dessa forma, os esforços de construção de uma efetiva governança federativa surtiram bons resultados nas áreas da saúde e educação, enquanto que, no âmbito do controle, o fortalecimento é mais restrito à esfera federal (Raupp & Pinho, 2011). Não obstante, o papel do governo nacional ainda é central, sobretudo em relação às administrações locais. De acordo com Grin e Abrucio (2016), embora os municípios tenham recebido mais funções pós-Constituição de 88, ainda predominam gargalos nos seus recursos e capacidades de modo que é clara a assimetria entre eles e a esfera federal nesses quesitos.

As Tendências da Era Pós-Nova Gestão Pública

O objetivo da seção é apresentar as tendências contemporâneas da administração pública que permeiam as políticas públicas e de gestão com base em uma revisão de literatura que analisa a produção acadêmica recente e gera parâmetros analíticos para a compreensão acerca do funcionamento do Estado atual (Cavalcante, 2017).

Esse levantamento bibliográfico foi conduzido com os seguintes critérios: i) recorte temporal: os estudos foram restritos àqueles publicados no período de janeiro de 2007 a março de 2017; ii) status da publicação: foram considerados livros publicados por editoras no campo de administração pública em que as bases para as pesquisas dos livros foram o sítio eletrônico da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) e o Google books, como também revistas acadêmicas internacionais (Journal of Public Administration Research and Theory; Public Administration Review; Governance; International Public Management Journal; e Public Administration) e nacionais (Revista de Administração Contemporânea (RAC); Revista de Administração da USP (RAUSP); e Revista de Administração Pública (RAP) com maiores fatores de impacto na área; iii) estratégia de pesquisa: os descritores procurados foram *"new public management";"public service reform";"post new public management"; "administrative reform"* e *"public management reform",* bem como suas versões em português. Os descritores foram pesquisados nos títulos, palavras-chave e resumos dos artigos e livros (Cavalcante, 2017).

Antes de apresentar as tendências, cabe ponderar alguns pontos que vêm convergindo na literatura. O primeiro deles enfatiza mais a visão de gradualismo e continuidade pós-NGP do que propriamente de superação ao modelo anterior. Christensen e Lægreid (2007) defendem que a NGP possui um efeito restritivo sobre as reformas seguintes. As propostas de mudanças tendem sua implementação a partir do que já foi adotado, seja para incluir algo novo ou para solucionar problemas ainda não resolvidos. Nessa linha, Greve et al. (2016) argumentam que as novas tendências não significam que as características da NGP estejam desaparecendo. Como exemplos, a gestão por desempenho e o foco nos resultados/impactos, componentes centrais na NGP, continuam em voga na administração pública, contudo perderam a essência de novidade. Os autores sugerem

que a melhor forma é utilizar uma lente institucional histórica, que se fundamenta em uma abordagem de "camadas" institucionais. Em outras palavras, as "soluções" são desenvolvidas gradualmente e cumulativamente ao longo do tempo, de forma que os princípios e as diretrizes continuam coexistindo nas práticas administrativas.

Compreender essas transformações, sem dúvida, não é um exercício trivial, porém é consenso que ocorreram mudanças significativas na forma como o setor público vem funcionando nas últimas décadas, que difere muito dos princípios e das diretrizes de gestão propagados no fim dos anos 70 e começo da década de 80.

É justamente esse processo difuso e ambíguo que faz com que muitas das características da NGP acabem sendo incorporadas na prática cotidiana da administração pública, no que convém denominar de pós-NGP (Greve et al., 2016). Com isso, as estratégias reformistas abrangentes vêm sendo substituídas pelo enfoque governamental por melhorias pequenas e constantes, o que Pollitt e Bouckaert (2011) denominam de *micro-improvements*. Essas mudanças incrementais, mesmo em pequena escala, são resultantes do processo de criação ou adoção de novas ideias que geram valor à sociedade, ou seja, similar ao conceito de inovação no setor público (Osborne & Brown, 2005; Comissão Europeia, 2013).

Nessa linha, o Quadro 1 sintetiza as tendências de princípios e diretrizes contemporâneos de gestão pública caracterizadas como parte do pós-NGP, com seus respectivos significados e as palavras-chave usadas como protocolo para identificação de suas presenças nos trabalhos das nove edições do congresso do Consad. Consideram as tendências de gestão sob duas dimensões: princípios e diretrizes. A primeira significa a razão que fundamenta a ação, enquanto a diretriz de gestão envolve a orientação ou indicação de um caminho a seguir. O ordenamento segue a frequência de ocorrência nos artigos e livros mapeados nessa revisão de literatura (Cavalcante, 2017).

Quadro 1.Tendências do Pós-Nova Gestão Pública

Princípios e Diretrizes	Significados	Descritores
Colaboração e parcerias	Processos colaborativos e de parcerias de formas variadas, dentro do setor público, com a iniciativa privada e o terceiro setor.	Colaboração, parceria, parceiro (a), cooperação, coparticipação, cocriação, coprodução.
Redes	Atuação em redes na provisão de serviços públicos (formulação; implementação; e controle).	Redes, gestão de redes, governança em redes, *network*.
Visão integrada e holística da gestão pública	Premissa de serviços públicos integrados e perspectiva administrativa como um todo -- coesa e coerente (não fragmentada ou competitiva) ideia de *joined-up government* e *whole of government*.	integração, integralidade, transversalidade, intersetorialidade, coesão governamental, coerência governamental, *joined-up government*; *whole of government*; governo como um todo.
Accountability e responsividade	Processos de ampliação da prestação de contas e capacidade de respostas da administração pública à sociedade.	*accountability,* responsividade, prestação, contas, transparência, responsabilização.
Participação e engajamento	Ampliação de canais de participação social no *policymaking* e fomento ao envolvimento da sociedade na gestão pública como valor e fonte de legitimidade.	controle social, participação, engajamento, articulação social, partilha de poder, democracia participativa, compartilhamento, envolvimento, inclusão (em processo decisório).
Liderança	Importância do papel do líder (político; administrativo ou cidadão) na gestão pública, sobretudo em processos empreendedores.	diretor, chefe, direção, líder, liderança, dirigência; condução política, direção estratégica, direção política, empreendedorismo, direção técnica.
Coordenação e controle	Fortalecimento das capacidades de coordenação e controle da administração como forma de gerar coerência e coesão na prestação de serviços públicos.	coordenação, controle, gerenciamento, direção, comando, supervisão, articulação, arranjo, monitoramento.
E-government	Incorporação frequente do uso de tecnologias da informação para aumentar a transparência do setor público, bem como o acesso e envolvimento do cidadão com a administração pública.	TIC; TICS, *e-government,* e-governo, tecnologia de informação, governo digital, governo eletrônico, *e-governance,* e-gov, sistema de informação, transparência.
Fortalecimento da burocracia pública	Profissionalização e valorização do quadro funcional do Estado com vistas a torná-lo mais eficiente, interdisciplinar e responsivo à sociedade.	curso, treinamento, capacitação, aperfeiçoamento, profissionalização, especialização, qualificação, valorização, reconhecimento, empoderamento .

Fonte: Cavalcante (2017).

Cavalcante (2017) ressalta que outros princípios e diretrizes, por exemplo, eficiência e qualidade dos serviços públicos, foco no cidadão, dentre outros, são menos recorrentes na literatura do período analisado, o que não significa que não sejam importantes ou que estejam ultrapassados. Eles continuam na agenda pública, embora tenham deixado de ser considerados tendências inovadoras nos debates atuais da gestão pública.

Observa-se ainda a coexistência de vários princípios/diretrizes nos estudos, o que também era esperado, pois a complexidade da administração pública demanda que o setor público funcione atendendo diferentes perspectivas e necessidades. Logo, é natural que eles sejam analisados de forma conjunta; exemplo: pensar na implementação de políticas públicas via redes de políticas públicas, em boa medida, pressupõe a ênfase em processos de colaboração e parcerias nas atividades governamentais. Tal constatação converge com a afirmação de Greve, et al. (2016, p.157) de que "Como a NGP, o pós-NGP pode, até certo ponto, ser visto como uma 'cesta de compras' de diferentes métodos".

Fica claro que muitos desses princípios/diretrizes se aproximam das premissas das últimas reformas pautadas na NGP, como os casos de accountability, participação e engajamento, bem como a utilização de estratégias de TIC para melhorar a gestão. Há convergência, portanto, com a perspectiva de que se trata de um processo marcado mais pela continuidade e gradualismo do que pela ruptura com paradigmas anteriores. Em suma, a amplitude e sobreposição dos princípios/diretrizes reforçam a prevalência de um caráter mais incremental de construção do discurso e da prática do que, propriamente, de revolução no debate.

Por fim, cabe esclarecer que essas tendências mapeadas na literatura no contexto de pós-NGP não são as inovações em si. Na verdade, os princípios e as diretrizes foram identificados como recorrentes nas práticas internacionalmente adotadas ou nos debates mais atuais de gestão pública. A partir dessas tendências é que as inovações ou micro-improvents se desenvolvem (Pollitt e Bouckaert, 2011; Greve, et al., 2016).

Inovações na Gestão Pública em Estados e Municípios Brasileiros

Essa seção dedica-se a analisar os estudos que abordam as ações governamentais de modo a responder à pergunta da pesquisa: Que tendências são observadas na administração pública no Brasil, em especial nos governos subnacionais, após hegemonia de reformas pautadas na Nova Gestão Pública (NGP)? Primeiramente, o caminho metodológico é detalhado.

METODOLOGIA

Trata-se de uma pesquisa exploratória que, por essa razão, não visa a explicar o fenômeno da inovação ou de boas práticas de gestão nos Estados e municípios brasileiros, mas sim descrever em que medida esses cases vêm sendo implementados e, principalmente, possíveis alinhamentos com as tendências contemporâneas do pós-NGP. Para tanto, o objeto de análise foram os trabalhos apresentados nas nove últimas edições, entre 2008 e 2016, do Congresso do Conselho Nacional de Secretários de Estado da Administração (Consad). A opção em analisar

essa produção, que inclui tanto trabalhos técnicos quanto acadêmicos, justifica-se na medida em que este era o maior encontro de gestores e especialistas voltado ao debate sobre administração pública no país e que também serve como um grande repositório de experiências e pesquisas aplicadas de gestão pública, sobretudo no âmbito dos governos subnacionais.

Cabe menção à extinta Premiação do Programa de Gestão Pública e Cidadania (GPC) da Fundação Getúlio Vargas (FGV) e Fundação Ford, que premiava anualmente organizações públicas subnacionais (estaduais, municipais, dos poderes Executivo, Legislativo, Judiciário e das organizações próprias dos povos indígenas) que inovavam em maneiras de prestar serviços públicos. Infelizmente, embora tenha avaliado mais de 8 mil iniciativas, a base está desatualizada, uma vez que o prêmio foi finalizado em 2005. Diante da inexistência desse tipo de premiação, a base do Consad é a alternativa mais plausível para investigar a dinâmica da gestão pública nos níveis estadual e local no país. Nesse contexto, parte-se do pressuposto de que as experiências e os casos discutidos durante os congressos são as fontes do que mais se aproxima de práticas inovadoras disponíveis para análise.

Após uma primeira triagem que excluiu da base os artigos que versavam sobre a esfera federal (516 no total), iniciou-se a pesquisa de 841 trabalhos apresentados nos nove anos analisados, sendo 746 relativos aos governos estaduais e 95 aos governos municipais. Eles foram categorizados por análise de conteúdo com base no protocolo com descritores (palavras-chave) relacionados aos significados das tendências pós-NGP (Quadro 1). Foram seguidas três etapas: i) construção de categorias (tendências); ii) análise e categorização de cada iniciativa por duas assistentes de pesquisa, separadamente e guiadas pela descrição do protocolo; iii) validação pelo autor em caso de desacordo. Para verificação da presença da tendência, utilizou-se o software de análise qualitativa Atlas TI, essencial para mapeamento, organização e tratamento dos casos. Após a identificação de alguma das palavras-chave, elas eram interpretadas para verificação se, de fato, convergiam com o significado da respectiva tendência. O banco de dados, portanto, é composto de variáveis binárias com 0 (zero) se o princípio/diretriz não é identificado e um (1) no caso de sua presença.

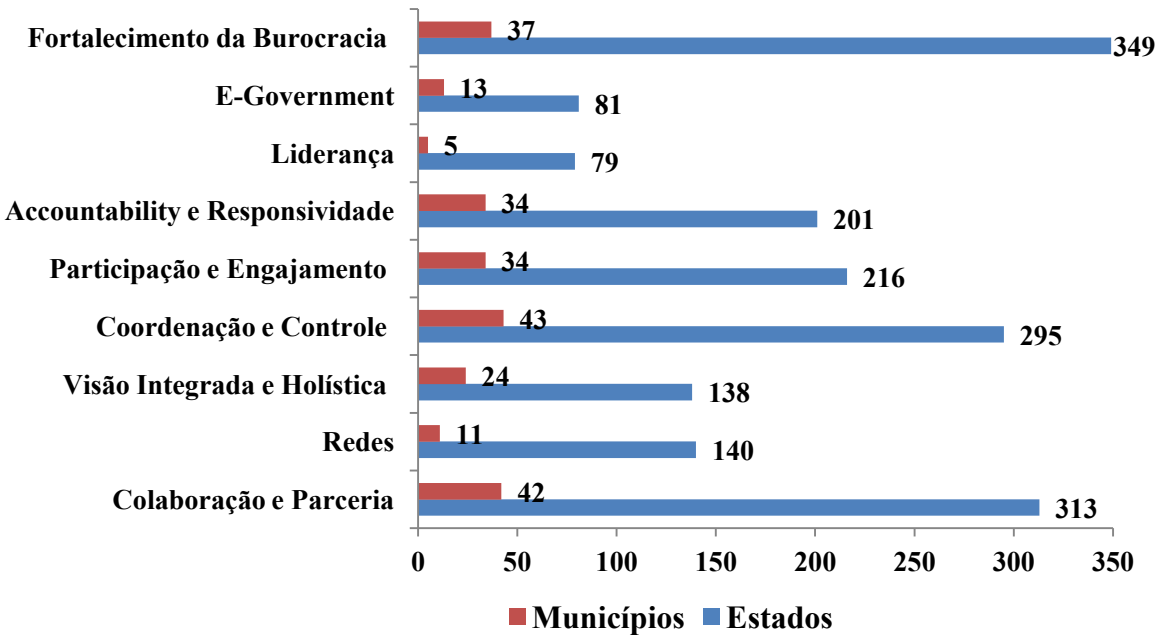
Em seguida, o artigo emprega análises descritivas para discutir os resultados. Ademais, a pesquisa incorpora exemplos de iniciativas tanto dos governos municipais quanto estaduais de forma a dar mais profundidade e materialidade aos achados das abordagens de toda a base de dados. Assim, o trabalho utiliza uma mistura de estratégias qualitativas e quantitativas, necessária diante da amplitude do objetivo de investigação.

RESULTADOS

Os resultados, em linhas gerais, são bem interessantes. Primeiro, e mais importante, é que os governos subnacionais analisados, a partir das experiências apresentadas no congresso do Consad, vêm implementando políticas públicas e de gestão convergentes com as tendências internacionais. Apesar de notar-se uma variedade na incorporação desses princípios e diretrizes, poucos são os casos que não envolvem ao menos uma tendência. Em termos objetivos, somente em

oitenta e sete (87) casos, ou seja, 10% do total, sendo setenta e um (71) no âmbito estadual e seis (6) nos governos locais, não foi mapeado nenhum descritor do protocolo de investigação. Por outro lado, o quantitativo de tendências varia de forma significativa em ambas esferas de governo. Enquanto nos municípios observa-se a média de 2,6 princípios/diretrizes por iniciativa, nos Estados esse número é de 2,45. Contudo, quando se analisa a presença de cada uma das tendências, é possível perceber nítidas diferenças, conforme Figura 1, que retrata a distribuição em todos os trabalhos, mas separados por esferas de governo.

Figura 1.Tendências Pós-Nova Gestão Pública, por Estados e municípios (2008-2016)



Fonte: Elaboração própria.

Proporcionalmente, chama à atenção a recorrência do fortalecimento da burocracia, colaboração/parceria e coordenação/controle em mais de 40% dos casos analisados. Um exemplo da primeira tendência pode ser observado no programa de desenvolvimento da gestão pública que foca em ações de capacitação de servidores de todas as municipalidades em técnicas avançadas de gestão (Almeida, Santos, & Teles, 2014), enquanto que as ações de colaboração e parcerias podem ocorrer com diferentes configurações. Ou seja, inovações no relacionamento dentro do setor público, como a atuação de diversos órgãos na articulação de convênios entre o governo, os municípios do Estado do Rio de Janeiro e a associação da sociedade civil (Morais et al, 2014); e nas parcerias público-privadas na prestação de serviços, como o caso bem-sucedido de gestão do Hospital do Subúrbio na Bahia (Carreira, 2016). A presença dessas tendências é ainda bem semelhante quando divididas por esferas de governo. Em seguida, participação e engajamento (36% e 29%) e *accountability*/responsividade (36% e 27%)

também demonstram o mesmo padrão de proximidade entre Estados e municípios, embora com menor frequência. Ainda com ocorrência significativa, vale destacar as tendências de visão integrada do governo e a atuação em redes. No outro extremo, contudo, os casos de *e-government* e trabalhos que envolvem questões relativas à liderança no setor público são menos comuns. Apesar de heterogêneo, os resultados indicam uma forte convergência das práticas de gestão nos governos subnacionais em relação às tendências identificadas na literatura pós-NGP, considerando os trabalhos apresentados nos congressos do Consad.

Quando se observa o recorte regional, somado às tendências mapeadas nos trabalhos que abordam ambas as esferas de governo (Quadro 2), é nítida a prevalência da Região Sudeste, com mais de 50% dos artigos, seguida pela Nordeste. Além disso, é possível perceber que são poucos os estudos que abordam mais de uma região e a presença dos princípios/diretrizes mais identificados (fortalecimento da burocracia, colaboração/parceria e coordenação/controle) são ainda mais frequentes nos Estados do Sudeste.

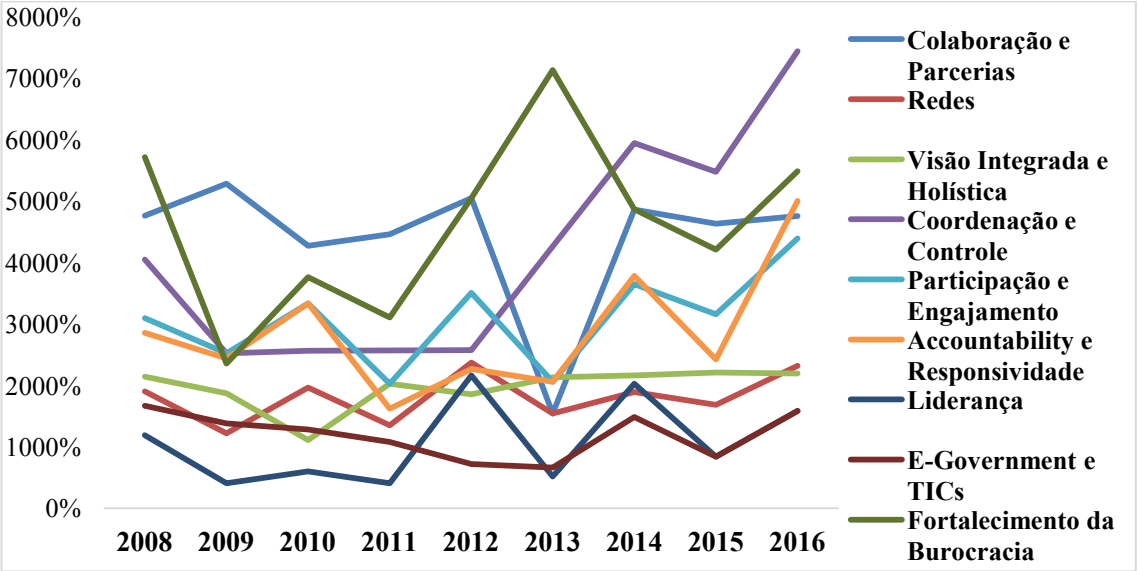
Quadro 2.Frequência das Tendências, por Região do País

	Centro-Oeste	**Nordeste**	**Norte**	**Sudeste**	**Sul**	**Mais de uma região**	**Total**
Colaboração e parceria	14	68	23	212	26	15	358
Visão integrada e holística	9	27	9	103	11	3	162
Coordenação e controle	18	64	22	201	28	5	338
Participação e engajamento	12	49	28	129	24	11	253
Redes	4	28	6	89	16	7	150
Accountability e responsividade	11	47	20	127	21	10	236
E-government	2	20	6	44	16	7	95
Liderança	2	20	6	44	16	7	95
Fortalecimento da burocracia	16	81	23	219	34	14	387
Total de trabalhos	42	166	57	465	73	39	842

Fonte: Elaboração própria.

Outra forma de analisar as relações entre as inovações nos governos estaduais e municipais e as diretrizes e princípios de gestão atuais é pelo recorte temporal. Notoriamente, a quantidade de trabalhos apresentados nos congressos do Consad varia bastante entre os anos. A Figura 2 a seguir procura retratar em percentuais a ocorrência das tendências nos casos analisados durante os nove anos abordados neste artigo. A opção por porcentagem e não em valores absolutos visa a evitar vieses, dados os diferentes quantitativos de trabalhos durante os anos.

Figura 2. Distribuição das Tendências Pós-Nova Gestão Pública, por ano



Fonte: Elaboração própria.

