ANÁLISE SOCIOMATERIAL DO USO DE TI EM COPRODUÇÃO DE SERVIÇO PÚBLICO: O CASO DO SIMULADOR DE DIREÇÃO VEICULAR

SOCIOMATERIALITY ANALYSIS OF INFORMATION TECHNOLOGY USE IN PUBLIC SERVICE COPRODUCTION: THE CAR DRIVING SIMULATOR CASE

ANÁLISIS DE LA SOCIOMATERIALIDAD DEL USO DE TI EN COPRODUCCIÓN DE SERVICIO PÚBLICO: EL CASO DEL SIMULADOR DE DIRECCIÓN VEHÍCULAR

RESUMO

Ferramentas de tecnologia da informação (TI) têm sido apropriadas por governos em diferentes caminhos, por exemplo, para melhorar seus processos internos e efetuar atendimentos ao cidadão via *web*, todavia novas ferramentas de TI também têm sido utilizadas em coprodução de serviços públicos, como é o caso do Simulador de Direção Veicular (SDV), que é usado dentro do processo de habilitação de condutores (CNH). Essas novas relações precisam ser estudadas para explicar a sociomaterialidade, as relações de poder, interesses e limitações que delas decorrem. Para tal, identifica-se que o SDV é adotado dentro de um contexto governamental, e sua execução depende do cidadão (coprodução de serviço público). Para atingir os objetivos desta pesquisa, utilizam-se a análise sociomaterial e a análise crítica do discurso, e, paralelamente, consideram-se as perspectivas institucionais das organizações e as teorias de governo eletrônico. Os resultados explicam o material e social, sua imbricação, limites, ideologias e os interesses dos atores, bem como estes lidam com as regras existentes para atender aos seus interesses e as relações de poder existentes, dentro de uma perspectiva do realismo crítico.

PALAVRAS-CHAVE: Governo eletrônico, sociomaterialidade, teoria institucional das organizações, análise crítica do discurso, simulador de direção veicular, trânsito

Dênis Alves Rodrigues[1]
denrogp@gmail.com
http://orcid.org/0000-0002-8162-7651

Leonardo Rossatto Queiroz[2]
leorossatto@gmail.com
http://orcid.org/0000-0003-4639-8344

Tarcila Peres Santos[1]
tarcila.peres@gmail.com
http://orcid.org/0000-0001-5954-0798

Fernando Souza Meirelles[1]
fernando.meirelles@fgv.br
http://orcid.org/0000-0002-0631-9800

1 Fundação Getulio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil
2 INPE - Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais, SP, Brasil

Submetido 05.12.2018. Aprovado 03.12.2019
Avaliado pelo processo de *double blind review*
DOI: http://dx.doi.org/10.12660/cgpc.v25n80.77753

Esta obra está submetida a uma licença Creative Commons

ABSTRACT

Information Technology (IT) tools have been appropriated by governments in a variety of ways, such as improving their internal processes and providing citizen services over the web (e-services). However, new IT tools have also been used in processes as the case of the Car Driving Simulator (CDS), which is used in the process to learn how to drive, which allows citizens to drive cars. These new relationships need to be studied to explain the imbrications, interests, and constraints that flow from them, thus going beyond the constraints and qualifications of IT in government. Thus, it is identified that CDS is adopted within a government context, and its execution depends on the citizen (co-production of public service). For this analysis, we use the sociomateriality, which has been used to understand the relationship between material and social, and we consider the institutional perspectives of organizations and e-Gov for analysis. To achieve the objectives, we use the Critical Discourse Analysis to examine the data and explain the sociomateriality that emerges from the use of the CDS. The results explain the imbrications, limits, and interests of the actors, as well as dealing with existing rules to meet their interests.

KEYWORDS: *Electronic government, sociomateriality, institutional theory of organizations, critical discourse analysis, car driving simulator, transit*

RESUMEN

Las herramientas de tecnología de la información (TI) han sido apropiadas por gobiernos en diversos caminos, tales como para mejorar sus procesos internos y efectuar atendimientos al ciudadano vía web (e-servicios públicos), sin embargo, nuevas herramientas de TI también se han utilizado en procesos de coproducción de servicios públicos, como el caso del Simulador de Dirección Vehicular (SDV), que se utiliza dentro del proceso de habilitación de conductores, el cual finalizado, permite a los ciudadanos conducir automóviles. Estas nuevas relaciones necesitan ser estudiadas para explicar la imbricación, los intereses y las limitaciones que de ellas se derivan, por lo tanto, más allá de las limitaciones y las habilitaciones de TI en el gobierno. Para esto, se identifica que el SDV se adopta dentro de un contexto gubernamental, y su ejecución depende del ciudadano (coproducción del servicio público). Para este análisis se utiliza la teoría de la sociomaterialidad, que ha sido utilizada para la comprensión de la relación entre material y social, y se considera las perspectivas institucionales de las organizaciones y e-Gov para el análisis. Para alcanzar los objetivos, utilizamos el Análisis Crítico del Discurso para examinar los datos y explicar la imbricación que emerge del uso del Simulador de Dirección Vehicular (SDV). Los resultados explican la imbricación, los límites y los intereses de los actores, así como éstos se ocupan de las reglas existentes para atender sus intereses.

PALABRAS CLAVE: *Gobierno electrónico, sociomaterialidad, teoría institucional de las organizaciones, análisis crítico del discurso, simulador de dirección vehicular, tráfico*

INTRODUÇÃO

Governos têm se apropriado de novas tecnologias da informação (TI) e as adotado com diversas finalidades, tais como melhorar seus processos internos e o atendimento ao cidadão, todavia novos artefatos de TI também estão sendo utilizados na coprodução de serviços públicos, como no caso do simulador de direção veicular (SDV) (equipamento de TI composto por *hardware* e *software* que utiliza recursos de simulação e realismo), que é usado no processo para se obter a autorização para dirigir veículos automotores (CNH) no Brasil.

Essas novas formas de adoção de tecnologia pelo governo precisam ser estudadas para compreender sua relação, na prática, bem como os interesses e relações de poder existentes entre os atores envolvidos, principalmente pelo governo e cidadão. Assim, a questão desta pesquisa é: Qual é a imbricação (sociomaterialidade), limites, interesses, relação de poder e ideologias na relação entre material e social, quando da utilização do SDV?

Alguns estudos sobre o uso de TI em organizações analisam a estruturação que delas decorre a partir da interação recursiva entre pessoas e tecnologias (Orlikowski, 2000), análise essa que também foi aplicada em ambientes governamentais (Heinze & Hu,

2005; Iasbech & Lavarda, 2018). Todavia críticas foram efetuadas a esses modelos (Leonardi, 2013), gerando uma nova forma de análise: a sociomaterialidade. Esse tipo de análise contribui por ajudar a compreender a prática da relação, considerando material e social e sua imbricação (Leonardi, 2013), ou seja, reconhece que o material e social existem anteriormente a sua relação e desenvolvem o modelo dentro de uma perspectiva do realismo crítico.

Por conta do contexto, adotou-se, também, a análise crítica do discurso (ACD), que permite compreender a relação a partir de dois níveis de análise: o micro (texto) e o macro (estrutura) (Fairclough, 1985), os quais se coadunam com a proposta sociomaterial, considerando que ambos baseiam-se no realismo crítico e pelo fato de a ACD ajudar a entender o fenômeno de uma forma crítica, considerando a interpretação necessária dos documentos e a compreensão dos atores envolvidos (discurso), findando no desenvolvimento de um modelo multiparadigmático (Amboni, Caminha, Andrade, & Fernandes, 2017), pois a complexidade do fenômeno a ser estudado, bem como os objetivos da pesquisa, o requer.

Adicionalmente, para explicar essa relação dentro de coprodução de serviços públicos, onde há relevante participação no cidadão na sua execução (Voorberg, Bekkers & Tummers, 2015), utilizam-se as teorias sobre uso de TI na administração pública, com foco no governo brasileiro, as quais não só permitem a contextualização na qual se dá a adoção, mas também colaboram para a compreensão de sua forma. Por fim, adota-se a análise institucional das organizações, que contribui para a compreensão do fenômeno estudado.

Como fonte de dados, foram utilizadas entrevistas, observação não participante (aulas em SDV) e análise de documentos (regulamentações, lei e artigos), o que permitiu compreender e analisar a imbricação por várias perspectivas.

A partir da análise, foi possível compreender que, na relação entre cidadão e artefato de TI (SDV), em um ambiente regulamentado pelo governo (trânsito), a agência do cidadão é limitada, bem como sua possibilidade de customização do serviço, o que impacta o resultado da coprodução do serviço público e, ainda, gera a necessidade da colaboração de outros atores institucionais e governamentais. Por outro lado, embora os cidadãos não percebam agregação de valor para si, no uso do artefato de TI, eles acham interessante trocar aulas práticas de carro por aulas em SDV, pois isso agilizar o processo, reforçando que, nesse caso, o foco é conseguir a autorização para dirigir (CNH), e não necessariamente aprender a dirigir, ou seja, os atores conhecem as regras e as manipulam para atender a seus interesses e objetivos, resultando em uma sociomaterialidade.

Portanto, esta pesquisa ajuda a preencher um *gap* de estudos relacionados ao uso de TI em serviços públicos, pois a maioria deles faz sua análise a partir da oferta do serviço, havendo escassez de pesquisas sobre a interação entre cidadão e governo (Araujo et al., 2018).

USO DE TECNOLOGIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: FOCO NO CASO BRASILEIRO

Quando é feita menção aos estudos sobre governos e sua relação com TI é importante compreender que o modelo de administração pública existente impacta as formas de sua adoção, pois governo eletrônico trata da relação do próprio governo com os cidadãos e com seu próprio desenvolvimento (Przeybilovicz et al., 2018).

Em Cunha (2017), quando estuda casos de *smart city* no Brasil, verifica-se que alguns modelos tiveram como ponto de partida o modelo de administração pública do *New Public Management* (NPM), o qual focava a aproximação com os ideais da administração de empresas, portanto conceitos como eficiência, eficácia e competitividade foram trazidos para os governos (Filgueiras, 2018; Pollitt & Bouckaert, 2011; Puron-Cid, 2013; Secchi, 2009).

A autora também verifica que um dos casos focava mais a *egovernance*; neste, procurou-se usar a internet para tornar as atividades do Estado mais eficazes, fornecendo acesso fácil aos serviços públicos e incentivando a participação democrática dos cidadãos (Cunha, 2017). As práticas de *egovernance* estão, também, fortemente vinculadas ao modelo do *New Public Governance* (NPG), que possui o foco em melhoria da relação democrática entre governo e sociedade e também entre os próprios governos (Filgueiras, 2018; Pollitt & Bouckaert, 2011; Secchi, 2009).

Apesar de os modelos de NPM e NPG terem influenciado a gestão pública brasileira nas últimas décadas, ainda observamos uma forte preocupação com o controle das ações governamentais, normalmente exercido pelas áreas financeira e orçamentária (Filgueiras, 2018), ainda que se utilizem de ferramentas de TI, como no caso de licitações eletrônicas (Abrucio, 2007) e do orçamento público (Puron-Cid, 2013), ou seja, para a criação de rotinas de controle, demonstrando que ainda coexiste uma lógica burocrática (Filgueiras, 2018), mesmo que o uso sistemático de ferramentas de TI contribua para tornar essa mesma burocracia tradicional mais eficiente, profissional e acessível ao cidadão (Hossain et al., 2011; Rodrigues & Lotta, 2017; Przeybilovicz et al., 2018;). Isso é importante, pois o contexto onde as tecnologias são incorporadas é relevante (Przeybilovicz et al., 2018; Puron-Cid, 2013), inclusive para os casos brasileiros (Pozzebon & Diniz, 2012).

Para melhor compreender e classificar as formas de adoção de TI por governos, criou-se o termo e-governança ou e-gov, conceito que foi dividido em três categorias: e-administração pública (utilização das ferramentas de TI para melhoria de processos internos, apoio para a tomada de decisão, entre outros); e-serviços públicos (melhoria da prestação de serviços públicos ao cidadão, utilizando-se ferramentas de TI); e e-democracia (foco em melhoria da participação social nos governos, transparência e *accountability*, também a partir do uso de TI) (Cunha & Miranda, 2013; Vaz, 2017; Przeybilovicz et al., 2018;). Essa categorização inicial é relevante por dar conta de um amplo espectro de formas de adoção de TI em governo, o que colabora, principalmente, para fins analíticos, pois, na prática, essa divisão pode não ser tão clara.

Importante perceber que o modelo e-serviços públicos procura mudar o foco, saindo

de uma visão estadocêntrica (uso de TI para melhoria dos processos internos do governo) para um formato em que o cidadão é colocado no centro das preocupações, que é um dos principais pontos de utilização de e-governo em países em desenvolvimento, o qual visa aumentar a eficiência dos processos e dar maior comodidade ao cidadão, por meio do aperfeiçoamento da prestação de serviços (Johnston, Jali, Kundaeli, & Adenira, 2015; Rodrigues & Lotta, 2017).

Uma das formas de avançar no debate sobre e-serviços públicos é analisar aqueles onde exista uma grande interação entre o cidadão e a tecnologia, ou seja, enxergar como uma coprodução de serviço público (CSP) (Neto, Salm, & Souza, 2014; Voorberg et al., 2015) e como uma imbricação, o que difere do uso de TI para disponibilizar informações e serviços públicos via internet (Araujo et al., 2018), por exemplo.

Portanto, analisar o uso de TI em CSP significa compreender que a participação do usuário final (cidadão) é essencial para o resultado do serviço público e que essa interação pode contribuir para a cocriação de valor público (Osborne, Radnor, & Strokosch, 2016).

A SOCIOMATERIALIDADE E O USO DE TECNOLOGIA

Pesquisadores da área de *Management Information System* (MIS) têm se utilizado da sociomaterialidade para analisar a relação entre tecnologia da informação (material) e social (Leonardi, 2013; Orlikowski, 2007). Essa forma de análise dos fenômenos em questão aparece como contraponto às visões tradicionais positivistas da tecnologia em organizações, quando eram vistas como uma variável exógena (foco na agência de materiais) ou vista como um processo emergente, focado na agência humana (Orlikowski, 1992, 2000).

Nessa linha de pesquisa, os fenômenos de tecnologia são vistos através de uma lente de recursividade e entrelaçamento de seres humanos e tecnologia na prática (Orlikowski, 2007). A sociomaterialidade compreende que a tecnologia e os seres humanos são ontologicamente inseparáveis na prática (Orlikowski, 2007, 2009), que se opõe a uma ontologia dualística, como em Orlikowski (1992).

O foco está na constituição do emaranhamento entre seres humanos e tecnologia (Barad, 2003; Pickering, 1995). Nessa visão, os sistemas de informação constituem configurações sociomateriais dinâmicas que são performadas na prática (Scott & Orlikowski, 2009). O movimento sociomaterial (Leonardi, 2013; Orlikowski, 2007, 2009) fortaleceu a teorização de artefatos de TI na prática.

Foram desenvolvidas basicamente duas formas de analisar o intercâmbio recursivo entre social e técnico (Pacheco, 2018): ou como entidades já existentes previamente ou como criadas a partir de sua relação na prática. Essas duas possiblidades dão origem a duas escolas ontológicas distintas: a dos *imbrications* e a dos *entanglements* (Kautz & Jensen, 2012; Stein, Newell, Wagner, & Galliers, 2014).

A escola de *entanglements* (ou constitutive entanglements) é baseada na ontologia do relacional e na inseparabilidade do social e do material ou de humanos e tecnologia (Orlikowski, 2007). Essa escola está ali-

nhada com o realismo agencial de Barad e também com a Actor-Network Theory (ANT) (Callon, 1986; Latour, 2005).

A outra escola é a da *imbrications* (imbricação), baseada na ontologia representacional que aceita a separação entre social e material, os quais se relacionam por meio de *imbrications*. *Imbrications* não são *entanglements*, mas sobreposições das identidades já existentes (Leonardi, 2011). Essa escola está alinhada com a linha de realismo crítico de Bhaskar (1998) e com a de *Mangle of Practice* (MOP) de Pickering (1995).

No entanto, a perspectiva sociomaterial, aplicada em publicações recentes – com foco em recursos humanos e agência material, percepções individuais, intencionalidade e contextos idiossincráticos locais – tem subestimado o papel das estruturas e instituições em influenciar a adoção, uso, apropriação e efeitos de TI nas organizações.

Os contextos locais estão sempre incorporados em contextos históricos, culturais e institucionais (Bourdieu & Wacquant, 1992). Assim, a natureza mutuamente constitutiva de qualquer "construção" sociomaterial está enraizada nas experiências dos indivíduos, nas estruturas organizacionais e nas dependências mais amplas da cultura e do caminho. As regularidades que influenciam a natureza das práticas sociomateriais – e simultaneamente resultam dessas representações – podem ser abordadas, pelo menos em parte, por uma perspectiva institucional (Orlikowski & Barley, 2001).

O institucionalismo organizacional fornece uma lente teórica que permite explicar as relações entre práticas e contextos organizacionais, culturais e sociais (Orlikowski & Barley, 2001). No nível básico, as instituições são definidas como procedimentos organizados e estabelecidos que são continuamente reforçados por meio da reencenação, persistem ao longo do tempo, e, portanto, são discursos (Berger & Luckmann, 1991). O conceito de lógica institucional conceitua a ligação de instituições mais amplas (nos níveis organizacional e social) às práticas individuais.

Em suma, a coconstituição do social e do material está situada em um contexto organizacional que pode ser descrito por várias lógicas institucionais (Berente & Yoo, 2012; Thornton & Ocasio, 2008). Assim, os indivíduos (re)interpretam TI à luz de objetivos, premissas e identidades específicas que definem a lógica que eles utilizam, percebendo, assim, para que o sistema pode ser usado (Chemero, 2003). Portanto, as tecnologias proporcionam diferentes práticas situadas à medida que os usuários recorrem a diferentes lógicas institucionais.

Dessa forma, combinam-se duas linhas emergentes em sistemas de informação. Por um lado, a tradição sociomaterial concentra-se em locais, prática situada e enfatiza a materialidade das TI. A tradição da lógica institucional, por outro lado, concentra-se em contextos institucionalmente plurais e destaca como as regularidades podem ser explicadas por meio do desenho e encenação de um repertório de roteiros. A conceituação proposta permite que o material seja incluído nas análises institucionais e no contexto institucional dentro de análises sociomateriais.

Por conta das questões apontadas anterior-

mente, esta pesquisa adota o modelo da *imbrications* (baseada no realismo crítico), por entender que ele permite maior atenção ao material (equipamento de TI) e, também, pelo fato de esse modelo considerar melhor o fator tempo (Leonardi, 2013), ambos cruciais para esta análise. Reforçando a relevância da proposta adotada, é válido lembrar o exemplo dado por Leonardi (2013), onde existem relações que são externas, e não necessariamente a relação entre "A" e "B" as constitui, como entre um cachorro e um carteiro (que podem ter uma relação complicada no momento da entrega de uma correspondência), ou seja, independentemente do cachorro, o carteiro continua sendo um carteiro, refutando a outra proposta sociomaterial, a qual apresenta dificuldades em sua operacionalização em termos de pesquisa, como é apontado pelo mesmo autor.

PILARES INSTITUCIONAIS

Como dito acima, a análise institucional é relevante para o modelo sociomaterial adotado, pois as pessoas só podem estar presentes no campo da ação, mas o domínio da ação em que entram é habilitado ou restringido pelas estruturas que as precedem (Leonardi, 2013), e para sua operacionalização a questão institucional pode ser trabalhada pela ideia de pilar regulatório das instituições (Scott, 2013, p. 59), as quais vão constranger e regular comportamentos, ainda que isso possa estar tão absorvido no processo que não se perceba. Cumulativamente, o pilar normativo (Scott, 2013, p. 64) trata dos valores e normas colocados para a execução das atividades. Nesse sentido, instituições impõem restrições ao definir limites legais, morais e culturais, distinguindo entre aceitação e comportamento inaceitável (Scott, 2013, p. 58). As forças institucionais atuam na prática, habilitando ou constrangendo o agente, e precisam ser consideradas para a análise social dos fenômenos estudados.

DESENVOLVIMENTO DE UM MODELO MULTIPARADIGMÁTICO

Para responder à questão de pesquisa, enunciada na introdução, adotou-se um modelo multiparadigmático (Amboni et al., 2017; Machado-Da-Silva, Fonseca, & Crubellate, 2010) que envolve a sociomaterialidade (Leonardi, 2013) e a ACD (Fairclough, 1985, 2005; Wodak, 2004), pois, ainda que de modo embrionário, o processo de institucionalização ocorre dentro de uma perspectiva multiparadigmática e orgânica, fundamentada em lógica cognitivo-interpretativa (Machado-Da-Silva et al., 2010), que precisa ser compreendida para explicar a interdependência entre material e social (imbricação).

Esse modelo é importante e foi considerado durante toda a estruturação da pesquisa, pois, de acordo com McPhee (2004), o estudo do material é interpretativo; além disso, o autor diz que formulações simbólicas podem ter impacto em outras realidades organizacionais, inclusive em práticas. Adicionalmente, o realismo crítico, também adotado na visão da sociomaterialidade, procura explicar os processos e eventos sociais em termos dos poderes causais das estruturas e da agência humana e da contingência de seus efeitos (Fairclough, 2005), e a ACD considera a linguagem como prática social, onde, também, o contexto é crucial (Wodak, 2004).

Paralelamente, conjuga-se a teoria institucional (pilares institucionais), que mostra como as instituições estão assentadas em valores normativos, em estruturas cognitivas e coercitivas, e sobre uso de TI em governo, dentro do contexto brasileiro, gerando um *framework* analítico, conforme quadro abaixo.

Essa análise é necessária e relevante por conta da necessidade de compreender os esquemas interpretativos dos atores sociais (McPhee, 2004), o que é relevante em estudos organizacionais (Amboni et al., 2017). Além disso, o isolamento paradigmático inibe o debate sobre eles, criando o desenvolvimento de teorias estreitas (Amboni et al., 2017); por fim, "[...] as relações entre a linguagem e a sociedade são tão complexas e multifacetadas que é necessário adotar um foco interdisciplinar de pesquisa" (Wodak, 2004). No Quadro 1, abaixo, apresentamos o modelo desenvolvido.

Quadro 1. ***Framework* analítico**

Lentes Teóricas	**Perspectivas**	**Recursos Analíticos**	**Autores**
Sociomaterial (Realismo Crítico) Leonardi (2013) Análise Crítica do Discurso Fairclough (2005)	Institucional	a) Pilares Institucionais	Scott (2013)
	Governo e Tecnologia	d) Modelo de Gestão Pública (foco no caso brasileiro)	Filgueiras (2018) Pollitt & Bouckaert (2011) Secchi (2009)
		e) Governo Eletrônico	Przeybilovicz, Cunha, & Meirelles (2018) Araujo, Reinhard, & Cunha (2018) Vaz (2017) Cunha (2017) Puron-Cid (2013) Cunha & Miranda (2013) Hossain, Moon, Kim, & Choe (2011) Heinze & Hu (2005)

Concluindo, utilizam-se paradigmas que não são positivistas e que compreendem que a construção social ocorre na prática, a partir da relação entre as pessoas e material (instituição), além de serem contextuais e permitirem a compreensão das relações de poder existentes, inclusive o que não está claro ou explícito, portanto são passíveis de trabalharem de maneira conjunta, além de estarem fundamentados no realismo crítico.

ASPECTOS METODOLÓGICOS

Para a análise dos dados, consideraram-se os paradigmas da sociomaterialidade e da ACD, por eles, de modo complementar, ajudarem a explicar a imbricação a partir do social (alunos, instrutores, autoescola e governo) e material (simulador de direção veicular) e as relações de poder, habilitações, constrangimentos, ideologias e limitações que emergem da relação entre social e material, em um ambiente regulado pelo governo, que é o caso do uso do SDV, que ocorre dentro de uma concepção de coprodução de serviços públicos no processo de habilitação, ou seja, no processo criado para que cidadãos consigam a licença para dirigir veículos automotores (CNH).

Esse modelo de análise também é viável por conjugar o nível micro (texto) com o macro (prática social ou estrutura social) (Thompson, 2004; Fairclough, 2005; Pozzebon, Cunha, & Coelho, 2016;), pois o discurso reproduz a estrutura social (Fairclough, 2005), ou seja, a ACD coloca as estruturas sociais dentro de uma relação dialética com atividades sociais (Thompson, 2004; Wodak, 2004) e a ação discursiva é equivalente a texto, embora isso possa não ser claro (Fairclough, 2005).

Para a análise dos dados, adota-se a proposta da sociomaterialidade conjugada com o modelo da ACD de Fairclough, no formato dos três passos de Thompson (2004) e Pozzebon et al. (2016), quais sejam: descrição, interpretação e explicação. No primeiro passo, ocorre a descrição, que é uma leitura atenta e profunda dos dados (textos). Trata-se de um procedimento para compreender a história que está sendo contada e a imbricação que emerge, que, por sua vez, permitem compreender a produção de significado pelos trechos dos textos, em todas as suas formas. O passo 2 é mais relevante por interagir com conceitos (teorias) para dar sentido ao passo 1. Por fim, no terceiro passo, produz-se uma análise social do que está sob estudo, compreendendo-se a assimetria de poder e demais relações propostas, como limitações, constrangimentos, habilitações e agências.

A ACD já foi adotada em estudos sobre TI em países em desenvolvimento, como em Thompson (2004) e em Pozzebon et al. (2016). O Quadro 2 a seguir exemplifica o procedimento utilizado:

Quadro 2. Exemplo de aplicação da metodologia

Trecho analisado	Descrição	Interpretação	Explicação
Resolução Contran n. 543/2015. "Art. 6º A utilização do simulador de direção veicular fica condicionada ao atendimento das seguintes exigências: I - equipamento fornecido/fabricado por empresa devidamente homologada pelo Departamento Nacional de Trânsito – Denatran; II - laudo técnico de avaliação, vistoria e verificação de conformidade do protótipo, compreendendo hardware e software, expedido por Organismo Certificador de Produto – OCP, acreditado pelo Inmetro na área de veículos automotores e produtos relacionados e certificado pelo Denatran especificamente para tal finalidade; III - Homologação do protótipo pelo Denatran, com análise de hardware, software e respectivos funcionamentos;"	O governo, por meio do Contran, regulamenta a utilização e o SDV no processo de habilitação, colocando requisitos para sua adequação e designando outros órgãos como certificadores e homologadores do SDV.	Os conceitos e teorias institucionais, como pilar institucional (regulação), explicam esta regulamentação do setor, especificamente sobre o uso do SDV que será utilizado.	O governo utiliza sua legitimidade (racional-legal/controle burocrático) para exercer poder coercitivo e determinar condições para a utilização do SDV. Isso padroniza e limita a agência de outros entes envolvidos no processo, tais como empresas produtoras do SDV, autoescolas e o próprio cidadão.

Para melhor compreensão da imbricação, considerando o fato de haver relação de poder, controles do tempo-espaço e da informação (Fairclough, 2005; McPhee, 2004), utilizaram-se (a) entrevistas, (b) análise de documentos e (c) observação não participante, ou seja, consegue-se analisar todos os atores e suas perspectivas, além da própria imbricação.

As entrevistas semiestruturadas são relevantes, pois as pessoas podem interpretar os textos (McPhee, 2004), como regulamentos e informações dos equipamentos tecnológicos, entrevistá-los, e compreender essa interpretação, com a análise crítica, contribui para uma melhor compreensão das relações de poder e ideologias existentes, pois as pessoas se relacionam em uma organização e essas relações possuem propriedades que podem ser discutidas (McPhee, 2004).

Também foi realizada observação não participante da interação cidadão – SDV, mediada pelos instrutores das autoescolas, por entender que esse método permite uma análise mais adequada do comportamento (Ferreira, Torrecilha & Machado, 2012), ou seja, foram acompanhadas aulas que utilizam o SDV, que ocorrem em ambiente institucional, dentro das autoescolas (organizações credenciadas e fiscalizadas pelo governo); a observação também foi adotada devido ao fato de a lente teórica ser focada na prática, co-

laborando para compreender a imbricação.