A despeito do fato do recorte temporal ser relativamente curto para traçar análises aprofundadas acerca do comportamento dos governos subnacionais, ao longo do tempo, alguns resultados são relevantes à luz da discussão de inovação na gestão pós-NGP. O primeiro deles está relacionado à volatidade nas frequências das tendências, que, majoritariamente, oscilam bastante. Segundo, coordenação e controle apresentam uma tendência crescente desde 2012, enquanto o fortalecimento da burocracia em alguns anos aparece como a tendência mais frequente. Nesse último caso, cabe destaque a experiência do governo de Minas Gerais de implantação de tutoria para promover o desenvolvimento gerencial e a formação de novas lideranças (Figueiredo e Neves, 2016).

Ademais, *accountability* e responsividade oscilam anualmente de forma mais acentuada, e liderança e participação/engajamento seguem a mesma lógica, embora de maneira um pouco mais parcimoniosa. Por fim, cabe destacar que *e-government* e visão integrada e holística, sobretudo a partir de 2014, demonstram mais estabilidade no decorrer do período em análise.

A última forma para compreender como as práticas da administração pública nos Estados e municípios brasileiros configuram-se nos anos recentes envolve a análise das eventuais convergências entre os princípios e as diretrizes de gestão. Em outras palavras, em que medida as experiências e os estudos relatados nos governos subnacionais incorporam mais de uma tendência e quais as frequências de coexistência entre elas. Conforme expectativa e em consonância com a perspectiva do pós-NGP como uma "cesta de compras" de diferentes métodos (Greve, et al. , 2016) e também do caráter multicausal e complexo das inovações em políticas públicas (Cavalcante, P., Camões, M., Cunha, B., & Severo, W. ., 2017), o Quadro 3 expõe essas relações entre prin-

cípios e diretrizes.

Os resultados não apenas confirmam esses pressupostos, como também exaltam a heterogeneidade nas composições das tendências. Isto é, embora os trabalhos e as iniciativas de gestão discutidas no congresso, em média, englobem mais de um princípio/diretriz do pós-NGP, não necessariamente seguem o mesmo padrão de convergência de tendências. Obviamente, quanto maior a frequência das presenças nos trabalhos, maior tende a ser a interseção em relação às demais tendências.

Quadro 3.Convergência entre Tendências de Gestão

	Colaboração e parcerias	**Redes**	**Visão integrada e holística**	**Coordenação e controle**	**Participação e engajamento**	**Accountability e responsividade**	**Liderança**	***E-Government***	**Fortalecimento da burocracia**
Colaboração e parcerias	358	110	98	156	136	108	41	46	193
Redes	110	150	50	69	61	53	16	19	82
Visão integrada e holística	98	50	162	95	62	54	20	22	86
Coordenação e controle	156	69	95	338	109	122	41	39	179
Participação e engajamento	136	61	62	109	253	128	29	58	107
Accountability e responsividade	108	53	54	122	128	236	24	67	108
Liderança	41	16	20	41	29	24	84	8	47
E-Government	46	19	22	39	58	67	8	95	43
Fortalecimento da burocracia	193	82	86	179	107	108	47	43	387

A tendência mais comum nas iniciativas, fortalecimento da burocracia, parece bem alinhada com colaboração e parcerias e coordenação/controle. Isso sinaliza para a percepção do pós-NGP de que as ações governamentais tendem a não serem construídas isoladamente e serem fundamentadas na valorização de um quadro funcional, tanto profissionalizado quanto conectado. Nota-se que a convergência com a liderança também é intensa, uma vez que 55% dos trabalhos (47 de 84) que abordam essa tendência também relatam aspectos de valorização do corpo burocrático do governo, conforme o exemplo da iniciativa de Minas mencionada acima.

Em relação à coordenação e ao controle,

conforme esperado, quase 50% dos casos envolvem colaboração intra e intergovernamental, como também interação com *accountability* e participação/engajamento. Seria razoável supor que a visão integrada e holística de governo e redes fossem convergentes com coordenação e controle, o que, de fato, se comprovou em aproximadamente 60% dos trabalhos que abordam aspectos relacionados à perspectiva de *whole-of-government.* A junção dessas duas tendências foi materializada nas iniciativas do Sistema Integrado de Gestão Administrativa (Siga) do governo do Espírito Santo que unificou informações de sete áreas essenciais, como compras e convênios (Margon et al, 2012); e também no caso do Escritório Central de Resultados em Processos do governo mineiro que coordena de forma integrada e transversal a gestão, um típico exemplo de monitoramento das organizações do Estado (Brito, Silveira, & Ferreira, 2014).

Do mesmo modo, é muito frequente e compreensível a presença do princípio de parcerias nas inovações, que se fundamenta na constituição de redes, o que se comprova em aproximadamente 75% dos casos analisados. Não necessariamente toda colaboração constitui rede, mas o contrário é predominante, como nos exemplos da Rede de Capacitação, construída em parceria entre a Escola de Governo do Paraná e seis Instituições Públicas de Ensino Superior (Machado & Muller, 2010); e da Rede de Consultores Internos que disseminam tecnologias atuais de gestão nos órgãos do governo da Bahia (Carvalho, 2012).

Quanto à participação e ao engajamento, a despeito de ser um princípio/diretriz que remete também à evolução do movimento gerencial , a sua presença na prática administrativa dos governos brasileiros continua representativa. Nesse sentido, observa-se forte relacionamento com as tendências mais frequentes, como também é bastante convergente com *e-government* e *accountability*, uma vez que 60% e 55%, respectivamente, possuem interface com participação nas políticas públicas e de gestão discutidas nos trabalhos do congresso Consad. Essa combinação de tendências é materializada em experiência como a central do cidadão, que propicia formas de interferência e fiscalização direta da sociedade, novas ferramentas de controle social e interação e apresentação das informações aos cidadãos do Rio Grande do Sul (Foernges e Lopes, 2014). Ademais, no âmbito local, o caso do portal de licitações dos municípios no Ceará também constitui uma inovação que possibilita aumentar a participação social, dar condições para controle e responsividade aos gestores e transparência por meio de uma estratégia de *e-government* (Pinheiro & Melo, 2016).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante das constantes e profundas transformações de diferentes naturezas pelas quais o setor público vem passando nas últimas décadas, as políticas públicas e de gestão também se modificaram significativamente nesse período. Após inúmeros esforços de reformar a administração pública pelo mundo, atualmente prevalece um relativo consenso de que o caminho mais efetivo para compreender a configuração e o funcionamento dos governos é analisar instrumentos/ ferramentas de gestão, muitas vezes considerados como graduais e constantes

melhorias (*micro-improvements*) ou inovações (Christensen & Lægreid, 2007; Pollit & Buckaert, 2011; Greve, et al. , 2016).

Justamente para contribuir com essa importante temática, este artigo propôs-se a abordar, de forma exploratória e descritiva, como se configuram as práticas de gestão nos governos estaduais e municipais pelo Brasil. Para tanto, em vez de analisar casos específicos de reformas administrativas, opta-se em identificar a presença ou não de tendências, em termos de princípios e diretrizes, identificadas na literatura acadêmica internacional como pertencentes ao que se convém denominar de pós-NGP. Do ponto de vista metodológico, as fontes de informações são as políticas públicas e de gestão dos governos subnacionais apresentadas nos trabalhos das nove edições do Congresso do Conselho Nacional de Secretários de Estado da Administração (Consad). Foi elaborada uma base de dados a partir do protocolo e da análise de conteúdo em mais de oitocentos (800) estudos com vistas a identificar as tendências de gestão pós-NGP na prática da administração contemporânea nos governos subnacionais no Brasil. Cabe ressaltar que essa estratégia analítica, obviamente, traz limitações à validade externa da pesquisa, ou seja, capacidade de generalização dos resultados para toda a administração pública subnacional no país.

As análises empíricas, entretanto, trazem achados que merecem atenção. Embora sejam notórias as dificuldades de caráter legal, econômico e até mesmo cultural dessas esferas de governo (Abrucio, 2005; Grin & Abrucio, 2016), as práticas de gestão recentes indicam alta convergência com o que está sendo implementado nos países desenvolvidos.

Se, por um lado, prevalece ampla heterogeneidade das tendências pós-NGP que varia tanto nos governos estaduais quanto nos municipais, por outro observa-se certa uniformidade no fato de que a grande maioria das iniciativas se fundamentam não somente em um princípio/diretriz, mas em vários, sendo a média, próxima a 2,5 tendências, em ambas as esferas. Logo, confirma-se a premissa de complexidade e coexistência de tendências, bem como os resultados indicam a perspectiva contemporânea de gestão de que as políticas inovadoras advêm de escolhas e implementação, baseadas em "cesta de compras" de diferentes métodos (Greve, et al. , 2016). Finalmente, cabe mencionar que, em relação à dimensão temporal, os resultados sinalizam volatilidade nas frequências das tendências, bastante oscilantes.

Embora interessantes, é preciso ponderar algumas limitações metodológicas. A primeira é que a ausência de informações e/ou de relatórios sistematizados de experiências de gestão ou de inovação disponível, como existiam na vigência do Prêmio de Gestão e Cidadania (Jacobi & Pinho, 2006). Isto obriga os pesquisadores a optar por estudos mesmo acadêmicos, que abordem as iniciativas no âmbito subnacional. Além disso, é natural que as análises foquem, predominantemente, em experiências exitosas, que costumam ser chamadas de campeãs ou de boas práticas, o que, necessariamente, não é algo negativo, haja vista que ressaltam justamente aquelas iniciativas mais relevantes, com características inovadoras e com potencial de difusão. Vale salientar que a opção por trabalhos do Consad, devido a sua diversidade

de abordagens e limitações à generalização dos resultados, apresenta restrições. Não obstante, trata-se do principal encontro do campo e, sem dúvida, a maior fonte de práticas da gestão pública subnacional no país. E, por isso, como toda estratégia científica possui prós e contras que os pesquisdores precisam enfrentar e ponderar no decorrer dos estudos.

Quanto à agenda futura, essa pesquisa sinaliza para um terreno fértil que pode expandir as análises para outros congressos de destaque no campo. Estratégias qualitativas podem abordar outras dimensões das inovações nos governos subnacionais, tais como barreiras, indutores, tipos, dentre outras, que ajudam a compreender os processos de implementação desse fenômeno tão complexo e ainda pouco explorado na administração pública brasileira. Além disso, outros focos de estudos podem voltar-se para a análise de novas estratégias de gestão que valorizem as diversas formas de parcerias público-privadas, bem como avaliar em que medida a deterioração econômica e social recente no país tem impactado o funcionamento da gestão pública estadual e municipal.

REFERÊNCIAS

Abrucio, F. L. (2005). Reforma do Estado no federalismo brasileiro: A situação das administrações públicas estaduais. *Revista de Administração Pública-RAP,* 39(2), 401-419.

Abrucio, F. L. (2007). Recent trajectory of the Brazilian public management: A critical assessment and the renewal of the reform agenda. *Revista de Administração Pública*, 41(SPE), 67-86. https://dx.doi.org/10.1590/S0034-76122007000700005

Alverga, C. F. (2014). Levantamento teórico sobre as causas dos insucessos das tentativas de reforma administrativa. *Revista Do Serviço Público*, 54(3), 29-46. Recuperado de https://doi.org/10.21874/rsp.v54i3.270

Bresser-Pereira, L. C. (2002). Reforma da nova gestão pública: Agora na agenda da América Latina, no entanto. *Revista do Serviço Público.* 53(1), 5. https://doi.org/10.21874/rsp.v53i1.278

Bresser-Pereira, L. C.; & Pacheco, R. A (2005). Reforma do Estado e o Desenvolvimento. *Revista Eletrônica Sobre Reforma do Estado*, 3, 151-170.

Brulon, V., Ohayon, P., & Rosenberg, G. (2012). A reforma gerencial brasileira em questão: Contribuições para um projeto em construção. *Revista do Serviço Público,* 63(3), 265-284. http://seer.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/99/95

Cavalcante, P. (2017). *Gestão pública contemporânea: do movimento gerencialista ao pós-NPM* (No. 2319). Texto para Discussão. (IPEA), 2319(1),1-40. http://hdl.handle.net/10419/177535

Cavalcante, P., & Camões, M. (2017). Do the Brazilian innovations in public management constitute a new model? *RAI Revista de Administração e Inovação*, 14(1), 90-96. Recuperado de http://www.revistas.usp.br/rai/article/view/107563

Cavalcante, P., & Carvalho, P. (2017). Profissionalização da burocracia federal brasileira (1995-2014): Avanços e dilemas. *Revista de*

Administração Pública, 51(1), 1-26. https://dx.doi.org/10.1590/0034-7612144002

Cavalcante, P., Camões, M., Cunha, B., & Severo, W. (2017). *Inovação no setor público: Teoria, tendências e casos no Brasil*. Brasília; Enap: Ipea,

Christensen, T., & Lægreid, P. (2007). The whole-of-government approach to public sector reform. *Public administration review*, 67(6), 1059-1066. https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2007.00797.x

Comissão Europeia. *Powering European Public Sector Innovation: Towards a New Architecture.* Report of the Expert Group on Public Sector Innovation, Directorate General for Research and Innovation, Innovation Union, European Commission, Brussels, 2013.

Corrêa, I. M. (2007). Planejamento estratégico e gestão pública por resultados no processo de reforma administrativa do estado de Minas Gerais. *Revista de Administração Pública*, 41(3), 487-504. https://dx.doi.org/10.1590/S0034-76122007000300006

Costa, F. L. D. (2008). Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. *Revista de Administração Pública-RAP*, 42(5), 2008. https://dx.doi.org/10.1590/S0034-76122008000500003

Paula, A. P. P. de. (2005). *Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea.* FGV Editora.

Paula, A. P. P.de., & Keinert, T. M. M. (2016). Inovações institucionais participativas: Uma abordagem exploratória da produção brasileira em administração pública na RAP e no EnAPG (1990-2014). *Cadernos Ebape.* Br, 14(3), 744-758. https://dx.doi.org/10.1590/1679-395130829

Farah, M. F. S. (2008). Disseminação de inovações e políticas públicas e espaço local. *Organizações & Sociedade*, 15(45), 107-126. Available from http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1984-92302008000200009&lng=en&nrm=iso . access on 27 Nov. 2019.

Gaetani, F. (2003). O recorrente apelo das reformas gerenciais: uma breve comparação. *Revista Do Serviço Público*, 54(4), p. 23-43. https://doi.org/10.21874/rsp.v54i4.274

Greve, C., Lægreid, P., & Rykkja, L. H. (Eds.). (2016). *Nordic administrative reforms: Lessons for public management.* London, UK: Macmillan/Palgrave. https://doi.org/10.1057/978-1-137-56363-7

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*, (11), 1-39.

Jacobi, P. R., & Pinho, J. A. (2006). *Inovação no campo da gestão pública local: Novos desafios, novos patamares*. Rio de Janeiro. FGV Editora.204.

Lotufo, M., & de Miranda, A. S. (2007). Sistemas de direção e práticas de gestão governamental em secretarias estaduais de Saúde. *Revista de Administração Pública*, 41(6), 1143-1163. ISSN: 0034-7612. Disponível em: https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=2410/241016440007

Marini Ferreira, C. M. (2005). Aspectos contemporâneos do debate sobre reforma da administração pública no Brasil: A agenda herdada e as novas perspectivas. *Revista Eletrônica Sobre Reforma do Estado*, (1).

Osborne, S.; Brown, K. *Managing change and innovation in public service organizations.* Oxon: Routledge, 2005. https://doi.org/10.4324/9780203391129

Raupp, Fabiano Maury, & Pinho, José Antonio Gomes de. (2011). Construindo a accountability em portais eletrônicos de câmaras municipais: um estudo de caso em Santa Catarina. *Cadernos EBAPE.BR*, 9(1), 116-138. https://dx.doi.org/10.1590/S1679-39512011000100008

Spink, P. K. (2006). A inovação na perspectiva dos inovadores. In: Jacobi, P. R., & Pinho, J. A. (2006). *Inovação no campo da gestão pública local: Novos desafios, novos patamares.* FGV Editora.ISBN 85-225-0540-3

Referências dos Casos

Almeida, D. M., Santos, F. M. L. N., & Teles, F. M. C. (2014). Programa de desenvolvimento da gestão pública para municípios (PRODEG-M): A intersetorialidade como estratégia na formação dos servidores públicos municipais no Ceará. *VII Congresso CONSAD de Gestão Pública*.

Brito, A.; Silveira, M. C.; Ferreira, V. C. (2014). Dez anos da gestão de processos no governo de Minas Gerais: A evolução rumo à estruturação do escritório central de resultados em processos–alinhando estratégia e processos. *VII Congresso CONSAD de Gestão Pública.*

Carrera, M. Parceria (2016) Público-Privada em saúde: Os resultados do Hospital do Subúrbio (Salvador-Bahia). *IX Congresso CONSAD de Gestão Pública.*

Carvalho, R. (2012) Rede de consultores internos do estado da Bahia (RCI–BA): Instrumento de aumento da governança da máquina pública estadual. *V Congresso CONSAD de Gestão Pública.*

Figueiredo, R., & Neves, F. (2015). Formando novas lideranças: a experiência de Minas Gerais na implantação de um programa de tutoria. *Congresso CONSAD de Gestão Pública.*

Foernges, J, & Lopes, K. (2014) A Central do Cidadão: a transparência como fomento ao controle social. *VII Congresso CONSAD de Gestão Pública.*

Machado, H. V., & Muller, C. C. (2010) Redes de capacitação: A experiência da Escola de Governo e das Universidades Públicas do Estado do Paraná. *III Congresso CONSAD de Gestão Pública.*

Margon, D. G., Aliguieri, J. S., Casagrande, M. L., Vervloet, V.C. (2012) Sistema integrado de gestão administrativa do governo do estado do Espírito Santo. *V Congresso CONSAD de Gestão Pública.*

Morais, L. D. S., Oliveira, R. R., Lage, T. C., & Nascimento, V. M. S. D. (2014). Convênios no Rio de Janeiro: articulações entre estados, municípios e sociedade civil com aprendizagens in loco. *VII Congresso CONSAD de Gestão Pública.*

Pinheiro, A, & Melo, T. (2016) O portal de licitações dos municípios do TCM/CE sob a luz do princípio da transparência. *IX Congresso CONSAD de Gestão Pública.*

GESTÃO SOCIAL COMO CAMPO DO SABER NO BRASIL: UMA INVESTIGAÇÃO DE SUA PRODUÇÃO CIENTÍFICA PELA MODELAGEM DE REDES SOCIAIS (2005-2015)

SOCIAL MANAGEMENT AS A FIELD OF KNOWLEDGE IN BRAZIL: AN INVESTIGATION OF ITS SCIENTIFIC PRODUCTION BY THE MODELING OF SOCIAL NETWORKS (2005-2015)

LA GESTIÓN SOCIAL COMO UN CAMPO DE CONOCIMIENTOS EN BRASIL: UNA INVESTIGACIÓN DE SU PRODUCCIÓN CIENTÍFICA POR EL MODELADO DE REDES SOCIALES (2005-2015)

RESUMO

Este artigo realiza uma análise longitudinal da rede de produção científica em Gestão Social (GS) no País entre 2005 e 2015, período em que tal conceito/abordagem se institucionalizou – nacionalmente – como uma comunidade acadêmica. O trabalho evidencia o crescimento do volume da produção científica, identifica os autores prolíficos e apresenta os índices de colaboração, a classificação dos autores pela frequência de publicação e as medidas de centralidade (grau, intermediação e autovetor) obtidas com a modelagem de redes sociais a partir de dados coletados de eventos acadêmicos e periódicos científicos. Trata-se, portanto, de um mapeamento que contribui tanto para caracterizar a GS a partir de sua rede de pesquisadores como para compreender a formação desse campo do saber no Brasil.

Palavras-chave: Gestão Social, campo do saber, modelagem de redes, produção científica, rede de pesquisadores.

Isabela de Oliveira Menon[1]
isaom@usp.br
ORCID: 0000-0002-2535-3326

Fernando de Souza Coelho[1]
fernandocoelho@usp.br
ORCID: 0000-0003-2803-0722

1. Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, EACH-USP, Brasil

Submetido 21.07.2019. Aprovado 17.09.2019

Avaliado pelo processo de *double blind review*

DOI: http://dx.doi.org/10.12660/cgpc.v24n79.79851

Esta obra está submetida a uma licença Creative Commons

ABSTRACT

This article conducts a longitudinal analysis of the network of scientific production in Social Management in the country between 2005 and 2015, a period in which this concept/approach was - nationally - institutionalized as an academic community. The study evidences scientific production growth, identifies the prolific authors, and presents collaboration indexes. It analyses academic events and scientific journals by the modelling of social networks to classify its authors by frequency of publication and centrality measurements (degree, intermediation and eigenvector). Therefore, this mapping contributes to characterizing Social Management by its researcher's network and understanding the formation of this field of knowledge in Brazil.

Keywords: *Social Management, field of knowledge, modeling of networks, scientific production, network of researchers.*

RESUMEN

Este artículo realiza un análisis longitudinal de la red de producción científica en Gestión Social en el país entre 2005 y 2015, un período en el que este concepto / enfoque se institucionalizó a nivel nacional como una comunidad académica. El trabajo evidencia el crecimiento del volumen de producción científica, identifica a los autores prolíficos y presenta los índices de colaboración, la clasificación de los autores por la frecuencia de publicación y las medidas de centralidad (grado, intermediación y autovector) obtenidas a través del modelado de redes sociales a partir de datos recolectados de eventos académicos y revistas científicas. Por lo tanto, se trata de un mapeo que contribuye tanto para caracterizar la Gestión Social a partir de su red de investigadores, como para comprender la formación de este campo de conocimiento en Brasil.