Por fim, foram analisados documentos (regulamentações federal e estadual, artigos e legislação) atinentes ao tema, pois a análise de informações dos textos pode trazer resultados claros e o foco e visão do governo (institucional e contextual), além de permitir compreender a construção artificial em uma organização, inclusive relações de poder (McPhee, 2004). Como os textos também podem ser usados para o controle a distância (McPhee, 2004), em uma relação de matriz e filial ou em uma relação de governo – organizações credenciadas (autoescolas) – cidadãos (alunos), sua análise é relevante.

Utilizando-se as três fontes de dados (entrevistas, observação não participante e análise documental), cria-se sinergia e, portanto, maior qualidade e confiança para a pesquisa (Ferreira et al., 2012). Além disso, embora sejam utilizados dados mais pontuais no tempo, tais como a observação não participante e entrevistas, as quais ocorreram entre março e abril de 2018 em autoescolas (duas) da Região Metropolitana do Estado de São Paulo (cidades de São Paulo e Santo André), os documentos analisados são de um lapso temporal maior (de 2009 a 2016), o que colabora para a compreensão do fenômeno de modo longitudinal e institucional (governo).

Em suma, é apresentado o Quadro 3, que correlaciona os tipos de coleta, fontes, descrição, quantidade de dados e sua relação com as lentes teóricas adotada.

Quadro 3. Tipos e descrição das fontes de dados

Tipo de Fonte de Dados	Quantidade – Ator	Comentários
Entrevistas	17 Alunos 5 Instrutores	Alunas e alunos que fizeram aulas de SDV e os instrutores que ministram as referidas aulas de SDV.
Documentos	12 Governo 2 Artigos	São eles o CTB (Lei n. 9.503, 1997), a Portaria Denatran n. 642/2009; as Resoluções do Contran n. 420/2012; 422/2012; 423/2012; 435/2013; 444/2013; 473/2014; 493/2014; 543/2015; 571/2015, e a Portaria do Detran-SP n. 101/2016. Lucas et al. (2013) Rodrigues & Santos (2015)
Observação não Participante	34 Aulas de SDV	Foram realizadas anotações referentes a imbricação e relações de poder, regras, normas, interesses, habilitações e constrangimentos da prática.

Para as entrevistas, foram considerados dois tipos de atores: os alunos das aulas em SDV, sendo que todos estavam realizando as aulas de SDV ou já as realizaram; e os instrutores, cuja atividade é regulada por órgão governamental (Contran e Detran) (Silva, Cassundé, & Costa, 2016) e são responsáveis pela orientação e ensino dos alunos durante o uso do SDV. Nas entrevistas, participaram pessoas entre 18 e 48 anos, homens e mulheres, e elas duraram entre 30 e 45 minutos. Os artigos analisados foram escolhidos por tratarem do tema específico desta pesquisa, contribuindo para a compreensão do fenômeno. Para a análise, as informações foram tratadas de modo que somente o que estivesse alinhado pelas três fontes de dados foi considerado.

Procurando maior plausibilidade, foram efetuadas entrevistas e observações no Estado de São Paulo, pois o seu Departamento de Trânsito (Detran) é o maior órgão de trânsito da América Latina, com gerenciamento de 30 milhões veículos, 23 milhões de condutores, emissão de 500 mil habilitações por mês, sendo 50 mil novas habilitações (São Paulo, 2018), portanto opta-se por um modelo de *instrumental case study* (Stake, 1998).

A investigação atendeu aos princípios éticos recomendados para as pesquisas em ciências sociais, e todos os respondentes assinaram um documento de confidencialidade, e foi-lhes assegurado o uso ético e anônimo das informações coletadas. Também é válido ressaltar que as entrevistas e observações não participantes sempre foram realizadas por pelo menos dois pesquisadores.

O CASO DOS SIMULADORES DE DIREÇÃO VEICULAR NO BRASIL

As normas para o trânsito brasileiro foram instituídas pelo Código de Trânsito Brasileiro (CTB) (Lei n. 9.503, 1997), o qual conferiu poder para que o Conselho Nacional de Trânsito (Contran) e o Departamento Nacional de Trânsito (Denatran) regulamentassem os pontos necessários (Silva et al., 2016), inclusive o processo de habilitação de condutores (CNH). Dentro desse processo, foram inseridas as aulas de SDV. Cada SDV é utilizado por uma pessoa por vez. Sua implementação foi conturbada, com muitos debates e alterações na forma e momento (etapa do processo de habilitação) nos quais as aulas de SDV ocorreriam, de acordo com documentos analisados (principalmente as regulamentações).

Para esta pesquisa, é importante entender o SDV (material), que é composto por uma estrutura tecnológica (*hardware* e *software*) que utiliza recursos de simulação e realidade virtual para o aprimoramento do processo de treinamento e formação de condutores de veículos automotores (Lucas et al., 2013; Rodrigues & Santos, 2015). Para tal, o SDV procura imitar o veículo, no que se refere a seus aspectos físicos, como a poltrona, além de criar periféricos (*hardware*) que se assemelham aos equipamentos dos carros (pedais, volante etc.), como definido nas Resoluções do Contran e observado em campo.

Além disso, parte da realidade virtual é feita pelo *software* em sincronia com três telas (televisores) que são dispostas de modo a dar impressão de estar dirigindo em condições reais (realidade virtual). Eram obrigatórias cinco aulas de 30 minutos cada, onde se trata de conceitos sobre como verificar o nível de óleo, dirigir sob neblina ou chuva, à noite,

entre outros, conforme determinado em regulamentação do Contran e verificado nas observações, objetivando que os cidadãos conheçam as regras de trânsito, tenham habilidades para dirigir um veículo automotor e, consequentemente, tenha-se um trânsito seguro. Nesse processo, o SDV orienta o aluno com imagens, vídeos e textos (por meio de suas telas) de como deve executar as atividades propostas, que são padronizadas.

A regulamentação (governo) das aulas em SDV, característica da gestão pública brasileira, impacta a relação entre aluno (cidadão) e tecnologia, obrigando não só a própria utilização do SDV, mas também estipulando em detalhes a sua forma de uso, ou seja, existem muitas regras institucionais (Scott, 2013) para a sua utilização. Também, percebe-se um novo modelo de e-serviços públicos com grande participação e interação dos cidadãos em sua coprodução, dada a sua importância para o desempenho e resultados das aulas, neste caso por meio de um artefato de TI (SDV) com apoio de um instrutor. Pode-se perceber as forças institucionais nas aulas em SDV, as quais limitam grau de customização das aulas e a autonomia dos alunos, impactando a imbricação, como apontado abaixo:

> Eu fiz as aulas porque elas estão dentro do processo, eu era obrigada (aluno A)
>
> Não posso escolher o que eu quero fazer, eu perguntei no primeiro dia, posso fazer o que eu quero (no SDV)? Ele (instrutor) disse não... (aluno B)
>
> Hoje ele (aluno) não tem autonomia, ele vai seguindo a regra que tem no simulador... (instrutor A)

Por outro lado, conforme observação das aulas e as entrevistas, o SDV não consegue, sozinho, realizar de maneira adequada a atividade que dele se espera, sendo necessária a mediação da interação entre SDV e aluno, que é realizada pelo instrutor; essa mediação é importante para cobrir as lacunas de ação ou entendimento das lições e atividades que aparecem na prática, ou seja, esse processo contribui para a sociomaterialidade.

As aulas conduzidas pelo instrutor contribuem para que o aluno alcance os resultados (realização dos exercícios e aprendizagem) esperados e definidos pelo governo (regulamentação), como se pode observar nos relatos abaixo, reforçando que em determinados momentos é mais importante concluir a atividade do que a aprendizagem:

> O instrutor falou para adequar o banco, retrovisores, calçados, (usar) roupas confortáveis, não cruzar os braços, sempre paralelos... (aluno C)
>
> O instrutor é muito importante, se ele não estiver lá você não consegue fazer as atividades, elas são um pouco confusas... (aluno D)
>
> O instrutor conhece alguns jeitos para você passar pela atividade, às vezes você faz o que o *software* pede e mesmo assim você não passa... (aluno E)

Essa análise é importante por entender que o resultado ocorre na prática, ou seja, não é definido *a priori*, pelas regras e recursos institucionais.

Em outro ponto, para a compreensão de como a ideologia (aqui interpretada como orientações das ações ou dos comportamentos esperados) está presente em todo o contexto que circunda o fenômeno estudado, destaca-se que os alunos entrevistados, quase a totalidade, disseram não ver valor para si no uso do SDV, mas justificaram a adoção do artefato de TI com a possibilidade de ele ser importante em algum caso prático, para outra pessoa, aceitando a obrigação de fazer a aula.

> O simulador é muito diferente do veículo e não ajuda muito... (aluno F)

> O simulador ajuda quem não tem noção nenhuma de direção. (aluno G)

Esses trechos são exemplificativos dos relatos constantes dos entrevistados "alunos", os quais, na maioria, afirmam já terem dirigido veículos, mesmo sem possuírem a autorização legal para tal (CNH).

A percepção de controle governamental é apontada nas entrevistas, documentação e pelas anotações das observações realizadas, por exemplo, o fato de os alunos precisarem fazer *login* em dois sistemas de informação, um do Detran-SP e outro da empresa responsável pelo SDV, o que é feito de modo digital por biometria (coleta de digital) e número do documento de identidade. Além disso, o SDV possui uma câmera digital que pode filmar e fotografar o aluno durante a execução da aula, para fins de fiscalização e monitoramento da atividade.

> Você coloca a digital e o simulador já reconhece as aulas que você já fez... (aluno H)

> As aulas são 100% monitoradas... (aluno I)

Todavia, se a intensa regulamentação do processo de habilitação, a baixa customização das aulas e a prática não conseguiram fazer o aluno ver valor nas aulas de SDV, as dificuldades dele em conseguir realizar as aulas práticas (em carro nas ruas) em um curto prazo (por conta de um gargalo processual) fizeram com que o governo criasse uma regra para aliviar a ineficiência prática do processo. Essa forma de adoção de TI pelo governo poderia ser chamada de "jeitinho brasileiro" (Pozzebon & Diniz, 2012), pois o Contran permitiu a troca de três aulas práticas de carro noturnas por aulas noturnas em SDV (conforme Resolução Contran n. 543, de 2015), além das cinco obrigatórias, nas quais já estão previstas "aulas noturnas", ou seja, gera-se uma sobreposição de atividade, assim a imbricação é moldada por elementos não previstos na fase de formulação da política. Nesse caso, a sensação dos alunos é de valor agregado pela troca, por conta das dificuldades em conseguir fazer as aulas de carro noturnas nas vias públicas, como se pode verificar nos trechos das entrevistas abaixo:

> Como as aulas práticas noturnas estavam mais complicadas de marcar, eles (autoescola) deram a possibilidade de substituir por aulas em simulador, então aceitei. (aluno J)

> [...] agora eu estou fazendo aula de simulador para adiantar um pouco as aulas noturnas (carro)... (aluno L)

> Os alunos que têm dificuldade com horário para fazer as aulas noturnas podem fazer

> as aulas do simulador, desde que uma seja feita no carro, mas isto é determinação do Detran... (instrutor B)

As autoescolas também são regulamentadas pelo governo, de modo a replicarem seu poder, ideologia, controle e limitações, pois, ao se adequarem e conhecerem as regulamentações da área, mostram-se como extensões dele, portanto também possuem limitações em termos de adequação ou customização do uso da tecnologia (material) para cada aluno (cidadão). Nos trechos abaixo, é possível perceber a complexidade e regulamentação do setor.

> Aqui (Brasil) você tem um processo burocrático para tirar habilitação (instrutor C)

> "Artigo 5º - O processo de credenciamento de CFC constituir-se-á das seguintes etapas: I - apresentação de documentação inicial; II - apresentação de documentação complementar; III - vistoria
> (...)"

> "Artigo 19- Os Centros de Formação de Condutores deverão possuir Corpo Docente constituído de Instrutores de Trânsito, devidamente capacitados e registrados pelo Detran-SP, de acordo com as normas reguladoras constantes na legislação de trânsito..."
> (Portaria do Detran-SP)

A tecnologia, nesse contexto, como se depreende da análise dos dados, também é usada pelo governo, por meio do SDV, para demonstrar e evitar comportamentos perigosos e que não são aceitáveis. Como exemplo, tem-se as aulas de SDV que simulam que o condutor esteja embriagado, mostrando as dificuldades de se dirigir nessas situações e orientando os alunos quanto aos riscos de se dirigir alcoolizado.

DISCUSSÃO DOS ACHADOS

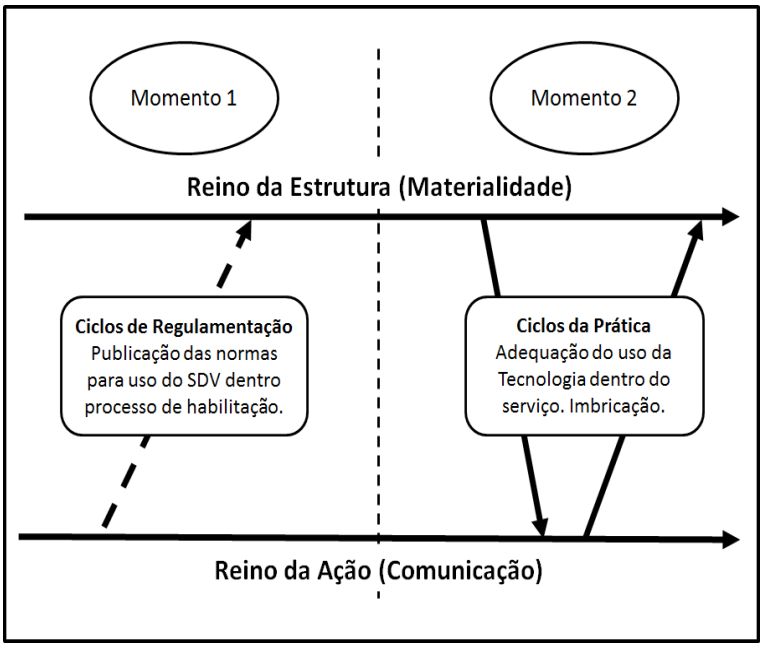
As informações obtidas por meio das ferramentas metodológicas adotadas permitiram perceber que as instituições da área de trânsito trabalham de maneira fortemente regulamentada, assemelhando-se ao modelo burocrático de gestão pública (Filgueiras, 2018; Secchi, 2009), inclusive pelas formas de controle, o que tem grande impacto na imbricação; além disso, o serviço público estudado trata-se de coprodução (Voorberg et al., 2015) dentro de um conceito de e-serviços públicos (Przeybilovicz et al., 2018).

Nesse ambiente, são perceptíveis as forças institucionais do governo (Scott, 2013), que agem para padronizar as organizações que atuam no setor (autoescolas), o serviço (aula de SDV), formas de controle e relação de poder, além de ser utilizado para reforçar ideologias sobre a forma de dirigir, impactando a sociomaterialidade. Assim, o artefato de TI funciona de modo multidimensional, pois é utilizado para controle, orientação, aumentar a eficiência processual ("jeitinho brasileiro"), treinamento para a prática e reforçar ideologias e comportamentos ditos adequados e seguros.

É possível verificar pelos dados analisados a existência de dois momentos da sociomaterialidade, como existem ambos (material e social) antes de sua relação na prática: no primeiro momento, percebem-se ciclos com constantes mudanças na regulamentação sobre a forma e momento de usar o SDV dentro do processo de habilitação, antes de

começar o seu uso propriamente dito (aulas). No segundo momento, tem-se ciclos, onde se procura adequar as novas regras, focando garantir o uso do SDV em todo o País, inclusive por meios de controle e fiscalização. A figura abaixo explicita esses conceitos e modelo proposto.

Figura 1. Coprodução de e-serviços públicos na prática



Fonte: Adaptado de Leonardi (2013).

Nota: As setas horizontais significam fluxos ao longo do tempo. A seta tracejada representa imbricações que ocorreram antes de o ator focal (aluno) começar a usar a tecnologia (SDV). A seta diagonal significa o envolvimento lento, mas cumulativo, das ações com a estrutura (e vice-versa), por meio da imbricação de agências materiais (SDV) e sociais (alunos, instrutores, autoescolas e governo).

Conforme a figura acima, é possível verificar que, no caso de coprodução em e-serviços públicos, durante a publicação das normas para utilização do SDV (formulação), já é um processo de relação de imbricação (social e material), porém sem o ator foco desta pesquisa, que é o aluno. Na sequência, encontra-se o momento dois (implementação), que é mais focado na utilização do SDV pelos cidadãos, criando uma relação de imbricação que se desenvolve ao longo do tempo. Importante frisar que a transição do momento 1 para o momento 2 não é tão clara como aparenta a Figura 1, mas sim há uma sobreposição inicial dos dois momentos, assim a separação contribui mais para fins analíticos.

Percebe-se que as forças institucionais (estrutura: governo e autoescola) atuam de modo a impactarem claramente a relação entre humano e tecnologia, inclusive por o governo descrever de maneira detalhada o artefato SDV e como se deve dar a relação dele com o cidadão, mas também é verificada pela necessidade de intervenção dos instrutores (autoescola) para mediar a relação, uma vez que o SDV sozinho não é suficiente

para atender os resultados que se esperam. A imbricação que emerge da contínua prática entre social (governo, autoescola, aluno e instrutor) e material (SDV) depende, em grande medida, das regras e recursos que são postos para essa relação, pois, ao mesmo tempo que o SDV é utilizado como uma preparação para as aulas práticas, dentro de um conceito de aprendizagem, também o é para resolver gargalos processuais, questão que emerge após a utilização inicial do artefato de TI.

Nesse caso, o *ideological-discursive formations* (IDF) (Pecheux, 1982 apud Fairclough, 1985, p. 111) é mantido por meio do poder político e econômico, preservando o poder das próprias instituições (da área de trânsito), enquanto o *taken-for-granted* ou *knowledge base* (Fairclough, 1985) mostra que o SDV é importante para a aprendizagem de direção veicular, independentemente de resultados ou da percepção dos alunos, os quais evidenciaram não verem valor no artefato de TI.

Outro achado relevante é que o objetivo dos alunos (SDV) não é necessariamente aprender a dirigir, o que deveria ser o mais importante, mas sim conseguir a CNH (autorização para dirigir), como se percebe nos casos de troca de aulas práticas de carro à noite por aulas em SDV, pois a questão passa a ser a agilidade do processo e é um resultado da sociomaterialidade e não previsto *a priori*.

Todo o contexto apresenta fortes indícios de que isso é fruto da baixa customização do serviço, de sua burocratização e da baixa percepção de valor agregado pelos cidadãos (alunos). Assim, os alunos "jogam" com as regras, pois percebe-se que eles têm consciência delas e das formas de controles, e sabem como podem utilizar as regras para atingirem seus objetivos de acordo com seus interesses.

Os resultados mostram que, diferentemente de outros estudos sobre a relações entre tecnologia e humano, como os serviços de avaliação de hotéis (Orlikowski & Scott, 2014), nas situações com forte regulamentação, a imbricação é mediada, impactando os resultados e gerando uma nova relação, ou seja, uma nova perspectiva prática na coprodução de e-serviços públicos. Assim, caso se procurasse entender as relações que emergem da relação entre artefato de TI e cidadão, desconsiderando o contexto institucional, as ideologias e poder ("invisíveis") agindo na prática em um serviço público não seriam percebidas, mascarando as reais intenções governamentais com a adoção de TI e as intenções e interesses dos cidadãos e demais atores envolvidos no processo.

A análise mostrou, também, que os alunos valoram positivamente o SDV para terceiros que não sabem dirigir. Todavia a maioria dos alunos entrevistados declarou de maneira categórica que já sabia dirigir quando utilizou o SDV pela primeira vez, e, para eles, o fato de já saberem dirigir tornou a experiência no SDV de utilidade muito limitada. A maioria também declarou que "[...] não fariam as aulas de simulador se elas não fossem obrigatórias [...]", o que nos mostra como a relação imbricada e institucionalizada do SDV tinha uma conotação negativa e "burocratizante" para boa parte dos usuários (alunos/cidadãos).

Embora não tenha sido objeto de pergunta

específica, os alunos não mostraram incômodo com o alto grau de controle ou monitoramento por meio do uso de tecnologias, ou seja, a questão da privacidade não apareceu como um problema.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para atingir o propósito desta pesquisa, foi estudada a sociomaterialidade (imbricação) que ocorre em coprodução de e-serviços públicos, por meio do caso do uso do SDV, sendo possível explicar que, na citada relação sociomaterial, o poder e ideologia institucional do governo eram sentidos, de maneira clara e sob vários aspectos, inclusive durante o processo, com o monitoramento via sistemas de informação, biometria digital, câmera, entre outros, ficando evidente que as forças institucionais agiram na relação de maneira a moldá-la, fortemente vinculados ao modelo burocrático de administração pública.

Além disso, foi possível verificar que o próprio artefato de TI (SDV) era, além de uma forma de serviço e controle do governo, uma forma de *bypass*, substituto das aulas noturnas de carro, por conta de dificuldades no processo. Esse último ponto é o que, na percepção dos alunos, agregou mais valor para as aulas de SDV, pois permitia agilizar a finalização do processo e a decorrente obtenção da licença para dirigir (CNH).

Por outro lado, foram evidenciados dois momentos de imbricação, o primeiro como a definição de regras para o funcionamento do SDV, no qual se identificaram muitas mudanças, e o segundo momento, já com a relação entre cidadão (aluno) e tecnologia, gerando uma perspectiva de coprodução de e-serviços públicos na prática.

A pesquisa contribui para a área de governo eletrônico, especificamente para os estudos sobre coprodução de serviços públicos mediados por tecnologia, explicando a sua sociomaterialidade, limites e relações institucionais, além de contribuir especificamente para a área de trânsito. Ela também desenvolve um novo modelo teórico-prático multiparadigmático de estudo. É importante ressaltar que esta pesquisa ajuda a preencher um gap de estudo relacionado ao uso de tecnologias em coprodução de serviços públicos, pois a maioria dos estudos anteriores faz sua análise a partir da oferta do serviço, havendo escassez de pesquisas sobre a interação entre cidadão e governo (Araujo et al., 2018).

É importante frisar que este estudo não quis analisar a eficiência do SDV, ficando, portanto, uma sugestão para outras pesquisas. Além disto, embora as entrevistas tenham sido feitas com cidadãos de duas cidades do Estado de São Paulo, o que é uma questão relevante, os documentos analisados, principalmente as normas, são regras federais aplicadas em todo o País, o que aumenta a capacidade de generalização analítica dos achados. Por fim, considerando o desenvolvimento tecnológico e as novas ferramentas de TI, é importante estudar outros fenômenos de coprodução de e-serviço público para se aprender mais sobre ele, inclusive em outros contextos.

REFERÊNCIAS

Abrucio, F. L. (2007). Trajetória recente da gestão pública brasileira: Um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. *Re-*

vista de Administração Pública, 41(n. esp.), 67-86. http://dx.doi.org/10.1590/S0034-76122007000700005.

Amboni, N., Caminha, D. O., Andrade, R. O. B., & Fernandes, M. (2017). Abordagem multiparadigmática em estudos organizacionais: Avanços e limitações. *Revista de Administração da UFSM*, 10(5), 808-827. DOI: 10.5902/19834659 26726.

Araujo, M., Reinhard, N., & Cunha, M. (2018). Serviços de governo eletrônico no Brasil: Uma análise a partir das medidas de acesso e competências de uso da internet. *Revista de Administração Pública*, 52(4), 676-694. http://dx.doi.org/10.1590/0034-7612171925.

Barad, K. (2003). Posthumanist performativity: Toward an understanding of how matter comes to matter. *Signs: Journal of Women in Culture and Society*, 28(3), 801-831. DOI: 10.1086/345321.

Berente, N., & Yoo, Y. (2012). Institutional contradictions and loose coupling: Postimplementation of NASA's enterprise information system. *Information Systems Research*, vol 23(2) pages 376-396, June. DOI: 10.1287/isre.1110.0373.

Berger, P. L., & Luckmann, T. (1991). *The social construction of reality: A treatise in the sociology of knowledge.* Penguin Books. London, England.

Bhaskar, R. (1998). General Introduction. In: Arche,M., Bhaska, R., Collie, A., Lawson, T. & Norrie, A. (Eds.), *Critical realism: Essential readings.* London, UK/New York, USA: Routledge. 784 pp.

Bourdieu, P., & Wacquant, L. J. D. (1992). *An invitation to reflexive sociology*. Chicago, USA: The University of Chicago Press.

Callon, M. (1986). Some elements of a sociology of translation: Domestication of the scallops and fishmen of St. Brieuc Bay. In J Law (Ed.), *Power, action and belief: A new sociology of knowledge.* pp. 196-233. London: Routledge and Kegan Paul. https://doi.org/10.1111/j.1467-954X.1984.tb00113.x.

Chemero, A. (2003). An outline of a theory of affordances. Ecological Psychology. *Journal Ecological Psychology,* 15(2), pp. 181-195. https://doi.org/10.1207/S15326969ECO1502_5.

Cunha, M. A. (2017). *Tale of two "SmartCities".* Twenty-Fifth European Conference on Information Systems (ECIS), Guimarães, Portugal.

Cunha, M. A., & Miranda, P. R. M. (2013). O uso de TIC pelos governos: Uma proposta de agenda de pesquisa a partir da produção acadêmica e da prática nacional. *Organizações & Sociedade*, 66, 543-566. http://dx.doi.org/10.1590/S1984-92302013000300010.

Fairclough, N. L. (1985). Critical and descriptive goals in discourse analysis. *Journal of pragmatics*, 9(6), 739-763. https://doi.org/10.1016/0378-2166(85)90002-5.

Fairclough, N. (2005). Discourse analysis in organization studies: The case for critical realism. *Organization Studies*, 26(6), 915-939. DOI: 10.1177/0170840605054610.

Ferreira, L. B., Torrecilha, N., & Machado, S. H. S. (2012). A técnica de observação em es-

tudos de administração. *XXXVI Encontro do ANPAD*, Rio de Janeiro, RJ.

Filgueiras, F. (2018, janeiro/fevereiro). Indo além do gerencial: A agenda da governança democrática e a mudança silenciada no Brasil. *Rev. Adm. Pública*, 52(1), 71-88. DOI: http://dx.doi.org/10.1590/0034-7612161430.

Heinze, N., & Hu, Q. (2005). *E-government research: A review via the lens of structuration theory.* PACIS 2005, Proceedings. Bangkok, Thailand, July 7-10.

Hossain, M. D., Moon, J., Kim, J. K., & Choe, Y. C. (2011). Impacts of organizational assimilation of e-government systems on business value creation: A structuration theory approach. *Electronic Commerce Research and Applications*, 10, 576-594. Doi:10.1016/j.elerap.2010.12.003.

Iasbech, P. A. B., & Lavarda, R. (2018). Strategy and practices: A qualitative study of a Brazilian public healthcare system of telemedicine. *International Journal of Public Sector Management*, 31(3) pp. 347-371. https://doi.org/10.1108/IJPSM-12-2016-0207.

Johnston, K. A., Jali, N., Kundaeli, F., & Adeniran, T. (2015). ICTS for the broader development of South Africa: An analysis of the literature. *Electronic Journal of Information Systems in Developing Countries*, 70(3), 1-22. https://doi.org/10.1002/j.1681-4835.2015.tb00503.x.

Kautz, K. K., & Jensen, T. B. (2012). Debating sociomateriality: Entanglements, imbrications, disentangling, and agential cuts. *Scandinavian Journal of Information Systems*, 24(2), 89-96. Available at: http://aisel.aisnet.org/sjis/vol24/iss2/5.

Latour, B. (2005). *Reassembling the social: An introduction to actor-network-theory (Vol. 1).* Oxford University Press. Oxford, United Kingdom. https://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004.

Lei n. 9.503, de 23 de setembro de 1997. (1997). *Código de Trânsito Brasileiro*. Brasília, DF. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/L9503.htm

Leonardi, P. (2011). When flexible routines meet flexible technologies: Affordance, constraint, and the imbrication of human and material agencies. *MIS Quarterly*, 35(1), 147-167. DOI: 10.2307/23043493.

Leonardi, P. M. (2013). Theoretical foundations for the study of sociomateriality. *Information and Organization*, 23, 59-76. https://doi.org/10.1016/j.infoandorg.2013.02.002.

Lucas, F. R., Russo, L. E. A., Kawashima, R. S., Figueira, A. C., Larocca, A. P. C., & Kabbach, F. I., Jr. (2013, abril/junho). Uso de simuladores de direção aplicado ao projeto de segurança viária. *Bol. Ciênc. Geod., Sec. Comunicações/Trab. Técnicos*, 19(2), 341-352.

Machado-da-Silva, C. L., Fonseca, V. S., & Crubellate, J. M. (2010). Estrutura, agência e interpretação: Elementos para uma abordagem recursiva do processo de institucionalização. *Rev. Adm. Contemp.* [on-line], 14(n. spe.), 77-107.

McPhee, R. D. (2004). Text, agency, and organization in the light of structuration theory. *Organization*, 11(3), 355-371.

Neto, L. M., Salm, V. M., & Souza, V. B. (2014). A coprodução dos serviços públicos: Modelos e modos de gestão. *Revista de Ciências da Administração – RCA*, v. 16, nº 39.

Orlikowski, W. J. (1992). The duality of technology: Rethinking the Concept of Technology in Organizations. *Organization Science.* Vol. 3, No. 3 https://doi.org/10.1287/orsc.3.3.398.

Orlikowski, W. J. (2000). Using technology and constituting structures: A practice lens for studying technology in organizations. *Organization Science.* Vol. 11, No. 4. https://doi.org/10.1287/orsc.11.4.404.14600.

Orlikowski, W. J. (2007). Sociomaterial practices: Exploring technology at work. *Organization Studies*, 28(9), 1435-1448. https://doi.org/10.1177/0170840607081138.

Orlikowski, W. J. (2010). The sociomateriality of organisational life: Considering technology in management research. Cambridge *Journal of Economics*, 34(1), 2010, 125-141. Doi:10.1093/cje/bep058.

Orlikowski, W. J., & Barley, S. R. (2001). Technology and institutions: What can research on information technology and research on organizations learn from each other? *MIS Quarterly: Management Information Systems*. Vol. 25, No. 2, pp. 145-165. DOI: 10.2307/3250927.

Orlikowski, W. J., & Scott, S. V. (2014). What happens when evaluation goes online?: Exploring apparatuses of valuation in the travel sector. *Organization Science*, 25(3), 868-891. DOI: 10.1287/orsc.2013.0877.

Osborne, S., Radnor, Z., & Strokosch, K. (2016). Co-production and the co-creation of value in public services: A suitable case for treatment? *Public Management Review,* 185, 639-653. https://doi.org/10.1080/14719037.2015.1111927.

Pacheco, U. (2018). *Como o sistema de reputação baseado em avaliação mútua é utilizado por participantes provedores da economia compartilhada?* (Dissertação de mestrado, FGV EAESP, São Paulo, SP).

Pickering, A. (1995). *The mangle of practice: Time, agency, and science.* Chicago, USA: University of Chicago Press. https://doi.org/10.7208/chicago/9780226668253.001.0001.

Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2011). *Public management reform: A comparative analysis – New public management, governance, and the neo-Weberian state*. New York, United States.

Pozzebon, M., Cunha, M. A., & Coelho, T. R. (2016). Making sense to decreasing citizen eParticipation through a social representation lens. *Information and Organization*, 26, 84-99. Doi: 10.1016/j.infoandorg.2016.07.002.

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

Przeybilovicz, E., Cunha, M. A., & Meirelles, F. S. (2018, julho/agosto). O uso da tecnologia da informação e comunicação para

caracterizar os municípios: Quem são e o que precisam para desenvolver ações de governo eletrônico e smart city. *Revista de Administração Pública*, 52(4), 630-649. DOI: http://dx.doi.org/10.1590/0034-7612170582.

Puron-Cid, G. (2013). Interdisciplinary application of structuration theory for e-government: A case study of an IT-enabled budget reform. *Government Information Quarterly,* 30, S46-S58. DOI: 10.1016/j.giq.2012.07.010.

Rodrigues, D. A., & Lotta, G. S. (2017, maio/agosto). Análise do processo de implementação de reformas em organizações públicas: Os casos do Poupatempo e do Detran-SP. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, 22(72), 214-237. DOI: http://dx.doi.org/10.12660/cgpc.v22n72.63589.

Rodrigues, D. A., & Santos, P. S. (2015). O caso dos simuladores de direção veicular: Dificuldades do arranjo federativo na política de trânsito. *VIII Congresso Consad de Gestão Pública*, Brasília, DF.

São Paulo. (2018). *Diário Oficial do Estado de São Paulo, 128(72)*, 1. Recuperado de https://www.imprensaoficial.com.br.

Scott, S. V., & Orlikowski, W. J. (2009). Exploring the material grounds of institutional dynamics in social media. *Egos 2009,* 25th EGOS Colloquium, 1-25. Barcelona.

Scott, W. R. (2013). Institutions and organizations: Ideas, interests, and identities. *SAGE Publications*, 4, p. 360.

Secchi, L. (2009, março/abril). Modelos organizacionais e reformas da administração pública. *Rev. Adm. Pública*, 43(2), 347-369.

Silva, G. L., Cassundé, N., & Costa, F. S. P. C. (2016, julho). Dimensões de qualidade dos CFCs sob a percepção dos condutores de primeira habilitação. *Id On Line Multidisciplinary and Psychology Journal,* v. 10 n. 30. DOI: https://doi.org/10.14295/idonline.v10i30.470.

Stake, R. E. (1998). Case Studies. In: Strategies of Qualitative Inquiry. In Denzin, N. K. and Lincoln, Y. S. (Eds.). *Sage Publications,* California. 445-454.

Stein, M. K., Newell, S., Wagner, E. L., & Galliers, R. D. (2014). Felt quality of sociomaterial relations: Introducing emotions into sociomaterial theorizing. *Information and Organization*, 24(3), 156-175. https://doi.org/10.1016/j.infoandorg.2014.05.003

Thompson, M. P. A. (2004). ICT, power, and developmental discourse: A critical analyses. *The Electronic Journal of Information Systems in Developing Countries*, 20, 1-26. https://doi.org/10.1002/j.1681-4835.2004.tb00131.x.

Thornton, P., & Ocasio, W. (2008). Institutional logics. In R. Greenwood, C. Oliver, R. Suddaby, & K. Sahlin (Eds.),*The SAGE handbook of organizational institutionalism*. London, 99 – 129. UK: SAGE Publication Ltd. DOI: 10.4135/9781849200387.n4.

Vaz, J. C. (2017, janeiro/abril). Transformações tecnológicas e perspectivas para a gestão democrática das políticas culturais. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, 22(71), 83-102. DOI: http://dx.doi.org/10.12660/cgpc.v22n71.63284.

Voorberg, W. H., Bekkers, V. J. J. M., & Tummers, L. G. (2015). A systematic review of co-

-creation and co-production: Embarking on the social innovation journey. *Public Management Review*, 17(9), 1333-1357. https://doi.org/10.1080/14719037.2014.930505.

Wodak, R. (2004). Do que trata a ACD: Um resumo de sua história, conceitos importantes e seus desenvolvimentos. *Linguagem em (Dis)curso – LemD*, 4(n. esp.), 223-243.

INVESTIMENTO SOCIAL PRIVADO E POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO: INTERAÇÕES MEDIADAS POR MÚLTIPLAS LÓGICAS INSTITUCIONAIS

Philanthropy and education public policies: Interactions mediated by multiple institucional logic

Investimento social privado y políticas públicas de educación: interacciones mediadas por múltiples lógicas institucionales

RESUMO

Nas políticas de educação, a partir dos anos 2000, observa-se aproximação do Investimento Social Privado (ISP), buscando o aumento da qualidade da educação através das colaborações e do foco nos resultados, com destaque para as avaliações dentro do sistema. Mas, embora haja influência do ISP, o campo tem sido marcado pela atuação de uma multiplicidade de atores e múltiplas lógicas institucionais, ligadas à atuação estatal, profissional e do mercado, que se tornam mais proeminentes na medida em que se observam contextos locais de implementação. No nível da implementação da política pública, os contextos são mais diversos, caracterizando este ambiente como de alta complexidade institucional. Na interação das ações diretas do ISP nos projetos de fortalecimento de gestão diferenciam-se os profissionais da educação e os gestores educacionais. No contexto de realização dos projetos, foram observadas práticas que buscam aumentar a compatibilidade de lógicas, principalmente nas interações entre profissionais de ISP e gestores educacionais e na forma de escolha e estruturação de projetos por parte do ISP.

PALAVRAS-CHAVE: políticas públicas, gestão pública, educação, investimento social privado, lógicas institucionais.

Patricia Maria Emerenciano Mendonça[1]
pmendonca@usp.br
ORCID: https://orcid.org/0000-0002-5675-4261

Paula Santana Santos[2]
paula.santos@usp.br
ORCID: https://orcid.org/0000-0001-7927-6752

1 Escola de Artes, Ciências e Humanidades- EACH/ USP- Universidade de São Paulo, Brasil
2 Centro Brasileiro de Análise e Planejamento- CEBRAP

Artigo convidado

DOI: http://dx.doi.org/10.12660/cgpc.v25n80.80688

Esta obra está submetida a uma licença Creative Commons

ABSTRACT

In education policies, starting in the 2000s, there is an approximation with the philanthropy sector seeking to increase the quality of education through collaborations and focus on results, with emphasis on evaluations within the system. Despite the influence of philanthropy, the field has been marked by a multiplicity of actors and multiple institutional logics, linked to state, professional and market action, which become more prominent as local contexts of implementation are observed. At the implementation level of public policy, contexts are more diverse, including more actors and local influences, characterizing this environment as high institutional complexity. In the interaction of the direct actions of the philanthropy in the projects of strengthening of the management of education policies, it is possible to differentiate professionals of the education and the education managers. In the context of these projects, it were observed practices that seek to increase the compatibility of logics, mainly in the interactions between philanthropy professionals and education managers and in and the way of choosing and structuring projects by the philanthropy.

KEYWORDS: *Public policy, public management, education, philanthropy, institutional logics.*

RESUMEN

En las políticas de educación, a partir de los años 2000, se observa acercamiento con el Investimento Social Privado (ISP), buscando el aumento de la calidad de la educación a través de las colaboraciones y foco en los resultados, con destaque para las evaluaciones dentro del sistema . A pesar de la influencia de ISP, el campo ha sido marcado por la actuación de una multiplicidad de actores y múltiples lógicas institucionales, ligadas a la actuación estatal, profesional y del mercado, que se vuelven más prominentes medida en que se observan contextos locales de implementación. En el nivel de la implementación de la política pública los contextos son más diversos, incluyendo diversos actores e influencias locales, caracterizando este ambiente como de alta complejidad institucional. En la interacción de las acciones directas del ISP en los proyectos de fortalecimiento de la gestión se diferencian los profesionales de la educación y los gestores educativos. En el contexto de realización de los proyectos se observaron prácticas que buscan aumentar la compatibilidad de lógicas, principalmente en las interacciones entre profesionales de ISP y gestores educativos y en la manera de elección y estructuración de proyectos por parte del ISP.

PALABRAS CLAVES: *Políticas públicas, gestión pública, educación, investimento social privado, lógicas institucionales.*

INTRODUÇÃO

Desde os anos 1990, as organizações do Investimento Social Privado (ISP) brasileiro têm se consolidado como um campo organizacional característico e com práticas compartilhadas, criando espaços reconhecidos de discussão, eventos, pesquisas e inserindo-se cada vez mais nos espaços de formação de opinião pública (Simielli, 2008). A definição de ISP empregada nesta pesquisa baseia-se na ideia de repasse voluntário de recursos privados de forma planejada, monitorada e sistemática para projetos sociais, ambientais e culturais de interesse público (Nogueira & Schommer, 2009). Entre as organizações identificadas como participantes do campo do ISP estão fundações, institutos (de origem familiar, comunitária, empresarial e independente) e empresas. Nos últimos anos, uma estratégia comum que se tem destacado no campo do ISP é o "alinhamento às políticas públicas" (Gife, 2016; Modesto, 2016).

A partir dos anos 2000, observa-se um distanciamento do governo federal em relação aos movimentos tradicionais do campo da educação ao passo que houve aproximação com o empresariado (Saviani, 2007; Simielli, 2008). Essas mudanças nas bases sociais do campo da educação tiveram importante papel na elaboração do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), lançado em 2007, no qual o Ministério da Educação (MEC) teve maior interlocução com o empresariado, o

que se reflete em uma das medidas do PDE chamada de "Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação".

Instituído pelo Decreto Federal nº 6.094 (Brasil, 2007) para ser implementado pela União, esse plano, tido como o "carro-chefe" (Saviani, 2007, p. 3) do PDE, constitui-se em uma estratégia utilizada para regulamentar o regime de colaboração com municípios, Estados e Distrito Federal, bem como com a participação das famílias e da comunidade, visando à mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. A integração dos entes federados ao plano é estabelecida através da assinatura de termo de adesão e tal parceria é traduzida "em compromisso" assumido com a implementação das 28 diretrizes estabelecidas (Camini, 2010).

Aliadas a isto, as avaliações educacionais vêm ocupando importante espaço nas políticas educacionais brasileiras. O Brasil encontra-se entre as piores posições no Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (Pisa), principal avaliação internacional coordenado pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) que compara países com base no desempenho de seus alunos de 15 anos através de conteúdos mínimos esperados para sua série em leitura, Matemática e Ciências. A competitividade do país através de bons resultados educacionais é positiva para sua melhor inserção produtiva e esse é o principal argumento dos defensores do Capital Humano (Coelho, 2002). Segundo Bonamino e Sousa (2012), as avaliações associam-se à promoção da qualidade do ensino, estabelecendo novos parâmetros de gestão dos sistemas educacionais.

Com a destacada influência do ISP nas políticas educacionais nos últimos anos e sua incidência no nível de formulação e de tomada de decisão, o campo das políticas de educação tem sido marcado pela atuação de uma multiplicidade de atores e múltiplas lógicas institucionais, ligadas à atuação estatal, profissional e do mercado, que se tornam mais proeminentes na medida em que se observam contextos locais de implementação.

A literatura sobre lógicas institucionais tem repetidamente destacado que múltiplas lógicas prevalecem em um campo, influenciando organizações e indivíduos (Friedland & Alford, 1991; Thornton, Ocasio, & Lounsbury, 2012). Entretanto, há perspectivas conflitantes nos estudos sobre como estas múltiplas lógicas se alinham ou entram em conflito, e sobre suas consequências para organizações e processos internos aos campos organizacionais (Greenwood, R., Raynard, M., Kodeih, F., Micelotta, E., & Lounsbury, M., 2011). As múltiplas lógicas podem ou não ser incompatíveis. Quando há logicas conflitantes, a natureza e a extensão desta incompatibilidade devem ser observadas, pois vão produzir diferentes respostas das organizações.

Este estudo analisa os alinhamentos e conflitos existentes entre a lógica de mercado, a lógica do Estado e as lógicas profissionais (representada pelos profissionais do ISP, profissionais da educação e gestores educacionais) nas interações entre organizações do ISP e diferentes atores envolvidos com as políticas de educação pública no contexto de implementação de projetos conjuntos. A partir dos conceitos de centralidade e com-

patibilidade (Besharov & Smith, 2014), os conflitos são analisados separadamente no nível do campo, das organizações e dos indivíduos.

Os resultados encontrados indicam que os contextos de implementação se apresentam como ambientes institucionais complexos (Greenwood et al., 2011), com elevada fragmentação, dificultando que a centralidade da lógica de mercado, apresentada nas políticas e planos educacionais, possa ser imediatamente verificada nos níveis micro da política. Mais estudos devem ser realizados, considerando a diversidade de atores e de fatores locais, especialmente para verificar o papel das resistências das lógicas profissionais e de Estado às lógicas do mercado.

No contexto de realização dos projetos, foram observadas práticas que buscam aumentar a compatibilidade de lógicas, principalmente nas interações entre profissionais de ISP e gestores educacionais e na forma de escolha e estruturação de projetos por parte do ISP.

METODOLOGIA

Optou-se por olhar as organizações de ISP que atuam na temática de educação, área em que 84% das organizações desse campo atuam (Gife, 2016). Dado que essas organizações apresentam uma diversidade grande de práticas, a pesquisa debruçou-se naquelas que se direcionam para os aspectos de gestão das políticas educacionais, como assessorias de formulação e implementação, formação de corpo técnico e gestor, elaboração de materiais, realização de eventos e pesquisas e desenvolvimento de ferramentas de gestão (planejamento, monitoramento e avaliação).

Para possibilitar o aprofundamento necessário e captar as diferentes lógicas, a pesquisa selecionou três organizações proeminentes do campo. A escolha por essa estratégia não teve o objetivo de produzir estudos de caso ou comparativos e sim a caracterização sobre o fenômeno estudado. Foram realizadas entrevistas iniciais e observação não-participante em alguns eventos para seleção de três organizações: Fundação Lemann, Instituto Natura e Instituto Unibanco.

Em seguida, a partir de análise documental (sites, relatórios e outras publicações das organizações estudadas), foram exploradas as informações gerais, referente às ações e aos programas com foco no fortalecimento da gestão nas políticas públicas educacionais.
A segunda fase de coleta de dados consistiu em entrevistas semiestruturadas com profissionais que mantêm algum tipo de relacionamento com as organizações selecionadas e as atividades de interesse desta pesquisa. O Quadro 1 resume os eventos e sujeitos mobilizados nesta pesquisa.

Quadro 1. Eventos e entrevistas realizados

EVENTOS OBSERVADOS	ENTREVISTAS
Congresso Gife 2016	Profissionais das organizações estudadas
Seminário de Avaliação Itaú Social	Profissionais de outras organizações do ISP
Workshop de Gestão Pública para ISP	Gestores públicos envolvidos em projetos com ISP
Lançamento BISC 2017	Profissional com experiência no MEC e Consed
Seminário de Gestão Educacional I Unibanco	Profissional do Gife
Webinar lançamento plataforma Juntos-Comunitas	Pesquisadores acadêmicos
Webinar Fundação Lemann - BNCC	

Foram realizadas 11 entrevistas com roteiro semiestruturado, blocadas em quatro macrotemas: trajetória; experiências e concepções de política pública; relações interorganizacionais; e espaços reconhecidos. As entrevistas foram realizadas entre outubro de 2016 e fevereiro de 2018, sendo cinco delas de forma presencial, todas em lugares públicos em São Paulo, e seis por conferência telefônica, quando não houve possibilidade de encontro presencial. Todos os entrevistados autorizaram a gravação do áudio das entrevistas para uso exclusivo desta pesquisa, os quais foram transcritos e utilizados na análise.

O processo de análise desses materiais passou por uma sistematização das três organizações estudadas e sua atuação com fortalecimento da gestão nas políticas educacionais, por meio da transcrição, codificação e análise por template (King, 2004), permitiu comparar diferentes visões apresentadas pelos entrevistados e nos materiais analisados, a partir do referencial teórico utilizado. Estas etapas foram suportadas pela utilização do software NVivo®.

As organizações de ISP estudadas

Fundada em 2002 pelo empresário Jorge Paulo Lemann, a Fundação Lemann é uma organização familiar privada sem fins lucrativos. Apresenta-se como desenvolvedora e apoiadora de projetos inovadores em educação, realiza pesquisas para embasar políticas públicas no setor e oferece formação para profissionais da educação e para o aprimoramento de lideranças em diversas áreas. Desde a primeira descrição, são enfatizadas a centralidade da inovação, da pesquisa como insumo para políticas públicas, formação e lideranças.

A Fundação Lemann realiza apoio financeiro, técnico e estratégico para cerca de 50 instituições através de processo seletivo. A organização também disponibiliza, em seu site, um formulário para que as redes públicas de educação possam manifestar interesse em parceria e indicar quais dos projetos disponíveis gostariam de receber gratuitamente. Os projetos oferecidos vão

de formação de professores a aplicativos de apoio à alfabetização.

O Instituto Natura foi criado em 2010 pela empresa do segmento de cosméticos com o mesmo nome, com a perspectiva de que a "educação de qualidade abre horizontes, amplia consciência e gera oportunidades".

Com o foco em educação, os projetos do Instituto Natura atuam em três dimensões: melhoria dos sistemas educacionais, com ações que buscam incorporação de melhores práticas e aperfeiçoamento do sistema de gestão educacional público; inovação em práticas educacionais, através de ferramentas de Tecnologia da Informação e Comunicação (TICs); e mobilização da sociedade para educação. Nesta última frente, o instituto promove ações para articular, conectar e integrar redes de relações que fortaleçam a aprendizagem ao longo de toda a vida, dentro e fora do ambiente escolar.

O Instituto Unibanco foi criado em 1982 pela família Moreira Salles, donos do banco Unibanco que, em 2008, passou por uma fusão e atualmente se chama Itaú Unibanco. O Instituto Unibanco tem como objetivo atuar na educação pública no Brasil, com foco em melhoria de resultados e produção de conhecimento sobre o ensino médio. Suas ações são centradas na elaboração e implementação de soluções de gestão para as redes de ensino e sala de aula, através de uma visão orientada para resultados de aprendizagem e equidade.

As ações e os projetos do Instituto Unibanco são voltados ao Ensino Médio e estruturadas em três frentes: a primeira é Desenvolvimento de Soluções e Implementação, voltada para concepção, desenvolvimento, implementação e avaliação de soluções aplicadas a projetos de gestão educacional; a segunda, Gestão do Conhecimento, direciona se para produção e difusão de conhecimento por meio de pesquisas, estudos e debates focados em soluções baseadas em evidências empíricas e na investigação científica; a terceira, Apoio a Projetos realiza suporte e fomento a iniciativas alinhados aos desafios do ensino médio. As principais ações do instituto são o Programa Jovem de Futuro, o programa de voluntariado Estudar Vale a Pena, a promoção de editais e fomentos e a realização de seminários.

As estratégias que as organizações têm elegido diferem de acordo com seu porte, seus valores e objetivos. A Fundação Lemann tem atuado em duas frentes: uma focada nas secretarias estaduais e municipais oferecendo ferramentas e formações; e outra focada em políticas de âmbito nacional, como a Base Nacional Curricular Comum. O Instituto Natura optou por atuar na gestão em nível municipal, através de ferramenta de gestão como o Conviva e pelo regime de colaboração via Redes de Apoio à Educação. O Instituto Unibanco elegeu o ensino médio e a juventude como focos de atuação de ações com gestores educacionais.

Lógicas institucionais e atuação público-privada nas políticas públicas

Nos trabalhos organizados por Thornton, Ocasio, e Lounsbury (2012) acerca das lógicas institucionais, as instituições aparecem como elementos materiais (estruturas e práticas) e simbólicos (ideias e significados) da vida organizacional, estando presente em múltiplos níveis: micro (indivíduos e organi-

zações), meso (campos organizacionais) e macro (societal).

Os sistemas interinstitucionais influenciam atores individuais e organizacionais a partir de diferentes ordens institucionais (família, religião, Estado, mercado, profissões, corporações e comunidade), moldando a forma como a racionalidade é percebida e experimentada.

As lógicas institucionais representam *frames* de referência que condicionam as escolhas dos atores e ajudam na clarificação acerca dos mecanismos, partes elementares de uma teoria que servem de mediação entre causa e efeito e desdobram-se ao longo do tempo (Davis & Marquis, 2005).

As lógicas preveem significado e identidade aos atores e, como estes circulam em diferentes domínios da vida social, exercendo inclusive múltiplos papéis, estas lógicas frequentemente se sobrepõem. São nestes espaços de sobreposição que os atores manipulam estes recursos materiais e culturais, transformando identidades, organizações ou sociedade (Thornton, Ocasio, & Lounsbury, 2012). As lógicas institucionais tornam-se observáveis nas interações sociais, em que os atores as utilizam, manipulam e reinterpretam.

Muitos estudos têm identificado a interação público-privada na implementação de políticas públicas e suas influências. Os atores de implementação encontram-se imersos em diversos contextos institucionais e produzem uma realidade híbrida que envolve múltiplas, coexistentes e potencialmente conflitantes lógicas institucionais (Thormann, Lieberherr, & Ingold, 2016). Estas lógicas incluem os tipos ideais já identificados na literatura, como a "lógica estatal", enfatizando legalidade, equidade e segurança; a "lógica de mercado", enfocando performance, competição, eficiência e efetividade; ou a "lógica das profissões", enfatizando técnicas e expertise profissional, redes de formação e associação profissional, reputação e conexões pessoais (Scott, 2008).

Ao guiar e limitar os comportamentos dos atores, tanto no nível individual, quanto no nível organizacional, as lógicas institucionais produzem diferentes resultados. Cabe então às pesquisas compreender estas diferentes manifestações e implicações desta complexidade institucional, que nunca está completamente fixada (Besharov & Smith, 2014).

Profissionais do ISP tradicionalmente estão imersos em instituições de mercado, agindo de acordo com valores de performance, eficiência e competitividade. Ao mesmo tempo, têm atuado num cenário de implementação, aproximando-se da lógica do Estado, com suas racionalidades de adequação burocrática. Atuando neste espaço híbrido, irão deparar-se com incompatibilidades que ocorrerão mesmo que os valores estejam compatibilizados em objetivos prescritos em uma política, um programa, projeto ou contrato (Skelter & Smith, 2014; Alves, Nogueira, & Schommer, 2013).

Diante destes conflitos, uma parte da literatura tem identificado que as respostas dos atores de implementação privados estarão condicionadas à sua identidade relacionada à atuação no mercado, levando-os a dar prioridade a estes valores (Thormann, Lieberherr, & Ingold, 2016; Skelter & Smith,

2014)

Neste sentido, Besharov & Smith (2014) destacam nas diferenças as possibilidades explicativas, estabelecendo um modelo de análise que considera a compatibilidade e a centralidade das lógicas institucionais distribuídas nos níveis do campo, das organizações e individualmente.

A compatibilidade define o grau em que as múltiplas lógicas implicam consistência e reforçam ações organizacionais. Já a centralidade é definida como a extensão na qual as lógicas envolvidas são tratadas como igualmente válidas para o funcionamento organizacional.

Quadro 2. *Drivers* para a variação da centralidade e compatibilidade de lógicas institucionais

Nível	**Fatores de influência na compatibilidade**	**Fatores de influência na Centralidade**
Campo	Número de profissionais e instituições e seus relacionamentos	Estrutura do campo
Organizacional	Contratação e socialização	Missão e estratégia Dependência de recursos
Individual	Interdependências Laços com referências no campo	Aderência às lógicas Poder relativo

Fonte: Besharov & Smith, 2014

No nível do campo, a compatibilidade manifesta-se pelo número de instituições profissionais presentes e sua relação. No nível organizacional, práticas de contratação e socialização impactam a compatibilidade das lógicas, assim como definição e ajustamento de objetivos e dependência de recursos. Finalmente os indivíduos que, ainda que submetidos às lógicas do campo e práticas organizacionais, exercem algum nível de agência selecionando, interpretando a atuando com as diferentes lógicas. A atuação destes indivíduos está relacionada com suas conexões intra e extra- organizacionais (Besharov & Smith, 2014).

Já a centralidade se manifesta no nível do campo pelo seu tipo de estruturação. Alguns campos são mais fragmentados, apresentando distintos e descoordenados *clusters*, ou mais centralizados, quando o campo apresenta algum grau de hierarquia que cristaliza demandas unificadas. As organizações podem alterar missões e objetivos para realizarem adequações que reforcem algum *cluster* e aumentem a centralidade.

No nível organizacional, a dependência de recursos aumenta a centralidade na medida em que organizações dependem de um ator particular ou grupo para recursos críticos, mesmo que se oponham a estas lógicas. Os indivíduos aderem de formas diferentes às logicas, dependendo de suas relações sociais e sua posição na organização. Quando esta adesão privilegia uma lógica mais central, eles conseguem incorporá-la de forma mais responsiva na organização; quando

esta adesão é a uma lógica mais fraca é mais difícil essa internalização. A centralidade é maior quando múltiplas lógicas exercem influência similar sobre os indivíduos (Besharov & Smith, 2014).

Políticas educacionais e lógicas profissionais do mercado e do Estado

Na interação entre ISP e políticas educacionais, há a participação mais intensa de três grupos profissionais distintos: da educação, atuando nas escolas; gestores educacionais (secretarias de educação); e profissionais do ISP.