Palabras clave: *Gestión Social, campo de conocimiento, modelización de redes, producción científica, red de investigadores.*

INTRODUÇÃO

A Gestão Social (GS) despontou no bojo do processo de redemocratização do País como uma abordagem alternativa de gestão, dialógica e emancipatória, em movimentos sociais, partidos políticos de esquerda e organizações não governamentais (Paula, 2005b), bem como tornou-se – durante os anos 2000 – objeto de estudo em programas de pós-graduação e cursos de graduação em Administração e eixo temático de eventos acadêmicos e publicações científicas dessa área de conhecimento (Mendonça, Goncalves-Dias, & Junqueira, 2012).

A agenda de pesquisa sobre GS emergiu, entretanto, desde meados da década de 1990. E, de acordo com Boullosa e Schommer (2009), a diversidade de acepções e aplicações em torno do termo provocou uma dispersão conceitual, além de partilharem "o não pertencimento ao campo [do saber] da gestão pública ou privada. [...] Cada uma das [significações] e experiências interpretava Gestão Social de modo contextual" (Boullosa & Schommer, 2009, p. 4).

Assim, nos últimos 20 anos, uma rede de pesquisadores têm se dedicado a estudar a GS, analisando os casos concretos e elaborando ensaios teóricos sobre tal conceito e seu(s) modelo(s) de gestão. Uma das conceituações do que é GS, por exemplo, foi realizada por Cançado, Tenório e Pereira (2011), que a interpretam como

> [...] a tomada de decisão coletiva, sem coerção, baseada na inteligibilidade da linguagem, na dialogicidade e no entendimento esclarecido como processo, na transparência como pressuposto e na emancipação enquanto fim último. (p. 697)

Araújo (2014), por sua vez, considerando a polissemia conceitual da GS, identifica elementos comuns entre as variadas definições, tais como "a forte presença de valores como democracia, participação, justiça, equidade e bem-estar social; a dialogicidade, horizontalidade e solidariedades nas relações; a atuação intersetorial e interorganizacional" (p. 87). Como campo do saber no Brasil, a GS interpenetra, transversalmente, algumas especialidades como gestão pública participativa, coprodução de políticas públicas, esfera pública e ação coletiva, gestão do terceiro setor, autogestão e economia solidária, desenvolvimento territorial e responsabilidade socioambiental, justapondo professores, pesquisadores, *practtioners* e estudantes de diversas áreas do conhecimento (Administração, Ciência Política, Sociologia, Serviço Social, Planejamento Urbano etc.) em uma comunidade acadêmica nacional.

Logo, tratando-se de uma comunidade acadêmica cujo processo de desenvolvimento é recente no País (se comparada, por exemplo, com os campos do saber congêneres de Administração Pública e Políticas Públicas), é fulcral que haja investigações que mapeiem a sua rede de produção científica, contribuindo tanto para caracterizar sua rede de pesquisadores como para compreender sua constituição tal qual um campo – multi ou interdisciplinar – do saber.

Nessa perspectiva, este artigo é per se uma análise longitudinal da rede de produção científica em GS no País entre 2005 e 2015, período em que tal conceito/abordagem se institucionalizou como objeto de especulação teórica, pesquisa aplicada e práticas extensionistas, conformando – nacionalmente – uma comunidade acadêmica. O trabalho, resultado de uma dissertação de mestrado que se utilizou da modelagem de redes sociais em dados coletados de eventos acadêmicos e periódicos científicos, objetiva: (a) desvelar o volume e a distribuição da produção científica no campo do saber de GS; (b) identificar os pesquisadores que corporificam a GS como uma comunidade acadêmica; e (c) apresentar os índices de colaboração e produtividade, bem como a classificação dos autores pela frequência de publicação e as medidas de centralidade (grau, intermediação e autovetor) dessa rede.

Antes, porém, a próxima seção, baseada em uma revisão da literatura e análise documental, apresentará a trajetória da GS campo do saber no Brasil entre a emergência do termo, no final dos anos 1990, e a consolidação da comunidade acadêmica, recentemente.

A TRAJETÓRIA DA GESTÃO SOCIAL COMO CAMPO DO SABER NO BRASIL

Analisando o contexto de reformas do Estado ocorridas na América Latina na década de 1990, percebe-se que os países levaram a cabo reestruturações a partir de duas dimensões *vis-à-vis* a crise de legitimidade e a estagnação econômica de 1980: uma delas estava ligada a demandas sociopolíticas na esteira dos processos de redemocratização e a outra se relacionava ao ajuste estrutural fiscal e administrativo do aparato estatal (e à inserção da América Latina em uma nova ordem internacional). A primeira dimensão impulsionou, gradativamente, novas concepções e ações na gestão de políticas públicas norteadas por uma abordagem sociocêntrica (Centro Latinoamericano de Administración Para El Desarrollo [CLAD],

2010).

Araújo (2012) relata que esse panorama incentivou a construção de novas relações entre o aparato público-estatal e as organizações da sociedade civil. De acordo com o autor, "nesse contexto, tornaram-se latentes as discussões sobre a ampliação do espaço público, democracia e cidadania" (p. 32). Eis, portanto, a ambiência na qual despontara o conceito de GS na academia brasileira; considerando tais discussões, alguns pesquisadores da área de conhecimento de Administração tencionaram (re)pensar o processo de ensino-pesquisa-extensão de gestão pública e estudos organizacionais, avivados pela conjuntura de experimentalismo difuso de práticas participativas, inovações sociais e arranjos interorganizacionais em torno do Estado-rede.

Se, como práxis, a GS remonta à tradição mobilizatória brasileira – de reivindicações populares e base comunitária – durante o regime militar (Paula, 2005b), nos contornos acadêmicos, o conceito aparece a partir de meados dos anos 1990, como no artigo de Fernando Tenório (1998), intitulado "Gestão social: Uma perspectiva conceitual" e publicado na *Revista de Administração Pública (RAP)* em 1998. Cronologicamente, desde as publicações que almejavam definir a GS entre o final da década de 1990 e o início dos anos 2000 e, *a posteriori*, percorrendo a organização dos Encontros Nacionais de Pesquisadores de Gestão Social (ENAPEGS) a partir de 2007, esse campo do saber organizou-se no Brasil assim como, de longa data, estão estruturadas a Administração Pública e as Políticas Públicas. E, durante o X ENAPEGS, realizado na Universidade Federal do Cariri (UFCA) em 2018, a Rede de Pesquisadores em Gestão Social (RGS) converteu-se em uma associação científica, consolidando – formalmente – seu *status* de comunidade acadêmica.

Coelho (2015), no prefácio da segunda edição do livro *Gestão social: Epistemologia de um paradigma*, de autoria de Airton Cardoso Cançado, José Roberto Pereira e Fernando Guilherme Tenório (2015), interpreta essa trajetória da GS no Brasil em três gerações entre 1998 e meados desta década. O Quadro 1, abaixo, sumariza os intervalos de tempo e a descrição dessa periodização.

Quadro 1. Trajetória da gestão social como campo do saber no Brasil (1998-2018)

Geração	Descrição
1998-2005	A primeira geração da GS é representada por alguns artigos/livros publicados no decorrer dos anos 1990 e na primeira metade da década de 2000 que almejavam definir o conceito (e o campo do saber), cada qual a partir de objetos de estudos e referenciais teóricos distintos, mas que, entrelaçados, constituiriam os temas da GS, visualizados, a partir de 2007, na organização dos Encontros Nacionais de Pesquisadores em Gestão Social (ENAPEGS). Como exemplo, mencionam-se os manuscritos de Fernando Tenório sobre gestão social e esfera pública, de Tânia Fischer sobre desenvolvimento social e território, de Ladislau Dowbor sobre poder local, de Luciano Junqueira sobre intersetorialidade e terceiro setor, de Genauto França sobre economia solidária e associativismo, de Rosa Fischer sobre empreendedorismo/responsabilidade social, de Rosinha Carrion sobre movimentos sociais, de Ana Paula Paes de Paula sobre administração pública societal e de José Antonio Pinho, Pedro Jacobi, Marta Farah e Peter Spink sobre inovações sociopolíticas nas relações entre Estado e sociedade em nível subnacional.
2006-2014	A segunda geração da GS advém, gradualmente, de sua institucionalização como área de ensino e pesquisa a partir de meados dos anos 2000. Em busca de legitimidade, a GS se dispõe como comunidade acadêmica e estrutura o seu evento (ENAPEGS) ininterruptamente entre 2007 e 2014, conformando a Rede de Pesquisadores em Gestão Social (RGS). Ademais, apresenta-se como subárea de congressos (EnANPAD e Colóquio sobre Poder Local), organiza-se em disciplinas de cursos de graduação e de especialização, bem como em linhas de pesquisa em programas de pós-graduação. Nesse período, o diálogo da GS com campos do saber conexos flexibilizou o seu conceito e ampliou as suas imbricações, sobressaindo a inter-relação entre a GS e os modelos de administração/gestão pública e a análise de políticas públicas.
A partir de 2015	Decorridas quase duas décadas de construção conceitual, decomposta em duas gerações de obras/publicações sobre a temática, inicia-se uma nova fase do campo do saber de GS em busca de maturação teórico-conceitual. Ainda que a GS permaneça – naturalmente – como um campo do saber difuso e amplie suas interconexões como ocorreu, por exemplo, com o movimento Campo de Públicas, a comunidade acadêmica, inexoravelmente, tenciona a integração de seu marco teórico e a construção de consensos para uma epistemologia (ou paradigma) e, mesmo, para sua formalização institucional – resultando na fundação de uma associação científica em 2018. Como marco inicial desses esforços para a sedimentação da GS como campo do saber, pode-se apontar as teses de doutorado de Cançado (2011) e Araújo (2012), que, desde meados desta década, são algumas das literaturas que subsidiam esse debate.

Fonte: Baseado em Coelho (2015).

A seguir, em subseções, será caracterizada cada uma dessas gerações do processo de institucionalização da GS no País.

A primeira geração da GS: de 1998 a 2005

A primeira geração da GS é marcada por um conjunto de autores, maiormente professores seniores (na acepção de docentes com longa trajetória de orientação na pós-graduação e notória liderança de projetos de pesquisas temáticos), que intentaram apresentar o campo do saber, cada qual a partir de suas linhas de pesquisa. Fernando Tenório, que, desde 1990, coordenava o Programa de Estudos em Gestão Social (PEGS) da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas (EBAPE) da FGV-RJ, é um dos pioneiros na definição da GS em um artigo publicado na *RAP* em 1998 – supracitado; no texto, o autor propõe um conceito de GS como antítese da gestão estratégica monológica e tecnoburocrática nas relações capital-trabalho e Estado-sociedade.

No final dos anos 1990, Ladislau Dowbor (1999a) publicou o livro *O que é poder local?*, no qual discute como alguns municípios são capazes de realizarem uma autotransformação econômica e social. O autor destaca a importância da participação dos cidadãos e da proximidade destes com os processos de desenvolvimento econômico e social da localidade. Simultaneamente, em 1999, Dowbor (1999b) publicou o capítulo "A Gestão Social em busca de paradigmas" no livro *Gestão Social: Uma questão de debate*, organizado por Elizabeth de Melo Rico e Raquel Raichelis. Nesse texto, o autor afirma que não há paradigmas de gestão adequados para as áreas/setores sociais, como saúde e educação; e complementa destacando que o aparto estatal não é flexível e horizontal para atender, adequadamente, as demandas sociais.

Em 1999, Genauto Carvalho de França Filho (1999) publicou o artigo "Economia solidária e dádiva" na *Revista Organizações & Sociedade (O&S)*, no qual ele aborda o conceito de economia solidária a partir da realidade francesa, discutindo a solidariedade e o associativismo na teoria organizacional. A partir de 2001, voltando do doutorado na França, o autor retomou suas investigações no Núcleo de Estudos sobre Poder e Organizações Locais (Nepol) da Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia (UFBA), com trabalhos nas linhas de pesquisa de economia solidária, GS e terceiro setor.

Rosinha Machado Carrion, em 1999, tornou-se coordenadora do Núcleo Interdisciplinar de Estudos e Pesquisa sobre o Terceiro Setor/Nipets, da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). No ano de 2000, Carrion (2000) publicou o artigo "Organizações privadas sem fins lucrativos: A participação do mercado no terceiro setor" na revista *Tempo Social*, no qual aborda o papel das organizações da sociedade civil na substituição da lógica da caridade pelo investimento social. Na primeira década dos anos 2000, a autora, adicionalmente, estudou as relações entre movimentos sociais, economia popular e geração de renda.

Luciano Prates Junqueira, em 2000b, escreveu a apresentação do número especial sobre intersetorialidade e redes sociais da *Revista de Administração Pública (RAP)*, além de publicar um artigo denominado "Intersetorialidade, transetorialidade e redes sociais

na saúde" na mesma edição. Nesses textos, o autor discute o quão importante é a ação intersetorial para articular Estado, organizações privadas e terceiro setor no enfrentamento de problemas sociais. Desde o 2001, o professor coordena o Núcleo de Estudos Avançados do Terceiro Setor (Neats) da PUC-SP.

Em 2002, Tânia Fischer (2002) organizou o livro Gestão do desenvolvimento e poderes locais: *Marcos teóricos e avaliação*. Nessa obra, a autora escreveu um artigo intitulado "Poderes locais, desenvolvimento e gestão: Introdução a uma agenda", no qual aborda os conceitos de gestão do desenvolvimento social. Na oportunidade, a professora estava vinculada ao Nepol da UFBA e, posteriormente, ela fundou e coordenou o Centro Interdisciplinar em Desenvolvimento e Gestão Social (Ciags) na mesma universidade.

Rosa Maria Fischer (2005), em 2005, publicou o artigo "Estado, mercado e terceiro setor: Uma análise conceitual das parcerias intersetoriais" a partir de pesquisas realizadas no Centro de Empreendedorismo Social e Administração em Terceiro Setor (Ceats) da Universidade de São Paulo. No texto, a autora faz uma análise histórica da evolução no padrão de colaboração intersetorial no Brasil e aponta que essas alianças podem tornar-se modelos de GS. A autora abordou, ulteriormente, o conceito de empreendedorismo/responsabilidade social, discutindo sua relação com o fortalecimento da sociedade civil organizada.

Ainda em 2005, a *Revista de Administração de Empresas (RAE)* publicou o artigo "Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social", de autoria de Ana Paula Paes de Paula (2005a). No texto, a professora da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) compara os modelos de administração pública gerencial e societal, relacionando-o este com a GS. O debate em torno da comparação teve uma réplica de discordância do ex-ministro Luiz Carlos Bresser-Pereira e uma tréplica da autora. No mesmo ano, a pesquisadora lançou o livro *Por uma nova gestão pública* pela editora da FGV, no qual discute a vertente societal como forma de organização e administração do Estado.

Em meados dos anos 2000, José Antonio Pinho, Pedro Jacobi, Marta Farah e Peter Spink publicaram diversos textos para discussão derivados de análises do banco de casos/experiências do Prêmio Gestão Pública e Cidadania (1996-2005), promovido pela FGV-SP em conjunto com o BNDES e a Fundação Ford. Em 2006, eles lançaram o livro *Inovação no campo da gestão pública local: Novos desafios, novos patamares* pela editoria da FGV, no qual versaram sobre o processo de inovação na gestão pública subnacional, acoplando-o aos enfoques de cidadania e participação social diante das novas funções dos municípios após a Carta de 1988.

Enfim, esses são os principais autores que compõem a primeira geração do campo do saber da GS no Brasil, com a publicação de artigos e/ou livros entre 1998 e 2005 que discutem – diretamente – a definição de GS ou mobilizam, indiretamente, tal conceito ao abordarem o poder local, a participação social, a economia solidária (e o associativismo), o terceiro setor, a intersetorialidade nas políticas sociais, o desenvolvimento social, a responsabilidade social, a administração

pública societal e as relações entre Estado e sociedade pela lente da inovação social.

E é a aglutinação desses temas – bem como desses professores e seus orientandos de pós-graduação – que forma o "guarda-chuva" conceitual da GS e tece as primeiras ligações da rede de pesquisadores que surge durante a segunda geração (2006-2014).

A segunda geração da GS: de 2006 a 2014

Em 2005, foi criada a divisão acadêmica de Administração Pública e Gestão Social no Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração (EnANPAD), a partir da integração das áreas – que vigoraram no biênio 2003-2004 – de Gestão Pública e Governança, Políticas Públicas e Gestão Social e Ambiental (Fadul et al., 2014). Assim, a GS articulava-se com a Administração Pública no principal evento acadêmico de Administração do Brasil.

Nesse período, igualmente, os grupos de pesquisa de GS – como o PEGS/FGV-RJ, o NEATS/PUC-SP, o CIAGS/EA-UFBA e o LIEGS/UFC/Cariri – desdobraram os resultados de suas investigações na oferta de cursos e/ou disciplinas de graduação e pós-graduação. O crescimento de congressos que acolhiam trabalhos de GS, associado à ampliação do ensino, impulsionou a criação da RGS. E, uma vez criada a RGS, como resultado de conexões entre pesquisadores e grupos de pesquisa em torno da GS e suas interfaces (que já se reuniam, até então, em eventos como o Colóquio de Poder Local e o EnANPAD), foi organizado o Encontro Nacional da Rede de Pesquisadores de Gestão Social (ENAPEGS) por iniciativa de acadêmicos do CIAGS-UFBA e do LIEGS-UFC Cariri (Mendonça et al., 2012).

Pode-se analisar o desenvolvimento do campo do saber em GS, nesse período, a partir dos temas e eixos temáticos do ENAPEGS. Em 2007, o tema foi "Gestão social: Práticas em debate e teorias em construção", e os artigos apresentados buscavam conceituar a GS e elencar algumas experiências concretas. Na segunda edição, em 2008, o tema foi "Os desafios da formação em gestão social", e o objetivo foi refletir sobre a tríade ensino-pesquisa-extensão em GS. Posteriormente, as edições de 2009, 2010, 2011 e 2012 voltaram-se para as articulações entre os objetos de estudo da GS e da Administração/Gestão/Políticas Públicas, em busca de aproximações ou divergências teórico-conceituais. Os temas foram "Gestão social e políticas públicas de desenvolvimento: Ações, articulações e agenda", "Gestão social e gestão pública: Interfaces e delimitações", "Gestão social como caminho para a redefinição da esfera pública" e "Gestão social: Mobilizações e conexões", respectivamente.
Conforme afirma Coelho (2015),

> [...] a crítica de Paes de Paula (2005) a predominância de um modelo gerencial nas reformas da administração pública nacional e a proposição de um modelo alternativo – a administração pública societal – [...] serviram de impulso para o estreitamento dos laços entre a GS e a Gestão Pública pela ótica da gestão participativa. (p. 15)

Por conseguinte, sob um prisma quantitativo, o resultado dessa articulação entre GS e Gestão Pública foi o crescimento vertiginoso do número de artigos sobre gestão participativa nos ENAPEGS; em algumas edições, esses trabalhos corresponderam a um terço

das publicações/apresentações. E, numa perspectiva qualitativa, a GS se institucionalizaria como um dos *focus* da Gestão Pública no Brasil – ademais da Administração Pública e das Políticas Públicas.

Completando, as edições de 2013 e 2014 do ENAPEGS tiveram como tema, respectivamente, "Territórios em movimento: Caminhos e descaminhos da gestão social e ambiental" e "Gestão social e interdisciplinaridade: Construindo novas pontes e expandindo fronteiras". Realizado em Belém, o ENAPEGS de 2013 destacou, pela primeira vez, a governança territorial socioambiental, enquanto o ENAPEGS de 2014, ocorrido em Cachoeira – no Recôncavo Baiano – almejou um alargamento das bordas do campo do saber da GS por meio de um diálogo com múltiplos grupos de pesquisa, por exemplo, o nascente Campo de Públicas.

Em relação aos eixos temáticos dos ENAPEGS, nota-se que, em 2007, havia poucos eixos, os quais buscavam definições/conceituações e o compartilhamento das práticas de GS. A partir de 2008, houve uma ampliação dos eixos temáticos, incorporando assuntos como: economia solidária e cooperativismo, empreendedorismo social, responsabilidade socioambiental, redes sociais e desenvolvimento territorial, e epistemologia e metodologias. Nos anos seguintes, 2009 e 2010, acrescentaram-se os eixos de gestão social e políticas públicas, diversidade, movimentos sociais e ações afirmativas, ensino e pesquisa em GS e inovação e tecnologias sociais.

Esse movimento de ampliação de eixos temáticos, nos eventos da RGS, permitiu que trabalhos acadêmicos com concepções diferentes de/sobre GS fossem acolhidos, contribuindo, desse modo, para a polissemia conceitual. Exceto em 2011, quando houve uma reformulação quase completa dos eixos temáticos do ENAPEGS, em 2012 e 2013, nas edições VI e VII, observou-se uma redução no número de eixos temáticos e a tendência de se buscar a delimitação do que adentrava e do que não se encaixava no campo do saber.

Em 2014, a VIII edição do ENAPEGS inaugurou a chamada de grupos de trabalhos (GT) nos eventos, organizando os 20 GTs aprovados em torno de três eixos temáticos. Na ocasião, alguns assuntos até pouco explorados – ou menos explicitados – na RGS como enunciação dos *tracks* do evento, propostos por novos grupos de pesquisadores, foram incorporados, tais como: cultura e arte, gênero e diversidade sexual, patrimônio histórico, juventude e participação política e educação no campo.

Grosso modo, é essa segunda geração do campo do saber da GS no País (marcada pela institucionalização de tal comunidade acadêmica com a realização de oito edições do ENAPEGS) que engendra o pano de fundo para análise da rede de produção científica realizada neste artigo.

A terceira geração da GS: de 2015 aos dias atuais

A terceira geração, em curso desde 2015, iniciou-se com a preocupação de maturação teórico-conceitual da GS. Na seara dos eventos, o ENAPEGS tornou-se bianual, intercalando a realização do congresso nos anos pares com a organização de uma reunião temática da RGS nos anos ímpares.

Em 2016 e 2018, ocorreram as edições IX e X do ENAPEGS, definindo-se, no último evento – simbólico por ser o décimo e retornar ao local (Juazeiro do Norte) da realização do primeiro –, a RGS pela formalização de uma associação científica.

Institucionalmente, o campo do saber da GS alcançou, nesta década, o reconhecimento para além da RGS e dos ENAPEGS, como: (a) a consolidação da nomenclatura Gestão Social – e de seus conceitos e abordagens – em diversos eventos/congressos acadêmicos domésticos (EnANPAD e Encontro Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas – ENEPCP, por exemplo) e revistas científicas nacionais (*Administração Pública e Gestão Social – APGS* e *Revista de Gestão Social e Ambiental – RGSA,* ilustrativamente); (b) a consideração de campo do saber conexo nas Diretrizes Curriculares Nacionais (DCN) do bacharelado em Administração Pública; e (c) uma especialidade da carreira de analista técnico de políticas sociais do governo federal.

Mesmo que a GS permaneça como um campo do saber difuso, o que é inexorável pela sua natureza (multi)interdisciplinar e transversal, nesta terceira geração, é conjecturado um processo de maturação teórico-conceitual que seja capaz de integrar abordagens (ou diminuir sua dispersão), sintetizar constructos/categorias analíticas e construir consensos para uma epistemologia (ou paradigma). Entre as primeiras referências nesse debate, citam-se as teses de doutorado de Cançado (2011) e Araújo (2012), que encetaram as reflexões sobre as possibilidades e limites de uma sedimentação da GS como campo do saber.

A tese de doutorado de Airton Cardoso Cançado, defendida em 2011 na Universidade Federal de Lavras (UFLA) sob o título *Fundamentos teóricos da gestão social*, buscou uma delimitação preliminar do campo do saber da GS e a elaboração de um esboço de seus elementos teóricos. O trabalho retomou as concepções de GS e analisou as publicações que empregavam o termo para o mote de demarcar as fronteiras e tencionar referenciais teóricos específicos para o campo do saber tal como um paradigma.

A tese de doutorado de Edigilson Tavares de Araújo, defendida em 2012 na PUC-SP e intitulada *(In)Consistências da gestão social e seus processos de formação: Um campo em construção*, objetivou identificar os elementos discursivos e práticas que atribuíam consistência e/ou inconsistência ao conceito de GS manifestados nos processos formativos. O autor afirma que, se, por um lado, existem concepções voltadas para a ampliação do público e defesa dos direitos de cidadania, por outro lado, existem lógicas e ideologias ambíguas e ambivalentes, voltadas para o privado e para a instrumentalidade gerencial. Destarte, o trabalho advoga que a GS configura um campo interdisciplinar de feição mais aberta e plural.

Em suma, enquanto para Cançado (2011) o campo do saber da GS já possui uma delimitação científica, tal como uma fase pré-paradigmática, Araújo (2012) afirma que é precoce considerar a GS como uma disciplina consolidada (ou em vias de consolidação), alegando até mesmo o risco da perda do caráter inovador do termo com a sua possível demarcação científica. Cançado (2013), no artigo "Gestão social: Um debate para a construção do campo", publicado na *Revis-*

ta NAU Social, debate as ideias de Araújo (2012) e contra-argumenta que o delineamento de um paradigma para a GS pode inibir a banalização – tal como o abuso e mau uso – do termo e contribuir para a institucionalização desse campo do saber no País.

Considerando esse debate em torno da identidade científica e dos contornos acadêmicos da GS como campo do saber no Brasil, a investigação ora apresentada mapeia a sua rede de pesquisadores, utilizando como unidade de análise os artigos e autores de GS. Trata-se de uma pesquisa que contribui para compreender a produção acadêmica do campo do saber da GS tais como os trabalhos de Izuka e Junqueira (2013) e Peres e Pereira (2014), mas diferenciando-se pela abordagem quantitativa e, sobretudo, pela modelagem de redes sociais.

A INVESTIGAÇÃO: PROCEDIMENTOS DE COLETA E ANÁLISE DOS DADOS

O mapeamento da rede de produção científica da GS no Brasil, entre 2005 e 2015, compreende o período da segunda geração desse campo do saber no País – descrito anteriormente –, durante o qual o volume de artigos e o número de pesquisadores cresceram consideravelmente sob a égide da RGS e dos ENAPEGS.

A base de dados utilizada na investigação considerou os principais eventos e periódicos nacionais que acolheram os trabalhos/artigos produzidos pela comunidade acadêmica de GS naquele intervalo de tempo de 11 anos. E a coleta de dados foi feita a partir de CD-ROMs dos anais dos congressos e dos *websites* das revistas.

Os eventos acadêmicos elegidos foram: o Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração (EnANPAD/ANPAD), o Encontro de Administração Pública e Governança (EnAPG) da ANPAD, o Encontro Nacional de Pesquisadores em Gestão Social (ENAPEGS), o Encontro Mineiro de Administração Pública, Economia Solidária e Gestão Social (Emapegs) e o Colóquio Internacional sobre o Poder Local. E, concernente aos periódicos científicos, foram selecionadas: a *Revista de Administração Pública (RAP)*, a *Revista Organizações & Sociedade (O&S)*, os *Cadernos EBAPE.BR*, a *Administração Pública e Gestão Social (APGS)*, a *Revista Interdisciplinar de Gestão Social (RIGS)*, a *NAU Social*, os *Cadernos de Gestão Social (CGS)* e os *Cadernos Gestão Pública e Cidadania (CGPC).*

Considerando que muitos eventos (EnANPAD, EnAPG e Colóquio Internacional sobre o Poder Local) e periódicos (*RAP, O&S, EBAPE.BR, APGS e CGPC*) não se destinam, exclusivamente, aos trabalhos e artigos atinentes às temáticas de GS, definiu-se que os manuscritos seriam triados a partir de uma análise do título, resumo e palavras-chave em relação a um descritor composto pela imbricação de eixos temáticos do ENAPEGS 2014, pela apresentação dos termos-chave de GS do EnANPAD 2016 (APB/EnANPAD – tema 11) e pelos verbetes de GS – definidos no *Dicionário para a formação em gestão social* organizado por Boullosa (2014).

Os dados coletados foram consolidados em planilhas eletrônicas no *software* Microsoft Excel 2010 e, posteriormente, a modelagem

das redes sociais e o cálculo das suas medidas foram realizados por meio do *software* Node XL. Em linhas gerais, a análise dos dados foi estruturada em quatro momentos, seguindo a proposta de Guarido (2008), a saber: (i) descrição da distribuição da produção científica no campo do saber da GS; (ii) caracterização da comunidade acadêmica em relação à colaboração e a produtividade dos acadêmicos; (iii) obtenção da classificação dos autores, segundo a regularidade da produção científica; e (iv) configuração da estrutura de colaboração, em termos de agrupamento, centralidade dos atores e características estruturais da rede de pesquisadores.

No primeiro momento, foram calculados alguns indicadores bibliométricos da produção científica, como: volume de artigos, volume de autores e volume de autorias (soma do número total de autores por artigo) por ano e por evento/periódico. No segundo momento, obtiveram-se os indicadores de colaboração e produtividade, listados no Quadro 2 com os seus respectivos conceitos, para a rede de produção científica de GS. No Brasil, esses indicadores foram adotados, inicialmente, no trabalho de Guarido (2008), os quais, por sua vez, são oriundos de uma adaptação do estudo de Braun, Schubert e Glänzel (2001).

Quadro 2. Indicadores de colaboração e produtividade calculados para a GS

Indicador	**Conceito**
Artigos	Número de artigos publicados/apresentados nos eventos e periódicos
Autores	O número de autores em cada evento e periódico
Autorias	Soma do número de autores por artigo
Colaboração	A divisão do número de autorias pelo número de artigos
Produtividade fracionada	A divisão do número de artigos pelo número de autores
Produtividade total	A divisão do número de autorias pelo número de autores

Fonte: Baseado em Guarido (2008) e Braun, Glanzel e Schubert (2001).

Outrossim, o terceiro momento seguiu os critérios utilizados por Guarido (2008) e inspirados em Braun et al. (2001), e procedeu a uma categorização do perfil dos autores de GS. Abaixo, o Quadro 3 dispõe as categorias empregadas para o agrupamento dos pesquisadores de acordo com a regularidade da produção científica. Todos os autores classificados como “continuantes” estão identificados na análise de resultados, bem como os prolíficos – isto é, entre os “continuantes”, os 10% que mais apresentaram/publicaram artigos, em número absoluto, no período investigado.

Quadro 3. Categorias empregadas para a classificação dos autores de GS

Categoria	Descrição
Continuantes	Mais de uma publicação em cinco ou mais anos diferentes e ao menos uma nos últimos três anos.
Transientes	Mais de uma publicação distribuída ao longo do período em não mais do que quatro anos diferentes, sendo ao menos uma nos últimos três anos e ao menos uma em anos anteriores.
One-timers	Apenas uma única publicação em todo o período analisado.
Entrantes	Mais de uma publicação em um ou mais anos diferentes nos últimos três anos, exclusivamente.
Retirantes	Mais de uma publicação em um ou mais anos diferentes, mas sem publicações nos últimos três anos.

Fonte: Baseado em Guarido (2008) e Braun et al. (2001).

No quarto momento, foram aferidas as três medidas de centralidade da rede de pesquisadores de GS, quais sejam: de grau (*degree centrality*), de intermediação (*betweenness centrality*) e de autovetor (*eigenvector centrality*). As medidas de centralidade identificam os vértices mais importantes de cada rede. De acordo com Wasserman e Faust (1994), a centralidade de grau (*degree centrality*) pode ser definida como o número de ligações de um vértice; trata-se do número de relacionamento de coautoria que um pesquisador possui, de modo que quanto maior o grau, maior será sua vizinhança direta, tornando-o mais visível diante de sua capacidade de interagir com os demais pesquisadores. Já a centralidade de intermediação (*betweenness centrality*) diz respeito ao poder de um dado ator da rede (pesquisador) de intermediar a relação entre dois outros atores que ainda não possuem laços entre si. E a centralidade de autovetor (*eigenvector centrality*) pode ser conceituada como a influência de um nó na rede. Ou seja, essa medida não considera apenas o número de laços (grau/*degree*) que um vértice possui, mas também o número de laços (grau/*degree*) dos vértices a que ele está conectado.

Por fim, para os pesquisadores prolíficos, assim como para aqueles que se destacaram nas maiores medidas de centralidade, foram coletadas informações sobre formação acadêmica e vinculação institucional na Plataforma Lattes do CNPq, visando uma interpretação do resultado.

Com essa sequência de etapas, a modelagem de redes sociais empregada neste artigo diferencia-se dos estudos bibliométricos tradicionais realizados até este momento no campo do saber da GS no Brasil; assim, o trabalho oferece algumas descrições e análises inéditas para a caracterização da produção científica da área.

DESCRIÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

De antemão, deve-se salientar que, nesta investigação, considerou-se como a Rede de Pesquisadores de Gestão Social (RPGS) o conjunto de autores que apresentaram trabalhos e/ou publicaram artigos nos eventos acadêmicos e periódicos científicos supra-

mencionados, durante o período de 2005 a 2015. Portanto, não se deve confundir, neste trabalho, a RGS – como a congregação de pesquisadores que promovem a GS como campo do saber e organizam os ENAPEGS – com a RPGS mapeada pelo artigo, que extrapola os membros da RGS. O levantamento da produção científica de GS constatou que a RPGS (2005-2015) é composta por 4.302 pesquisadores distintos e totalizou 3.257 artigos, sendo 2.521 nos anais de congressos e 736 nas revistas que compuseram a amostra desta pesquisa – *vide* a Tabela 1.

Sobre o volume de trabalhos apresentados nos eventos no período (de 2005 a 2015), destacam-se o EnANPAD, com 803 trabalhos (32%), o ENAPEGS, com 745 trabalhos (29%), e o Colóquio Internacional sobre o Poder Local, que, embora tenha realizado apenas três edições no período, abrigou 698 trabalhos (28%); provavelmente, pela organização do CIAGS-UFBA que, historicamente, é um dos polos difusores da pesquisa sobre GS no País.

Analisando o volume de artigos publicados nas revistas, destaca-se a *NAU Social*, com 156 artigos (21%); ainda que o periódico tenha surgido em 2010, ele é voltado, exclusivamente, para a produção científica de GS. Na sequência, ressalta-se o número de publicações na RAP, com 137 artigos (19%), nos Cadernos *EBAPE.BR*, com 93 artigos (13%), e na *RIGS*, com 89 artigos (12%). Ou seja, pode-se afirmar que os pesquisadores de GS alçaram sua produção acadêmica em revistas que se destacam, nacionalmente, na editoria de Administração Pública (*RAP*) e Estudos Organizacionais (*EBAPE.BR*), reafirmando que a identidade do campo do saber tem como embrião essas duas subáreas da Administração no Brasil.

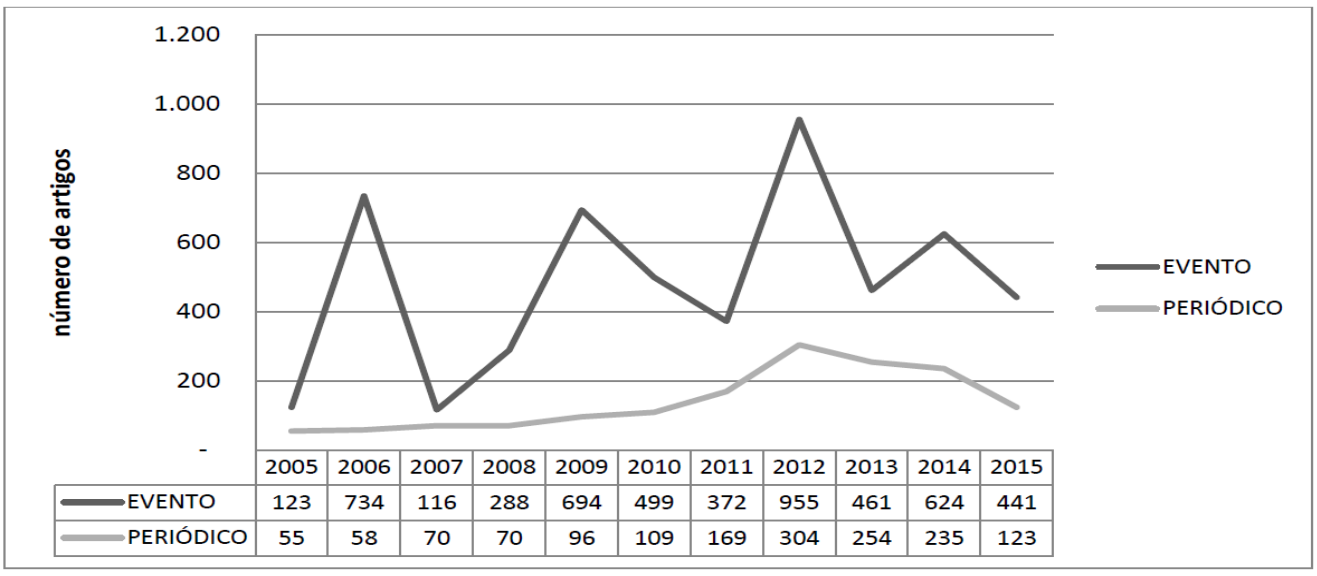
Tabela 1. Volume de artigos da RPGS (2005-2015)

	2005	**2006**	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**Total**	**%**
Evento	**50**	**405**	**81**	**122**	**348**	**224**	**152**	**455**	**211**	**276**	**197**	**2.521**	**77%**
EnANPAD	50	54	68	58	47	78	89	89	90	77	103	803	32%
ENAPEGS			13	21	61	109	63	187	121	170		745	30%
Colóq. Poder Local		308			240			150				698	28%
EnAPG		43		43		37		29		29		181	7%
Emapegs											94	94	4%
Periódico	**34**	**25**	**36**	**34**	**43**	**58**	**79**	**144**	**122**	**106**	**55**	**736**	**23%**
NAU Social						15	30	39	29	22	21	156	21%
RAP	20	9	6	8	7	7	9	19	16	18	18	137	19%
Cadernos EBAPE.BR	9	4	12	7	7	8	17	11	8	7	3	93	13%
RIGS								34	30	25		89	12%
CGS			12		11			19	20	10		72	10%
O&S	1	9	3	16	7	8	7	3	5	5	5	69	9%
APGS					7	11	11	9	8	12	6	64	9%
CGP&C	4	3	3	3	4	9	5	10	6	7	2	56	8%
Total	**84**	**430**	**117**	**156**	**391**	**282**	**231**	**599**	**333**	**382**	**252**	**3.257**	**100%**

Explicando as variações do volume da produção científica no período, constata-se, naturalmente, que os eventos são significativos para a RPGS, representando 77% dos artigos. Assim, o pico no ano de 2012 é explicado pela realização do VI ENAPEGS, que teve 187 artigos apresentados (a maior quantidade entre os ENAPEGS entre 2007 e 2014), e do Colóquio Internacional sobre o Poder Local, com 150 artigos. Esses dois eventos totalizam 56% do volume da produção científica de GS em 2012. Ademais, somente nos anos de 2012, 2013 e 2014 houve edição de todos os periódicos da amostra desta pesquisa, sendo 2012 o ano que teve o maior número de artigos publicados nas revistas, com 144 publicações. Em 2015, por sua vez, a diminuição do volume de produção científica explica-se pela não realização do ENAPEGS (que se tornou bianual a partir de 2014) e pela descontinuidade do Colóquio Internacional sobre o Poder Local.

A evolução do número de pesquisadores da RPGS (2005-2015) é proporcional, logicamente, ao número de artigos apresentados e publicados ano a ano. Pelo Gráfico 1, notam-se os picos nos anos de realização do Colóquio Internacional sobre o Poder Local, cujos artigos tiveram 528, 472 e 313 autores nas edições de 2006, 2009 e 2012, respectivamente. Embora o número de autores do VI ENAPEGS tenha contribuído para que o ano de 2012 alcançasse o maior número de pesquisadores (1.259) na RGPS, não foi a edição em que tal evento teve a maior quantidade de autores. Essa marca é do VIII ENAPEGS, realizado em 2014, quando os artigos somaram 354 autores.

Gráfico 1. Evolução do número de pesquisadores da RPGS (2005-2015)



	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
EVENTO	123	734	116	288	694	499	372	955	461	624	441
PERIÓDICO	55	58	70	70	96	109	169	304	254	235	123

Analisando o índice de colaboração na RPGS (2005-2015), nota-se, pela Tabela 2, que a média é de 2,35 autores por artigo, com ápice em 2011 (2,53 autores por artigo) e piso em 2007 (1,93 autores por artigo). Sobre o número de autores por artigo no período – não registrado na Tabela 2 –, os dados da rede de produção científica mostram que 37,89% (1.234) dos trabalhos possuem dois autores por artigo e 26,65% (803) dos artigos têm um autor. E o índice de produtividade fracionada (divisão do número de artigos pelo número de autores) mostra que a RPGS teve, em média, 0,48 artigos por autor no período.

Tabela 2. Índices de colaboração e produtividade da RPGS (2005-2015)

ANO	ARTIGOS	AUTORES	AUTORIAS	COLABORAÇÃO	PRODUTIVIDADE (fracionada)	PRODUTIVIDADE (total)
	(A)	(B)	(C)	(C / A)	(A / B)	(C / B)
2005	84	178	179	2,13	0,47	1,01
2006	430	792	901	2,10	0,54	1,14
2007	117	186	226	1,93	0,63	1,22
2008	156	358	376	2,41	0,44	1,05
2009	391	790	943	2,41	0,49	1,19
2010	282	608	682	2,42	0,46	1,12
2011	231	541	584	2,53	0,43	1,08
2012	599	1.259	1.413	2,36	0,48	1,12
2013	333	715	790	2,37	0,47	1,10
2014	382	859	958	2,51	0,44	1,12
2015	252	564	615	2,44	0,45	1,09
TOTAL	**3.257**	**6.850**	**7.667**	**2,35**	**0,48**	**1,12**

É plausível comparar esses índices da RGPS com os índices de redes de pesquisadores de campos do saber conexos no País, como Administração Pública e Políticas Públicas. Corrêa, Coelho, Trottmann e Sarti (2019) e Trottmann, Corrêa, Coelho e Sarti (2017), investigando, respectivamente, a Rede de Pesquisadores de Administração Pública (RPAP) e a Rede de Pesquisadores de Políticas Públicas (RPPP) para a primeira década de 2000, informam que o índice de colaboração da RPAP é de 2,14 autores por artigo e o da RPPP é de 1,94. Sobre o índice de produtividade fracionada, segundo esses autores, o da RPAP é de 0,64 e o da RPPP é de 0,66. Assim, se considerarmos que essas três redes de pesquisadores (RPAP, RPPP e RPGS) compõem, contiguamente, a área de ensino e pesquisa de Gestão Pública no Brasil em torno do *locus* "público", é a RPGS que apresenta o maior índice de colaboração (talvez pela organicidade da RGS e sua tradição de articular os seus membros) – e o menor índice de produtividade fracionada.

Concernente à categorização do perfil dos autores da RPGS (2005-2015), baseada na regularidade da produção científica, verifica-se que 72,11% dos 4.302 pesquisadores

tiveram uma única publicação nesses 11 anos, ou seja, foram classificados como *one-timers*. Esses são autores que visitam o campo do saber (acadêmicos ou *practitioners*) eventualmente ou alunos de graduação ou mestrado que publicaram uma vez com seus orientadores os resultados de seus trabalhos acadêmicos. Na sequência, 12,62% dos pesquisadores foram classificados como retirantes, ou seja, sem publicação nos últimos três anos (2013-2015) do período, enquanto 9,14% dos pesquisadores são transientes – geralmente doutorandos ou jovens doutores. Os entrantes representam 3,49% da RPGS e os continuantes, com produção científica frequente, somam 2,65% dos pesquisadores. A Tabela 3 mostra o número de pesquisadores absoluto e o percentual na RPGS de cada categoria de autor.