Há diversas entidades representativas dos segmentos dos profissionais da educação, com destaque para a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE). Professores, coordenadores e outros profissionais atuando nas escolas dão prioridade à defesa e valorização dos integrantes da comunidade educacional, com reivindicações voltadas para condições de trabalho e ampliação do financiamento público da educação. Possuem uma forte lógica de Estado, bem como lógica profissional, considerada conservadora e resistente a inovações. A formação de professores no Brasil é considerada desarticulada com práticas de base, sendo muito mais filosófica, com fortes resistências às avaliações que busquem mensurar tanto eficácia e eficiência da gestão, quanto de processos de aprendizado e abordagens mais multidisciplinares e integradoras (Borges, Aquino, & Puentes, 2012).

Os gestores educacionais, representados principalmente pelo Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed), e pela União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), possuem uma lógica predominante de Estado, na medida em que buscam principalmente a pressão e preservação de seus orçamentos. Ao mesmo tempo, tem sido através destas entidades que o ISP tem se aproximado das políticas públicas educacionais. Essa aproximação ocorre tanto como canal de comunicação com as redes educacionais de Estados e municípios, quanto como via de validação da atuação do ISP nas políticas educacionais, dada a legitimidade que essas organizações possuem dentro do campo da educação.

Os profissionais do ISP atuam preponderantemente na lógica de mercado, mas também fazem o esforço de alinhar demandas sociais e públicas nas suas práticas (Alves, Nogueira, & Schommer, 2013). O Grupo de Institutos Fundações e Empresas (Gife) é uma organização reconhecida como importante para promover maior interação do campo do ISP em pautas comuns. Entre suas agendas estratégias, está a nomeada como "Alinhamento com políticas públicas", representando a emergência dessa discussão dentro do campo e a necessidade de os associados trocarem experiências entre si para verificação das práticas que são legitimadas pelos seus pares.

Além dos profissionais de ISP atuando principalmente nos institutos, fundações, e em alguns casos em programas mantidos diretamente pelas empresas, o campo do ISP é conformado pela influência dos mantenedores.

Um campo organizacional consolidado é caracterizado pelo aumento na circulação e troca entre seus atores. Ao analisar a com-

posição dos conselhos das organizações de ISP estudadas, é observado que os conselhos são compostos geralmente pessoas próximas e executivos da empresa mantenedora ou por um grupo de especialistas no tema.

O conselho da Fundação Lemann é inteiramente composto por membros da família e amigos pessoais do seu fundador. O Instituto Natura possui duas instancias: o conselho administrativo, composto por executivos ligados à empresa e executivos de outras fundações e institutos (como diretores-executivos do Instituto Unibanco e Fundação Lemann); o conselho consultivo, composto por especialistas da área de educação e diretores de outras organizações. Enquanto o Instituto Unibanco tem uma presidência e uma diretoria compostas por executivos do Itaú-Unibanco e um conselho formado por pessoas do setor de educação, economistas e pelo executivo da Fundação Itaú Social.

Tanto os gestores educacionais, quanto os profissionais de ISP podem ser considerados comunidades profissionais fluidas (Mendonça & Alves, 2012), em que o processo de profissionalização ocorre por redes informais que acabam preenchendo a lacuna de alguns mecanismos institucionais presentes em categorias profissionais mais estabelecidas, em que a teorização e a disseminação de práticas ocorrem em espaços de formação e atuação profissional bem delimitados, inclusive sujeitos a regulamentação específica.

Há uma forte interação entre gestores educacionais e profissionais de ISP, possibilitando que convivam e explorem diferentes lógicas institucionais, suas inconsistências e seus conflitos internos (Friedland & Alford, 1991). Os profissionais da educação atuam de modo a criar resistências com relação às interações do ISP e dos gestores da educação.

Além destes, há muitos atores no Executivo, Legislativo, Judiciário federal e nos entes subnacionais que participam das políticas educacionais, além de diversos atores da sociedade civil (sindicatos, ISP, ONGs, associações científicas, associações patronais de entidades privadas de educação, entre outros.), destacando a alta fragmentação deste campo (Sena Martins, 2018).

Compatibilidade e centralidade nas organizações estudadas

Características das organizações impactam a compatibilidade de lógicas no campo. Na relação do ISP com gestores educacionais não há entidades profissionais fortes atuando, ao contrário dos profissionais da educação que trabalham diretamente nas escolas e que por vezes têm sindicatos fortes.

Entre ISP e gestores educacionais, a relação é muito mais dependente das redes e trocas informais entre os profissionais. Estas trocam moldam a forma como estes atores utilizam as diferentes lógicas. A compatibilidade também aumenta quando o ISP aporta recursos financeiros e técnicos entre os gestores educacionais. No caso de dependência de recursos, organizações respondem a demandas de grupos, mesmo que se oponham às lógicas que sustentam estas demandas (DiMaggio & Powell, 1983).

Num campo fragmentado, como o das políticas educacionais, a centralidade da lógica

de mercado é buscada pelo ISP a partir da influência sobre missões e objetivos organizacionais (Besharov & Smith, 2014). A missão e as estratégias situam as organizações dentro de um campo ou na interseção de muitos campos. Mais uma vez aqui, a disponibilização de recursos técnicos e financeiros atua como forma de dar mais centralidade às práticas legitimadas pelo mercado, em especial a de colocar como ponto central as avaliações nas políticas de educação.

Observa-se que o ISP utiliza-se da legitimação por persuasão e tradução, que consiste no uso de linguagem e construção de significados como forma de influência. A apropriação de conceitos e valorização de elementos próprios da gestão pública ocorre para buscar aproximação e identificação. Nesta pesquisa, observou-se que o termo gestão é caro tanto para o Poder Público como ao privado, mas que, para o ISP conseguir legitimar-se, é preciso relacionar em seu significado o conceito do "fortalecimento" do setor público. Além de transmitir ideia de valorização do público, este também consiste em afastar as críticas sobre tentativas de sobreposição ou limitação da atuação do Estado por uma lógica mercadológica na gestão.

No primeiro aspecto, centraliza-se a ideia de que as empresas devem contribuir com o fortalecimento das organizações públicas através da articulação e transferência de conhecimento. A principal contribuição do ISP seria repassar conhecimentos e ferramentas de gestão para o setor público, que carece desse conhecimento, enquanto as organizações que estão mais próximas do mundo empresarial têm esse conhecimento ou mais facilidade para acessá-lo.

Consequência dessa visão é a compreensão do setor público como tendo uma fragilidade técnica muito grande, impactando a condução das políticas públicas sob sua responsabilidade. Um relato indicou até que a escolha de atuação com a área de educação no setor público se dá pelo fato de que o corpo técnico é menos qualificado para aspecto de gestão, visto que a maioria da sua composição é de educadores formados em cursos de Pedagogia ou de áreas que desenvolvem de forma restrita conteúdos de gestão. Essa característica fortaleceria a ideia de que o ISP tem uma contribuição significativa a dar neste setor.

A expressão na crença no setor público, na valorização do profissional da área de educação e na qualificação dos serviços públicos é elemento mobilizador para dar mais centralidade à lógica de mercado.

Relatos de resistência do setor público a este movimento foram vistos ao longo da pesquisa, embora este aspecto não tenha sido o foco central do estudo. Há uma percepção do ISP sendo recebido pelo que a organização representa financeiramente, em um primeiro momento, tanto por parte de entrevistados do ISP como pelos fora dele:

> Como prestador de serviços não, mas como um cifrão é muito comum. (...) você chega num lugar e é olhado como dinheiro vivo... é muito comum. Então essa construção da parceria tem que ser realmente... é.... devagarzinho para entender: Ah tá, ele pode contribuir para além do dinheiro, né? (E2)

> Eu sempre acho que é importante ter parceria com instituições privadas. Por exemplo, ISP X tem dinheiro, a gente sabe disso, é uma associação rica. A missão não o lucro, mas... o ISP X é um dos que mais arrecada. E a administração pública tem um orçamento que é limitado, eu acho que tem que fazer parceria sim. (E4)

O ISP tenta deslocar o foco dos recursos financeiros para o acúmulo de recursos técnicos. Houve a recorrente necessidade dos entrevistados do campo em indicar que há um esforço de demostrar que possuem capacidades técnicas e experiências que podem interagir de forma qualificada com as políticas públicas. Nesse ponto, o perfil dos profissionais do ISP, recrutados a partir de experiências anteriores tanto em ONGs como no poder público são evocadas como forma de se legitimar frente aos interlocutores do poder público e da sociedade civil, bem como permitem a estes profissionais lidarem com as diferentes lógicas presentes no campo. Foi observado que os profissionais do ISP ora fazem uso do "chapéu" mais vinculado ao mundo empresarial, ora substituem pelo "chapéu" que mais os aproximam da sociedade civil e do Estado, fazendo uso de certas linguagens, experiências e relacionamentos dependendo da lógica em que buscam mobilizar.

Como critério de seleção de municípios parceiros frequentemente são utilizados indicadores de vulnerabilidade ou de resultados educacionais abaixo da média. Igualmente, a definição de território de atuação por questões pessoais foi mencionada. Foram citados casos em que a localidade de atuação foi escolhida por uma questão de relacionamento dos profissionais do ISP com gestores educacionais, demostrando mais uma vez a importância das redes que se estabeleceram neste nível.

Foi possível identificar que é recorrente a prática de sistematizar ou financiar a produção de conhecimento sobre projetos em educação de algum tema ou demanda identificada, seguindo no desenvolvimento de alternativas para resolução desse problema e, por fim, na implementação das ações desenhadas e no monitoramento dos resultados. Dentro dessa perspectiva, analisou-se que a ação orientada por evidências e dados com o objetivo de atingir impactos e transformação social é recorrente no discurso das organizações do ISP. Esse aspecto é essencial para diferenciar de uma atuação tradicional, vinculada à filantropia, no sentido de ação sem orientação por resultados. Esse resultado é mensurado através de avaliação e na adoção de metas compostas com indicadores, algo que passa a aparecer com mais frequência nos planos educacionais, notadamente no PDE 2007.

Entre as organizações estudadas, considerando os depoimentos coletados, a avaliação por uso de dados apareceu na fala de várias organizações. Entretanto, foi nas falas do Instituto Unibanco que a avaliação econométrica foi mencionada, indicando que, como se trata de um processo muito dispendioso de tempo e recursos, esse modelo de avaliação dificilmente poderia ser realizado pelo setor público, por isso a contribuição do ISP nessa categoria. Há a demonstração por parte do instituto da necessidade de difundir uma cultura de avaliação entre os gestores educacionais, para que façam uso de dados nas suas escolhas e ações e que esse uso seja também pedagógico, não apenas admi-

nistrativo. Entende-se por uso pedagógico quando o gestor utiliza os resultados das avaliações e dos dados sobre o sistema escolar para verificar em que aspectos sua escola está abaixo do rendimento esperado e elabore planos de ação para responder a essa lacuna.

Além do aspecto de avaliação e uso de indicadores, outra característica da atuação do ISP é a busca por "inovação" que traga conteúdo ou ferramentas novas para o campo. Essa seria a grande contribuição do ISP para as políticas públicas, visto que o setor público teria maior dificuldade em promover esse tipo de providência.

Os recursos relacionais e financeiros das organizações do ISP permitem o acesso à produção de conhecimento internacional e nacional através de aproximações com universidades e centros de pesquisa, assim como pela contratação de elaboração de estudos específicos. As organizações do ISP são reconhecidas, tanto por membros do campo como de fora, como aquelas que buscam experiências exitosas e conhecimentos novos, traduzindo-os para uma linguagem mais próxima do público-alvo (no caso, gestores e profissionais da educação), sistematizam-nos através de publicações, materiais de formação e apoio e websites e, por fim, disseminam esse conteúdo através da elaboração de projetos, eventos ou vinculação na mídia.

A Fundação Lemann tem uma das suas áreas dedicadas à pesquisa e produção de conteúdo. Através de pesquisas de experiências e políticas de outros países e no Brasil, a fundação busca melhores propostas e traduz ou adapta para que sejam disseminadas no Brasil. Por sua parte, o Instituto Natura tem uma área focada na realização de pesquisas para a produção de conhecimento nos temas de atuação e sobre os projetos do instituto, envolvendo temas como educação em tempo integral, regime de colaboração e comunidade de aprendizagem. O Instituto Unibanco também possui uma área de pesquisa, chamada Gestão de Conhecimento, que faz pesquisas voltadas para seu principal programa, o Jovem de Futuro. São, portanto, pesquisas mais relacionadas com temas como juventude e ensino médio.

Próximo a essa ideia de contribuição através de pesquisa, o conceito de "piloto" parte do pressuposto de que um projeto precisa passar por um ciclo de validação que comprove sua efetividade para depois ser transferido para o setor público como política pública. Segundo as organizações, o ciclo de desenvolvimento, implementação, monitoramento e avaliação permite conhecer as condições mínimas necessárias para o sucesso do projeto:

> Todos os projetos são pautados com uma lógica de você tentar fazer um piloto, implementar, validar... e colocar em escala para tentar contribuir com a maior quantidade de alunos possíveis e os alunos. (E5)

O piloto é reconhecido no campo do ISP e praticado por organizações de maior porte que têm a possibilidade de investir em avaliação para a validação da metodologia testada. Também foi mencionado o piloto como uma contribuição para inovação de políticas públicas, visto que é possível testar metodologias novas antes de disseminar. As organizações também indicam que, dado seu

alto custo de recursos e políticos, o setor público não tem condições de realizar pilotos, enquanto o ISP tem essa possibilidade por não ter a vinculação obrigatória de oferecer a ação para todos.

Como crítica, essa estratégia acaba limitando as possibilidades de adaptação e mudanças do projeto, visto que as organizações formuladoras procuram manter o projeto conforme testado no piloto, enquanto o setor público apresenta a percepção de que é necessário adaptar com outras ações e contextos presentes dentro de uma rede educacional que, por ser mais ampla, torna também quase impossível isolar apenas uma intervenção das dezenas outras que ocorrem concomitantemente, como o piloto permite fazer.

Compatibilidade e centralidade no nível individual

A forma como os membros das organizações mobilizam múltiplas lógicas é influenciada pelas redes intra e extraorganizacionais de que eles participam. (Besharov & Smith, 2014). Na relação entre ISP e políticas públicas de educação, muitas destas redes foram construídas a partir da aproximação com entidades de gestores educacionais como Consed e Undime:

> Quando a gente começou esse primeiro movimento de transferir, então, teve a fase piloto, teve a avaliação do PB, conclui-se que tinha impacto na aprendizagem. Aí a gente foi na reunião do Consed. (E6)

> Então ao falar com a liderança da Undime e do Consed a gente entende que isso tem mais representatividade, e foi muito importante para a gente ter uma construção desse guia de implementação. (E9)

Por ser composto por secretários de Educação, inclusive na presidência, segundo os entrevistados, o Consed oscila entre mais aberto ou menos aberto à recepção do ISP dependendo de quem está na gestão do conselho. O Consed recentemente foi organizado por grupos de discussão temáticos, sendo composto por uma liderança de algum Estado específico e pelos demais membros que têm atuação mais direta com aquela frente dentro de suas redes.

As organizações do ISP, por sua vez, construíram a estratégia de aproximação desses grupos de acordo com seus focos de atuação. O Instituto Unibanco relatou acompanhar principalmente as discussões sobre ensino médio e gestão escolar, além de buscar oferecer com o Consed seminários e cursos. A Fundação Lemann indicou uma atuação mais próxima do Consed e das Undimes para apoiar as secretarias na implementação do currículo, através de formações e materiais orientadores, como um Guia de Implementação, sendo este último uma demanda do próprio líder da Undime, segundo relato.

O Instituto Natura, mesmo tendo um foco na gestão municipal, tem proximidade com o Consed e a Undime. Sua atuação dá-se através de pesquisas sobre governança e elaboração de ferramentas de gestão que possam apoiar as secretarias de Educação. O Conviva Educação é uma iniciativa nesse sentido, que além do Consed e da Undime, envolve outras organizações do ISP como parceiras, e consiste em uma plataforma que busca apoiar a gestão educacional, principalmente na elaboração dos Planos Municipais de

Educação. Recentemente, o Instituto Natura também apoiou a restruturação de governança do Consed.

A chegada diretamente no líder do Executivo para a construção dessa relação, seja no ministro, governador ou prefeito, foi apresentada como negativa. A justificativa para esse tipo de ação é que dessa forma a decisão da realização da parceria baseia-se em questões políticas que são mais instáveis e acabam sendo conduzidas de forma impositiva, assim como a aprovação de cima para baixo muitas vezes não envolve a validação dos técnicos das secretarias sobre a relevância e qualidade do projeto proposto. Por outro lado, a chegada via secretarias passaria por uma avaliação técnica maior.

Há também estratégias de fomento de redes na ponta, no nível de implementação, com ações que suportem a colaboração dentro do mesmo município ou Estado, articulando experiências entre as secretarias de diferentes localidades. Essa estratégia tem sido fomentada inclusive pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) através do Movimento Colabora, que está alinhado com o objetivo do ISP de ganhar escala e maiores impactos, posto que a rede possibilita ter maior abrangência de atuação.

Foi verificada a adoção de diferentes estratégias para fortalecer as redes colaborativas, buscando aproveitar aquelas existentes entre as secretarias de Educação estaduais e municipais. As organizações de ISP têm se aproximado de associações como o Consed e a Undime para capilarizar alguma ação entre as redes ou então criar instâncias de discussão de pautas colaborativas.

Os relacionamentos entre os membros da rede e seu grau de interdependência afetam seus laços dentro do campo, permitindo que o ISP possa fortalecer ações de coesão entre grupos para aumentar a compatibilidade de lógicas dentro das organizações públicas, mesmo que ainda guardem diversas incompatibilidades com lógicas presentes no campo das políticas educacionais.

Foi identificada a existência de equipes de profissionais do ISP atuando dentro das redes de ensino pública, no nível local. A Fundação Lemann, por exemplo, conta com uma equipe responsável pelo acompanhamento das 21 redes em que atuam, buscando identificar suas necessidades e contribuir com soluções para seus problemas. O Instituto Natura, através da Rede de Apoio à Educação (RAE), atua em formato de polos em três Estados (SP, PA e BA) através de uma coordenação central na sua sede e de articuladores locais. O Instituto Unibanco, via gerência de implementação, coordena as ações nas redes com a presença de pelo menos um gestor local, que atua dentro das secretarias com as quais o instituto tem parceria.

Sobre a ação de ter um funcionário do ISP dentro das secretarias, houve críticas:

> É alguém do Instituto Y, tem um funcionário do Instituto Y, local, alguém do Ceará, que o trabalho do cara é esse. É um funcionário do Instituto Y que está na secretaria, o que é bem criticável. Já vi artigos de que isso é uma consultoria, que a gente põe pessoas dentro da secretaria... enfim... foi a estratégia que o instituto definiu para disseminar, para de repente fazer essa estratégia de saída depois. (E6)

> O Instituto Y ofereceu pagar o salário de uma pessoa em cada secretaria que aderisse para organizar o trabalho, reconhecendo que muitas secretarias não iam conseguir aproveitar o dinheiro público que o governo estava oferecendo pelo governo federal. [...] O instituto falou: Bom, se uma secretaria estadual quiser aproveitar essa oferta do governo federal e não tiver como, a gente passa diretamente para essa secretaria o salário da pessoa. (E9)

CONCLUSÃO

A natureza plural dos ambientes institucionais resulta que as organizações estão sempre buscando suporte externo para lidar com instabilidades e incorporar diferentes incompatibilidades estruturais (Meyer & Rowan, 1977). Os autores que se têm debruçado sobre a análise das lógicas institucionais (Friedland & Alford 1991; Thornton, Ocasio, & Lounsbury, 2012; Besharov & Smith, 2014; Greenwood et al., 2011) passaram a aprofundar-se acerca da prevalência e das implicações resultantes da incorporação destas múltiplas demandas institucionais.

Este trabalho analisou os alinhamentos e os conflitos existentes entre a lógica de mercado, a lógica do Estado e as lógicas profissionais nas interações entre organizações do ISP com atuação na área de educação na estrutura das políticas públicas educacionais, destacando a centralidade e compatibilidade das múltiplas lógicas existentes (Besharov & Smith, 2014). Na interação das ações diretas do ISP nos projetos de fortalecimento da gestão diferenciam-se os profissionais da educação e os gestores educacionais.

O campo do ISP é mais amplo do que o recorte das organizações trabalhando com a temática do fortalecimento da gestão nas políticas educacionais consideradas neste trabalho. No entanto foi possível perceber que já há uma compatibilidade no nível dos tomadores de decisão das políticas de educação, uma vez que lógicas de mercado aparecem de forma incisiva no PDE, enfatizando o papel das avaliações e dos resultados na política. Isto foi observado por outros autores (Coelho, 2002; Bonamino & Sousa, 2012; Saviani, 2007; Simielli, 2008; Camini, 2010) e apontado na introdução como pano de fundo e justificativa para o aprofundamento das análises destas relações nos níveis de implementação e mais recortados da política.

A fragmentação na implementação de políticas educacionais enfraquece a compatibilidade de lógicas presente nos planos nacionais, e as resistências à lógica do mercado tornam-se mais visíveis. A compatibilidade busca encontrar consistências em ambientes influenciados por múltiplas lógicas, sendo reforçadas nas ações organizacionais.

Uma prática do ISP que busca aumentar a compatibilidade é recrutar profissionais que já tenham atuado em outros setores e estejam instrumentalizados para realizar as traduções entre lógicas de forma a lidar melhor com estes conflitos. A interação dos profissionais do ISP com os gestores educacionais contribui para que no nível individual ocorra maior compatibilidade na medida em que os agentes são capazes de lidar com alinhamento de práticas nos contextos de realização dos projetos. Pelo fato de os projetos selecionados pelo ISP focalizarem municípios com piores indicadores, esta es-

tratégia acaba tendo o efeito de aumentar a compatibilidade de lógicas, uma vez que a dependência técnica e de recursos financeiros é maior.

A centralidade implica que uma lógica pode estar incidindo mais do que outra em ambientes institucionais complexos, determinando como as organizações irão se ajustar. Se no nível da formulação e tomada de decisão é possível verificar alguma centralidade da lógica de mercado, no contexto da implementação ainda é difícil tecer conclusões, uma vez que estes contextos se mostram mais fragmentados e diversos.

Uma dimensão importante neste sentido, que não foi explorada em detalhe neste estudo, é o papel dos profissionais da educação e a resistência que podem estar exercendo para impedir o desenrolar da lógica de mercado no contexto da implementação. Estes, assim como outros atores apontados por Sena e Martins (2018), não foram incorporados neste estudo. Diante disso, é possível que futuros estudos aprofundem mais o papel das lógicas profissionais na mediação dos conflitos de lógicas nas políticas educacionais. Uma hipótese a se verificar é que a a relação entre fragmentação do campo e a centralidade de lógicas nas políticas educacionais deve sofrer variações quando considerados os entes subnacionais e sua enorme diversidade, o perfil dos gestores, os profissionais da educação e as práticas adotadas.

REFERÊNCIAS

Alves, M. A., Mendonça, P., & Nogueira, F. A. (Org.) (2006). *Arquitetura institucional de apoio às organizações da sociedade civil no Brasil*. 1ed.São Paulo: PGPC.

Alves, M.A., Nogueira, F; A., & Schommer, P. C. (2013) Profissionalização e Lógicas Institucionais: O Profissional do Investimento Social Privado no Brasil. *Anais do XXXVII Encontro da ANPAD*, Rio de Janeiro. Recuperado de <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/2013_EnANPAD_EOR2358.pdf>.

Besharov, M.L. & Smith, W.K. (2014). Multiple Institutional Logics in Organizations: Explaining Their Varied Nature and Implications. *Academy of Management Review,* 39,364-381. Recuperado de http://dx.doi.org/10.5465/amr.2011.0431

Bode, I. (2013). Processing Institutional Change in Public Service Provision: The Case of the German Hospital Sector. *Public Organization Review* 13:323. Recuperado de https://doi.org/10.1007/s11115-012-0201-z

Bonamino, A. & Sousa, S. Z (2012). Três gerações de avaliação da educação básica no Brasil: Interfaces com o currículo da/na escola. *Educação e Pesquisa*, São Paulo, v. 38, n. 2, p. 373-388. doi: http://dx.doi.org/10.1590/S1517-97022012005000006.

Borges, M. C., Aquino, O. F., & Puentes, R.V (2012, Agosto). Formação de professores no Brasil: história, políticas e perspectivas. *Revista HISTEDBR On-line*, Campinas, SP, 11(42),94-112, ISSN 1676-2584. Recuperado de <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/histedbr/article/view/8639868/7431>. doi: https://doi.org/10.20396/rho.v11i42.8639868.

Lei nº 9.394, de 20 de Dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educa-

ção Nacional. Recuperado de <http://www.planalto. gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm>.

Lei nº 10.172, de 9 de Janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Recuperado de <http://www.planalto. gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10172.htm>.

Lei nº 13.005, de 25 de Junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Recuperado de <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm>.

Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. Recuperado de <http://www. planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6094.htm>.

Camini, L (2010). A política educacional do PDE e do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação,* 26(3)535-550. Recuperado de < https://seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/19797>

Coelho, F. S. (2002). *A Educação Profissional no Brasil entre o Estado e a Sociedade Civil: Evolução, Debate Atual e Experiência Recente.* (Dissertação de Mestrado). Fundação Getúlio Vargas - FGV, São Paulo. Recuperado de: < http://hdl.handle.net/10438/5168>

Deboni, F. (Org.) (2013). *Investimento Social Privado no Brasil: Tendências, desafios e potencialidades*. Brasília: Instituto Sabin.

Deboni, F.(2016). *O sentido público do Investimento Social Privado.* GIFE. Recuperado de <http://gife.org.br/artigo-o-sentido-publico-do-investimento-social-privado/>.

Dimaggio, P. & Powell, W. (1983) The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review*, 48(2)147-160.

GIFE (2014). *Censo GIFE*. Recuperado de < https://sinapse.gife.org.br/download/censo-gife-2014>.

GIFE (2016). *Censo GIFE*. Recuperado de <http://gife.issuelab.org/resource/censo-gife-2016.html>.

Friedland, R. & Alford, R.R. (1991). Bringing society back in: Symbols, practices,and institutional contradictions. In W.W. Powell & P.J. DiMaggio (Eds.), *The new institutionalism in organizational analysis* (pp. 232–266). Chicago: University of Chicago Press.

Greenwood, R., Raynard, M., Kodeih, F., Micelotta, E., & Lounsbury, M. (2011) Institutional Complexity and Organizational Responses, *The Academy of Management Annals*, 5(1)317-371, doi: 10.1080/19416520.2011.590299

Hill M. & Hupe P. (2003) The multi-layer problem in implementation research. *Public Management Review*. 5(4)471–490.

King, N (2004). *Using templates in the thematic analysis of text. Essential Guide to Qualitative Methods in Organizational Research.* London: Sage, 2004. p. 256-270.

Meyer, J. W., & Rowan, B. (1977). Institutionalized organizations: Formal structures as

myth and ceremony. *American Journal of Sociology*, 83(2)340–363.

Modesto, A (2016). *O Investimento Social Privado e os projetos na área da saúde.* Recuperado de <http://comunitas.org/juntos/publicacao/o-investimento-social-privado-e--os-projetos-na-area-da -saude>.

Nogueira, F. A. & Schommer, P. C. (2009). Quinze anos de Investimento Social Privado no Brasil: Conceito e práticas em construção. *ENANPAD - Encontro Científico de Administração da ANPAD*, 33. Anais.. São Paulo, ANPAD.

Saviani, D. (2007). *O ensino de resultados.* Folha de S. Paulo, São Paulo, 29 abr. 2007.

Scott, W. R. (1983). The Organization of Environments: Network, Cultural and Historical Elements. in: *Organizational Environment: Ritual and Rationality,* edited by John W. Meyer and W. Richard Scott. Beverly Hills, California: Sage

Sena Martins, P. (2014). A política das políticas educacionais e seus atores. *Jornal de Políticas Educacionais*, [S.l.], jun. 2014. ISSN 1981-1969. Recuperado de <https://revistas.ufpr.br/jpe/article/view/35739/24018>. doi: http://dx.doi.org/10.5380/jpe.v8i15.35739.

Silva, A. L., Andrade, S. (2016). *O alinhamento do Investimento Social Privado às políticas públicas. Gife: pelo impacto do desenvolvimento social.* Recuperado de <http://GIFE.org.br/o-alinhamento-do-investimento--social-privado-as-politicas-publicas/>.

Simielli, L. E. R. (2008). *Coalizões em educação no Brasil: A pluralização da Sociedade Civil na luta pela melhoria da educação pública.* (Dissertação de Mestrado). Fundação Getúlio Vargas - FGV, São Paulo.

Thomann, E., Lieberherr, E., & Ingold, K. (2016) Torn between state and market: Private policy implementation and conflicting institutional logics. *Policy and Society*, 35(1)57-69, doi: 10.1016/j.polsoc.2015.12.001

Thornton, P. H. & Ocasio, W. (2008). Institutional logics. In: Greenwood, R.; Oliver, C.; Sahlin, K.; Suddaby; R. (Orgs.). *The Sage Handbook of Organizational Institutionalism*. London: Sage.

CONCENTRAÇÃO E DEPENDÊNCIA DAS TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS NOS MUNICÍPIOS DO PARÁ

CONCENTRATION AND DEPENDENCE OF CONSTITUTIONAL TRANSFERS IN THE MUNICIPALITIES OF PARÁ.

CONCENTRACIÓN Y DEPENDENCIA DE TRANSFERENCIAS CONSTITUCIONALES EN LOS MUNICIPIOS DE PARÁ.

RESUMO

Esta pesquisa aborda o tema transferências de receitas intergovernamentais e orienta-se pelo seguinte: em que medida as transferências de recursos entre os entes federados cumpre o seu objetivo de equalização de disparidades regionais? O objetivo deste artigo foi investigar a desigualdade na distribuição de recursos por meio das transferências constitucionais aos municípios do Pará, Brasil. A pesquisa está sustentada na teoria das finanças públicas, notadamente na teoria da repartição de receitas tributárias entre entes federados. Parte-se da hipótese de existência de concentração das transferências intergovernamentais nos municípios paraenses, especificamente do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e a distribuição das cotas-partes do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (cota-parte do ICMS). Para testar a hipótese, foram usados índice T de Theil e coeficiente de Gini para os municípios do Estado entre 2010 e 2016. Os resultados demonstraram que há concentração de recursos em um grupo restrito de municípios com as cotas-parte do ICMS. Por outro lado, existe maior dispersão na distribuição do FPM. Tal situação deve-se pelo fato de o ICMS ter grande peso sobre municípios com maior valor adicionado fiscal, enquanto que o FPM possui critérios que favorecem melhor distribuição. Entretanto existe ainda uma forte dependência dos municípios paraenses em relação à distribuição destes recursos, o que requer uma gestão mais eficiente dos governos municipais para melhor utilizar os recursos disponíveis.

PALAVRAS-CHAVE: FPM, ICMS, Gini, desenvolvimento, impostos.

Marcos Rodrigues[1]
marcos.rodrigues.adm@gmail.com
ORCID: http://orcid.org/0000-0003-3879-6115

David Costa Correia Silva[1]
davidcorreiasilva@hotmail.com
ORCID: http://orcid.org/0000-0001-6061-6665

1. Universidade Federal Rural da Amazônia (UFRA)

Submetido 22-05-2019. Aprovado 16-01-2020

Avaliado pelo processo de *double blind review*

DOI: http://dx.doi.org/10.12660/cgpc.v25n80.79256

Esta obra está submetida a uma licença Creative Commons

ABSTRACT

This study addresses the intergovernmental financial resources transfers and is guided by the following research problem: are the resource transfers between federated entities meeting their goal of equalizing regional disparities? This research aimed to investigate the inequality of distribuition of the constitutional financial resources to municipalities in Pará state, Brazil. The research is based on the theory of public finances, notably on the theory of tax revenue sharing between federated entities. The hypothesis stablished assumes that there is concentration of the constitutional financial transfers in the municipalities of Pará, specifically the Municipal Participation Fund (FPM) and the distribution of the the Tax on the Circulation of Goods and Services (ICMS). To test this hypothesis, the Theil's T index and the Gini coefficient were used for the municipalities of Pará between 2010 and 2016. The results showed that there is a concentration of resources in a restricted group of municipalities for the resources of ICMS, on the other hand, there is greater dispersion in FPM distribution. This occurs because the ICMS has great weight on municipalities with higher fiscal added value, while the FPM criteria are favorable to better distribute resources. However, there is still a strong dependence on municipalities to the distribution of these resources, which requires a more efficient management of municipal governments to make better use of available resources.

KEYWORDS: *FPM, ICMS, Gini index, development, taxes.*

RESUMEN

Este estudio aborda las transferencias de recursos financieros intergubernamentales y se guía por el siguiente problema de investigación: ¿las transferencias de recursos entre entidades federadas cumplen su objetivo de igualar las disparidades regionales? Esta investigación tuvo como objetivo investigar la desigualdad en la distribución de los recursos financieros constitucionales a los municipios del estado de Pará, Brasil. La investigación se basa en la teoría de las finanzas públicas, especialmente en la teoría de la distribución de los ingresos fiscales entre las entidades federadas. La hipótesis establecida supone que hay una concentración de las transferencias financieras constitucionales en los municipios de Pará, específicamente el Fondo de Participación Municipal (FPM) y la distribución del Impuesto sobre la Circulación de Bienes y Servicios (ICMS). Para probar esta hipótesis, se utilizaron el índice T de Theil y el coeficiente de Gini para los municipios de Pará entre 2010 y 2016. Los resultados mostraron que existe una concentración de recursos en un grupo restringido de municipios para los recursos de ICMS, por otro lado Por otro lado, hay una mayor dispersión en la distribución de FPM. Esto ocurre porque el ICMS tiene un gran peso en los municipios con mayor valor agregado fiscal, mientras que los criterios de FPM son favorables para distribuir mejor los recursos. Sin embargo, aún existe una fuerte dependencia de los municipios para la distribución de estos recursos, lo que requiere una administración más eficiente de los gobiernos municipales para hacer un mejor uso de los recursos disponibles.

PALABRAS CHAVES: *FPM, ICMS, Índice de Gini, desarrollo, impuestos*

INTRODUÇÃO

Em um contexto de déficit fiscal e contingenciamento de recursos pelo governo em suas diversas esferas (nacional, estadual, distrital e municipal), cabe aos entes federativos compreender as necessidades de recursos de cada membro e efetuar as repartições previstas com base em critérios que priorizem a liquidez, a manutenção do serviço público e a promoção ao desenvolvimento regional.

Entretanto, a partir da Constituição de 1988, restou aos municípios uma menor capacidade de captação de recursos por meio da arrecadação própria, à medida que os principais impostos são de responsabilidade dos governos federal e estaduais (Carvalho, Oliveira, & Carvalho, 2007). Neste ambiente institucional, as transferências constitucionais acabam ganhando destaque e dentre elas cita-se o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), Fundo de Compensação pela Exportação de Produtos Industrializados (FPEX), a cota-parte do ICMS, entre outros (Farina, Gouvêa, & Varela, 2008).

Tais transferências são tão essenciais quanto

legais, haja vista que em muitos casos elas passam a ser a maior parcela do orçamento municipal para investir em bens públicos para a população (M. Soares, Gomes, & Toledo Filho, 2011). Tal divisão possui o interesse de reduzir as desigualdades regionais transferindo recursos financeiros de regiões mais ricas para as pobres. Portanto existe a necessidade de os critérios de divisão serem sensíveis às necessidades regionais no momento da repartição, não apenas buscando uma homogeneidade na distribuição, mas propiciando meios para que as ações locais melhore as condições de vida da população. No Estado do Pará, as diferenças regionais são marcantes, sendo necessário o estudo aprofundado sobre como os recursos são alocados para os governos municipais.

Esta pesquisa aborda o tema transferências de receitas intergovernamentais e orienta-se pelo seguinte: em que medida as transferências de recursos entre os entes federados cumpre o seu objetivo de equalização de disparidades regionais? Para responder a este questionamento, o trabalho teve como objetivo investigar a desigualdade da distribuição do FPM e a Cota de ICMS nos municípios do Estado do Pará entre 2010 e 2016. A pesquisa está sustentada na teoria da finanças públicas, notadamente na da repartição de receitas tributárias entre entes federados.

Para cumprir o objetivo dessa pesquisa, o artigo está divido em cinco seções a contar desta introdução. A seção a seguir tratará das transferências constitucionais depois da Constituição de 1988, destacando o repasse do FPM, assim como a composição do ICMS no Pará, os quais são objetos de estudo deste trabalho. Em seguida, é apresentada a metodologia de cálculo das desigualdades, a saber o índice de Gini e o índice de Theil. Na quarta seção são apresentados os resultados alcançados nessa pesquisa e feita a relação com outros trabalhos. Ao final são apresentadas as considerações finais

TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS NO BRASIL APÓS A CONSTITUIÇÃO DE 1988

Transferências intergovernamentais: o FPM no Brasil

As transferências intergovernamentais referem-se aos repasses financeiros constitucionais e legais com objetivos de estabelecer um equilíbrio inter-regional à realização de um investimento ou manutenção de um serviço público. As transferências podem ser discricionárias ou voluntárias (Gomes, 2007; Neto & Simonassi, 2013). As primeiras estão ligadas à Constituição, assim estão livres e seguem as necessidades e a negociação entre os governos. Enquanto as voluntárias requerem alguma negociação e, em geral, servem para atender a objetivos específicos. Segundo Mendes, Miranda e Cosio (2008, p.17), o FPM é um tipo de transferência incondicional, redistributiva e obrigatória. São transferências obrigatórias porque seus repasses estão estabelecidos na Constituição; são incondicionais, pois sua aplicação não está vinculada a nenhum fim específico e isso significa que os entes beneficiários podem utilizar os recursos para os fins de sua preferência; ademais, esses repasses ganham a alcunha de redistributivos em virtude dos critérios de repartição dos recursos entre os governos subnacionais serem definidos por fórmulas, dividindo-se os recursos não se considerando o local onde o tributo

foi arrecadado. "É o tipo de transferência mais utilizado para a finalidade de redistribuição regional ou redução de hiato fiscal" (Mendes, Miranda, & Cosio, 2008).

Assim, o formato de distribuição do FPM de um lado aumenta a autonomia do governo receptor e de outro os entes que recebem os recursos ficam com baixa *accountability* (capacidade de prestar contas), na medida em que as populações dos Estados e municípios desvinculam a origem dos recursos do esforço tributário próprio. Os repasses têm a incumbência de reduzir os hiatos de recursos financeiros das regiões mais pobres do país, o que em muitos casos torna-se uma transferência de renda de uma área mais dinâmica para outra região que não consegue se desenvolver. A respeito da complexidade das diferenças regionais, Rezende (2010) salienta que as mudanças instituídas em 1988 detinham a preocupação com o equilíbrio federativo. Existindo dessa forma uma dualidade entre o mérito individual e o compromisso federativo, notadamente a união federativa tem sobressaído, cabendo, contudo, verificar se essa decisão tem sido eficiente.

Os valores do FPM provêm da arrecadação total do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI). São descontados os valores das restituições e dos incentivos fiscais. A diferença é que a alíquota é um pouco superior; um ponto percentual a mais que o FPE, totalizando o valor líquido de 22,5% que é distribuído aos municípios (Quadro 1).

Quadro 1: Distribuição do IR e do IPI

Imposto	Fundo					
	*FPE**	*FPM**	*FNE*	*FNO*	*FCO*	*FEX***
IR	21,5%	22,5%	1,8%	0,6%	0,6%	-
IPI	21,5%	22,5%	1,8%	0,6%	0,6%	10,0%

Fonte: BRASIL (2005)

* 15% são destinados ao Fundef

** Cada Estado deve entregar 25% do valor recebido aos respectivos municípios, conforme a Constituição Federal.

A distribuição do FPM é determinada pelo Código Tributário Nacional, Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 (BRASIL, 2013), o qual reparte o valor total do fundo aos municípios em três subcategorias: capitais, municípios do interior e municípios de reserva (municípios do interior com mais de 156.216 habitantes, como se observa na Figura 1.

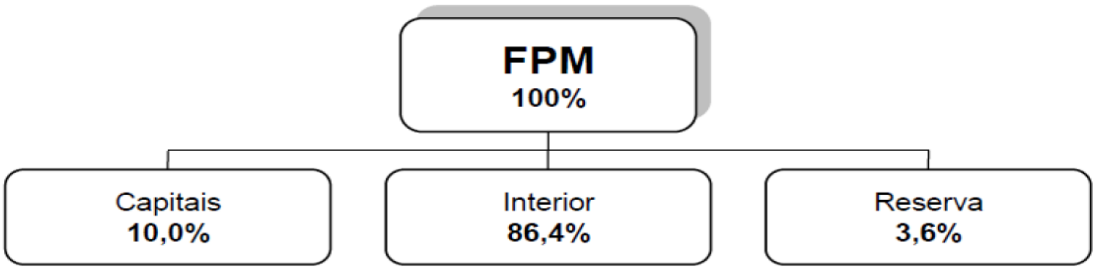


Figura 1: **Distribuição do FPM**

Fonte: BRASIL (2013).

A Figura 1 traz um organograma da distribuição do valor líquido do FPM: 10% são distribuídos entre as capitais; 86,4% entre os municípios do interior; e os demais 3,6% são partilhados entre os municípios de reserva, seguindo o Decreto-Lei nº 1.881, de 27 de agosto de 1981.

O cálculo do FPM é realizado tendo por fundamento os coeficientes de participação divulgados anualmente pelo Tribunal de Contas da União (TCU), tais coeficientes são calculados com base no levantamento do número de habitantes de cada município provido pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) que informa ao TCU, que após análise dessas informações, estabelece o coeficiente individual de participação para cada unidade municipal, com base no disposto no Decreto-Lei nº 1.881/81. Na Tabela 1 é possível verificar o coeficiente de participação dos municípios do interior com base na faixa de habitantes.

Tabela 1: Coeficiente de participação dos municípios do interior

Faixa de habitantes	Coeficiente
Até 10.188	0.6
De 10.189 a 13.584	0.8
De 13.585 a 16.980	1
De 16.981 a 23.772	1.2
De 23.773 a 30.564	1.4
De 30.565 a 37.356	1.6
De 37.357 a 44.148	1.8
De 44.149 a 50.940	2
De 50.941 a 61.128	2.2
De 61.129 a 71.316	2.4
De 71.317 a 81.504	2.6
De 81.505 a 91.692	2.8
De 91.693 a 101.880	3
De 101.881 a 115.464	3.2
De 115.465 a 129.048	3.4
De 129.049 a 142.632	3.6
De 142.633 a 156.216	3.8
Além de 156.216	4

Fonte: BRASIL (2005).

Pela Tabela 1 observa-se que foram definidas 16 faixas populacionais, cabendo a cada uma delas um coeficiente. A cada faixa de população, esse coeficiente sobe em 0,2 pontos, sendo o mínimo de 0,6, o qual é válido para municípios com até 10.188 habitantes; e o coeficiente máximo, de 4,0, destinado aos municípios do interior com mais de 156.216 habitantes. A distribuição do valor do FPM é regional, como é observado na Figura 2.

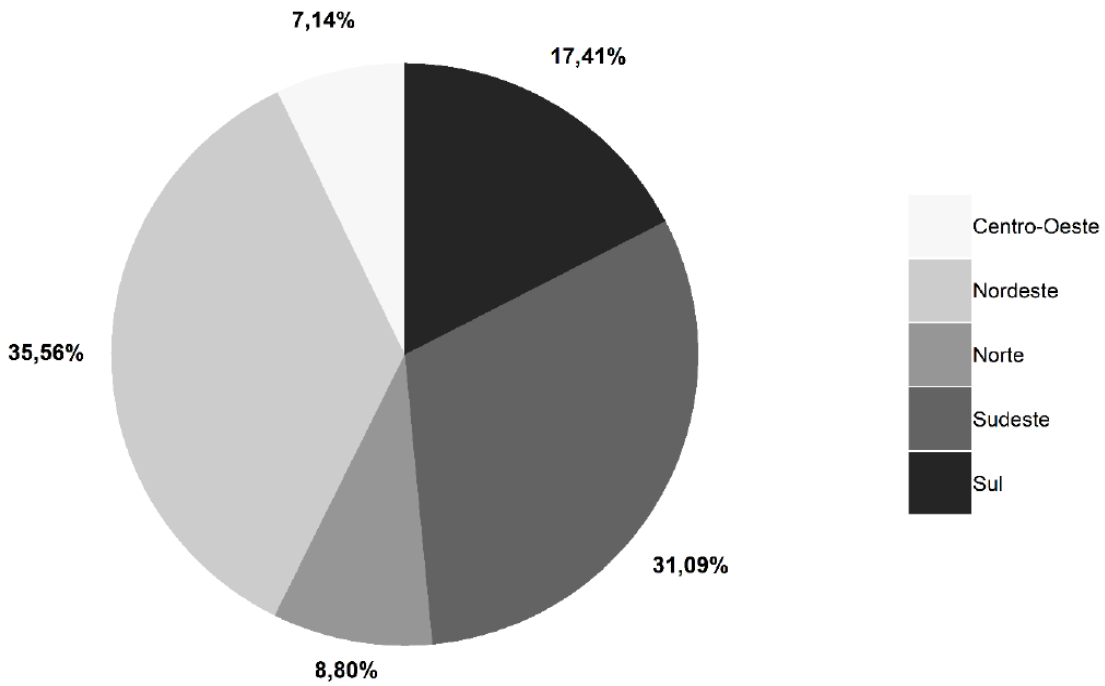


Figura 2: **Distribuição do FPM por região brasileira – 2015**

Fonte: SIAFI (2015).

Pelo gráfico da Figura 2, o valor total do FPM é distribuído da seguinte maneira: 35,22% são destinados aos municípios da Região Nordeste; 31,22%, aos municípios da Região Sudeste; 17,61% para aos municípios do Sul; 8,52% aos da Região Norte; e 7,43% ao Centro-Oeste. Verifica-se, assim, que municípios de Estados distintos situados na mesma faixa populacional terão o mesmo coeficiente, mas não receberão o mesmo valor do FPM, porque o percentual de participação em cada Estado é diferente (BRASIL, 2013).

O valor da cota do FPM de cada município é calculado pelo Banco do Brasil, após receber da Secretaria do Tesouro o valor total do FPM a ser distribuído. Como foi destacado anteriormente, o valor total do FPM correspondente a 22,5% da arrecadação da receita líquida do IR e IPI, sendo distribuído entre os municípios, aplicando-se os coeficientes individuais estabelecidos pelo TCU. Para o cálculo do FPM dos municípios do interior, tem-se (equação 1 e 2):

$$FPM_k = 0{,}864 \,.\, FPM_{Total} . \beta_k \quad (1)$$

$$FPM_j^k = \frac{FPM_k . \lambda_j^k}{Somatório\ dos\ Coeficientes\ dos\ Municípios\ do\ Estado\ k} \quad (2)$$

Onde:

FPM_k = é o valor da cota do FPM a ser distribuída com os municípios do Estado *k*;

FPM_{Total} = é o valor total a ser transferido, fornecido pela Secretaria do Tesouro Nacional;

β_k = é o percentual de participação do Estado *k;*

FPM_j^k= é o valor da cota do Município *j*, do Estado *k*;

λ_j^k = é o coeficiente individual do Município *j* do Estado *k;*

Para a determinação do valor do FPM repassado aos Municípios da Reserva (Equação 3) é preciso observar duas considerações: 1) ser município do interior com mais de 156.216 habitantes; e 2) verificar o valor da cota do município de acordo com o Decreto-Lei nº 1.881/81.

$$FPM_i = \frac{\varphi_i 0{,}036 . FPM_{Total}}{Somatório\ dos\ Coeficientes\ dos\ Municípios\ da\ Reserva} \quad (3)$$

Onde:

FPM_i = é o valor da cota do município *i*;

φ_i = é o coeficiente individual do município *i;*

FPM_{Total} = é o valor total a ser transferido, fornecido pela Secretaria do Tesouro Nacional;

O cálculo do FPM distribuído às capitais é dado pela Equação 4.

$$FPM_i = \frac{\gamma_i 0{,}10 . FPM_{Total}}{Somatório\ dos\ Coeficientes\ das\ Capitais} \quad (4)$$

Onde:

FPM_i = é o valor da cota da capital *i*;

γ_i = é o coeficiente individual da cota da capital *i;*

FPM_{Total} = é o valor total a ser transferido, fornecido pela Secretaria do Tesouro Nacional;

Para saber a cota de cada município, é preciso primeiro calcular a participação do Estado a que ele pertence, dividir pelo somatório dos coeficientes do respectivo Estado e multiplicar pelo coeficiente do município. O total de recursos obtidos portanto é relacionado aos respectivos coeficientes que por sua vez têm relação com critérios como a população e a renda per capita. Consequentemente, Estados mais populosos, com maior número de municípios, tendem a obter mais recursos do FPM (Tabela 2).

Tabela 2: Comparativo de FPM por Estado e FPM per capita – 2015

Estado	Total de recursos	Número de municípios	População	FPM per capita
Acre	R$363.394.244,01	22	803513	R$452,26
Alagoas	R$1.627.617.796,07	102	3340932	R$487,17
Amapá	R$1.047.827.153,04	16	766679	R$1.366,71
Amazonas	R$267.124.741,94	62	3938336	R$67,83
Bahia	R$6.367.109.632,55	417	15203334	R$418,80
Ceará	R$3.391.921.058,78	184	8904459	R$380,92
Distrito Federal	R$115.538.816,17	1	2914830	R$39,64
Espírito Santo	R$1.184.145.355,76	78	3929911	R$301,32
Goiás	R$2.506.774.807,85	246	6610681	R$379,20
Maranhão	R$2.837.853.832,39	217	6904241	R$411,03
Mato Grosso	R$1.247.167.069,88	141	3265486	R$381,92
Mato Grosso do Sul	R$1.015.202.875,74	79	2651235	R$382,92
Minas Gerais	R$8.962.833.643,75	853	20869101	R$429,48
Pará	R$2.449.457.731,46	144	8175113	R$299,62
Paraíba	R$2.208.956.676,58	223	3972202	R$556,10
Paraná	R$4.618.692.314,10	399	11163018	R$413,75
Pernambuco	R$3.361.261.853,12	185	9345173	R$359,68
Piauí	R$1.812.708.754,54	224	3204028	R$565,76
Rio de Janeiro	R$2.010.962.155,44	92	16550024	R$121,51
Rio Grande do Norte	R$1.692.155.261,09	167	3442175	R$491,59
Rio Grande do Sul	R$4.625.155.392,00	497	11247972	R$411,20
Rondônia	R$579.744.497,60	52	1768204	R$327,87
Roraima	R$339.138.350,88	15	505665	R$670,68
Santa Catarina	R$2.667.749.558,68	295	6819190	R$391,21
São Paulo	R$9.107.467.452,90	645	44396484	R$205,14
Sergipe	R$1.019.796.688,66	75	2242937	R$454,67
Tocantins	R$971.223.138,02	139	1515126	R$641,02
Total	R$68.398.980.853,00	5570	204.450.049	R$334,55

Fonte: SIAFI (SIAFI, 2015); IBGE (2019).

O Decreto-Lei nº 1.881/81 destina 3,6% do FPM total para distribuição aos municípios de coeficiente igual a 4,0 (mais de 156.216 hab.) e, nos termos da Lei Complementar n.º 91/97, os municípios com coeficiente 3,8, conforme os coeficientes individuais da tabela abaixo. O cálculo da participação de cada município é realizado dividindo-se o total do FPM do Decreto-Lei pelo somatório dos coeficientes (320,0) e multiplicando-se o resultado pelo coeficiente do município. São distribuídos para as capitais 10% do FPM total. Para o cálculo da cota individual, multiplica-se este valor pelo coeficiente de cada capital, dividindo-se o resultado pela soma dos coeficientes (118,8).

Transferências intergovernamentais: o ICMS no Pará.

No Estado do Pará, a transferência da cota-parte de ICMS a cada município é regida pela Lei estadual nº 5.645, de 11 de janeiro de 1991, e segue a Constituição Federal (Artigo 158, IV), que reserva 25% da arrecadação do imposto pelos Estados aos municípios sendo este valor dividido em:

> I - três quartos, no mínimo, na proporção do valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços, realizadas em seus territórios;
>
> II - até um quarto, de acordo com o que dispuser lei estadual ou, no caso dos Territórios, lei federal.

O Estado legisla, portanto, sobre o 1/4 restante. No caso do Pará, em 2012 entrou em vigor a Lei nº 7.638 que estabelece o critério ecológico como um dos mecanismos de divisão dos recursos do ICMS. Em 2012, o critério iniciou com 2% e foi elevado em 2% ao ano até 2015, quando chegou a 8%, sendo seu índice atual. O Quadro 2 contém a evolução critérios desenvolvidos para o Estado do Pará após a Lei nº 7.638. O critério ecológico contempla a destinação de parte dos recursos para municípios que detenham em seu território unidades de conservação e/ou outras áreas protegidas e o índice de cada município é determinado anualmente conforme mudanças nas áreas protegidas.

Quadro 2: Critérios de divisão da cota-parte do ICMS aos municípios no Estado do Pará

Critério	2011	2012	2013	2014	2015
Valor adicional fiscal	75%	75%	75%	75%	75%
Proporção da população municipal	5%	5%	5%	5%	5%
Proporção da área municipal	5%	5%	5%	5%	5%
Igualitário	15%	13%	11%	9%	7%
Ambiental	0%	2%	4%	6%	8%
Total	100%	100%	100%	100%	100%

Fonte: Anexo – Lei nº 7.638/2012.

O estabelecimento de critérios adicionais para a distribuição do ICMS pode contribuir para reduzir eventuais desigualdades. Silva, Santos, & Cavalcante (2017) observaram esta contribuição para o Estado de Sergipe, o qual ainda não possui critérios sociais ou ambientais para o rateio do ICMS aos municípios. Segundo os autores, com a adoção de critérios de emprego, educação e saúde, haveria uma mudança na distribuição: metade dos municípios passariam a receber mais do que recebem hoje e em alguns casos municípios que detêm menor parcela passariam a configurar entre os que mais recebem.

Para promover uma distribuição mais justa dos recursos do ICMS aos municípios, os Estados desenvolvem metodologias diferentes de distribuição. Nogueira (2012) analisou as mudanças que ocorreram na distribuição do ICMS no Ceará a partir de 2009 quando houve mudanças nestes critérios. O autor observou que houve melhor equidade na distribuição dos recursos entre os municípios, sendo que a metodologia contribuiu positivamente para municípios com menores arrecadações anteriormente, podendo tais recursos serem empregados para o desenvolvimento regional e humano.

METODOLOGIA

Dados

Para analisar a distribuição das transferências do ICMS e do FPM para os municípios no Pará, foram levantados dados entre os anos de 2010 e 2016 (FINBRA, 2019), conforme a existência de informação na base de dados. A população dos municípios foi levantada para realizar comparativo da distribuição per capita dos recursos por ano e o Produto Interno Bruto (PIB) para realizar comparativo da participação dos recursos sobre a produção de bens e serviços (IBGE, 2019). Todos os valores financeiros para fins de comparação foram atualizados para dezembro de 2018 por meio do IGP-DI.

Análises de concentração

Para mensurar o grau de equidade na distribuição dos recursos do ICMS e do FPM nas transferências aos municípios, foram utilizados três métodos quantitativos: o coeficiente de variação (CV); o coeficiente de Gini; e o T de Theil. O CV (Equação 5) é dado pela razão entre o desvio padrão (S) em relação à média ($\overline{X}$), frequentemente expresso em percentual e demonstrando a magnitude de dispersão dos dados em relação à média.

$$CV = \frac{S}{\overline{X}} \qquad 5)$$

Outra medida de dispersão utilizada é o coeficiente de Gini, que varia entre zero (distribuição perfeita, em que todos obtêm a mesma renda) e um (situação oposta, na qual um único agente detém toda a renda e os demais não têm nada). O coeficiente de Gini é baseado na curva de Lorenz e representa a proporção de dispersão em relação à curva de igualdade e está descrito na Equação 6 (Cowell, 2011).

$$G = \frac{1}{2n^2\overline{y}} \sum_{i=1}^{n} \sum_{j=1}^{n} |y_i - y_j| \qquad 6)$$

y_i= renda (FPM ou recurso do ICMS) obtida pelo indivíduo i; i = 1, 2, ..., n.