Tabela 3. Classificação do perfil dos autores da RPGS (2005-2015)

Categoria	Nº de pesquisadores	% do total de pesquisadores da rede
Continuantes	114	2,65%
Transientes	393	9,14%
One-timers	3.102	72,11%
Entrantes	150	3,49%
Retirantes	543	12,62%
TOTAL	4.302	100,0%

Mantendo a análise sobre o perfil dos autores (Tabela 4), os dados da RPGS mostram que os autores continuantes (2,65%) produziram 18,35% dos artigos no período, o que indica uma produtividade total (divisão de artigos por autor) de aproximadamente 12 artigos por autor, uma média de 1,1 artigo por ano. A produtividade total dos autores continuantes é cerca de quatro vezes maior do que a produtividade dos autores transientes, por exemplo, que é em torno de três artigos por autor. Em tese, esse padrão da produção científica é normal, uma vez que os autores continuantes são, predominantemente, professores plenos ou seniores que orientam em programas de pós-graduação e publicam vários artigos com os seus diversos orientandos. Relativo à proporção de artigos com e sem coautoria, entre as cinco categorias de autor, os dados mostram uma média de 90% de artigos com coautoria (e 10% sem coautoria) na RPGS.

Tabela 4. Padrão da produção científica na RPGS (2005-2015)

	Continuante	Transiente	One-timer	Entrante	Retirante
Autores	2,65%	9,14%	72,11%	3,49%	12,62%
Autorias em artigos	18,35%	16,94%	40,46%	4,43%	19,81%
Produtividade (total)	12,34	3,31	1,00	2,27	2,80
Artigos com coautoria	89,62%	91,61%	87,98%	90,59%	90,59%
Artigos sem coautoria	10,38%	8,39%	12,02%	9,41%	9,41%

Detalhando a análise dos autores continuantes, uma vez que eles expressam o âmago de uma comunidade acadêmica, o Quadro 4 apresenta a lista, em ordem alfabética, dos 114 pesquisadores classificados nessa categoria na RPGS. Vários deles são docentes integrantes da RGS, coordenadores de eixos temáticos de eventos científicos como o ENAPEGS e EnANPAD, e foram formados em programas de pós-graduação e/ou trabalharam em grupos de pesquisas que contaram, ativamente, com autores da primeira geração (ou alguns dos seus discípulos) do campo do saber da GS.

Quadro 4. **Lista dos autores continuantes da RPGS (2005-2015)**

Abdon S. Ribeiro da Cunha	Edson Arlindo Silva	Júlio Cesar A.de Abreu	Ósia A. V. Duran Passos
Afonso A. T. Carvalho Lima	Edson Sadao Iizuka	Júnia de F.do Carmo Guerra	Patrícia Aparecida Ferreira
Airton Cardoso Cançado	Eduardo Vivian Da Cunha	Lamounier Erthal Villela	Patricia M. E.de Mendonça
Alair Ferreira De Freitas	Eliane Salete Filippin	Luciano A. Prates Junqueira	Paula Chies Schommer
Alexandre De Pádua Carrieri	Eloísa H. de Souza Cabral	Luciano Munck	Rafael Borim De Souza
Almiralva Ferraz Gomes	Élvia M. Cavalcanti Fadul	Luis Felipe Nascimento	Raquel da Silva Pereira
Ana Alice Vilas Boas	Eugênio Ávila Pedrozo	Luís Moretto Neto	Raquel de Oliveira Barreto
Ana Carolina Guerra	Fabiano Maury Raupp	Luiz Alex Silva Saraiva	Rezilda Rodrigues Oliveira
Ana Maria A. Vasconcellos	Fabio Bittencourt Meira	Luiz Roberto Alves	Rodrigo Gava
Ana Paula Paes de Paula	Felipe Barbosa Zani	Luiza Reis Teixeira	Rosana de Freitas Boullosa
Ana Rita Silva Sacramento	Fernando G. de Paiva Júnior	Lydia Maria Pinto Brito	Rosinha da S. M. Carrion
Ana Sílvia Rocha Ipiranga	Fernando Guilherme Tenório	Magnus Luiz Emmendoerfer	Sabrina Soares da Silva
Andréa Leite Rodrigues	Flávia de Paula Duque Brasil	Marco Antonio C. Teixeira	Sérgio Luís Allebrandt
Ariádne Scalfoni Rigo	Flávia Luciana Naves Mafra	Marco Aurélio M. Ferreira	Sueli Goulart
Arlindo Carvalho Rocha	Gabriela de Brelàz	Maria Amélia J. Corá	Suely de F. Ramos Silveira
Armindo dos S. S. Teodósio	Genauto C. de França Filho	Maria Carolina M. Andion	Sylmara L. Gonçalves--Dias
Áureo Magno Gaspar Pinto	Gustavo Melo Silva	Maria Elisabete P. Santos	Tânia M. Diederichs Fischer
Benilson Borinelli	Hans Michael Van Bellen	Maria Elisabeth Kleba	Tânia Nunes da Silva
Bruno Tavares	Hélio Arthur Reis Irigaray	Maria Vilma Coelho Moreira	Thiago Duarte Pimentel
Carlos Alberto Gonçalves	Hilka Pelizza Vier Machado	Mário Aquino Alves	Thiago Ferreira Dias

Continuação do Quadro 4

Carlos Eduardo Guerra Silva	Ivan Beck Ckagnazaroff	Mario Prestes Monzoni Neto	Valdir M. Valadão Júnior
Cíntia R. de O. Medeiros	Jacques Demajorovic	Mário Vasconcellos	Valéria Giannella Alves
Cláudia de Souza Passador	Jeová Torres Silva Júnior	Marlene C. O. Lopes Melo	Vânia Rezende de Oliveira
Daniel Calbino Pinheiro	João Luiz Passador	Marta Ferreira Santos Farah	Waléria M. M. M. de Alencar
Deise Luiza da Silva Ferraz	José A. Gomes de Pinho	Mônica C. Alves Cappelle	Washington José de Souza
Dimitri A. da Cunha Toledo	José Carlos L. da Silva Filho	Mônica C. Sá de Abreu	Wescley Silva Xavier
Dunia Comerlatto	José Célio Silveira Andrade	Mozar José De Brito	---
Edgilson Tavares De Araújo	José Raimundo Cordeiro	Naldeir dos Santos Vieira	---
Edileusa Godói De Sousa	José Roberto Pereira	Neusa Rolita Cavedon	---

E a Tabela 5, na sequência, dispõe, entre todos os autores continuantes, quais são os 10 pesquisadores mais prolíficos da RPGS, isto é, aqueles que tiveram o maior número de artigos publicados – somando eventos e revistas – entre 2005 e 2015.

Tabela 5. Os 10 autores mais prolíficos da RPGS (2005-2015)

Autor	Nº publicações	Instituição de ensino*
JOSÉ ROBERTO PEREIRA	49	UFLA
AIRTON CARDOSO CANÇADO	32	UFT
MARCO AURÉLIO MARQUES FERREIRA	32	UFV
LUCIANO ANTONIO PRATES JUNQUEIRA	28	PUC-SP
ARIÁDNE SCALFONI RIGO	27	UFBA
ARMINDO DOS SANTOS DE SOUSA TEODÓSIO	26	PUC-MG
ROSINHA DA SILVA MACHADO CARRION	26	UFRGS
ANA PAULA PAES DE PAULA	23	UFMG
LAMOUNIER ERTHAL VILLELA	23	UFRRJ
WASHINGTON JOSÉ DE SOUZA	23	UFRN

* A instituição de ensino na qual o pesquisador trabalha atualmente.

O autor mais prolífico da RPGS (2005-2015) é o professor José Roberto Pereira, da Universidade Federal de Lavras (UFLA), com 49 publicações. Nesse período, o pesquisador publicou artigos em nove dos 11 anos; ele apresentou trabalhos em todos os eventos científicos analisados e publicou artigos em seis dos oito periódicos selecionados nesta investigação. Posteriormente, aparece seu ex-orientando de doutorado na UFLA Airton Cardoso Cançado, com 32 publicações; docente da Universidade Federal do Tocantins, esse pesquisador é, atualmente, líder do tema de Gestão Social na Divisão Acadêmi-

ca de Administração Pública da ANPAD.

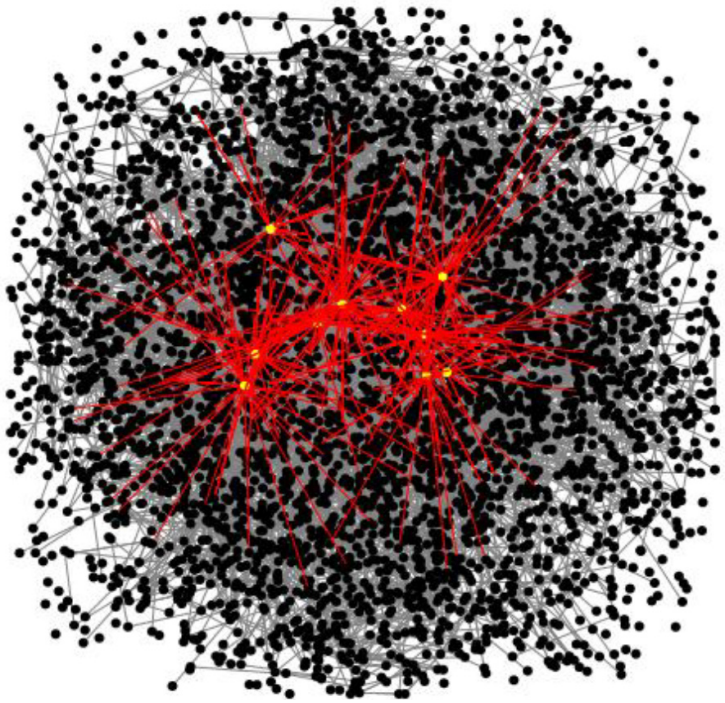
Em uma perspectiva mais ampla, nota-se que cinco dos 10 autores mais prolíficos, ou possuem formação acadêmica, ou atuam profissionalmente em alguma universidade pública no estado de Minas Gerais (UFLA, Universidade Federal de Viçosa – UFV, Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais – PUC-MG e Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG). Ressalta-se que a UFLA e a UFV se revezaram, entre 2009 e 2013, na organização do Encontro Mineiro de Administração Pública, Economia Solidária e Gestão Social (Emapegs), bem como a UFLA sediou o IV ENAPEGS (2010) e a PUC-MG recebeu a primeira reunião da RGS, em 2015. Assim, pode-se afirmar que as instituições de ensino mineiras se destacaram na rede de produção científica de GS nessa segunda geração do campo do saber, irradiando os conceitos/abordagens da GS tal como a UFBA, a FGV-RJ e a PUC-SP realizaram na primeira geração.

E, por fim, cabe frisar que três dos 10 autores mais prolíficos na RPGS (2005-2015) são pesquisadores cujas obras – livros e/ou artigos – referenciaram a primeira geração do campo do saber (1998-2005): Luciano Antonio Prates Junqueira, Rosinha da Silva Machado Carrion e Ana Paula Paes de Paula.

Ilustração da RPGS e as medidas de centralidade

A RPGS (2005-2015), formada a partir dos 3.257 artigos que compuseram a amostra desta investigação, tem sua estrutura ilustrada na Figura 1. Veja que o número de pontos isolados (autores únicos de um ou mais artigos), em comparação com a quantidade de pontos conectados (coautoria de um ou mais artigos), é visivelmente inferior, quer dizer, a colaboração entre os pesquisadores é bastante perceptível. Em destaque no grafo, os pontos em amarelo com suas ligações em vermelho evidenciam os 10 autores mais prolíficos, anteriormente enumerados na Tabela 5.

Figura 1. Ilustração do grafo da RPGS (2005-2015)



Examinando as medidas de propriedade estrutural dessa RPGS (2005-2015), calculou-se, inicialmente, a centralidade de grau (*degree centrality*), ou seja, o número de laços que o pesquisador tem com outros pesquisadores da rede. Nesse indicador, o professor José Roberto Pereira é o autor com maior centralidade de grau (0,01093), com 47 laços nessa rede de pesquisadores. Ele é seguido pelos docentes: Marco Aurélio Marques Ferreira, com 0,00930 (40 laços), Armindo dos Santos de Sousa Teodósio, com 0,00814 (35 laços), Magnus Luiz Emmendoerfer (UFV), com 0,00767 (33 laços), e Luciano A. Prates Junqueira, com 0,00721 (31 laços). Quatro desses cinco autores com maior centralidade de grau figuram também entre os 10 autores mais prolíficos.

Por seu turno, a medida de centralidade de intermediação (*betweenness centrality*), que se refere ao poder de um dado pesquisador da rede de intermediar a relação entre dois outros pesquisadores que ainda não possuem laços entre si, sublinha – uma vez mais – o professor José Roberto Pereira com 0,03456, seguido dos docentes Ariádne Scalfoni Rigo, com 0,03034, Fernando Guilherme Tenório (FGV-RJ), com 0,02936, e Magnus Luiz Emmendoerfer e Mário Aquino Alves (FGV-SP), ambos com 0,02299. Nesse caso, dois dos cinco autores com maior centralidade de intermediação na RPGS aparecem também entre os 10 autores mais prolíficos. A intermediação é oportunizada, muitas vezes, pela coordenação de programa de pós-graduação, pela função de organização de eventos ou editoria de periódicos, pelo trânsito entre campos do saber diferentes e pela liderança de projetos temáticos de pesquisa.

E, por último, a medida de centralidade de autovetor (*eigenvector*) mediu a influên-

cia de um nó na RPGS. Todos os pesquisadores que se distinguiram nesse indicador são da Universidade Federal de Viçosa (UFV), quais sejam: Marco Aurélio Marques Ferreira, com 0,000041, Magnus Luiz Emmendoerfer, com 0,000030, Afonso Augusto Teixeira de Freitas de Carvalho Lima, com 0,000025, e Bruno Tavares e Edson Arlindo Silva, ambos com 0,000023. A centralidade de autovetor está relacionada à associação entre vizinhos próximos na rede de pesquisadores. Ou seja, ela realça os autores colaborativos que se ligam a outros autores com alta conectividade – o que pode ser interpretado como resultado de várias parceiras acadêmicas desses cinco professores com diferentes líderes de grupos de pesquisa na RPGS.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A investigação da produção científica de GS levada a cabo neste artigo contribui tanto para descrever – quantitativamente – a comunidade acadêmica de GS no Brasil entre 2005 e 2015 como para analisar o processo de formação desse campo do saber no País.

A RPGS, derivada dos trabalhos de anais de eventos acadêmicos e das revistas científicas nacionais na segunda geração desse campo do saber – marcada pelo surgimento da RGS e pela institucionalização do ENAPEGS –, é composta por 4.302 pesquisadores que publicaram 3.257 artigos no período.

Para além do volume e da distribuição da produção científica, mostrando a evolução – ano a ano – do número de artigos e de autores na RPGS, o trabalho apresentou uma radiografia dessa comunidade acadêmica. Os eventos representaram dois terços do total da produção científica, destacando-se o ENAPEGS e o Colóquio sobre Poder Local – organizados por acadêmicos da RGS. Entre as revistas, considerando as que não são exclusivamente desse campo do saber, *RAP* e *Cadernos EBAPE.BR* sobressaíram, mostrando que a GS tem um DNA imbricado com a Administração Pública e os Estudos Organizacionais no País.

O cálculo dos índices de colaboração e produtividade na RPGS demonstrou que a comunidade acadêmica de GS é colaborativa (média de 2,35 autores por artigo) e tem produtividade fracionada de 0,48 artigo por autor no intervalo de tempo, uma vez que 3.102 pesquisadores (72%) são *one-timers*, isto é, publicaram somente um artigo e, portanto, se caracterizam como visitantes no campo do saber.

Analisando a regularidade da produção científica na RPGS, obteve-se um rol de 114 pesquisadores (2,65%) continuantes, muitos dos quais são professores que integram a RGS, coordenam eixos-temáticos do ENAPEGS, editoram as revistas de GS e/ou compõem o corpo docente dos programas de pós-graduação e cursos de graduação que têm linha de pesquisa e/ou oferta de disciplinas de GS. Ademais, a lista dos 10 autores prolíficos da RPGS tem um protagonismo de pesquisadores que são professores ou foram pós-graduandos em instituições de educação superior de Minas Gerais. É patente que alguns programas de pós-graduação de Administração mineiros, como os da UFLA, UFV e PUC-MG, mantiveram grupos de pesquisa que ampararam a disseminação do conceito/abordagem de GS no período 2005-2015, assim como a UFBA, PUC-SP, FGV-RJ têm amparado desde meados dos anos 1990.

Afora a apuração do vínculo institucional dos autores prolíficos da RPGS, a averiguação da trajetória de formação acadêmica e da temática da produção científica desses pesquisadores retrata, nessa ordem, o arranjo multidisciplinar e o sortimento de especialidades – entrelaçado pelo *locus* "público" e pela orientação sociopolítica – do campo do saber da GS no Brasil. Independentemente de adotar o conceito de GS numa perspectiva mais delimitada como campo científico (ou paradigma), ou sob um prisma mais plural como campo interdisciplinar de conhecimentos e práticas, espelhando o debate entre Cançado (2011) e Araújo (2012), o fato caracterizado por este artigo é a configuração, em território nacional, de uma comunidade acadêmica expressada pela RPGS.

Em vista disso, pode-se interpretar o campo do saber da GS, pela ótica do *locus* "público", como um dos *focus* da Gestão Pública (em sentido amplo e errático do termo "gestão" como ele é empregado, por exemplo, no Campo de Públicas) como área de ensino e pesquisa no Brasil, junto com os campos de Administração Pública e Políticas Públicas que estão organizados desde a segunda metade do século XX. O Quadro 5, à guisa de conclusão, esmiúça esse argumento, descrevendo os contornos acadêmicos de cada um deles.

Quadro 5. Campos do saber no ensino e na pesquisa de gestão pública no Brasil

Campo do Saber	Descrição
Gestão Social	O campo do saber de GS, recente no Brasil se comparado aos de Administração Pública e de Políticas Públicas, surge nos anos 2000 – como evidencia, pormenorizadamente, este artigo – ao caracterizar sua comunidade acadêmica a partir de sua rede de pesquisadores. Sua trajetória entre 2005 e 2015, com a organização de eventos científicos como o ENAPEGS, a editoração de revistas científicas e o surgimento de cursos superiores de GS, englobando suas interfaces com a Gestão Pública, postaram a GS como um campo de saber – cujo paradigma está em institucionalização – que se identifica pelos estudos sociopolíticos de organizações e arranjos inteorganizacionais dentro de uma orientação sociocêntrica. Em termos organizativos, a GS é alicerçada pela RGS como uma comunidade acadêmica desde 2007. Em 2018, a rede optou por formalizar-se como uma associação científica para ter uma instância administrativa para os trâmites burocráticos com agências de pesquisa e demais entidades.
Administração Pública	O campo do saber de Administração Pública é formado, predominantemente, pela intersecção das áreas de conhecimento de Administração, da Ciência Política, do Direito e da Economia aplicadas ao setor público em nível macrogovernamental e organizacional. Historicamente, organizou-se pelos estudos econômico-financeiros e administrativo-institucionais a partir de uma orientação estadocêntrica. (Keinert, 1994). Originou-se no Brasil nos anos 1950 com a implantação do ensino superior de Administração Pública de matriz norte-americana e se enraizou, na década de 1980, como uma subárea de Administração (de Empresas), tendo a ANPAD e a sua divisão acadêmica de Administração Pública – desde 1985 – como seu espaço acadêmico-institucional. Nesse percurso, conjugou-se com os *government studies* e a gestão de serviços públicos que extrapolaram seu *focus* para além das dimensões intraorganizacionais e das funções gerenciais. O crescimento vertiginoso do campo do saber de Administração Pública no País, desde meados da década de 1990, resultou, por exemplo, na fundação da Sociedade Brasileira de Administração Pública (SBAP) em 2013 e na organização, desde então, do Encontro Brasileiro de Administração Pública (EBAP).

Políticas Públicas	O campo do saber de Políticas Públicas compõe-se pela intersecção de áreas de conhecimento como Ciência Política, Sociologia, Planejamento Urbano e Economia para a análise de políticas públicas no nível das instituições, dos atores e dos processos políticos em torno das decisões/ações governamentais. Surge no Brasil a partir dos estudos de sociologia política nos anos 1960 e se retroalimenta a partir dos anos 1990 com a literatura internacional de *policy analysis* e de avaliação de políticas públicas. Desde os anos 2000, apesar de a comunidade acadêmica reconhecer a sua face multidisciplinar e as diversas vertentes de investigação (orientações prescritiva e descritiva, e abordagens racionalista e argumentativa), a pesquisa em Políticas Públicas no País mantém a ascendência da Ciência Política e tem na Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (Anpocs) e na Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP) as suas principais referências institucionais. Mais recentemente, surgiram diversos cursos de bacharelado em Políticas Públicas na esteira do movimento Campo de Públicas, bem como o Encontro Nacional de Políticas Públicas (ENPP).

Fonte: Baseado em Coelho (2015).

Grosso modo, a GS comparte o objeto empírico de estudar o espaço/interesse público com os campos do saber de Administração Pública e Políticas Públicas, mas cada qual tem suas temáticas, abordagens teórico-conceituais e comunidade acadêmica – mesmo que tenham um grau de intercambialidade entre si na seara científica da Gestão Pública.