O índice T de Theil vem sendo utilizado para mensurar distribuição de pobreza no Brasil (Moreira, Braga, Carvalho, Lima, & Silva, 2009; A. P. Soares, Jacobi, Zanini, & Sou-

za, 2016). Com o índice de Theil é possível, mantendo a redundância obtida, analisar qual o percentual da população sem renda se toda a renda fosse igualmente distribuída entre os demais. Sendo um índice que varia entre zero e um, a interpretação é análoga ao coeficiente de Gini; ou seja, quanto mais próximo de zero, mais igualitária é a distribuição; e, quanto mais próximo de um, maior a tendência de poucos agentes concentrarem a maior parte da renda. O cálculo da redundância está descrito na Equação 7 (Cowell, 2011) e o índice T de Theil na Equação 8. O limite para a redundância é dado pelo logaritmo natural do total de indivíduos.

$$R = \sum_{i=1}^{n} s_i \ln n s_i \qquad 7)$$

s_i= participação relativa do indivíduo i na renda total (FPM ou recurso do ICMS); i = 1, 2, ..., n.

$$T = 1 - e^{-R} \qquad 8)$$

Se os municípios apresentarem o coeficiente de Gini e T de Theil elevado (próximo a um), demonstra-se então uma tendência à concentração de recursos em um grupo restrito de municípios. Caso próximo de zero, ficará evidente uma distribuição quase igualitária dos recursos entre os municípios. Caso apresente dispersão elevada, demonstra-se um desvio padrão elevado em relação à média. Em uma situação igualitária, todos os municípios recebem uma parcela igual do recurso (média) e o coeficiente de variação é zero. A análise conjunta dos diferentes métodos (independentes entre si) permite confirmar a tendência de concentração ou distribuição dos recursos das transferências constitucionais.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

Cota-parte do ICMS

A partir dos dados coletados, foi possível calcular a distribuição dos recursos do ICMS e do FPM nos municípios do Pará e verificar se esta distribuição é próxima da homogeneidade ou se existe uma heterogeneidade que favoreça a destinação de recursos para municípios menos desenvolvidos. Para os recursos do ICMS (Tabela 3) existe uma tendência de concentração dos recursos. O coeficiente de Gini, embora com redução no ano de 2010, manteve-se em um patamar elevado em todos os anos (entre 0,700 e 0,735).

Tabela 3: Grau de distribuição do ICMS no Estado do Pará – 2010 a 2016

Medidas de dispersão	Anos 2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Coeficiente de Gini	0,712	0,724	0,735	0,713	0,720	0,714	0,700
T de Theil	0,734	0,742	0,753	0,750	0,745	0,725	0,685
C.V.	295,6%	293,2%	296,0%	320,1%	308,2%	283,0%	250,6%
Número de municípios	129	111	94	127	118	107	101
ICMS per capita (média) – R$	304,95	344,43	325,15	326,93	324,65	308,96	317,50

O mesmo ocorre quando se verifica o T de Theil (entre 0,685 e 0,753). Embora com uma redução no ano de 2016, a concentração de recursos em um grupo de municípios é evidente. O coeficiente de variação extremamente elevado (maior que 250% em todos os anos) comprova a dispersão existente entre os recursos dos municípios, havendo um grupo que possui um repasse de ICMS mais elevado e um grupo com um recurso mínimo.

Como observado anteriormente, a divisão do ICMS para os municípios do Pará mostrou forte concentração neste estudo. Essa concentração decorre principalmente da parcela constitucional (75%) que os municípios devem receber em relação a sua participação fiscal. Ou seja, municípios que possuem maior nível de atividades capazes de arrecadar impostos também irão ser beneficiados com maior recebimento de repasse de ICMS. Entretanto algumas atividades podem provocar uma grande concentração regional, como o caso da mineração na região de Carajás, que em 2016, com sete municípios, concentrou cerca de 20% das transferências do ICMS. Entretanto como apontado por Soares, Gomes, & Toledo Filho (2011), embora a repartição do ICMS não crie mecanismos para uma divisão mais justa, seus recursos são essenciais para os orçamentos municipais, principalmente nos menores municípios.

A margem de 25% disponível para o Estado criar critérios de divisão pode ser a alternativa para reduzir a desigualdade na distribuição, transferindo recursos para municípios com menor grau de desenvolvimento e capacidade de gerar atividades que propiciem maior arrecadação de tributos e consequentemente elevem a participação do ICMS no município. O Pará optou por alterar seus critérios, reduzindo a distribuição igualitária para outros novos critérios sociais e ambientais. Outros estudos já verificaram que estes critérios permitem melhor distribuição dos recursos com base em indicadores que verifiquem a necessidade dos municípios (Nogueira, 2012; Silva et al., 2017).

A divisão per capita dos recursos permite comparar quanto cada município receberia caso a divisão fosse somente por critérios populacionais. Naturalmente, municípios com atividades com grande geração de impostos e com populações menores terão maior recurso per capita. Em 2016, embora a média estadual tenha sido de R$ 317,50, municípios como Canaã dos Carajás (R$ 1.475,13) e Parauapebas (R$ 1.207,97), onde predomina a mineração, e Tucuruí (R$ 1.363,34), que abriga uma grande usina hidroelétrica, obtiveram ICMS per capita elevado. Igarapé-Miri (R$ 22,27), Cametá (R$ 42,67) e Augusto Corrêa (R$ 54,89) estão por sua vez no extrato inferior de distribuição dos recursos per capita em 2016.

Fundo de Participação dos Municípios

Embora a distribuição dos recursos do ICMS seja concentrada em um grupo de municípios, para a distribuição do FPM já não ocorre o mesmo. O grau de concentração é menor, o que é demonstrado pelo coeficiente de Gini abaixo de 0,5 (entre 0,417 e 0,443). Também o mesmo ocorre no T de Theil (entre 0,373 e 0,461). Entretanto mesmo havendo menor concentração de recursos ainda assim existe uma certa dispersão entre os municípios que mais recebem e que menos recebem, o que é comprovado pelo coeficiente de variação ainda elevado (Tabela 4).

Tabela 4: Grau de distribuição do FPM no Estado do Pará – 2010 a 2016

Medidas de dispersão	Anos 2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Coeficiente de Gini	0,428	0,428	0,460	0,431	0,417	0,443	0,431
T de Theil	0,418	0,432	0,461	0,420	0,373	0,412	0,379
C.V.	193,8%	202,2%	205,6%	195,0%	165,2%	180,5%	162,9%
Número de municípios	129	111	94	127	118	107	101
FPM per capita (média) – R$	205,30	225,93	263,08	246,50	284,71	285,51	267,76

O FPM dos municípios do Pará, comparativamente à distribuição da arrecadação do ICMS, mostrou-se menos concentrador. Os critérios de distribuição do FPM propiciam menor concentração de recursos devido ao estabelecimento prévio de coeficientes (conforme as classes populacionais) que possuem um limite para cada faixa de município. Já a distribuição de cota-parte do ICMS é impactada majoritariamente pelo critério do valor adicionado fiscal, ou seja, municípios com maior arrecadação possuem maior tendência a concentrar recursos. Gouvêa, Varela, & Farina (2010), em um estudo para o Estado de São Paulo, demonstraram que o FPM torna menos desigual a distribuição dos recursos entre os municípios, pois estabelece melhores critérios e os recursos, por sua vez, quando corretamente empregados, permitem uma redução das desigualdades sociais com a aplicação em serviços públicos essenciais.

Os orçamentos dos municípios são dependentes das transferências constitucionais devido à baixa capacidade de arrecadação; portanto as transferências do FPM são relevantes e a definição clara dos critérios são essenciais para priorizar o desenvolvimento. Fontinele, Tabosa, & Simonassi (2014) demonstram a relação entre as transferências constitucionais e o Indice de Desenvolvimento dos Municípios (IDM-m) no Ceará. Já Massardi & Abrantes (2015) ao analisarem Minas Gerais verificaram através da elaboração de um índice de esforço fiscal que o modelo atual não favorece a arrecadação dos municípios, o que eleva a dependência deles às transferências, em especial do FPM.

Neste sentido, o FPM tem importância para os municípios do Pará por reduzir parcialmente a desigualdade na distribuição quando comparado com o ICMS, que favorece principalmente municípios que detêm atividade com capacidade de gerar valor adicionado fiscal. Estudos já demonstraram que esta transferência possui relação com a melhoria de indicadores de desenvolvimento social (Denes, Komatsu, & Menezes-Filho, 2018); entretanto cabe o aperfeiçoamento das instituições e dos arranjos existentes para reduzir o grau de dependência dos municípios sobre tais fundos.

Novamente analisando a distribuição do recurso per capita, mas agora sobre o FPM, nota-se um aumento na média entre 2010 e 2016, o que pode ter ocorrido devido ao crescimento maior da arrecadação de impostos em relação ao crescimento popula-

cional. Analisando os municípios com maior distribuição, verifica-se que, ao contrário do ICMS, os que têm menor dinamismo econômico e população lideraram o recebimento per capita: Jacareacanga (R$ 1.881,90), Bannach (R$ 1.726,20) e Pau D'Arco (R$ 1.021,50). Igarapé-Miri (R$ 117,05), Ananindeua (R$ 125,61) e Pacajá (R$ 158,72) estão com as menores transferências per capita em 2016.

Dependência dos recursos de transferências constitucionais

Além de verificar o grau de concentração na distribuição dos recursos para os municípios, também se faz necessário verificar a sua dependência em relação a esses recursos. Para tanto, foi verificado em cada município, para cada ano, a participação relativa dessas duas transferências sobre a sua receita corrente (Tabela 5). Observa-se que, quanto maior a participação destes recursos na receita corrente, maior a dependência daquele município.

Tabela 5: Dependência dos municípios do Pará em relação aos repasses do FPM e do ICMS – 2010 a 2016

	Total de municípios %						
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
0% – 10%	0.0%	0.0%	0.0%	0.8%	0.0%	0.0%	1.0%
10% – 20%	3.1%	2.7%	6.4%	4.7%	2.5%	4.7%	6.1%
20% – 30%	36.4%	46.8%	44.7%	42.5%	45.8%	46.2%	38.8%
30% – 40%	45.0%	40.5%	41.5%	44.1%	41.5%	43.4%	49.0%
> 40%	15.5%	9.9%	7.4%	7.9%	10.2%	5.7%	5.1%
Total	129	111	94	127	118	107	101

Nota-se que essas duas transferências (ICMS e FPM) possuem um grande impacto sobre a receita corrente dos municípios no Estado do Pará. Os que possuem um impacto maior que 30% sobre a receita corrente são pelo menos metade dos municípios em cada ano, enquanto aqueles que dependem de menos de 20% são a minoria absoluta. Entretanto, em um cenário positivo, verifica-se redução dos municípios que dependem em mais de 40% de tais transferências e aumento daqueles que dependem em menos de 20%. Em geral os municípios com menor população acabaram dependendo mais dos recursos das transferências em todos os anos analisados (Bannach, Santa Cruz do Arari e Inhangapi obtiveram dependência maior que 40% em todos os anos).

A dificuldade dos municípios na arrecadação e a própria diferença na capacidade de arrecadação entre eles conduzem a uma situação de dependência em relação às transferências de recursos. Soares & Melo (2016) já enfatizam que dentre as principais fontes de recursos dos municípios estão as transferências da cota-parte do ICMS, do FPM e também as do Fundeb e transferências do

Sistema Único de Saúde (SUS).

Em épocas de crise econômica, existe a tendência de queda nas arrecadações tributárias em razão da redução das atividades econômicas. E, quando mantido o volume de gastos, implica ocorrência de déficit público ou aumento da dívida pública. Nessa direção, a conjuntura econômica induz, devido à baixa na arrecadação, as gestões municipais a melhorarem a eficiência no uso dos recursos disponíveis, o que mostra a vulnerabilidade das municipalidades recebedoras de financiamentos oriundos de outros entes federativos. Reduzir a dependência dos municípios sob tais transferências, mesmo que parcialmente, deve ser uma agenda do Poder Legislativo, estabelecendo critérios de distribuição que priorizem o desenvolvimento regional.

CONCLUSÃO

Esta pesquisa aborda o tema transferências de receitas intergovernamentais e orienta-se pelo seguinte: em que medida as transferências de recursos entre os entes federados cumpre o seu objetivo de equalização de disparidades regionais? O objetivo deste artigo é investigar o grau de concentração e desconcentração de recursos por meio das transferências feitas pela União e pelo Estado aos municípios do Pará.

O objetivo deste trabalho foi testar a hipótese de concentração de recursos do FPM e do ICMS nos municípios paraenses e sua dependência desses recursos durante os anos de 2010 a 2016. Os resultados parcialmente refutaram a hipótese proposta, uma vez que, por meio do método do T de Theil e da análise com o coeficiente de Gini, chega-se à conclusão de que existe um significativo grau de concentração na distribuição da cota-parte do ICMS, mas, por outro lado, maior dispersão dos recursos FPM entre os municípios do Pará.

Dentro da perspectiva federativa, na qual os entes governamentais devem ser solidários ao progresso harmônico conjunto, os resultados revelam que o FPM auxilia os municípios que mais precisam de recursos financeiros já que se trata de uma transferência constitucional. Em paralelo, a concentração dos recursos oriundos do ICMS demonstra a capacidade arrecadadora das localidades com maior dinâmica econômica e o redirecionamento dos recursos permite uma nova onda de investimentos. Por outro lado, os resultados demostram também que as municipalidades que mais necessitam do FPM e das divisões da cota-parte do ICMS tendem a ficar dependentes desses recursos.

De maneira geral, os resultados apontam para a formação de dois conjuntos de municípios: um com dinâmica produtiva com capacidade de obter recursos e, assim, ser mais independente; e outro grupo, mais dependente dos recursos federais, e, portanto, demasiadamente sujeito a aspectos conjunturais da economia nacional. Diante dos resultados, algumas medidas podem ser recomendadas em relação tanto ao FPM quanto à cota-parte do ICMS, como o estímulo a investimentos que desenvolvam a capacidade produtiva local para elevar a produção bruta ou mesmo ampliar o percentual que os Estados possuem para criar critérios próprios para a distribuição do ICMS (hoje em 25%).

REFERÊNCIAS

BRASIL (2013). *O Que Você Precisa Saber sobre as Transferências Constitucionais Legais.*

Carvalho, D. F., Oliveira, C. C. R. de, & Carvalho, A. C. (2007). Desigualdades econômicas inter capacidade tributária e esforço fiscal dos estados da Amazônia (1970-2000): Uma abordagem econométrica de fronteira estocástica. *Novos Cadernos Do NAEA*, 10(2), 5–47. http://dx.doi.org/10.5801/ncn.v10i2.96

Cowell, F. A. (2011). *Measuring Inequality* (3rd ed.). Oxford: Oxford University Press.

Denes, G., Komatsu, B. K., & Menezes-Filho, N. (2018). Uma Avaliação dos Impactos Macroeconômicos e Sociais de Programas de Transferência de Renda nos Municípios Brasileiros. *Revista Brasileira de Economia*, 72(3), 292–312.

Farina, M. C., Gouvêa, M. A., & Varela, P. S. (2008). Equalização Fiscal: Análise do Fundo de Participação dos Municípios com o Uso de Regressão Logística. *Organizações Em Contexto*, 8, 1–23. http://dx.doi.org/10.15603/1982-8756/roc.v4n8p1-23

FINBRA. (2019). *Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro.*

Fontinele, N. F., Tabosa, F. J. S., & Simonassi, A. G. (2014). Municípios cearenses: Uma análise da capacidade de utilização dos recursos oriundos dos repasses constitucionais. *Revista Ciências Administrativas*, 20(2), 724–746. DOI: 10.5020/2318-0722.2014.v20n2p724

Gomes, E. (2007). Fundamentos das Transferências Intergovernamentais. *Revista Do TCU*, 3(110).

Gouvêa, M., Varela, P., & Farina, M. C. (2010). Evaluation of the social economic indicators of the municipalities of the São Paulo state groups 1, 2 and 3 with the use of multivariate analysis of variance. *REGE Revista de Gestão*, 17(2), 121–134. https://doi.org/10.5700/rege390

IBGE. (2019). *Produto Interno Bruto dos Municípios.*

Massardi, W. de O., & Abrantes, L. A. (2015). Esforço fiscal, dependência do FPM e desenvolvimento socioeconômico: Um estudo aplicado aos municípios de Minas Gerais. *REGE - Revista de Gestão*, 22(3), 295–313. Recuperado de https://doi.org/https://doi.org/10.5700/rege564

Mendes, M., Miranda, R. B., & Cosio, F. A. B. (2008). Transferências intergovernamentais no Brasil: diagnóstico e proposta de reforma. *Textos Para Discussão,* 40, 1–111. Recuperado de https://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004

Moreira, R. C., Braga, M. J., Carvalho, F. M. A., Lima, J. R. F., & Silva, J. M. A. (2009). Políticas públicas, distribuição de renda e pobreza no meio rural brasileiro no período de 1995 a 2005. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, 47(4), 919–944. http://dx.doi.org/10.1590/S0103-20032009000400006

Neto, O. A., & Simonassi, A. G. (2013). *Ba-*

ses Políticas das Transferências Intergovernamentais no Brasil (1985-2004), 33(133), 704–725. http://dx.doi.org/10.1590/S0101-31572013000400010

Nogueira, C. A. G. (2012). Efeitos distributivos das políticas públicas: O caso da nova metodologia de cálculo da cota parte do ICMS do Ceará. *Revista FSA*, 9, 53–69.

Rezende, F. (2010). Federalismo Fiscal: Em busca de um novo modelo. In R. P. OLIVEIRA & W. SANTANA (Eds.), *Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade (*pp. 71–88). Brasília: UNESCO.

SIAFI. (2015). *Transferências Constitucionais para Municípios*.

Silva, J. B., Santos, F. K. G., & Cavalcante, A. N. de M. (2017). Efeitos distributivos da cota-parte do ICMS aos municípios Sergipanos: Impactos de uma nova metodologia de cálculo. *Gestão, Finanças e Contabilidade*, 7(3), 39–56. http://dx.doi.org/10.18028/rgfc.v7i3.3379

Soares, A. P., Jacobi, L. F., Zanini, R. R., & Souza, A. M. (2016). Índice de Theil-T por estratos de renda e por determinantes das desigualdades de remuneração: Uma aplicação para o mercado de trabalho de Santa Maria, Rio Grande do Sul. *Revista de Administração Da UFSM*, 9(2), 280–292.

Soares, M., Gomes, E. do C. O., & Toledo Filho, J. R. de. (2011). A repartição tributária dos recursos do ICMS nos municípios da Região Metropolitana de Curitiba. *Revista de Administração Pública*, 45(2), 459–481. http://dx.doi.org/10.1590/S0034-76122011000200008

Soares, M. M., & Melo, B. G. de. (2016). Condicionantes políticos e técnicos das transferências voluntárias da União aos municípios brasileiros. *Revista de Administração Pública*, 50(4), 539–561. http://dx.doi.org/10.1590/0034-7612138727

EVOLUÇÃO DO CONCEITO DE GESTÃO SOCIAL (1990-2018): UMA ANÁLISE DE COPALAVRAS

Social management concept evolution (1990-2018): A co-word analysis

Evolución del concepto de gestión social (1990-2018): un análisis de co-palabras

RESUMO

O presente analisa a evolução do conceito de gestão social de 1990-2018, verificando o grau de consenso dos pesquisadores sobre seus elementos constitutivos a fim de propor um conceito integrativo. Foi realizada uma meta-análise de 94 definições de gestão social usando técnicas de análises de copalavras, de conteúdo e o índice de consenso Kappa. Os resultados mostraram que o conceito de gestão social evoluiu em termos de consenso na comunidade acadêmica com o passar dos anos, mas ainda é um campo em fase pré-paradigmática, pois o consenso entre os autores sobre seus termos-chave não passa do nível moderado. Os achados indicam que os autores concordam mais sobre para quem se dirige a gestão social, qual seu lócus, e que é um modelo de gestão diferenciado. Porém este diferencial está baseado em características teóricas que carregam o construto de um grau de abstração. Para retirá-lo deste estágio, deveria haver um consenso sobre como executar gestão social. Porém, na desconstrução léxica da análise de conteúdo, a categoria verbos (ação) foi a que apresentou mais baixo consenso entre os autores. O estudo contribuiu com a literatura do campo ao oferecer um conceito integrador baseado nos elementos de maior nível de consenso entre os pesquisadores, além de oferecer uma análise sistemática e um estado de arte do elemento fundamental de um campo de estudo: seu conceito.

PALAVRAS-CHAVE: gestão social, análise de co-palavras, análise de consenso, estado de arte; meta-análise.

Amanda de Paula Aguiar-Barbosa[1]
amandaaguiarbarbosa@gmail.com
ORCID: https://orcid.org/0000-0002-8707-1674

Adriana Fumi Chim-Miki[1]
adriana.chimmiki@gmail.com
ORCID: https://orcid.org/0000-0001-7685-2718

1. Universidade Federal de Campina Grande, Programa de Pós-Graduação em Administração, Campina Grande, PB, Brasil.

Submetido 10.11.2019. Aprovado 06.02.2020

Avaliado pelo processo de *double blind review*

DOI: http://dx.doi.org/10.12660/cgpc.v25n80.80525

Esta obra está submetida a uma licença Creative Commons

ABSTRACT

This study analyses the evolution of the concept of social management from 1990-2018 to verify the degree of consensus on its constituent elements in order to propose an updated concept. A meta-analysis of 94 definitions of social management was performed using as three techniques, co-words analysis, content analysis, and the consensus analysis based on the Kappa index. The results showed that the social management concept has evolved regarding academic consensus over the years, but still is a pre-paradigmatic field since the consensus among authors about their key-terms does not overtake a moderate level. The findings indicated more degree of agreement on for who is addressed to social management, what is its locus, and that it is a differentiated model of management. However, this differential is based on theoretical characteristics that attribute a high degree of abstraction on the construct. To remove it from this stage there should be a consensus on the way to performed social management happen, nevertheless in the lexical deconstruction carry out to a content analysis, the verb category (action) was the one that presented the lowest consensus among the authors. The study contributed to the literature of the field by offering an integrative concept based on the elements of the higher level of agreement among researchers. Also, the paper provides a systematic analysis and state-of-the-art of the fundamental component of a field of study: its concept.

KEYWORDS: *social management, co-word analysis, consensus analysis, state-of-the-art; meta-analysis.*

RESUMEN

Este estudio analizó la evolución del concepto de gestión social de 1990-2018, verificando el grado de consenso de los investigadores sobre sus elementos constitutivos a fin de proponer un concepto integrativo. Se realizó un metaanálisis de 94 definiciones de gestión social con técnicas de análisis de co-palabras, de contenido y el índice de consenso Kappa. Los resultados mostraron que el concepto de gestión social evolucionó en términos de consenso entre los académicos con el paso de los años, pero todavía es un campo pre-paradigmático, pues el consenso entre los autores sobre sus términos claves no ultrapasa el nivel moderado. Los hallazgos indican que los autores concuerdan más sobre para quién se dirige la gestión social, cuál es su locus, y que es un modelo de gestión diferenciado. Sin embargo, este diferencial está basado en características teóricas que cargan el concepto de un grado de abstracción. Para retirarlo de esta etapa debería haber un consenso sobre como ejecutar gestión social, pero en la deconstrucción léxica del análisis de contenido la categoría verbos (acción) fue la que presentó el Kappa más bajo. El estudio contribuyó con la literatura del campo al ofrecer un concepto integrador basado en los elementos de mayor nivel de consenso entre los investigadores, además de ofrecer un análisis sistemático y un estado de arte del elemento fundamental de un campo de estudio: su concepto.

PALABRAS CLAVE: *gestión social, análisis de co-palabras, análisis de consensus, estado del arte; metaanálisis.*

INTRODUÇÃO

Os modelos de gestão estão migrando da perspectiva unilateral para uma abordagem mais participativa no que se refere ao processo de tomada de decisão em função da pressão pelos interesses dos *stakeholders*, incluindo-se a sociedade civil (Fischer, Teixeira, & Heber, 1998; Mosquera, 2012; Silva Júnior, Mâsih, Cançado & Schommer, 2008). Entre as novas opções, na década de 1990 surgiu a gestão social como alternativa aos modelos de gestão vigentes (Inzerilli, 1990; Tenório, 1998; Tuininga, 1990).

Considerada como uma inovação, esta modalidade de gestão consiste em um ato relacional capaz de dirigir e regular processos por meio da mobilização ampla de atores na tomada de decisão, valorizando as estruturas descentralizadas e participativas (Fischer, 2012). Porém, mesmo com literatura vasta e com quase 30 anos de publicações sobre gestão social, as definições do construto, os modelos e as variáveis de análise ainda apresentam inconsistências (Tânia Fischer, 2012; Silva Júnior et al., 2008). Muitas vezes pela popularização e uso inadequado

do conceito, dadas suas diferentes abordagens e sua natureza multifacetada (Peres Jr, & Pereira, 2014) e outras vezes por parecer utópica sua aplicação fora dos contextos de países desenvolvidos (Pinho, & Santos, 2015).

A gestão social começou a ser estudada no âmbito organizacional para a gestão de pessoas (Tuininga, 1990), mas trasladou-se a uma esfera maior, societal, e ganhou uma caracterização diferente e mais profunda. Uma das primeiras definições, e mais citadas na literatura, partiram da premissa de Tenório (1998) acerca da participação pública na tomada de decisão com vistas à emancipação da sociedade. Tenório (1998, 2006) considera que a gestão social consiste em um processo gerencial dialógico, que acontece na esfera pública e é livre de coerção, em que a tomada de decisão é feita de forma coletiva, seguindo os princípios de cidadania deliberativa e tendo como fim último a emancipação.

Trabalhos mais recentes mostram que a definição de gestão social tem sido ampliada para tentar incorporar aspectos relacionados aos estudos de territórios da cidadania (Allebrandt, Benso, & Oliveira, 2015), interorganizações (Fischer, 2012), administração pública (Espíndola, Netto, & Souza, 2017; Freitas, Freitas, & Dias, 2012). São tentativas de incorporar a gestão social na prática comunitária, mostrando que tem potencial para sair da abstração e desenvolver-se em contextos diversos. Nessas perspectivas, a gestão social pode estar refletida inclusive no ambiente organizacional, não se contrapondo totalmente à gestão estratégica, como inicialmente a literatura da área apresentava (Pinho, & Santos, 2015).

Os pesquisadores de gestão social discutem a evolução do campo teórico e percebem a necessidade de criação de modelos para uma aplicação prática (Cancado, Rigo, & Pinheiro, 2016; Peres Jr, & Pereira, 2014; Silva Júnior et al., 2008). Vários artigos questionam na fundamentação teórica o que é a gestão social (Fleig, Oliveira, & Brito, 2006; Guerra, & Teodósio, 2013; Souza, & Oliveira, 2006), e outros refutam modelos, por considerar que não é gestão social (Pinho, & Santos, 2015; Justen, Moretto Neto, & Garrido, 2014). Nesta disputa fica um vazio na literatura do que realmente é a gestão social. E foi sobre este problema de pesquisa que este trabalho se debruçou.

Nenhum estudo, até o presente momento, utilizou o conceito de gestão social como unidade de análise, com a utilização uma meta-análise que permita identificar seu estado de arte. A consolidação de um conceito é importante para verificar sua aceitação ou rejeição, bem como para dar início a sua aplicação, tirando-o da abstração teórica. Ronda-Pupo, & Guerras-Martin (2012) salientam a importância de consolidar ou rejeitar conceitos, verificando a aceitação geral em vez de somente perseguir a formulação de novos conceitos nas ciências sociais.

O objetivo desta pesquisa foi analisar a evolução do conceito de gestão social no período de 1990-2018, verificando o grau de consenso sobre seus elementos constitutivos a fim de propor um conceito integrativo. Utilizou-se da análise quali-quantitativa de 94 definições de gestão social publicadas em periódicos científicos nos últimos 28 anos. Essa análise possibilitou verificar quais elementos do conceito de gestão so-

cial são consensuais entre os autores, bem como mostra a evolução do construto. Foi adotado um conjunto de metodologias que inclui a desconstrução léxica dos conceitos em substantivos, verbos e adjetivos, realizando uma análise de copalavras, seguida de uma análise de consenso baseada no índice Kappa. Assim, o presente estudo se justifica por oferecer um avanço neste campo, permitindo como resultado a proposição de um conceito gerado a partir dos elementos consensuais entre os autores.