E, pensando sobre a institucionalização do campo do saber de GS no Brasil, espera-se que o mapa da produção científica e da RPGS apresentado neste artigo subsidie as investigações qualitativas sobre a identidade dessa comunidade acadêmica, a partir de questões como: Quais são, historicamente, as variações de definição de GS que perduram? De fato, o campo do saber nesta terceira geração, pós-2015, desloca-se para uma sedimentação do conceito? Qual o consenso entre os autores em torno das abordagens de GS?

Finalizando, é mister indicar algumas limitações (interpretativas) deste trabalho. A primeira é que não se pode considerar, automaticamente, os autores prolíficos e os que se distinguiram nas medidas de centralidade da RPGS como obras de referência, uma vez que o volume de produção (e as relações entre pesquisadores) não é *proxy* de relevância acadêmica. Nesse caso, deve-se examinar, por exemplo, os artigos e livros que são frequentemente citados. A segunda é que uma alteração no critério de autoria na investigação, considerando tão somente a posição do pesquisador como primeiro autor de artigos na RPGS, mudaria, por exemplo, alguns nomes e a classificação dos prolíficos. E a terceira é que, ao analisarmos a produção científica desse campo do saber entre 2005 e 2015, se consideraram todos os trabalhos sobre GS (o que envolve as mais diferentes teorias, abordagens e práticas sobre diferentes assuntos, numa perspectiva *lato sensu* desse campo do saber). Ou seja, a análise não se restringiu aos artigos que tratam de GS em si como conceito – o que é mais apropriado para análises qualitativas futuras em torno da significação epistemológica do termo.

REFERÊNCIAS

Araújo, E. T. (2012). *(In)consistências da gestão social e seus processos de formação: um campo em construção* (Tese de doutorado, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, SP).

Araújo, E. T. (2014). Gestão social. In R. F. Boullosa (Org.), *Dicionário para a formação em gestão social* (pp. 85-90). Salvador, BA: CIAGS/UFBA.

Boullosa, R. F. (Org.) (2014). *Dicionário para a formação em gestão social.* Salvador, BA: CIAGS/UFBA.

Boullosa, R. F., & Schommer, P. (2009). Gestão social: Caso de inovação em políticas públicas ou mais um enigma de Lampedusa? *III Encontro Nacional de Pesquisadores em Gestão Social*, Juazeiro, BA e Petrolina, PE.

Braun, T., Schubert, A., & Glänzel, W. (2001). Publication and cooperation patterns of the authors of neuroscience journals. *Scientometrics*, 51, 499-510.

Cançado, A. C. (2011) *Fundamentos teóricos da gestão social* (Tese de doutorado, Universidade Federal de Lavras, Lavras, MG).

Cançado, A. C. (2013). Gestão social: um debate para a construção do campo. *NAU - A Revista da Residência Social,* 4(6), 191-209.

Cançado, A. C., Pereira, J. R., & Tenório, F. G. (2015). *Gestão social: Epistemologia de um paradigma* (2ª ed.). Curitiba, PR: CRV.

Cançado, A. C., Tenório, F. G., & Pereira, J. R. (2011). Gestão social: Reflexões teóricas e conceituais. *Cadernos EBAPE.BR*, 9(3), 681-703.

Carrion, R. M. (2000). Organizações privadas sem fins lucrativos: A participação do mercado no terceiro setor. *Tempo Social,* 12(2), 237-255.

Centro Latinoamericano de Administración Para El Desarrollo. (2010). Gestión Pública Iberoamericana para el siglo XXI. *XL Reunión Ordinaria del Consejo Directivo del CLAD,* Santo Domingo, Republica Dominicana.

Coelho, F. S. (2015). Prefácio. In A. C. Cançado, J. R. Pereira, & F. G. Tenório, *Gestão social: Epistemologia de um paradigma* (2ª ed.). Curitiba, PR: CRV.

Corrêa, V., Coelho, F. S., Trottmann, P., & Sarti, F. M. (2019). Produção científica e rede de pesquisadores em administração pública no Brasil: Uma investigação sobre a primeira década dos anos 2000. *Administração Pública e Gestão Social*, 11(3), 1-23.

Dowbor, L. (1999a). *O que é poder local?* São Paulo, SP: Brasiliense.

Dowbor, L. (1999b). A gestão social em busca de paradigmas. In E. M. Rico, & R. Raichelis (Orgs.), *Gestão social: Uma questão em debate.* 31 - 42 p. São Paulo, SP: EDUC.

Fadul, E., Coelho, F. S., Costa, F. L., & Gomes, R. C. (2014). Administração Pública no Brasil: reflexões sobre o campo de saber a partir da Divisão Acadêmica da Associação

Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração (2009-2013). *Revista de Administração Pública*, 48(5), 1329-1354.

Fischer, R. M. (2005). Estado, mercado e terceiro setor: Uma análise conceitual das parcerias intersetoriais. *Revista de Administração (RAUSP)*, 40(1), 5-18.

Fischer, T. (2002). Poderes locais, desenvolvimento e gestão: Introdução a uma agenda. In T. Fischer (Org.), *Gestão do desenvolvimento e poderes locais: Marcos teóricos e avaliação*. 12-32, Salvador, BA: Casa da Qualidade.

França, G., Filho, & Dizimira, S. (1999). Economia solidária e dádiva. *Organizações & Sociedade*, 6(14), 141-183.

Guarido, E., Filho. (2008). *A construção da teoria institucional nos estudos organizacionais no Brasil: O período 1993-2007* (Tese de doutorado, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, PR).

Izuka, E. S., & Junqueira, L. (2013). A produção acadêmica em gestão social: Visita ao anais dos ENAPEGS de 2007 a 2012. *Revista de Gestão Social e Ambiental*, 7(2), 71-85.

Jacobi, P., & Pinho, J. A. G. (Orgs.). (2006). *Inovação no campo da gestão pública local: Novos desafios, novos patamares*. Rio de Janeiro, RJ: FGV.

Junqueira, L. (2000a). Intersetorialidade, transetorialidade e redes sociais na saúde. *Revista de Administração Pública*, 34(6), 35-45.

Junqueira, L. (2000b). Intersetorialidade e redes sociais. *Revista de Administração Pública,* 34(6), 7-10.

Keinert, T. M. M. (1994). Paradigmas da administração pública no Brasil (1900-92). *RAE-Revista de Administração de Empresas*, 34(3), 41-48.

Mendonça, P., Gonçalves-Dias, S., & Junqueira, L. (2012). Gestão social: Notícias sobre o campo de estudos e práticas a partir das interações e debates do VI ENAPEGS. *Revista de Administração Pública*, 46(5), 1391-1408.

Menon, I. O. (2016). *Gestão social como campo do saber no Brasil: Uma análise de sua produção científica pela modelagem de redes sociais (2005-2015)* (Dissertação de mestrado, Universidade de São Paulo, São Paulo, SP). Recuperado de http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/100/100138/tde-20102016-143400/pt-br.php

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

Paula, A. P. P. de. (2005b). *Por uma nova gestão pública.* Rio de Janeiro, RJ: FGV.

Peres, M. R., Jr., & Pereira, J. R. (2014). Abordagens teóricas da gestão social: Uma análise de citações exploratória. *Cadernos EBAPE.BR*, 12(2), 221-236.

Tenório, F. (1998). Gestão social: Uma perspectiva conceitual. *Revista de Administração Pública*, 32(5), 7-23.

Trottmann, P., Corrêa, V., Coelho, F. S., & Sar-

ti, F. M. (2017). A produção científica em políticas públicas no Brasil: Descrição e análise de alguns resultados para uma investigação sobre a primeira década dos anos 2000. *Agenda Política*, 5(2), 223-253.

Wasserman, S., & Faust, K. (1994). *Social network analysis: Methods and applications*. Cambridge: Cambridge University Press.

INTERSETORIALIDADE E REDES: A TRAJETÓRIA DE LUCIANO ANTONIO PRATES JUNQUEIRA NA GESTÃO SOCIAL

INTERSECTIONALITY AND NETWORKS: LUCIANO ANTONIO PRATES JUNQUEIRA'S JOURNEY ON SOCIAL MANAGEMENT

INTERSECTORIALIDAD Y REDES: LA TRAYECTORIA DE LUCIANO ANTONIO PRATES JUNQUEIRA EN LA GESTIÓN SOCIAL

RESUMO

Por ocasião dos 80 anos do intelectual Luciano Antonio Prates Junqueira, professor e pesquisador na Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), este artigo tem por objetivo analisar sua trajetória como intelectual e a construção de um novo campo de estudos, que é gestão social. Como metodologia, para narrar sua trajetória, foram feitas entrevistas com o próprio pesquisado, além de seis pesquisadores reconhecidos do campo de gestão social e integrantes da Rede de Pesquisadores de Gestão Social. Na sustentação deste estudo, realizou-se, ainda, uma análise das citações dos artigos de Luciano Junqueira referenciados pelo Spell. Entre as contribuições do presente trabalho, a principal foi compreender o papel do intelectual como agente social, quando a sua presença e participação garantem legitimidade e fortalecem o campo do conhecimento. Além disso, observou-se que as suas características pessoais e as suas práticas de trabalho são aderentes e compartilham dos seus objetos de estudo, o que demonstra que Luciano atua de modo intersetorial, promovendo redes de compartilhamento do saber, marcadas pela confiança e afetividade.

PALAVRAS-CHAVE: Intersetorialidade, redes, intelectual, gestão social, Luciano Antonio Prates Junqueira.

Maria Amelia Jundurian Corá[1]
maria.cora@arapiraca.ufal.br
ORCID: 0000-0002-1366-3626

Rodrigo Guimarães Motta[2]
rodrigogmotta@gmail.com
ORCID: 0000-0002-5331-0294

[1] Universidade Federal de Alagoas, Campus Arapiraca, Arapiraca, AL – Brasil
[2] Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, PUC/SP, Brasil.

Artigo convidado

DOI: http://dx.doi.org/10.12660/cgpc.v24n79.79946

Esta obra está submetida a uma licença Creative Commons

ABSTRACT

Coinciding with the eightieth birthday of the intellectual Luciano Antonio Prates Junqueira, professor and researcher at the Pontifical Catholic University of São Paulo, this article intends to analyze both his career as an intellectual, and the construction of social management as a new area of study. Methodologically, interviews were conducted with this researcher as to narrate his trajectory, and with six other acclaimed researchers working in the field of social management, as well as member of the Social Management Researchers Network (Rede de Pesquisadores de Gestão Social). To support this study, an analysis of citations of Luciano Junqueira's articles referenced by SPELL was also performed. Among the contributions of the present work, the comprehension of the role of an intellectual as a social agent stands out, since his or her presence and participation guarantee, legitimate and strengthen this field of knowledge. Additionally, it was observed that their personal characteristics and work practices are adherent and share their objects of study, thus demonstrating that Mr. Junqueira acts in an intersectional was, promoting networks to share knowledge that are characterized by trust and affection.

KEYWORDS: *Intersectionality, networks, intellectual, social management, Luciano Antonio Prates Junqueira.*

RESUMEN

Con ocasión de los ochenta años del intelectual Luciano Antonio Prates Junqueira, profesor e investigador de la Pontificia Universidad Católica de San Pablo (PUC-SP/Brasil), el presente artículo tiene por objeto analizar su trayectoria como intelectual y la construcción de un nuevo campo de estúdios que es la Gestión Social. Como metodología, para narrar su trayectoria, se realizaron entrevistas al propio investigado, además de seis reconocidos investigadores del campo de la gestión social e integrantes de la Red de Investigadores de Gestión Social. Como sostén de este estúdio se ha realizado también un análisis de citas de los artículos de Luciano Junqueira referidos en SPELL. Entre las contribuciones del presente trabajo, la principal ha sido comprender el papel del intelectual como agente social cuando su presencia y participación son garantía de legitimidad, fortaleciendo el campo del conocimiento. Más allá de eso, se ha observado que sus características personales y sus prácticas de trabajo son adherentes y comparten sus objetos de estudio, lo que demuestra que el profesor Junqueira actúa de forma intersectorial, promoviendo redes de intercambio de saber marcadas por confianza y afectividad.

PALABRAS CLAVE: *Intersectorialidad, redes, intelectual, gestión social, Luciano Antonio Prates Junqueira.*

INTRODUÇÃO

> O que é rede? Rede é ligação, é relação, é a capacidade de conectar. Até o objeto que Luciano trabalha tem a ver com ele como pessoa. O objeto dele fala muito bem dele, que é a relação, o elo, o afeto. (Carrion, 2018)[1]

Este artigo é motivado pela celebração de 80 anos do pesquisador e docente Luciano Antonio Prates Junqueira, que se consolidou como intelectual a partir da sua experiência no campo da gestão social e das políticas públicas a partir de estudos sobre intersetorialidade e redes.

O campo de estudo da gestão social, que se encontrava em construção ou *in progress* (Boullosa, 2009), ganhou maturidade e expandiu-se como objeto e processo de gestão tanto na academia quanto nas práticas de gestão das organizações da sociedade civil e da gestão das políticas públicas.

Para Inojosa e Junqueira (2008), a gestão social é entendida como a gestão "das políticas públicas que têm por objetivo regular o acesso das pessoas às riquezas materiais e imateriais da sociedade, de acordo com uma visão datada e localizada, isto é, no tempo e no espaço" (p. 172).

A ampliação na agenda de pesquisadores e de universidades surgiu dos estudos de vanguarda sobre gestão social e, dessa forma,

pesquisadores de diversas áreas encontraram na gestão social um campo a ser construído em busca de respostas que as teorias já existentes de Administração e Administração Pública não eram capazes de responder.

> A gestão social surge dentro dos templos universitários como possibilidade inovadora de pesquisa e ensino no campo da Administração. Passa-se a trabalhar com releituras de conceitos valorizando as contemporâneas práticas que buscam a inovação e mudança social, e as novas estratégias de intervenção para o desenvolvimento, de modo que muitas vezes não trabalhem com análises de elementos estruturais do sistema, não alterem modelos produtivos nem modos de distribuição de renda e de universalização de direitos. (Araújo, 2012, p. 33)

França (2008) adverte que a gestão social "parece constituir nos últimos anos um daqueles termos que tem conquistado uma visibilidade cada vez maior, tanto do ponto de vista acadêmico, quanto, sobretudo, em termos mediáticos" (p. 26).

Quanto aos participantes das discussões precursoras sobre a gestão social, Araújo (2012) destaca a produção de professores como Ladislau Dowbor (PUC-SP), Tania Fischer (UFBA), Fernando Tenório (FGV-RJ), Luciano Junqueira (PUC-SP), Genauto França (UFBA) e Rosinha Machado Carrion (UFRGS), trazendo visões diferenciadas em termos de ampliação da temática, principalmente no que diz respeito ao combate à pobreza, garantia dos direitos de cidadania e promoção do desenvolvimento, como focos centrais que a gestão social deve ter.

Desses pesquisadores, três, Tania Fischer (UFBA), Fernando Tenório (FGV-RJ) e Luciano Junqueira (PUC-SP), são comumente referenciados como os "papas" da gestão social, tendo cada um deles construído um caminho particular sobre a gestão social.

> Luciano, Tania e Tenório já possuíam seus projetos interdisciplinares de estudos. Mesmo estando os três na macro área de administração, eles já estavam agregando pessoas ao redor e estudando esses temas. [...] Luciano trabalhava com terceiro setor, Tania, com poder local, e Tenório, com democracia deliberativa. A gestão social é apropriada nos grupos de pesquisa até chegar um ponto que eles se encontram de novo, mesmo que não seja um encontro físico, já nasce com esta tríplice interpretação: a gestão social, como gestão social dos territórios, com Tania; a gestão do terceiro setor, com Luciano; e a gestão não estratégica, democrática e dialógica, de Tenório. Esse momento é muito importante e fixa os três como cabeças de chave. (Boullosa, 2018)[2]

Nesse contexto, esta pesquisa tem como objetivo analisar como a construção de um novo campo de estudos e a consolidação de um intelectual se dão de maneira simultânea. Para isso, optou-se por trabalhar a obra de Luciano Antonio Prates Junqueira, professor e pesquisador na PUC-SP há aproximadamente 35 anos, e, em especial, os conceitos de intersetorialidade e redes sociais que se constituíram como quase unanimidade, ao se observarem os trabalhos no campo da gestão social para as temáticas afins por ele elaborados.

A escolha desse intelectual foi motivada

pelo fato de os autores acompanharem o cotidiano de trabalho desse professor e pesquisador e, a partir dessa vivência, ter sido possível perceber o vínculo existente entre a sua trajetória como agente social e o campo da gestão social, delimitado nesta pesquisa pelos pesquisadores da Rede de Gestão Social (RGS).

Como metodologia, foram realizadas entrevistas com roteiro livre, com seis pesquisadores da RGS reconhecidos como referências no campo da gestão social (Quadro 1):

Quadro 1. Pesquisadores entrevistados

Pesquisador	**Universidade**
Edgilson Tavares de Araújo	Universidade Federal do Recôncavo Baiano
Edson Sadao Iizuka	Faculdade de Engenharia e Indústria
Jeová Torres Silva Junior	Universidade Federal do Cariri
Paula Schommer	Universidade Estadual de Santa Catarina
Rosana Boullosa	Universidade Federal da Bahia
Rosinha Machado Carrion	Universidade Federal do Rio Grande do Sul

As entrevistas foram gravadas e transcritas, e, em todas elas, os pesquisadores apresentaram suas vivências e impressões sobre o professor Luciano Antonio Prates Junqueira, analisando sua obra e sua influência intelectual tanto do ponto de vista teórico quanto como agente social.

Foi feita ainda uma entrevista em profundidade com a técnica de história de vida com o professor Luciano, que permitiu a visualização do panorama compreendido desde sua formação na graduação até o presente momento, possibilitando, dessa forma, maior compreensão da sua história. Em virtude da dimensão dos fatos narrados, tal conversa foi efetuada em dois momentos, totalizando mais de quatro horas de gravação.

Além disso, foi realizado um estudo das citações de Junqueira referenciadas na plataforma do Spell, na qual foram identificados 37 artigos, em uma linha do tempo que cobre de 2011 a 2018, citando 15 textos diferentes de Junqueira, conforme Quadro 2, mais adiante.

O PAPEL DO INTELECTUAL

Em 2010, houve o primeiro contato dos autores deste artigo com o livro *Representações do intelectual*, de Edward Said (2005), que cria, nessa obra, um argumento em que define o papel público do intelectual como um outsider, um amador e um perturbador do *status quo*. Uma das tarefas do intelectual reside no esforço em derrubar os estereótipos e as categorias redutoras que tanto limitam o pensamento humano e a comunicação.

Naquele momento, houve a conexão entre o professor Luciano Junqueira e seu papel como intelectual. Essa relação foi feita, mas ficou guardada até 2017, quando houve mais um elemento provocador, que foi a reflexão histórica sobre os 10 anos de Enapegs, como importante promotor da gestão social que progressivamente vem ganhando corpo e espaço para a produção de conhecimento. Assim, o estímulo para esta pesquisa encon-

trava-se pronto e disponível.

Para Said (2005), o intelectual é um indivíduo com um papel público na sociedade, que não pode ser reduzido simplesmente a um profissional sem rosto, mas, sim, dotado de uma vocação para representar, dar corpo e articular uma mensagem, um ponto de vista, uma atitude, filosofia ou opinião para (e, também, por) um público.

O intelectual, no sentido proposto por Said (2005) não é nem um pacificador nem um criador de consensos, mas alguém que empenha o senso crítico, na recusa em aceitar fórmulas fáceis ou clichês prontos.

> O que o intelectual menos deveria fazer é atuar para que seu público se sinta bem: o importante é causar embaraço, ser do contra e até desagradável. [...] Alguém que visivelmente representa um certo ponto de vista, e alguém que articula representações a um público, apesar de todos os tipos de barreiras. [...] E vocação é importante na medida em que é reconhecível publicamente e envolve, ao mesmo tempo, compromisso e risco, ousadia e vulnerabilidade. (p. 27)

Os intelectuais pertencem ao seu tempo e, para Said (2005), o objetivo da atividade intelectual é promover a liberdade humana e conhecimento, por meio de narrativas de emancipação e esclarecimento.

Para Foucault (2008), não basta ao intelectual expressar o lugar-comum que a população compreende e em que atua, e também não basta se colocar pouco à frente, com uma contribuição limitada em seus estudos e pesquisas. O intelectual, a partir de seus estudos e aprendizados, pode se opor de maneira articulada e consistente às formas de poder vigentes, às verdades que, muitas vezes, são lugar-comum e aos discursos que as elaboram e sustentam. O autor propõe que, para lutar de modo consistente contra as incoerências e desigualdades presentes na vida humana em sociedade, não basta se propor a desenvolver uma totalização teórica da dita verdade, mas, sim, a partir do entendimento do sistema de poder presente, combatê-lo também a partir de suas formas de exercício e aplicação.

Ambos os autores, Said e Foucault, ainda que possuam visões particulares sobre o papel do intelectual, não o entendem apenas como um repositório de informações e conhecimento ou como alguém a realizar estudos que sustentem e promovam a relação de poder existente. A partir de seu ponto de vista, privilegiado por esse conhecimento, o intelectual também pode atuar a partir de um ponto de vista privilegiado, a ele é permitido criticar e elaborar novas perspectivas para transformar a existência humana individual e em sociedade. Não é uma posição conservadora, que defende a realidade tal como ela se encontra, mas que desafia os pressupostos dados como certos por muitos.

Corá e Motta (2019), ao descreverem a trajetória intelectual de Luciano Antonio Prates Junqueira, destacaram suas contribuições como intelectual. Junqueira, ao longo de sua longa e produtiva trajetória acadêmica e profissional, demonstra o papel que um intelectual pode exercer tal como elaborado por Said e Foucault. Não apenas adquiriu conhecimento e ensinou a um grande número de alunos de graduação e pós, como tam-

bém não aceitou verdades prontas e construiu novas perspectivas, novos saberes, que modificaram o entendimento do próprio e daqueles que conviveram e convivem com ele, em especial nos seus principais interesses de pesquisa, a intersetorialidade e as redes.

TRAJETÓRIA DE VIDA DE LUCIANO ANTONIO PRATES JUNQUEIRA

Luciano Antonio Prates Junqueira, nascido em Minas Gerais, possui graduação em Ciências Sociais pela Universidade de São Paulo (1969), graduação em Filosofia pelo Studium Generale Santo Alberto Magno (1962), mestrado em Saúde Pública pela Universidade de São Paulo (1979) e doutorado em Administração da Saúde pela Universidade de São Paulo (1996). É professor titular da PUC-SP, universidade em que ingressou em 1981, coordenando, hoje, o Núcleo de Estudos Avançados do Terceiro Setor (NEATS/PUC-SP). De 1976 a 1998, trabalhou na Fundação de Amparo Administrativo (Fundap), ligada ao governo estadual, em que atuou como consultor em políticas públicas.

Essa é uma síntese do currículo, mas que não conta toda a trajetória vivida por Junqueira e suas relações firmadas profissionalmente e intelectualmente, buscando apenas fazer um relato dos principais pontos de intersecção entre a trajetória de vida e a gestão social.

> Entendo o Luciano como um grande intelectual. É um grande intelectual da administração pública, na verdade, com papel fundamental na área de redes, de intersetorialidade da gestão pública. De fato, ele colaborou como intelectual orgânico, principalmente porque ele foi uma pessoa que sempre se preocupou em desenvolver um conhecimento situado, conhecimento útil, um conhecimento aplicado. E que é algo raro, também na academia, muitas vezes porque as pessoas ficam muito mais preocupadas na construção teórica pela construção teórica, sem necessariamente experimentar aplicar. Acho que é essa característica fundamental dele: a aplicação do conhecimento. (Araújo, 2018)[3]

> A contribuição do Luciano com intersetorialidade e redes vem lá do passado vinculada à gestão pública e à saúde, em que ele percebe a insuficiência de política pública sem trazer a intersetorialidade e redes. Assim, essa foi a temática, a partir da relação dele com a administração pública, com a saúde, com a Fundap, pois naquele momento as políticas estavam muito separadas, mas para acontecer elas tinham que interagir de forma intersetorial. Essas temáticas são de longo prazo e isso traz uma identidade. [...] E, de onde vem? Vem da preocupação com a questão social, preocupação com o outro, entender outras lógicas, outras possibilidades. (Iizuka, 2018)[4]

Sempre interessado em pesquisa, quando estudante de graduação de Ciências Sociais, trabalhou na pesquisa "Origem e destino do metrô", no início da década de 1970. Quando se formou em Ciências Sociais, trabalhou no Plano de Amparo Social (PAS), uma fundação pública, sendo demitido na época da ditadura militar, por ser considerado subversivo, quando estava trabalhando na pesquisa "Marginalidade social no estado de São Paulo".

Após esse episódio, ele foi indicado para trabalhar numa pesquisa na área de saúde, primeiramente na Secretaria de Saúde do Estado de São Paulo e, em seguida, para a Faculdade de Saúde Pública da USP, na qual, mais uma vez, foi impedido de ingressar na carreira docente.

No Centro Nacional de Formação Profissional (Cenafor), Luciano passou a trabalhar como consultor em uma pesquisa nacional de avaliação de escolas agrícolas e, após um ano e meio, quando seria contratado, foi impedido de ingressar na carreira.

Diante desse contexto político, Luciano começou a procurar outros espaços de pesquisa para que conseguisse trabalhar. Paralelamente, em 1976, estava sendo criada a Fundap, que tinha três eixos: pesquisa, formação e consultoria. Mesmo tendo interesse na área de pesquisa, acabou ingressando na área de consultoria.

Ali, passou por treinamento na área de consultoria e um ano de treinamento em pesquisa-ação, e seu primeiro projeto foi uma consultoria de reforma administrativa na Pinacoteca do Estado de São Paulo.

Na Fundap, foram criados quatro núcleos de áreas fins, e um deles era saúde, núcleo que ele passou a coordenar. Assim, começou, de maneira pontual e vigorosa, a sua inserção na área da saúde, com consultorias, cursos de formação, e, nesse processo, Luciano criou e consolidou relações de ordem técnica com profissionais da saúde pública.

Conseguiu pactuar projetos na Secretaria de Saúde durante o governo Montoro, sendo um período bastante enriquecedor, viajando por todo o Brasil replicando as experiências aprendidas, merecendo destaque os trabalhos realizados como consultor no governo do Espírito Santo e também na Secretaria Estadual de Saúde do Ceará e, depois, especificamente, na prefeitura de Fortaleza.

> O Luciano tinha uma trajetória pesada nas políticas pública, da saúde e de organizações; ele tem uma vivência de campo ao lado da construção teórica e, por isso, nós sempre o alocamos nas discussões de rede, por conta da sua experiência. (Silva, 2018)

Na consultoria junto à prefeitura de Fortaleza, foi convidado para desenvolver algo inovador, o que favoreceu o surgimento do conceito de intersetorialidade, pensando na reformulação da gestão da prefeitura a partir da gestão das políticas públicas em si. Assim, foi proposta uma inovação, pois, como o próprio Luciano afirmou: "Eu acho interessante ter uma coisa nova, as coisas não precisam ser feitas da mesma forma sempre".

No período de transição entre os mandatos, o prefeito de Fortaleza aceitou o desafio e participou ativamente do projeto, havendo adesão de boa parte dos gestores públicos. O projeto acabaria com as secretarias municipais específicas e, no lugar, seriam criadas secretarias mais amplas, focando o trabalho em equipes interdisciplinares.

Toda essa (des)construção foi discutida na Câmara dos Vereadores e com os novos secretários; além disso, eram realizadas reuniões abertas nas Unidades de Gestão da cidade com intensa participação da sociedade. Assim, foi criada a Secretaria de

Desenvolvimento Social, em que havia uma ação intersecretarial da Saúde, da Assistência Social e da Educação para realizar uma gestão integrada.

O projeto nuclear era a intersetorialidade, de modo que o conceito da interdisciplinaridade passasse a ser uma prática e que toda a relação constituída para a execução de políticas públicas se desse dessa forma.

Após a finalização da consultoria, por questões políticas, o prefeito, mesmo acreditando no projeto, teve que regredir em algumas das suas iniciativas, mas, do ponto de vista intelectual, para Luciano, essa experiência garantiu uma discussão teórica de diferentes visões, considerando o SUS como um norteador, já que ele sempre buscou essa intersetorialidade como uma prática dinâmica.

Do estudo de intersetorialidade, como uma oportunidade de gestão integrada, passar para a perspectiva de redes foi um pulo, pois, nos dois casos, os estudos passavam pela construção das relações em todo o ciclo das políticas públicas – elaboração, implementação e avaliação, propondo uma gestão integrada dessas políticas e, por isso, a perspectiva de redes é importante para viabilizar a intersetorialidade.

Em paralelo ao trabalho na Fundap, Luciano começou a sua carreira de docente na PUC-SP, ministrando a disciplina "Metodologia de pesquisa", nos cursos de Administração e Economia, no começo da década de 1980, acumulando os dois espaços de trabalho, a Fundap, com as consultorias, e a PUC-SP, com a docência.

No final dos anos 1990, com a redução dos projetos de consultoria da saúde realizados pela Fundap, as demandas de trabalho passaram a ser de várias áreas, acabando por ser pouco motivadoras para Luciano, situação que culminou com a sua adesão ao Programa de Demissão Voluntária, em 1998. Nesse momento, Luciano foi dedicar-se à vida acadêmica na PUC-SP.

A trajetória de Luciano na PUC-SP destaca-se pela aplicação do tripé universitário: sempre atuou na pesquisa, ensino e extensão, tanto na pós-graduação quanto na graduação, tendo sublinhado seu papel como orientador de pesquisa de iniciação científica, mestrado e, posteriormente, doutorado.

Institucionalmente, buscava a construção do conhecimento interdisciplinar, relacionando com outros programas de pós-graduação, como economia, contabilidade, ciências sociais, psicologia social, serviço social, educação e currículo, entre outros. Outra característica foi se aproximar de outras universidades para criar espaços de troca e compartilhamento de experiências.

> O tempo que estive como professor na pós-graduação percebi que o Luciano, como intelectual, como professor, como profissional, tinha que lutar contra tudo e contra todos para fazer as coisas acontecerem na pós-graduação, dentro do programa um dos caras que mais fez para tornar a pós graduação melhor, fui testemunha da luta dele. Ele lutava para manter a identidade da PUC e se aproximar de coisas que ele via em outros programas. Ele não fica só no âmbito das palavras, ele é coerente quanto suas atitudes. (Iizuka, 2018)

Um dos grandes feitos de Luciano foi assumir o Núcleo de Estudos Avançados de Terceiro Setor (Neats). Inicialmente o núcleo foi fundado por estudantes, com o apoio do professor Ladislau Dowbor, porém, quando Luciano ingressa no Programa de Pós-Graduação, é convidado para participar no núcleo, incumbindo-se, logo em seguida, da sua coordenação.

Nesse momento, a agenda de estudos no âmbito do terceiro setor ainda era bastante incipiente, com iniciativas isoladas de pesquisadores em diversas universidades, e os estudantes, também sentindo essas ausências, impulsionaram encontros entre os pesquisadores, por exemplo, com o Prêmio Fenead[5].

> O Prêmio Fenead acabou por impulsionar o encontro destes professores, eles estavam cada um com sua agenda, mas os estudantes de alguma forma deram evidência aos professores que tinham mais compromisso com o social, que estavam mais interessados com uma gestão que não fosse a gestão tradicional. É nessa hora que o Luciano aparece, o Merege, a Rosinha, esses professores estavam fazendo suas agendas isoladamente, e o Prêmio Fenead foi o catalisador dos núcleos de estudos sobre o terceiro setor no país. (Iizuka, 2018)

À frente do Neats, Luciano foi consolidando os trabalhos no núcleo, agregando novos pesquisadores e docentes e, em 2000, iniciou os preparativos para a realização do Congresso de Voluntariado, trabalhando durante um ano na construção de relações com as organizações do terceiro setor com apoio da pesquisadora Ana Maria Domeneghetti. O Congresso de Voluntariado ocorreu em 2001 e teve mais de 700 participantes, dando visibilidade nacional ao Neats.

> O Luciano era um pioneiro. A primeira vez que tive contato com ele, foi num encontro na PUC, que ele fez sobre terceiro setor e voluntariado […] e fiquei muito impressionada, pensei que o Luciano era um pioneiro que conseguiu organizar um evento bem significativo que tratava de temais ainda marginais na gestão. (Schommer, 2018)[6]

Após o Congresso de Voluntariado, o Neats passou a ter uma proposta de expansão de atuação, trazendo novos pesquisadores, criando espaços de escuta da prática das organizações do terceiro setor, fortalecendo as pesquisas realizadas nesse campo de conhecimento. Nesse contexto, a PUC-SP, por meio do Neats e do Luciano, foi assumindo um papel de referência em pesquisa de assuntos voltados ao terceiro setor, junto com a FGV e a USP, logo, quem se interessasse por essa temática acabava buscando uma das três instituições para realização e aprofundamento de estudos a ela relacionados.

Uma característica de Luciano é que ele é um impulsionador de novos pesquisadores e novos atores. Essa referência é bastante forte, pois ele acredita que todos os interessados devem ser estimulados a conquistar seus anseios, ainda mais em um espaço em construção como o terceiro setor e a gestão social.

> Quando eu era recém-formado, garoto, ele me chamou para dar um curso. Eu não tenho nenhuma dúvida de que ele me im-

> pulsionou, que me jogou para frente e me incentivou. Se não fosse o Luciano, primeiro estabelecendo contato, fazendo a ponte para eu dar o curso, eu talvez hoje estivesse com outra carreira, então eu acho que ele foi, sem dúvida, uma primeira porta de entrada na carreira docente e como pesquisador. (Iizuka, 2018)

Com isso, muitas vezes ele quebra as regras, as convenções que a academia espera de um professor titular, pois, quando ele vê que algo é substantivo, que é importante e ele acredita, faz acontecer.

Luciano ainda destaca sua participação na Anpad, no subgrupo de Administração Pública, como fundamental para construir parcerias com outras universidades e, principalmente, com pesquisadores do campo da gestão pública, publicando diversos números de revistas temáticas e fortalecendo a visibilidade das pesquisas do Neats e, consequentemente, da PUC-SP no campo de pesquisa.

A RGS começou a ser desenhada em 2003 e, desde então, vem desenvolvendo discussões a partir de uma agenda pautada na gestão de problemas sociais e ambientais, por meio de articulações democráticas e mediante uma visão intersetorial e interorganizacional. Nesse sentido, todos os entrevistados afirmaram que o papel do Luciano é fundamental para a consolidação da RGS:

> Para mim é fundamental, prova disso que, para fazer o primeiro ENAPEGS[7] aqui no Cariri, Luciano foi o terceiro nome que falei. E ele foi bem solícito, na hora já pudemos contar que ele vinha. (Silva Junior, 2018)

> Luciano, na Rede de Gestão Social, é uma pessoa que consegue colocar o freio necessário em algumas discussões, [...] as pessoas entendem seus freios porque ele é respeitado. Então ele consegue puxar a cordinha quando a gente está devaneando demais. Ele também é um ser aglutinador, ele consegue, por exemplo, fazer com que as pessoas estabeleçam determinado consenso com relação a práticas dentro da rede. Acho que isso é muito do perfil dele, enquanto profissional, talvez até uma coisa da própria sabedoria da experiência de vida. (Araújo, 2018)

> O Luciano é uma linha de continuidade que garante legitimidade, alguém que acompanha essa história desde o início, e ele legitima a construção do campo pela própria presença. Uma presença generosa, reflexiva e que ajuda os pesquisadores mais novos a se desenvolver nessa área, estimulando e abrindo espaço e oportunidade, sempre estando presente. (Schommer, 2018)

> Luciano foi se tornando, além de uma referência teórica, uma força centrípeta dentro da gestão social. É bom estar com ele, ele agrega a segunda geração de pesquisadores, que é o Jeová, Paula, Edgilson, Airton, Rosinha e uma terceira geração que sou eu, Valéria [...] Eu vejo a importância de Luciano assim, faz parte da história da gestão social e ele dá leveza à discussão. O Luciano faz um contraponto em que a intersetorialidade é um instrumento de gestão e um instrumento de análise. (Boullosa, 2018)

Nas discussões que tivemos sobre a Rede,

> se seria formalizada ou não, ele trouxe o aporte da experiência, não só da vivência, mas também teórico-conceitual, e essa base conceitual de pesquisa empírica nos iluminou nas nossas próprias discussões sobre a rede de pesquisadores. (Schommer, 2018)

Como apontado pelos entrevistados, as intervenções de Luciano para o debate da RGS foram decisivas para sua consolidação no formato em que se encontra hoje, tanto nas intervenções como pesquisador do tema quanto para agente de atuação em rede.

Em maio de 2012, o Enapegs foi realizado em São Paulo, sob a coordenação de Luciano, com a participação, além da PUC-SP, como proponente, de docentes da USP e da FEI. O evento contou com mais de 350 participantes, 200 trabalhos apresentados, com participação de palestrantes de referência nacional e internacional no campo, além de uma aproximação efetiva dos docentes e pesquisadores do curso de Serviço Social da PUC-SP.

> No final do Enapegs, fizemos uma homenagem ao Luciano, pois foi incrível perceber como o evento foi tão bacana, envolvendo tanta gente, de tantas instituições e com todos comprometidos [...] E o Luciano era aquela figura que estava à frente, e, ao mesmo tempo, ele não se coloca como o líder, o principal, embora ele seja, porém ele faz todos serem protagonistas. Isso reflete bastante o espírito da gestão social, do nosso campo, que é baseado numa construção coletiva, da amizade, do ouvir mais do que falar. Assim, ele encarna o próprio sentido que a gente identifica como gestão social. (Shommer, 2018)

> Temos no Luciano o principal interlocutor, e sabemos que, se as coisas estão bem, elas devem estar bem com ele, pois ele é uma referência como pessoa. (Silva Junior, 2018)

Pesquisando sobre a trajetória de Luciano, na perspectiva dos outros pesquisadores da gestão social, fica bastante evidente que ele tem uma presença significativa, tanto na constituição da história da Rede, quanto nos projetos futuros dos pesquisadores, isso porque Luciano constituiu laços fortes (Granoveter, 1973), dando segurança e legitimidade para os envolvidos, como também construindo relações afetivas consolidadas.

> Eu entendo que Luciano tem um papel, muito mais que uma referência histórica, em termos de defesa de valores, de novas possibilidades, de ser o mais humanizado. Então, quando eu digo que ele é uma referência histórica, é porque ele é uma pessoa que carrega consigo o papel de transmitir valores da gestão social. Acho que isso é algo muito significativo na trajetória dele. [...] Luciano está muito relacionado ao carisma, a esse poder de agregar as pessoas, também de polemizar quando tem que polemizar e de parar determinadas discussões que muitas vezes não levam a lugar nenhum. (Araújo, 2018)

> Ele tem um jeito de ser que é muito doce, muito amigo, diferente de muitos que a gente vê na academia. Eu me recordo do evento de 2012, quando ele coloca os colegas mais à frente, como protagonistas. Não sei se para ele o conceito de liderança servidora é o termo correto, mas é esse

líder que está sempre ali permitindo que as pessoas desenvolvam seu potencial, que assumam seu protagonismo e ele se coloca mais como um servidor do que um autor principal, mas na verdade ele está o tempo todo orquestrando, não sei se deliberadamente ou naturalmente, mas ele faz isso. Ele nos dá a segurança de que estamos seguindo o correto. (Schommer, 2018)

Luciano pode discordar quando todos acham que ele deve concordar, ele se permite. Eu acho que é uma relação mais franca com a história e o presente, pois, nesse caso, a história e o presente dialogam. [...] O Luciano tem essa liberdade para com ele, e isso é inspirador. (Boullosa, 2018)

Percebo a presença dele quase como um cimento, como um elo, como uma pessoa capaz de entrar naqueles meandros perdidos, tendo uma capilaridade que consegue chegar e reunir, e trazer de forma harmoniosa. Percebo o Luciano como uma pessoa capaz de agregar e extremamente sagaz. Ele mescla essas características com uma ternura nas relações pessoais [...] ele consegue dar uma alfinetada para trazer de volta o bom senso e sair do campo da crítica. (Carrion, 2018)

Ele tem posição, crítica e tenta fazer da forma dele, uma forma mineira, simpática que ele sempre teve, e ele adora dar uma chacoalhada nas coisas. Ele também sempre foi muito perspicaz sabendo a hora de falar. (Iizuka, 2018)

Os valores pessoais de Luciano aparecem como características essenciais para fazer dele um intelectual conforme proposto por Said. Ele promove o saber, mesmo quando isso significa tirar da ordem, ser subversivo, ser sagaz, ou, como Boullosa afirma, ter a liberdade de se posicionar conforme sua história e seu presente, sem que isso o impeça de criar outras frentes de trabalho e de defender posturas nas quais acredita.

PRODUÇÃO TEÓRICA

Para análise da produção teórica do intelectual, foram selecionadas duas temáticas recorrentes nas pesquisas realizadas por Junqueira, intersetorialidade e redes sociais, além da própria conceituação da gestão social.