REFERENCIAL TEÓRICO

As primeiras publicações sobre gestão social datam do início da década de 1990 (Tenório, 1998). Estudos internacionais analisavam o tema no ambiente organizacional, relacionando-o com a gestão de pessoas, focando nos funcionários como principal *stakeholder* das empresas. Essa perspectiva é evidenciada, por exemplo, nos trabalhos de Tuininga (1990), McClelland (1990) e Inzerilli (1990). Neste contexto, vinculava-se com a gestão do relacionamento e necessidades das famílias dos colaboradores, bem como gestão da saúde do trabalhador (Baranski, 2002). Outras perspectivas internacionais focaram a gestão social como comportamento organizacional coletivo. Por exemplo, Inzerilli (1990) analisou o modelo de gestão do Nordeste italiano, no qual predomina o comportamento solidário e coletivo baseado em trocas sociais, minimização do comportamento oportunista e dos consequentes custos de transação.

O estudo de Adrianow (1995) começou a aproximar as perspectivas de estudos internacionais à concepção brasileira de gestão social, pois a considera caracterizada, principalmente, pelo seu ponto de partida: participação dos cidadãos na gestão de seus bairros, identificando campos políticos e cooperação entre as partes num esforço conjunto para a tomada de decisão. Neste percurso teórico, Peter Wheale (1999) deu os primeiros passos na literatura internacional para tratar o construto numa perspectiva similar à que hoje é utilizada pelos pesquisadores brasileiros, ou seja, abordagens consensuais, consultivas, de participação pública, de consciência, cidadania e visão pluralista. No entanto, mesmo com estas abordagens, não contemplava os espaços públicos e relacionava gestão social com a cidadania tecnológica, com engenharia genética e outras questões relacionadas à ciência e tecnologia.

O artigo intitulado “Gestão Social: uma perspectiva conceitual” de Tenório (1998) foi um dos seminais trabalhos brasileiros que apresentaram considerações acerca das delimitações entre os conceitos de gestão social, gestão estratégica e cidadania deliberativa. Segundo este autor, a gestão social contrapõe-se à gestão estratégica na medida em que se trata de um processo dialógico, participativo e democrático, com igualdade política e decisória, livre da influência da lógica de mercado.

Na perspectiva da academia brasileira, Ladislau Dowbor (1999) apontou os principais elementos constitutivos da gestão social, como: empoderamento, no sentido de resgate político pela sociedade; ator social, que tem interesse em determinada decisão; *advocacy*, como a capacidade de voz e defesa de uma causa; *accountability*, da responsabilização dos representantes da sociedade em termos de prestação de contas; autocon-

fiança das comunidades; uma nova perspectiva de governança em conjunto com os atores sociais. O estudo de Dowbor contribuiu para que, a partir dos anos 2000, o tema gestão social tivesse em suas definições termos que começam a se relacionar com o desenvolvimento sustentável e as estratégias legítimas da sociedade civil. Foi neste momento que o conceito de gestão social se voltou diretamente para a sociedade civil, desvinculando-se do âmbito organizacional (Peres Jr, & Pereira, 2014).

Os atores da gestão social distribuem-se do primeiro ao terceiro setor, portanto, sociedade, governos e mercado (empresas). Desta forma, também se destaca a contribuição do setor privado para alcançar os benefícios socioeconômicos e ambientais a que a gestão social se propõe (Villela, & Pinto, 2009). Fischer et al. (2006) afirma que a gestão adjetivada social é aquela que objetiva realizações e expressa o interesse de indivíduos, grupos e coletividades, através da orientação para mudança e pela mudança, desde microunidades organizacionais, até organizações com alto grau de hibridização, como são as interorganizações.

Corroborando com essa perspectiva, Cançado (2011) sugere a existência de três grandes categorias articuladas entre si, em uma sequência ascendente. São elas: interesse público; esfera pública; e emancipação social, dando origem ao seguinte conceito de gestão social: "[...] é a tomada de decisão coletiva, sem coerção, baseada na inteligibilidade da linguagem, na dialogicidade e entendimento esclarecido como processo, na transparência como pressuposto e na emancipação enquanto fim último" (Cançado, 2011, p. 221).

Embora teoricamente estas categorias sejam aplicáveis, quando se encontram na práxis tornam-se um desafio para o gestor social. Os preceitos de participação, tomada de decisão coletiva, igualdade e interação social voltadas para o bem comum e livres de coerção, como ressaltados nos diversos conceitos apresentados na literatura (Tenório, 2005; Cançado, 2011; Fischer et al., 2006, Silva Júnior et al., 2008; Dowbor, 1999, entre outros) necessitam de organizações ou forma de organizar-se que possibilitem a construção de espaços públicos de proximidade (Rigo, & Cançado, 2014). Assim, pluralidade, hibridismo e cooperação são visões relevantes tanto aos praticantes quanto aos acadêmicos da gestão social. Entende-se, portanto, assim como afirma Espíndola, Netto, & Souza (2017), que a gestão social demanda uma práxis entendida como "atividade social reflexiva e transformadora".

Análises bibliométricas acerca das abordagens teóricas da gestão social têm sido realizadas para verificar o estado da arte do construto. Um exemplo é o estudo de Peres Jr., & Pereira (2014), no qual foi identificado a presença de quatro abordagens principais: estudos derivados da teoria crítica frankfurtiana (por ex. Tenório, 2005; Zani, & Tenório, 2011): estudos baseados na noção de gestão do desenvolvimento social conduzidos por interorganizações (ex. Fischer, 2002, 2012; Gondim, Fischer, & Melo, 2006); estudos baseados em administração pública societal (ex. de Paula, 2006); e os estudos sobre organizações não governamentais (Dowbor, 1999; Pereira, Moraes, Mattos Júnior, & Pamisano, 2013).

O estudo de Peres Jr.,& Pereira (2014)

conclui que estas quatro abordagens estão contidas em duas vertentes: a primeira vinculando-se à gestão pública e societal e a segunda que se expande a partir do momento em que se entende a gestão social como a ação gerencial dialógica que pode ser utilizada em diferentes sistemas sociais (públicos, privados ou organizações não-governamentais). No entanto, segue válida a afirmativa de Dowbor (1999) quando salienta que os paradigmas da gestão social ainda estão por ser definidos, ou construídos, uma vez que a área tem concentrado esforços em questões políticas, econômicas e sociais, mas ainda carente de pontos de referência organizacionais. Portanto, o campo da gestão social ainda está em uma perspectiva "pré-paradigmática" (Fischer, 2002; Garcia, Pereira, Alcântara, & Cruz, 2018; Gondim, Fischer, & Melo, 2006).

Efetivamente, observa-se que gestão social é um campo em construção, porém também se observa pela revisão dos artigos que há uma grande dispersão de enfoques, muitas críticas e dúvidas. Também, não foram identificados na literatura estudos que analisem o consenso entre as definições de gestão social, que em última instância representa o pilar deste campo. Assim, o presente estudo busca preencher esta lacuna e diferencia-se dos anteriores por abranger todo o período desde o surgimento do construto, analisar sua evolução por recortes temporais através de técnicas qualitativas e quantitativas, considerar as diferentes correntes teórico-práticas em torno da gestão social e buscar uma integração teórica.

ASPECTOS METODOLÓGICOS

O presente estudo tem como unidade de análise a definição de gestão social. Foram analisadas definições formuladas entre 1990 e 2018, o que abrange praticamente toda a história do campo, segmentadas em três períodos. É uma pesquisa quali-quantitativa exploratória, a partir da combinação das seguintes técnicas: Análise de Conteúdo, Análise de Co-words e Análise de Consenso (Figura 1).

Figura 1. Etapas do desenho metodológico da pesquisa



Trata-se de métodos de metrologia da informação que apresenta o consenso entre autores através da utilização de termos similares em suas definições, mostrando a aproximação entre perspectivas teóricas (Callon, Rip, & Law, 1986). O processo metodológico através da combinação dessas técnicas (Figura 1) melhora os níveis de confiabilidade dos resultados. Esta modalidade de análise tem sido empregada nas ciências sociais aplicadas para definir estado de arte de construtos, como Ronda-Pupo, & Guerras-Martin (2012) aplicaram para o conceito de estratégia. A seguir detalha-se, passo a passo, a metodologia empregada as quais seguem o indicado por Ronda-Pupo e Guerras-Martin (2012).

Etapa 1: Identificação da Unidade de Análise

Os conceitos de gestão social foram extraídos dos estudos publicados e presentes no Periódicos Capes que abarca 248 bases de dados nacionais e internacionais. O levantamento considerou os critérios: artigos publicados entre 1990-2018; título do artigo deveria conter "gestão social" ou "*social management".* A busca foi realizada no mês de fevereiro de 2019, resultando em 255 artigos publicados em 59 revistas científicas. Porém, excluindo os repetidos, indisponíveis e os que não apresentavam um conceito de gestão social, a amostra final foi de 94 artigos científicos considerados válidos.

O primeiro período, de 1990 a 1999, foi definido pelos estudos iniciais acerca do construto, as primeiras delimitações e a utilização da teoria crítica frankfurtiana para contrapor o modelo neoliberal de desenvolvimento adotado. O segundo, de 2000-2009, foi definido pela renovação e pelo amadurecimento do conceito com a inclusão da vertente sustentabilidade. Enquanto em 2010-2018 verificou-se um crescimento elevado nas publicações sobre gestão social, mostrando que o tema entrou na agenda dos pesquisadores e marcando a terceira fase nas pesquisas.

Etapa 2: Desconstrução das Definições

A partir de uma análise de conteúdo, realizou-se uma desconstrução das definições, que consistiu na extração de termos-chave dos conceitos de gestão social, de forma a identificar os elementos centrais de cada definição. Foram extraídos: Ação relacionada à gestão social (verbo): Para tanto, o texto analisado deveria responder à seguinte questão: "Que ação é realizada na gestão social? "; Substantivo: Qual a essência do conceito? "O quê?" e "Para quem?"; Adjetivo: Características que o distinguem ou qualificam. Trata-se de uma análise *co-words*, que reduz e projeta os conceitos em uma representação específica, com a manutenção das informações essenciais contidas nos dados, baseando-se na natureza das palavras (Raan, & Tijssen, 1993).

Etapa 3: Criação de Famílias de Palavras e Elementos Conceituais

As palavras extraídas (etapa 2) foram agrupados em famílias de palavras de acordo com a sua classificação léxica (ação, para que/quem e qualificadores) e agrupadas em elementos conceituais, que são os agrupamentos de palavras similares, construídos com base nos seguintes critérios: sinônimos diretos. Exemplo: gerenciar, administrar e dirigir; palavras que, apesar de não serem sinônimas, foram utilizadas no mesmo con-

texto, como “proteger” e “assegurar”; grandes grupos de palavras com sentido conceitual ou tendência na mesma perspectiva (ex. itens relacionados ao lócus de aplicação). Os agrupamentos podem ser apreciados nos Quadros 1, 2 e 3 a seguir.

Quadro 1. **Famílias de palavras para os verbos (ações)**

Elementos Conceituais	**Termos-chave**
Gerenciar	Gerenciar, Administrar, Analisar, Autogerar, Controlar, Decidir, Definir, Delinear, Desempenhar, Determinar, Dirigir, Efetivar, Elaborar, Empreender, Encaminhar, Equacionar, Estabelecer, Estruturar, Executar, Fazer, Guiar, Implementar, Moldar, Negociar, Nortear, Organizar, Orientar, Planejar, Presidir, Prever, Produzir, Reger, Regular, Trabalhar, Viabilizar.
Ser	Ser, Abranger, Aparecer, Apontar, Apresentar, Atuar, Buscar, Capturar, Caracterizar, Conceber, Configurar, Constituir, Demarcar, Enquadrar, Estar, Expressar, Formar, Funcionar, Implicar, Materializar, Pautar, Pretender, Reconhecer, Referir, Residir, Tender, Ter, Traduzir, Tratar, Versar, Vincular.
Participar	Participar, Agrupar, Apoiar, Aproximar, Articular, Associar, Assumir, Auxiliar, Chamar, Coalizar, Compor, Considerar, Contribuir, Exercer, Integrar, Interagir, Interligar, Intermediar, Mobilizar, Representar, Voluntariar.
Compartilhar	Compartilhar, Argumentar, Compreender, Comunicar, Concordar, Dialogar, Discutir, Dissociar, Entender, Falar, Intervir, Prestar, Propor, Refletir, Responder, Revelar.
Emancipar	Emancipar, Adquirir, Agir, Ajustar, Alcançar, Alimentar, Ampliar, Aprender, Ascender, Assegurar, Assistir, Atender, Destinar, Elevar, Emergir, Emponderar, Envolver, Esclarecer, Estimular, Fortalecer, Garantir, Incluir, Legitimar, Manter, Perceber, Permitir, Preocupar, Proporcionar, Proteger, Reforçar, Resgatar, Responsabilizar, Valorizar.
Desenvolver	Desenvolver, Abrir, Acontecer, Compatibilizar, Construir, Criar, Fundar, Idealizar, Institucionalizar, Ocorrer, Originar, Promover, Realizar, Recompor, Reconstituir, Recuperar, Reescalonar, Reproduzir, Solucionar, Transformar, Utilizar, Visar.
Melhorar	Melhorar, Amenizar, Analisar, Aprimorar, Aprofundar, Avançar, Destacar, Evidenciar, Favorecer, Focar, Harmonizar, Impulsionar, Levantar, Otimizar, Primar, Superar, Transcender.
Contrapor	Contrapor, Abordar, Aplicar, Colocar, Combater, Complementar, Convergir, Demandar, Dever, Evitar, Influenciar, Levar, Mudar, Substituir.
Avaliar	Avaliar, Basear, Demonstrar, Depender, Encontrar, Identificar, Medir, Monitorar, Percorrer, Reduzir, Relacionar.

Quadro 2. Famílias de palavras para os substantivos (o quê/quem)

Elementos Conceituais	Termos-chave
Gestão	Gestão, Ações, Atividades, Autoridade, Caráter, Competências, Controle, Coprodução, Crescimento, Decisões, Desenvolvimento, Design, Economia, Esforços, Esquemas, Estabilidade, Estratégia, Exercício, Híbrido, Iniciativas, Instrumentos, Mecanismo, Modelos, Novas formas, Novo cenário, Objetivos, Origem, Ótica, Padrões, Paradigma, Perspectivas, Planejamento, Políticas organizacionais, Práticas, Pressupostos, Princípios, Processo decisório, Processos, Produção, Projetos, Provisão, Regulamentação, Sequência, Soluções, Tarefa, Tendência, Tomada de decisão, Transformações, Visão clara.
Espaços	Espaços, Ambiental, Ambiente, Áreas da vida, Campos, Campos de estudo, Contorno, Destino, Esfera, Estruturas, Extensão universitária, Fronteiras, Governança local, Local, Local de trabalho, Localidade, Lócus, Meio, Microunidades, Macrounidades, Momentos, Mundo da vida, Nações, Natureza, Nível municipal, Países, Raio, Realidade, Redes, Segmentos, Setor, Sistema, Sistemas locais, Territórios, Trabalho, Vida.
Relações	Relações, Acordo, Conexões, Conflitos, Conjunto, Cooperação, Cooperativismo, Debate, Diálogo, Diferentes perspectivas, Discussão, Disputa, Explicações, Identidade, Integração, Interação, Intercâmbio, Interlocutores, Interorganizações, Linguagem, Luta, Papel, Papel-chave, Participação, Poder, Políticas, Publicização, Reflexão, Relacionamentos, Resistência, Saberes, Tensões.
Atores	Atores, Administrações, Agentes, Alvos principais, Associações, Atores industriais, Atores sociais, Autoridade decisória, Cidadãos, Comunidades, Comunidades de prática, Conselhos, Consumidor, Desfavorecidos, Eleitor, Empregado, Empresas, Estado, Excluídos, Famílias, Funcionários, Fundações, Gestor, Governantes, Governos, Grupos, Homem, Indivíduos, Marginalizados, Mercados, Moradores, O outro, Organizações, Organizações não-estatais, Parcerias, Partes interessadas, Participantes, Partido governante, Pessoas, Players, Polícia, População, Praticantes, Profissionais, Representantes, Residentes, Seres humanos, Sociedade civil, Stakeholders, Sujeitos, Sujeitos sociais, Terceiro Setor, Trabalhador, Voluntariado, Voluntários.
Contexto Gerenciável	Alternativas, Aspectos, Atitudes, Benefícios, Bens, Capacidade, Capital, Comportamento, Comunicação, Conhecimentos, Crenças, Crise, Cultura, Dimensões, Estudo, Expectativas, Finalidade, Habilidades, Ideais, Ideias, Imposto de renda, Informações, Interesses, Lacunas, Lucro, Miséria, Motivação, Mudanças, Necessidades, Noção, Oportunidades, Orçamento, Particularidade, Pobreza, Possibilidades, Pressões, Previdência, Prioridades, Problemas, Problemática, Programas, Questão, Recursos, Renda, Riqueza, Serviços, Serviços sociais, Suportes teóricos, Tempo, Valores, Visões, Vulnerabilidade.
Cidadania	Cidadania, Ascenção, Assistência, Consciência, Democracia, Direitos, Inclusão, Jurisdição, Movimentos, Ordem, Responsabilidade, Segurança.

Fonte: Elaborado pelos autores

Quadro 3. Famílias de palavras para os adjetivos (qualificadores)

Elementos Conceituais	Termos-chave
Características Teóricas	Ato relacional, Bem-compreendido, Cidadania deliberativa, Compartilhada, Consultiva, Deliberativa, Democrática, Dialética, Dialógica, Dialogicidade, Epistêmica, Epistemológica Crítica, Epistemológico, Instrumental, Interesse bem-compreendido, Interesse bem-entendido, Intersubjetiva, Intersubjetividade, Negociada, Normativa, Participativa, Procedimental, Racionalidade, Racionalidade substantiva, Racional-instrumental, Razão, Trabalho-capital.
Características dos Atores	Ativa, Coletiva, Coletivamente, Comprometimento, Concordância, Confiança, Conjunto, Consciente, Consenso, Consensual, Cooperativados, Essenciais, Geral, Humana, Livre, Livre de coerção, Livremente, Marginalizados, Migrante, Múltiplas, Objetivo comum, Organizados, Parceria, Pessoal, Plural, Pluralismo, Pluralista, Reflexiva, Responsável, Sem coação, Sem coerção, Sem imposição.
Benefícios socioeconômicos	Benefícios socioeconômicos, *Accountability*, Ampliada, Aprendizagem, Auto-confiança, Autonomia, Básica, Bem comum, Bem-estar, Bem-viver, Cidadania tecnológica, Consciência crítica, Consciência pública crítica, Direito a fala, Direito a voto, Direito a voz, Ecológica, Econômica, Emancipação, Estilo de vida, Experiências, Florescimento, Ganha-ganha, Harmonia, Harmonizáveis, Igualdade, Inclusão, Interesses, Justaposição, Lucro, Mais justa, Melhor, Motivação, Natureza, Privilegiados, Proximidade, Qualidade, Satisfação, Saúde, Saúde ocupacional, Sustentabilidade, Sustentável, Tangíveis, Voz.
Inovação em Gestão	Inovação em gestão, Adaptativa, Contemporânea, Diferenciada, Diferentes, Experimental, Futuro, Hibridismo, Hibridização, Inovação, Linha de fuga, Moderna, Mudanças, Mudanças radicais, Nova fronteira, Nova modalidade, Novas formas, Novo potencial, Oportunidades de sobrevivência, Ordem Social, Paradigma, Pré-paradigmática, Preventivamente, Profundas, Realidade, Tendência, Transformadora.
Características da práxis	Administrativo, Altamente estratégica, Analítica, Argumentativa, Articulado, Autogovernança, Capacidade, Cívica, Competitiva, Complexa, Comunicativa, Conflitante, Conspícua, Crítica, De baixo para cima, Decisória, Descentralizada, Desempenho, Dicotômica, Direta, Disciplinas, Efetiva, Efetividade, Eficaz, Eficiente, Estratégica, Estrategicamente, Flexível, Fluidas, Formais, Gerencial, Habilidade, Horizontal, Importante, Intangível, Interdependência, Interdisciplinar, Múltipla, Não-hierárquica, Não-utilitarista, Necessidade, Orientada pela estratégia, Práxis, Premente, Recursiva, Relacional, Relativa, Relevante, Sem burocracia.
Legitimidade	Altruísmo, Cidadania, Clareza, Comum, Constitutiva, Contexto comum, Defesa de interesses, Disponíveis, Diversidade, Educativa, Elos de integração, Ideológica, Igualitário, Inclusiva, Informação, Inteligibilidade, Intermediação, Legítima, Moral, Princípios, Publicização, Retificada, Respeito, Responsabilidade, Semi-institucionalizada, Simbólica, Sinergéticamente, Solidária, Solidariedade, Transparência, Transparência pública, Transparente, Valores, Veritista.
Social	Ascenção social, Cultural, Vertente societal, Vibração social, Vulnerabilidade social.
Características do Lócus	Comunitária, Corporativa, Estado democrático, Governamentais, Governança, Heterogeneidade, Heterogêneo, Industrial, Institucionais, Institucionalização, Internacional, Interorganizações, Inter setoriais, Local, Macroescalares, Meio ambiente, Microescalares, Mundial, Nacional, Não-estatal, Não-governamental, Não-público, ONGs, Organizacionais, Político, Privada, Pública, Público-privado, Sociedade-estado, Socioambiental, Sociocultural, Técnico, Terceiro Setor.

Etapa 4: Análise de Consenso

A quarta etapa consistiu em determinar o nível de consenso entre os termos utilizados ao longo da história do campo. Esta etapa foi dividida em dois estágios: criação de uma matriz de dois eixos, a fim de comparar os elementos conceituais das famílias de palavras (linhas) com as definições (colunas). Desta forma não comparamos definição versus definição (análise coautor), mas, em vez disso, termo versus termo (análise de copalavras); O segundo estágio utilizou o cálculo do índice Kappa, indicado para avaliar grau de concordância (Cohen, 1960). A partir dos dados de entrada da matriz de dois eixos, forma-se a tabela de contingência por período que considera se o elemento conceitual aparece em uma definição, mais de uma e se não aparece em nenhuma definição. Os procedimentos foram semelhantes ao indicado por Ronda-Pupo, & Guerras-Martin (2012). O índice Kappa é calculado usando a seguinte fórmula:

$$K = \frac{Po - Pe}{1 - Pe} \qquad (1)$$

Onde Po é o grau de concordância observado e Pe é o grau de concordância esperado aleatoriamente. Assim, 1- Pe representa o possível gama de acordo não atribuído ao acaso; portanto o coeficiente de concordância de Kappa pode variar de (-p /1-p) até 1.

ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

O primeiro período teve seis definições; o segundo período apresentou 15; e o terceiro, 73 definições. A análise de conteúdo usando a técnica de desconstrução léxica gerou 689 termos, sendo que 199 representam ações da gestão social, 239 representam a quem ou a que se destinam estas ações e os 251 termos restantes são as características e qualificadores daquilo que os autores consideram como gestão social. Observa-se que a maioria dos termos (aproximadamente 60%) aparecem apenas em uma definição, confirmando através desta dispersão que existe uma visão ampla acerca do construto na literatura.

Através de agrupamento dos termos foram criadas famílias de palavras (elementos conceituais), conforme a etapa 3 do processo metodológico. Verificou-se que os 199 verbos encontrados se repetiam 428 vezes, o que gerou nove famílias de palavras, as quais foram submetidas ao processo de distribuição de frequência afim de avaliar a evolução do construto gestão social nos três períodos analisados (Tabela 1). Em sua essência consensual, o conceito de gestão social pode ser descrito, em termos de ações, por "gerenciar", "emancipar" e "ser". Destaca-se, também, o crescimento gradativo do uso dos termos enquadrados nas famílias "participar" e "compartilhar" pelos autores.

Tabela 1. Distribuição de frequência dos elementos "ação"

Períodos	N=6 (1990-1999)	N=15 (2000-2009)	N=73 (2010-2018)	N=94 (Total)
Gerenciar	5(83,3%)	16(106,7%)	73(100,0%)	94(100,0%)
Ser	0	6(40,0%)	61(83,6%)	67(71,3%)
Participar	1(16,7%)	5(33,3%)	35(47,9%)	41(43,6%)
Compartilhar	1(16,7%)	5(33,3%)	35(47,9%)	41(43,6%)
Emancipar	5(83,3%)	8(53,3%)	56(76,7%)	69(73,4%)
Desenvolver	3(50,0%)	9(60,0%)	41(56,2%)	53(56,4%)
Melhorar	2(33,3%)	1(6,7%)	21(28,8%)	24(25,5%)
Contrapor	1(16,7%)	0	24(32,9%)	25(26,6%)
Avaliar	0	2(13,3%)	12(16,4%)	14(14,9%)
Total	**18**	**52**	**358**	**428**

Durante a primeira fase dos estudos sobre gestão social (1990-1999), predominou a utilização dos verbos "gerenciar" (83%); "emancipar" (83%); e "desenvolver" (50%) (Tabela 1). Foi o início do construto, através da perspectiva organizacional, relacionando a gestão de pessoas e as trocas sociais (Inzerilli, 1990; Tuininga, 1990). Começa a percepção da necessidade de aprimorar as estruturas de tomada de decisão a fim de abarcar o interesse de todos (Irwin, Georg, & Vergragt, 1994). Consequentemente, um novo paradigma para a gestão (Dowbor, 1999) que teria como um dos seus principais objetivos empoderar para resgatar o poder político da sociedade, bem como criar capacidade de voz e defesa de uma causa (Dowbor, 1999; Pereira et al., 2013).

A segunda fase, de 2000 a 2009, marca o período em que se inicia maturação dos conceitos. Os mesmos três verbos da fase anterior foram os mais utilizados pelos autores, mas cresceu o uso do verbo "gerenciar" (107%), indicando maior associação do conceito com ações gerenciais mais claras. O verbo "desenvolver" (60%) também aumentou de frequência, enquanto "emancipar" (53%) reduziu.

Outros importantes verbos deste conceito surgiram nesta fase, como o participar, compartilhar e avaliar. Fomentou-se o entendimento de que a gestão deveria ser mais participativa, com um processo decisório que inclui os diferentes sujeitos sociais (de Paula, 2006; Tenório, 2006), objetivando realizações e expressando interesses de indivíduos, grupos e coletividade (Fischer et al., 2006). A avaliação de ações e práticas comunitárias transformadoras da comunidade também foi associada à gestão social nesta fase (Fuenmayor, Araujo, Altuve, & Castro, 2008; Villela & Pinto, 2009), promovendo o bem-estar de indivíduos e coletividades (Souza & Oliveira, 2006).

O terceiro período analisado (2010-2018) indicou maior concentração dos autores no uso do elemento conceitual "ser" (84%), destacando-se também os elementos conceituais "gerenciar" (100%) e "compartilhar" (77%). Numa segunda linha de elementos importantes nessa fase, observa-se que "compartilhar" e "participar" mantêm-se na agenda dos pesquisadores, mas reforça-se um elemento pouco usado nas fases anteriores, o "contrapor".

Nesta fase, entende-se a ação de gerenciar como um conjunto de processos sociais desenvolvido por meio de uma ação negociada entre seus atores (Moretto Neto, Garrido,

& Justen, 2011), em que a tomada de decisão é coletiva, livre de coerção, baseada no entendimento e na argumentação (Botrel, Araújo, & Pereira, 2011). Portanto, para os autores deste período, a gestão social constitui-se em uma nova modalidade de gerenciamento das políticas sociais, um contraponto ao modelo vigente que exige modelos flexíveis e participativos; uma forma de gestão que valoriza a concordância, em que a solidariedade é a sua motivação e a emancipação é o seu fim último (Espíndola, Moreto Netto, & Souza, 2017; Iizuka, Gonçalves-Dias, & Aguerre, 2012; Raimundo, & Cadete, 2012; Pinheiro, & Cançado, 2013).