A partir de uma análise de conteúdo das citações referenciadas pelo Spell, identificaram-se 37 artigos, em um horizonte temporal de 2011 a 2018, dos quais foram citados 15 textos diferentes de Junqueira, conforme Quadro 2:

Quadro 2. Citações de obras de Luciano Junqueira

Artigo	Nº citação
Junqueira, L. A. P. (2000, Novembro/Dezembro). Intersetorialidade, transetorialidade e redes sociais na saúde. *Revista de Administração Pública*, *34*(6), 35-45.	8
Pinto, A. M. G., & Junqueira, L. A. P. (2009). Relações de poder em uma rede do terceiro setor: Um estudo de caso. *Revista de Administração Pública*, *43*(5), 1091-1116.	8
Junqueira, L. A. P., Maior, J. S., & Pinheiro, F. P. (2011). Sustentabilidade: A produção científica brasileira entre os anos de 2000 e 2009. *Revista de Gestão Social e Ambiental* – RGSA, *5*(3), 36-52.	6
Mendonça, P. M., Gonçalves-Dias, S. L. F., & Junqueira, L. A. P. (2012, Setembro/Outubro). Gestão social: Notícias sobre o campo de estudos e práticas a partir das interações e debates do VI Enapegs. *Revista Administração Pública*, *46*(5), 1391-1408.	6
Junqueira, L. A. P. (2004). Gestão intersetorial das políticas sociais e o terceiro setor. *Saúde e Sociedade*, *13*(1), 25-36.	5
Inojosa, R. M., & Junqueira, L. A. P. (2008). Práticas e saberes: Desafios e inovações em gestão social. *Organização & Sociedade*, *15*(45), 171-180.	4
Junqueira, L. A. P. (2008). Gestão social: Organização, parceria e redes sociais. In A. C. Cançado et al. J. T. Silva Junior, P. C. Schommer, A. S. Rigo. *Os desafios da formação em gestão social* (pp. 87-103). Palmas, TO: Provisão.	4
Junqueira, L. A. P. (2006). Organizações sem fins lucrativos e redes sociais na gestão das políticas sociais. In M. Cavalcanti (Org.), *Gestão social, estratégias e parcerias: Redescobrindo a essência da administração para o terceiro setor* (Vol. 1, pp. 195-218). São Paulo, SP: Saraiva.	3
Junqueira, L. A. P., & Misoczky, M. C. (2009). Redes sociais: Apresentação. *Revista de Administração Pública*, *43*(5), 1003-1005.	3
Faro, E. S. C., Amorim, M. C. S., Trevisan, L., & Junqueira, L. A. P. (2010). Âncoras de carreira e transformações no modelo de administração: Estudo de caso do Tribunal de Contas da União (TCU). *Cadernos EBAPE.BR*, *8*(4), 710-733.	2
Junqueira, L. A. P. (1998). Descentralização e intersetorialidade: A construção de um modelo de gestão municipal. *Revista de Administração Pública*, *32*(2), 35-48.	2
Junqueira, L. A. P. (1999, Novembro). Descentralização, intersetorialidade e rede como estratégias de gestão da cidade. *Revista FEA-PUC-SP*, *1*, 57-72.	1
Junqueira, L. A. P. (2006, Novembro/Dezembro). Porto e meio ambiente. *Revista Administração Pública*, *40*(6), 971-973. Recuperado de http://www.scielo.br/ pdf/rap/v40n6/02.pdf	1
Junqueira, L. A. P. (2002). Trabalho voluntário e gestão das políticas sociais. In C. Perez, & L. A. P. Junqueira (Orgs.), *Voluntariado e gestão das políticas sociais* (Vol. 1, pp. 136-147). São Paulo, SP: Editora Futura.	1
Sousa, M. R., Junqueira, L. A. P., & Casas, A. L. Las. (2014). O perfil do franqueado divulgado pelos franqueadores na fase de prospecção de candidatos. *Revista Organizações em Contexto-online*, *10*(19), 213-243.	1

Observa-se que as obras mais citadas estão alinhadas aos temas de intersetorialidade, redes sociais e gestão social, destacando-se do ponto de vista da construção teórica das três temáticas.

Em relação à consolidação de conceitos que permeiam a gestão social anunciada e vislumbrada por Junqueira, aparece como mediadora e articuladora de processos intersetoriais voltados para a superação dos problemas públicos, na qual "o deslocamento do poder de decisão é um meio para democratizar a gestão via participação, apontando para a redefinição da relação Estado e sociedade" (Araújo, 2019, p. 93).

Araújo (2018), em sua entrevista, ainda reitera a importância de se trazer o debate da intersetorialidade no percurso teórico de Luciano Junqueira: "para além da ser uma referência histórica do campo da gestão social, Luciano tem uma pesquisa profunda, do ponto de vista teórico, sobre uma das principais bases do conceito de gestão social que é o conceito de intersetorialidade, ele estuda as relações entre Estado e sociedade civil".

Sobre essa dimensão, cabe destacar o conceito de Junqueira (2004) a respeito da intersetorialidade como:

> um processo de aprendizagem e de determinação dos sujeitos, que deve resultar em uma gestão integrada, capaz de responder com eficácia à solução dos problemas da população de um determinado território, saindo, entretanto, do âmbito da necessidade para o da liberdade. O homem é considerado na sua integralidade, superando a autonomização e a fragmentação que têm caracterizado a gestão das políticas sociais para uma dimensão intersetorial. (p. 26)

A ação intersetorial propiciada pela gestão social traz, portanto, uma nova lógica de superação da fragmentação das políticas, considerando o cidadão em sua totalidade, já que estabelece novas relações sociais (Junqueira, 2004, 2008). A gestão social é, por conseguinte, mediadora e articuladora de processos intersetoriais voltados para o desenvolvimento e superação da exclusão (Araújo, 2012). E, ainda, como enfatiza Luciano:

> Essa nova realidade que está sendo construída estabelece uma nova relação entre Estado e sociedade, entre público e privado. Até período recente, o Estado era o promotor exclusivo das políticas sociais, mas essa situação começou a mudar em função das demandas e das pressões advindas de pessoas e grupos organizados, até mesmo dos organismos governamentais que buscam novas formas de gestão, novas maneiras de atender às necessidades sociais. (Junqueira, 2006, p. 198)

Essa perspectiva interage diretamente com a noção de rede em que os objetivos são definidos coletivamente, articulam pessoas e instituições que se comprometem a superar de maneira integrada os problemas sociais. Essas redes são construídas entre seres sociais autônomos, que compartilham objetivos os quais orientam sua ação, respeitando a autonomia e as diferenças de cada membro. Daí a importância de que cada organização pública – estatal ou privada – desenvolva seu saber para colocá-lo de maneira integrada a serviço do interesse coletivo (Junqueira,

2000, p. 39).

Quanto a esse aspecto, Junqueira mantém a preocupação de trazer os elementos da intersetorialidade para a compreensão das redes sociais, pois, segundo o pensamento que o orienta, a relação que se estabelece entre pessoas, Estado e organizações é parte de uma ação mais integrada com o ambiente e, sobretudo, na busca do bem comum, respeitando o saber e a autonomia de cada membro da rede, redesenhando os papéis do primeiro, segundo e terceiro setores.

> O conceito de terceiro setor, pujante naquele contexto de expansão e profissionalização das organizações da sociedade civil, sem fins lucrativos, aparece como sendo composto de "organizações que envolvem pessoas comprometidas com o bem coletivo, onde a iniciativa individual não privilegia interesses individuais, mas coletivos". Delega-se a essas a missão de releitura e ressignificação da sociedade civil, no sentido não de substituir, mas de colaborar com o Estado na implementação de políticas sociais, demandando destas abandonar antigas práticas de cunho assistencialista e caritativo, bem como assumir novos papéis quanto à complementaridade da ação estatal para a promoção dos direitos de cidadania. (Araújo, 2019, p. 92)

Nas redes, os objetivos definidos coletivamente articulam pessoas e instituições que se comprometem a superar, de maneira integrada, os problemas sociais.

Boullosa (2019), ao analisar o texto de Junqueira (2000), afirma:

> Assumir rede como conceito fundamental para o estudo das políticas públicas significa diminuir a importância das estruturas formais do processo político-administrativo para dar lugar à rede de relações entre atores e coisas como constituidoras do inteiro processo de políticas públicas. Trata-se de uma profunda mudança, mesmo porque, ao fazer isso, o autor parece assumir também um certo caráter de projetação social e políticas em seu texto. (p. 64)

As redes empoderam seus participantes, pois elas vivem do fluxo das relações. Em um território, muitos atores podem articular-se em rede, mobilizados por visões e objetivos compartilhados, a fim de transformar situações. Redes acolhem entes autônomos, com suas identidades peculiares, para que, em um relacionamento horizontal, realizem ações com parceria, articulando múltiplos saberes, experiências e poderes, os quais tornam o conjunto mais apto para lidar com os complexos problemas apresentados à gestão social (Inojosa & Junqueira, 2008, p. 178).

As redes de organizações mostram-se como um meio para intervir na realidade social existente, tornando possível a construção de estruturas que se organizam de tal forma que permitam que seja posta em prática a chamada gestão social.

Conforme menciona Junqueira (2004), "a intersetorialidade e a rede, para dar eficiência e eficácia à gestão das políticas sociais, exigem mudanças significativas na lógica da gestão para atender os interesses coletivos" (p. 25). Nesse sentido, poderiam ser reali-

zadas mudanças dentro das organizações, dos sistemas, serviços e profissionais que atuam nas políticas públicas, com o objetivo de tornar o aparelho estatal mais ágil e eficaz.

É importante registrar que a intersetorialidade trazida por Junqueira está na raiz de outros conceitos-chave que se conformam como caminhos férteis para o estudo das políticas públicas no Brasil, como é o caso da transversalidade e da integração de saberes (Boullosa, 2019).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O papel do intelectual é promover o conhecimento e trazer uma ruptura do *status quo*, proporcionando novos debates e geração de ideias que possam significar um processo de aprendizagem.

Os dois conceitos, intersetorialidade e redes, tornaram-se referência na obra de Junqueira, sobretudo pelo fato de que ele, como agente social, atua articulando redes e propõe a intersetorialidade como projeto de promoção do conhecimento.

Mesmo ainda incipiente, este ensaio demonstra como um intelectual vai se consolidando junto com um campo de formação, principalmente quando o intelectual, além de estudar o conceito, pratica em suas relações cotidianas aquilo que estuda, comprovando como novas relações de redes são fundamentais para abertura de novos espaços do saber.

O que pode ser observado é que o conceito de intersetorialidade trabalhado por Luciano está muito enraizado em sua experiência como consultor de políticas públicas, especialmente na área da saúde. Essa relação entre a prática e a academia trouxe uma bagagem que fez os textos sobre o tema se tornarem referência nas áreas finalísticas de políticas sociais, principalmente na saúde pública e na assistência social.

Trabalhar em espaços nos quais era possível pôr em prática sua criatividade, como a Fundap e a PUC-SP, possibilitaram a Luciano as experimentações como pesquisador e agente social, desde a coordenação de projetos inovadores para as políticas públicas, como a condução de modo interdisciplinar do Neats, a organização de congressos e encontros, até a prática docente nos programas de pós-graduação e de graduação que fizeram com que Luciano estivesse sempre em contato com novas agendas de pesquisa e de práticas sociais, tanto na gestão pública quanto nas organizações do terceiro setor.

Essas iniciativas sempre propiciaram e o conduziram para que colocasse em prática seus conceitos de interdisciplinaridade e a formação de redes na condução dos trabalhos, como afirma Boullosa (2019) ao refletir que a obra de Junqueira “assume, assim, sem alarde, a não neutralidade da ciência e produz uma pesquisa implicada na transformação social, uma pesquisa que declara os seus valores e se abre para a construção social do conhecimento, sem a primazia da razão instrumentalizada” (p. 67).

Observou-se também, a partir das entrevistas realizadas, que Luciano ainda se constitui como uma forte referência para a segunda e terceira gerações de pesquisadores da RGS, muito mais em razão de seu papel como agente social do que por seus escritos.

Quanto aos jovens pesquisadores, que se encontram em formação, esses desconhecem a obra e a pessoa de Luciano, demonstrando que há uma diversidade de novos autores de referência no campo da gestão social, provocando um distanciamento teórico das obras de Luciano.

Talvez isso se dê pelos diversos caminhos epistemológicos que os pesquisadores estão percorrendo no campo da gestão social, e pode haver baixa identificação com as temáticas por ele trabalhadas. O fato é que, em outros campos do conhecimento, como as áreas da saúde pública e assistência social, Luciano ainda é uma forte influência, participando de eventos e bancas com outros pesquisadores dessas áreas.

Para Sposati (2019), "Luciano Junqueira nos propôs um grande desafio, mas só agora se constata, e em grandes fatos e feitos, quantas tramas e linhas de força têm as redes sociais. Isso nos leva a pensar que tipos de redes sociais se tornam historicamente necessárias para que o sistema democrático de pesos e contrapesos possa continuar sua jornada" (p. 147).

Hierarquizando a trajetória intelectual de Luciano Junqueira no campo da gestão social, pode-se considerar que ele é um agente social de referência no campo, legitimado como intelectual sério, consistente e engajado, quanto às teorias de intersetorialidade e redes sociais que possuem destaque na gestão social, especialmente as áreas fins de políticas públicas, como a saúde e a assistência, porém sem se constituir como autor de referência dos pesquisadores em formação.

As características de personalidade e os valores pessoais de Luciano o tornam um laço que conecta os atores que atuam no campo da gestão social, respeitando as autonomias, os interesses por meio do afeto, do conhecimento e do respeito.

> Nós temos um profundo respeito pelo Luciano, a influência que ele tem é de uma trajetória, alguém que a gente reconhece como uma história, é o respeito por esse homem Luciano: alguém que passou por momentos difíceis, mas é extremamente digno, com uma trajetória linda. Tudo que eu sei do Luciano, na realidade, é contado por ele mesmo e me inspira muita confiança. (Carrion, 2018)

Por fim, ainda se espera que Luciano continue sua trajetória pioneira, como o próprio Silva Junior (2018) afirma, quando justifica o convite feito a Luciano em participar do Enapegs 2018: "O Luciano ainda tem muito a oferecer, tanto que a experiência dele ainda é fundamental para a Rede".

Assim, encerram-se estas considerações, destacando a fala de Iizuka (2018) que afirma que "o Luciano jamais é uma representação, o Luciano é o Luciano, é integro, é fiel aos princípios, as defesas que ele faz e a prática que ele tem. Ele não é uma pessoa que diz defender a democracia e a gestão social e tem uma atitude diferente disso, de forma alguma. É no cotidiano que você percebe os valores".

Dessa forma, Luciano Junqueira não apenas realizou mudanças discretas nos saberes das ciências sociais aplicadas no Brasil, como, a partir destes, questionou muitas vezes a realidade vigente e propôs alterna-

tivas inovadoras para o papel do indivíduo em sociedade. Foi e é protagonista de um trabalho que se aproxima daquele intelectual aguerrido, questionador e comprometido com a mudança.

Ao lado de seu trabalho e pesquisa, em suas aulas e pesquisas, ao contribuir para a formação de outros intelectuais, pode estimular esse espírito questionador em gerações de acadêmicos por ele formados. Como ressaltaram Corá e Motta (2019), "Junqueira é uma catapulta para novos atores. Crê, de modo inequívoco, que todos os interessados em algo devem ser estimulados. Preconiza, na lida diária, os desejos que movem as pessoas e as organizações" (p. 17).

Faria e Meneghetti (2011) destacam intelectuais questionadores e que propuseram um pensamento inovador para compreender a complexa sociedade brasileira, acadêmicos da envergadura de Prestes Motta e Tragtenberg. Este artigo apresenta a trajetória de outro intelectual, com outros temas de pesquisa, que também nunca deixou de buscar inovar e questionar a realidade e assim promover mudanças, necessárias para o desenvolvimento nacional. Ainda que muitas vezes confrontada e questionada, a contribuição de Junqueira é perene, relevante e merece ser mais bem conhecida, para o desenvolvimento de próximas gerações de intelectuais e como ponto de partida para novas e arrojadas pesquisas acadêmicas.

E agora, falando pelos autores deste texto, viver o cotidiano com Luciano é um prazer, é uma prática de generosidade de compartilhamento de saberes e de afetos, com certeza sendo um intelectual que nos inspira na prática do saber; o que pode ser sintetizado como a trajetória e a obra de Luciano é aquilo que Deleuze indaga sobre o papel da teoria ao afirmar que "a teoria não se totaliza; a teoria se multiplica e multiplica" (Foucault, 2008, p. 71).

REFERÊNCIAS

Araújo, E. T. (2012). *(In)consistências da gestão social e seus processos de formação: Um campo em construção* (Tese de doutorado, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo).

Araújo, E. T. (2019). Intersetorialidade: A gestão social anunciada por um intelectual Visionário. In M. A. J. Corá, & R. G. Motta (Org.), *Intersetorialidade e redes: A trajetória do intelectual Luciano Antonio Prates Junqueira.* São Paulo, SP: Labrador, 89-94.

Boullosa, R. F. (2009). Contribuições conceituais e metodológicas para a avaliação de processos e práticas de gestão social a partir das perspectivas da policy analysis e da abordagem social da aprendizagem. *XI Colóquio Internacional sobre Poder Local*, CIAGS/UFBA, Salvador, BA.

Boullosa, R. F. (2019). A contribuição de Luciano Junqueira para o campo de estudos em políticas públicas no Brasil: Redes, intersetorialidade e a natureza projetada dos objetos de pesquisa. In M. A. J. Corá, & R. G. Motta (Orgs.), *Intersetorialidade e redes: A trajetória do intelectual Luciano Antonio Prates Junqueira.* São Paulo, SP: Labrador, 63-68.

Corá, M. A. J., & Motta, R. G. (2019). *Intersetorialidade e redes: A trajetória do intelectual Luciano Antonio Prates Junqueira.* São Pau-

lo, SP: Labrador.

Faria, J. H., & Meneghetti, F. K. (2011). Burocracia como organização, poder e controle. *RAE - Revista de Administração de Empresas*, 51(5), 424-439. doi:10.1590/S0034-75902011000500002

Faro, E. S. C., Amorim, M. C. S., Trevisan, L., & Junqueira, L. A. P. (2010). Âncoras de carreira e transformações no modelo de administração: Estudo de caso do Tribunal de Contas da União (TCU). *Cadernos EBAPE. BR*, 8(4), 710-733.

Foucault, M. (2008). *Microfísica do poder.* Rio de Janeiro, RJ: Edições Graal.

França, G. C. de, Filho. (2008). Definido gestão social. In J. T. Silva, Jr., R. T. Mâish, & A. C. Cançado, *Gestão social: Práticas em debate, teorias em construção.* Fortaleza, CE: Imprensa Universitária, 27-37.

Granovetter, M. (1973). The strength of weak ties. *American Journal of Sociology*, 78(6), 1360-1380.

Inojosa, R. M., & Junqueira, L. A. P. (2008). Práticas e saberes: Desafios e inovações em gestão social. *Organização & Sociedade*, 15(45), 171-180.

Junqueira, L. A. P. (1998). Descentralização e intersetorialidade: A construção de um modelo de gestão municipal. *RAP- Revista de Administração Pública*, 32(2), 35-48.

Junqueira, L. A. P. (1999, Novembro). Descentralização, intersetorialidade e rede como estratégias de gestão da cidade. *Revista FEA-PUC-SP*, 1, 57-72.

Junqueira, L. A. P. (2000). Intersetorialidade, transetorialidade e redes sociais na saúde. *RAP- Revista de Administração Pública,* 34(6), 35-45.

Junqueira, L. A. P. (2002). Trabalho voluntário e gestão das políticas sociais. In C. Perez, & L. A. P. Junqueira (Orgs.), *Voluntariado e gestão das políticas sociais* (Vol. 1, pp. 136-147). São Paulo, SP: Editora Futura.

Junqueira, L. A. P. (2004). Gestão Intersetorial das políticas sociais e o terceiro setor. *Revista Saúde e Sociedade*, 13(1), 25-26. doi: 10.1590/S0104-12902004000100004

Junqueira, L. A. P. (2006). Organizações sem fins lucrativos e redes sociais na gestão das políticas sociais. In M. Cavalcanti (Org.), *Gestão social, estratégias e parcerias: Redescobrindo a essência da administração para o terceiro setor* (Vol. 1, pp. 195-218). São Paulo, SP: Saraiva.

Junqueira, L. A. P. (2006, Novembro/Dezembro). Porto e meio ambiente. *RAP- Revista de Administração Pública*, 40(6), 971-973. Recuperado de http://www.scielo.br/ pdf/rap/ v40n6/02.pdf

Junqueira, L. A. P. (2008). Gestão social: Organização, parceria e redes sociais. In: A. C. Cançado, J. T. Silva, Jr., P. C. Schommer, & A. S. Rigo (Orgs.), *Os desafios da formação em gestão social*. Palmas, TO: Provisão, 87-103.

Junqueira, L. A. P., & Misoczky, M. C. (2009). Redes sociais: Apresentação. *RAP- Revista de Administração Pública*, 43(5), 1003-1005.

Junqueira, L. A. P., Maior, J. S., & Pinheiro, F. P. (2011). Sustentabilidade: A produção científica brasileira entre os anos de 2000 e 2009. *Revista de Gestão Social e Ambiental – RGSA*, 5(3), 36-52.

Mendonça, P. M., Gonçalves-Dias, S. L. F., & Junqueira, L. A. P. (2012, Setembro/Outubro). Gestão social: Notícias sobre o campo de estudos e práticas a partir das interações e debates do VI Enapegs. *RAP- Revista de Administração Pública*, 46(5), 1391-1408

Pinto, A. M. G., & Junqueira, L. A. P. (2009). Relações de poder em uma rede do terceiro setor: Um estudo de caso. *RAP-Revista de Administração Pública*, 43(5), 1091-1116.

Said, E. W. (2005). *Representações do intelectual: As Conferências Reith de 1993*. São Paulo, SP: Companhia das Letras.

Sousa, M. R., Junqueira, L. A. P., & Casas, A. L. Las. (2014). O perfil do franqueado divulgado pelos franqueadores na fase de prospecção de candidatos. *Revista Organizações em Contexto-online*, 10(19), 213-243.

Sposati, A. (2019). Relações de poder em rede. In M. A. J. Corá, & R. G. Motta, *Intersetorialidade e redes: A trajetória do intelectual Luciano Antonio Prates Junqueira.* São Paulo, SP: Labrador, 143-149.

Notas

1- Entrevista realizada com a pesquisadora e professora Rosinha Carrion, da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), em março de 2018.

2- Entrevista realizada com a pesquisadora e professora Rosana de Freitas Boullosa, da Universidade de Brasília (UnB) e da Universidade Federal da Bahia (UFBA), em março de 2018.

3- Entrevista realizada com o pesquisador e professor Edgilson Tavares Araújo da Universidade Federal do Recôncavo Baiano (UFRB), em março de 2018.

4- Entrevista realizada com o pesquisador e professor Edson Sadao IIzuka, do Centro Universitário da Fundação Educacional Inaciana “Padre Sabóia de Medeiros” (FEI), em março de 2018.

5- Prêmio Fenead foi uma iniciativa de estudantes da Federação Nacional de Estudantes de Administração que premiava iniciativas de terceiro setor dos estudantes de graduação em administração.

6- Entrevista realizada com a pesquisadora e professora Paula Schommer do Centro de Ciências da Administração e Socioeconômicas da Universidade do Estado de Santa Catarina (ESAG-UDESC), em março de 2018.

7- O primeiro Enapegs foi realizado em 2008, em Juazeiro do Norte, pela Universidade Federal do Cariri.