Foram encontrados 239 substantivos que aparecem 662 vezes nas definições analisadas, formando seis famílias de elementos conceituais (Tabela 2). O conceito de gestão social tem sua essência substantivada em "gestão" e em "contexto gerenciável" para os "atores". Destaca-se, também, o crescimento gradativo do uso dos termos enquadrados na família "relações", mas um decréscimo no uso de elementos associados a cidadania. A família "atores" agrupou as três perspectivas: a pública, a privada e a sociedade civil. Isto confirma o pressuposto teórico de que a gestão social entende o espaço público como a relação equilibrada entre estes três agentes sociais (Alcântara, & Pereira, 2017; Villela, & Pinto, 2009), porém dos 56 substantivos relacionados a "atores", 82% referem-se à sociedade civil; 12% são agentes públicos; e 5% são agentes privados. Portanto, mesmo com a previsão de uma mescla equilibrada de atores, na sociedade civil prevalece o que pode ser justificado pela proposta de modelo de gestão botton-up e pela aclamada inversão de governo-sociedade, para sociedade-governo, assim como mercado-sociedade para sociedade-mercado (Tenório, 1998, 2005).

Tabela 2. Distribuição de frequência dos elementos "para quem/o quê"

Períodos	N=6 (1990-1999)	N=15 (2000-2009)	N=73 (2010-2018)	N=94 (Total)
Gestão	4(66,7%)	17(113,3%)	167(228,8%)	188(200,0%)
Atores	18(300,0%)	38(253,3%)	131(179,4%)	187(198,9%)
Contexto gerenciável	4(66,7%)	20(133,3%)	75(102,7%)	99(105,3%)
Espaços	6(100,0%)	20(133,3%)	63(86,3%)	89(94,7%)
Relações	3(50,0%)	6(40,0%)	70(95,9%)	79(84,0%)
Cidadania	3(50,0%)	1(6,7%)	16(21,9%)	20(21,3%)
Total	**38**	**102**	**522**	**662**

Na primeira fase do construto os atores estão na perspectiva do funcionário como o recurso mais importante de uma empresa (Tuininga, 1990) e dos grupos da sociedade não considerados dentro das abordagens ortodoxas – grupos de cidadãos (Irwin, Georg, & Vergragt, 1994). Nas fases seguintes, destacam-se os elementos conceituais "atores", "contexto gerenciável", "espaços" e "gestão". Percebe-se uma ampliação na visão que se tem dos atores responsáveis pela gestão social, sendo eles: o Estado, o mercado, as organizações, a sociedade civil e as coletividades (Baranski, 2002; Fischer et al., 2006; Marsden, Banks, & Bristow, 2002; Villela & Pinto, 2009), os sujeitos sociais (de Paula, 2006), a população (Magalhães, Milani, Siqueira, & Aguiar, 2006).

Em relação ao "contexto gerenciável", os autores apresentam um sistema compartilhado de crenças, explicações e valores (Panhoca, Da Silva, Figueira, Nascimento, & Ricci, 2007), bem como a efetiva implementação de políticas e programas sociais (Romero, & Diaz, 2007). Tais contextos ocorrem em diversos "espaços": territoriais micro ou macroescalares (Fischer et al., 2006), tanto na esfera privada quanto na esfera pública (Fleig, Oliveira, & Brito, 2006) e até mesmo no local de trabalho (Baranski, 2002).

Também destacou-se o elemento conceitual "gestão", que corresponde a uma variedade de atividades que intervêm em áreas da vida social (Magalhães et al., 2006), entendida como um processo gerencial dialógico em que a autoridade decisória é compartilhada (Tenório, 2006). Gestão como o ato relacional capaz de dirigir e regular processos por meio da mobilização ampla de atores na tomada de decisão (Dreher, 2012), constituindo uma nova modalidade de gerenciamento de um conjunto de instrumentos e estratégias para o encaminhamento de soluções mais eficazes e eficientes (Raimundo, & Cadete, 2012) voltada especificamente para a realização de transformações sociais (Mosquera, 2012).

Por último, a análise permitiu identificar 251 qualificadores, que aparecem 614 vezes nas definições, formando um conjunto de oito famílias de elementos conceituais (Tabela 3). O conceito de gestão social diferencia-se em termos de "características do lócus", "características teóricas" e "benefícios socioeconômicos". Destaca-se, também, o crescimento gradativo do uso dos termos enquadrados na família de palavras "legitimidade" e a redução dos termos caracterizados como "inovação em gestão".

Tabela 3. Distribuição de frequência dos elementos "qualificadores"

Períodos	N=6 (1990-1999)	N=15 (2000-2009)	N=73 (2010-2018)	N=94 (Total)
Características do Lócus	7(116,7%)	14(93,3%)	93(127,4%)	114(121,3%)
Benefícios socioeconômicos	7(116,7%)	13(86,7%)	83(113,7%)	103(109,6%)
Características teóricas	1(16,7%)	12(80,0%)	89(121,9%)	102(108,5%)
Características da práxis	6(100,0%)	9(60,0%)	68(93,1%)	83(88,3%)
Características dos atores	5(83,3%)	8(53,3%)	64(87,7%)	77(81,9%)
Social	3(50,0%)	12(80,0%)	47(64,4%)	62(65,9%)
Legitimidade	1(16,7%)	6(40,0%)	41(56,2%)	48(51,1%)
Inovação em gestão	3(50,0%)	4(26,7%)	18(24,7%)	25(26,6%)
Total	**33**	**78**	**503**	**614**

Entre 1990 e 1999, são principais diferenciais a "característica do lócus", os "benefícios socioeconômicos" e as "características da práxis". Nesta fase, o lócus é composto de sistemas políticos que garantem a participação efetiva do cidadão na tomada de decisões (Irwin et al., 1994), de forma pluralista (Dowbor, 1999). A práxis, ainda pouco delimitada neste período, consiste em uma abordagem consultiva da participação pública (Wheale, 1999). Para os autores desta fase, essas articulações devem resultar no desenvolvimento da capacidade de voz e defesa a uma causa ou grupo social (Dowbor, 1999; Pereira et al., 2013), o aumento na consciência pública crítica (Wheale, 1999) e todo o processo devem gerar benefícios sociais e econômicos.

A segunda fase de evolução do conceito em termos de adjetivos consistiu em maior ênfase nos aspectos relacionados a "características do lócus", "benefícios socioeconômicos", "social" e "características teóricas". Nesse período, a lócus da gestão social pode estar tanto em microunidades organizacionais, quanto em organizações com alto grau de hibridização, como são as interorganizações, bem como em espaços territoriais micro ou macroescalares (Fischer et al., 2006), de âmbito de ação local ou comunitária (Fuenmayor et al., 2008). Como benefícios da gestão social, os autores apontam a geração de experiências de aprendizagem significativa e transformadora da realidade (Fuenmayor et al., 2008), a promoção do bem-estar de indivíduos e coletividades, sob o ideal da emancipação humana (Souza, & Oliveira, 2006), a garantia da satisfação das necessidades essenciais da população (Magalhães et al., 2006), e que a gestão social está no centro dos debates sobre desenvolvimento sustentável (Marsden et al., 2002).

O elemento conceitual "características teóricas" foi criado para expressar os pressupostos teóricos defendidos pelos autores, que desde os seminais trabalhos publicados vêm tentando delimitá-lo como um campo científico, como uma nova modalidade de gestão, um paradigma e uma inovação. Para os autores, a gestão social consiste na substituição da gestão tecno-burocrática por um gerenciamento mais participativo (de Paula, 2006), tendo como base epistemológica a intersubjetividade, a dialogicidade, o bem comum, o interesse bem compreendido, a democracia deliberativa (Fleig, Oliveira, & Brito, 2006; Tenório, 2006), viabilizadora de ações e práticas comunitárias transformadoras e dialógicas (Villela, & Pinto, 2009). Por fim, o adjetivo social foi destacado, pois vem qualificando o substantivo gestão que é percebido como o processo que compõe as formas simbólicas de ascensão social e oportunidades de sobrevivência (Cabral, 2010).

O terceiro período, foi marcado pela maior presença dos elementos constituintes das famílias "características do lócus", "características teóricas", e por "benefícios socioeconômicos". Como lócus da gestão social, os autores deste período entendem que é o espaço denominado de esfera pública, o qual não é o mesmo que espaço público, pois vai além do governo público, sendo então um espaço de comunhão da sociedade e engajamento social (Bauer, & Carrion, 2016; Cançado, Villela & Sausen, 2016). Teoricamente, o construto é fundamentado e diferencia-se no interesse bem compreendido e na emancipação, que compõem a estrutura principal da abordagem teórica (Cançado, Villela & Sausen, 2016; Pinheiro, & Cançado, 2013), representado pelas subcategorias de solidariedade e sustentabilidade; democracia deliberativa; comunidades de prática; intersubjetividade/dialogicidade; interorganizações; e racionalidade (Cançado, Rigo, & Pinheiro, 2016).

Dentre os benefícios desenvolvidos pela gestão social como qualificadores, os autores entendem que ela pode promover a inclusão social e educativa através da construção coletiva (Nunes, & Magalhães, 2017) e melhorar a autonomia social e as capacidades de autogovernança (He, 2016), tendo por finalidade a emancipação do homem (Cançado et al., 2016; Pinheiro, & Cançado, 2013).

Análise de consenso

O conceito de gestão social apresentou na primeira fase de sua evolução um maior consenso em relação aos substantivos utilizados Índice Kappa=0,25, que está na faixa do consenso justo (Tabela 4). Este resultado decorre da concordância dos autores em relação ao principal argumento utilizado de um modelo de gestão que incorpore os atores sociais na tomada de decisão. No entanto, este período apresentou uma falta de consenso em relação à ação (K= -0,04). Ou seja, os autores não tinham clareza na ação necessária para colocar em prática o construto, o que indica uma falta de maturidade das definições nesta primeira fase, natural em um campo científico em fase inicial. Esta mesma justificativa aplica-se aos elementos conceituais que diferenciam e qualificam o conceito de gestão social, os quais apresentam baixo nível de consenso (K=0,14).

O segundo e o terceiro período apresentam maior nível de consenso também em relação aos substantivos (K=0,47 e 0,56, respectivamente), demonstrando que essa perspectiva de maior ênfase nos atores sociais permanece com o passar dos anos. Há uma elevação dos índices relacionados à ação, passando de sem consenso para consenso justo nos períodos seguintes, no qual se destaca a utilização dos verbos enquadrados na família de elementos "gerenciar". De mesmo modo, os qualificadores apresentaram evolução de baixo consenso no primeiro período, para consenso moderado (K = 0,51) no último período.

Tabela 4. Coeficiente de consenso entre os pares de definição

Coeficiente Kappa	**1990-1999**	**2000-2009**	**2010-2018**
K(Ação)	-0,04	0,24	0,39
K(Que/Quem)	0,25	0,47	0,56
K(Qualificador)	0,14	0,35	0,51

Legenda

< 0,00: Sem consens	0,00 – 0,20: Baixo consenso
0,21 – 0,40: Consenso justo	0,41 – 0,60 Moderado
0,61 – 0,80 Substancial	0,81 – 1,00 Consenso quase perfeito

Os resultados indicam a necessidade de mais pesquisas no campo da gestão social para o amadurecimento de suas perspectivas teóricas e sua aplicação, visto que se trata de um processo de gestão, o que pressupõe aplicação do conceito à vida prática. Porém, confirmam afirmações encontradas na literatura de que ainda é uma perspectiva pré-paradigmática (Fischer, 2012; Peres Jr, & Pereira, 2014). Também, reafirmam os achados do estudo apresentado por Boyd, Finkelstein, & Gove (2005), o qual indicou que campos menos maduros possuem níveis mais baixos de consenso entre os pesquisadores.

CONCLUSÕES

Desde a década de 1990, o conceito de gestão social recebe a atenção de pesquisadores nacionais e internacionais e foi alterando-se, principalmente pela inclusão de perspectivas

brasileiras. Esta pesquisa objetivou verificar a evolução e o consenso em torno das definições de gestão social no período de 1990-2018 de forma a contribuir com um campo considerado em fase pré-paradigmática (Silva, Silva, Maciel, Aires, & Silva, 2016). Após a análise temporal do construto, foi confirmado que ocorreram evoluções e atualmente o campo entra em um estado de maturação, porém ainda possui uma trajetória a ser percorrida para alcançar consenso entre os pesquisadores do tema.

Os resultados apresentaram níveis de consenso mediano entre os autores, porém crescente ao longo do tempo, com um Índice Kappa em níveis considerados entre justo e moderado (K=0,20 - 0,60), portanto ainda longe das faixas que indicaram uma centralidade no conceito. O maior K encontra-se no "o quê/quem", portanto, confirma uma tendência em centrar-se na visão de "para quem" a gestão social deve trazer bons resultados. O último período de evolução do construto (2010-2018) apresentou níveis mais altos de consenso. Se esta tendência for mantida nos próximos anos, é possível que no futuro a gestão social possa alcançar níveis de paradigma.

Atualmente, a maior concordância acerca da gestão social gira ao redor das ações de "gerenciar", "ser" e "emancipar" substantivada em "gestão", "atores" e "contextos gerenciáveis", sendo qualificada por "características do lócus", "características teóricas" e "benefícios socioeconômicos". Portanto, o conceito integrado que representa esta análise de consenso dos autores ao longo dos anos é que a gestão social é o gerenciamento participativo dos espaços público-privados e suas contingências a fim de emancipar e desenvolver os atores através de benefícios socioeconômicos, sendo, portanto, um modelo de gestão com características próprias.

Em termos gerais, podemos afirmar que os resultados encontrados são consistentes com estudos anteriores, mostrando que o conceito de gestão social é considerado um paradigma *in progress* ou fase pré-paradigmática (Fischer, 2012; Peres Jr, & Pereira, 2014; Silva et al., 2016). A pesquisa também permitiu observar um elevado aumento da produção acadêmica nos últimos anos, mostrando que a gestão social entrou na agenda de pesquisa, fato que ajudará a consolidação do campo. Porém, em termos desta pesquisa, isto se tornou um fator limitador devido à dispersão de abordagens e ao grande número de palavras encontradas nas definições dos autores. Outra limitação da pesquisa foi o fato de não utilizar livros, dissertações e teses na área, porém foi uma opção metodológica que considerou o fato dos artigos científicos serem na sua grande maioria derivados de dissertações. A metodologia tríplice adotada de análise de conteúdo, a análise co-palavras e o índice Kappa buscou por um lado minimizar os vieses que poderiam surgir de acordo com o olhar do pesquisador e por outro possibilitar triangulação metodológica, como caminho recomendado para aumentar a confiabilidade dos achados.

Os achados deste estudo contribuem com a literatura do campo ao oferecer um conceito integrador baseado nos elementos de maior nível de consenso entre os pesquisadores. Além disso, os resultados acentuam um fato preocupante com relação à operacionalização deste conceito na prática de gestão, pois o nível mais baixo de consenso é rela-

cionado ao verbo, na desconstrução léxica realizada para a análise de copalavras. Isto demonstra que os autores não têm bem definido como realizar a gestão social, como transformá-la em uma ação, portanto, aplicada à realidade.

A categoria de elemento conceitual "atores" mostrou predominância da sociedade civil, enquanto a categoria "características do lócus" indica a formação de uma esfera para a discussão em conjunto dos problemas da sociedade e as formas de solução. Porém, é preciso salientar que o lócus da gestão social não público, nem privado, mas sim ambos.

Com relação a ser um modelo de gestão inovador, diferenciado do modelo tradicional, fica demonstrado na frequência do uso de termos do elemento conceitual "características teóricas". Isto porque termos muito próprios deste campo do conhecimento são consensuais entre os autores, como sendo forma de gerenciar baseado em democracia, cidadania deliberativa, interesse bem compreendido, dialogicidade, consulta e compartilhamento. No entanto, o baixo consenso sobre a ação nos conceitos deixa a gestão social com características associadas a uma abstração, teóricas, e pouco práticas.

Por fim, conclui-se que o verbo mais utilizado (gerenciar), bem como seu substantivo (gestão), fica qualificado pelo adjetivo social, sendo, portanto, um modelo de gestão organizacional da sociedade. Também, conclui-se salientando-se que esta metodologia pode ser usada para estudar outros conceitos em diversas áreas. Recomendam-se pesquisas adicionais para o aprofundamento das análises em cada categoria de elementos conceituais da gestão social, de forma a identificar as origens do baixo consenso. Além disso, é imperativo desenvolver pesquisas sobre modelos e monitores de gestão social que atendam ao seu conceito integrado e com dimensões que permitam não somente compreendê-la, mas também a aplicar e monitorar.

REFERÊNCIAS

Alcântara, V. de C., & Pereira, J. R. (2017). O locus da gestão social no contexto das inter-relações e tensões entre mundo-da-vida (lebenswelt) e sistema (system). *Organizações & Sociedade*, 24(82), 412–431. https://doi.org/10.1590/1984-9240823

Allebrandt, S. L., Benso, A., & De Oliveira, V. G. (2015). Interfaces entre a Comunicação e a Gestão Social no Contexto do Desenvolvimento Territorial: Um estudo do território da cidadania noroeste colonial do Rio Grande do Sul. *Revista de Ciências Da Administração*, 1(3), 120. https://doi.org/10.5007/2175-8077.2015v17nespp120

Baranski, B. (2002). Policy requirements and performance indicators for good practice in health, environment and social management in the enterprises. *International Archives of Occupational and Environmental Health*, 75(0), 1–6. https://doi.org/10.1007/s00420-002-0341-5

Bauer, M. A. L., & Carrion, R. da S. M. (2016). Conflitos na gestão social do território: Uma análise a partir da organização dos ilhéus em Porto Alegre. *Cadernos EBAPE.BR*, 14(3), 821–835. https://doi.org/10.1590/1679-395131559

Botrel, M. de O., Araújo, P. G. de, & Pereira, J. R. (2011). Gestão social de bens culturais no Brasil: Desafios e perspectivas. PASOS *Revista de Turismo y Patrimonio Cultural,* 9(4), 647–659. https://doi.org/10.25145/j.pasos.2011.09.061

Cabral, E. H. D. S. (2010). A gestão social do terceiro setor e suas dualidades. *Revista Administração Em Diálogo*, 11(2), 21–34.

Cançado, A.C., Villela, L. E., & Sausen, J. O. (2016). Gestão Social e Gestão Estratégica: Reflexões sobre as diferenças e aproximações de conceitos. *Revista de Gestão Social e Ambiental*, 10(3), 69–84.

Cançado, Airton Cardoso, Rigo, A. S., & Pinheiro, L. S. (2016). Por una agenda de investigación para la gestión social: Control social, paradigma, escala y cuadro de análisis. *Praxis Sociológica*, 21.

de Paula, A. P. P. (2006). Entre o gerencialismo e a gestão social: Em busca de um novo modelo para a administração pública brasileira. *Bibliotecadigital.Fgv.Br*, 45(1), 36–49.

de Pinho, J. A., & dos Santos, M. E. (2015). Social management: A review of Brazilian experiences. *Revista do Serviço Público*, 66(2), 257–279.

Dowbor, L. (1999). Tendências da gestão social. *Saúde e Sociedade*, 8(1), 3–16.

Dreher, M. T. (2012). Social management and local NGos performance in local development of Blumenau (SC) region. *Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional*, 8(2), 229–243.

Espíndola, A. R. C., Netto, L. M., & Souza, V. B. (2017). A gestão social no contexto da gestão ambiental: Análise da criação e operacionalização do projeto 3R ARQ-UFSC. *Revista de Gestão Social e Ambiental*, 11(1), 56. https://doi.org/10.24857/rgsa.v11i1.1189

Fischer, T., Melo, V. P., Carvalho, M. R. de, Jesus, A. de, Andrade, R. A., & Waiandt, C. (2006). Perfis visíveis na gestão social do desenvolvimento. *Revista de Administração Pública*, 40, 789–808. http://dx.doi.org/10.1590/S0034-76122006000500003

Fischer, Tania. (2002). A gestão do desenvolvimento social : Agenda em aberto e propostas de qualificação. *Congresso*, 8–11.

Fischer, Tânia. (2012). Gestão Social do Desenvolvimento. *Revista Psicologia: Organizações e Trabalho*, 12(1), 113–120.

Fischer, Tânia, Teixeira, E., & Heber, F. (1998). Estratégias de gestão e reconfiguração organizacional: Os setores de energia elétrica e telecomunicações. *Revista de Administração Pública*, 32(3), 9–27.

Fleig, D. G., Oliveira, L. C. F. de S., & Brito, M. J. de. (2006). Democracia, participação e gestão social: Desafios da construção dos programas de ação temática de uma organização não governamental. *Organizações & Sociedade*, 13(38), 119–138. https://doi.org/10.1590/S1984-92302006000300008

Freitas, A. F. de, Freitas, A. F. de, & Dias, M. M. (2012). O colegiado de desenvolvimento territorial e a gestão social de políticas públicas: O caso do Território Serra do Brigadeiro, Minas Gerais. *Revista de Administra-*

ção Pública, 46(5), 1201–1223. https://doi.org/10.1590/s0034-76122012000500002

Fuenmayor, R., Araujo, R., Altuve, E., & Castro, E. (2008). Academic management and central processes of the Undergraduate Training Program in Social Management for Local Development at the Bolivarian University of Venezuela. *Revista de Ciencias Sociales*, 14(1), 110–120.

Garcia, A. S., Pereira, J. R., Alcântara, V. de C., & Cruz, E. S. T. (2018). Aprofundamento das esferas públicas para a gestão social: Caminhos para uma reconstrução empírico-descritiva e normativa. *Cadernos EBAPE. BR*, 16(2), 163–185. http://dx.doi.org/10.1590/1679-395160265

Gondim, S., Fischer, T., & Melo, V. P. (2006). Formação em gestão social: Um olhar crítico sobre uma experiência de pós-graduação. *Gestão Do Desenvolvimento Territorial e Residência Social: Casos Para Ensino.* Salvador: EDUFBA, CIAGS/UFBA, 43–61.

Guerra, J. F. C., & Teodósio, A. de S. D. S. (2013). A produção de conhecimento sobre Gestão Social a partir da relação entre acadêmicos e praticantes. *Sinergia: Revista Do Instituto de Ciências Econômicas*, 17(2), 9–20.

He, Z. (2016). From social management to social governance: Discourse change and policy adjustment. *Journal of Chinese Governance*, 1(1), 99–118. https://doi.org/10.1080/23812346.2016.1138696

Iizuka, E. S., Goncalves-Dias, S. L. F., & Aguerre, P. (2012). Reflexões sobre o desenvolvimento territorial sustentável, gestão social e cidadania deliberativa: O caso da bacia do rio Almada (BA). *Revista de Administração Pública*, 46(6), 1599–1623. https://doi.org/10.1590/S0034-76122012000600009

Inojosa, R. M., & Junqueira, L. A. P. (2008). Práticas e saberes: Desafios e inovações em gestão social. *Organizações & Sociedade*, 15(45), 171–180. https://doi.org/10.1590/S1984-92302008000200013

Inzerilli, G. (1990). The Italian Alternative: Flexible Organization and Social Management. *International Studies of Management & Organization,* 20(4), 6–21. https://doi.org/10.1080/00208825.1990.11656539

Irwin, A., Georg, S., & Vergragt, P. (1994). The social management of environmental change. *Futures*, 26(3), 323–334. https://doi.org/10.1016/0016-3287(94)90018-3

Justen, C. E., Moretto Neto, L., & Garrido, P. O. (2014). Para além da dupla consciência: Gestão Social e as antessalas epistemológicas. *Cadernos EBAPE.BR*, 12(2), 237–251. https://doi.org/10.1590/1679-39519081

Magalhães, Ó. A. V., Milani, C., Siqueira, T., & Aguiar, V. M. de. (2006). (Re)Definindo a sustentabilidade no complexo contexto da gestão social: Reflexões a partir de duas práticas sociais. *Cadernos EBAPE.BR*, 4(2), 01–17. https://doi.org/10.1590/S1679-39512006000200007

Marsden, T., Banks, J., & Bristow, G. (2002). The Social Management of Rural Nature: Understanding Agrarian-Based Rural Development. *Environment and Planning A: Economy and Space*, 34(5), 809–825. https://doi.org/10.1068/a3427

Moretto Neto, L., Garrido, P. O., & Justen, C. E. (2011). Desenvolvendo o aprendizado em gestão social: Proposta pedagógica de fomento às incubadoras sociais. *Cadernos EBAPE.BR*, 9(3), 828–845. https://doi.org/10.1590/S1679-39512011000300008

Mosquera, M. E. M. (2012). Los estudios organizacionales: Un complemento para el estudio de la gestión social. *AD-Minister*, 21, 117–133.

Nunes, V. L. M., & Magalhães, C. M. (2017). Gestão social na educação para pessoas com deficiência. *Holos*, 8, 355. https://doi.org/10.15628/holos.2016.3370

Panhoca, L., Da Silva, O. M. P., Figueira, F., Nascimento, M. C., & Ricci, F. (2007). Estratégia e Gestão Social e Ambiental: As metas de desenvolvimento do milênio no município de Pindamonhangaba (Parte 2). *Revista Brasileira de Gestao e Desenvolvimento Regional*, 3(3), 165–192.

Pereira, R. S., Moraes, F. C. C., Mattos Júnior, A. B., & Palmisano, A. (2013). Especificidades da Gestão no Terceiro Setor. *Revista Organizações Em Contexto*, 9(18), 167–195. https://doi.org/10.15603/1982-8756/roc.v9n18p167-195

Peres Jr, M. R., & Pereira, J. R. (2014). Abordagens teóricas da Gestão Social: Uma análise de citações exploratória. *Cadernos EBAPE.BR*, 12(2), 221–236. https://doi.org/10.1590/1679-39519079

Peres Jr, M. R., Pereira, J. R., & Oliveira, L. C. (2013). Gestão Social sob a lente estruturacionista. *Revista de Administração Mackenzie (Mackenzie Management Review)*, 14(6). http://dx.doi.org/10.1590/S1678-69712013000600003

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

Raimundo, J. S., & Cadete, M. M. M. (2012). Qualified listening and social management among health professionals. *Acta Paulista de Enfermagem*, 25(spe2), 61–67. https://doi.org/10.1590/S0103-21002012000900010

Rigo, A. S., & Cançado, A. C. (2014). Gestão Social e Construção de Espaços Públicos: Reflexões a Partir da Rede Brasileira de Bancos Comunitários do Brasil. *Administração Pública e Gestão Social,* 7(1). https://doi.org/10.21118/apgs.v7i1.660

Romero, R. M. E., & Diaz, C. I. (2007). Social Management in the Implementation of Social Programas. Children and Adolescents in Especially Difficult Circumstances: From And in The Street. *Espacio Abierto*, 16(2), 331–361.

Ronda-Pupo, G. A., & Guerras-Martin, L. A. (2012). Dynamics of the evolution of the strategy concept 1962-2008: A co-word analysis. *Strategic Management Journal*, 33(2), 162–188. https://doi.org/10.1002/smj.948

Rossoni, L., Silva, A. J. H., & Ferreira Júnior, I. (2008). Aspectos estruturais da cooperação entre pesquisadores no campo de administração pública e gestão social: Análise das redes entre instituições no Brasil. *Revista de Administração Pública*, 42(6), 1041–1067. https://doi.org/10.1590/S0034-

76122008000600002

Silva, F. R. M. da, Silva, C. V. F. da, Maciel, S. S., Aires, L. F. B., & Silva, C. A. da. (2016). A produção científica em Gestão Social no Brasil: Uma análise a partir da plataforma Spell.Org. *I Encontro Nacional de Ensino e Pesquisa Do Campo de Públicas*, 1, 1–16.

Silva Júnior, J. T., Mâsih, R. T., Cançado, A. C., & Schommer, P. C. (2008). *Gestão Social: Práticas em debate, teorias em construção.* Fortaleza: Impressa Universitária/UFC, 1.

Souza, W. J. de, & Oliveira, M. D. de. (2006). Fundamentos da gestão social na revolução industrial: Leitura e crítica aos ideais de Robert Owen. *Organizações & Sociedade*, 13(39), 59–76. https://doi.org/10.1590/S1984-92302006000400004

Tenório, Fernando G. (2006). A trajetória do Programa de Estudos em Gestão Social (Pegs). *Revista de Administração Pública,* 40(6), 1145–1162. https://doi.org/10.1590/S0034-76122006000600011

Tenório, Fernando Guilherme. (1998). Gestão social: Uma perspectiva conceitual. *Revista de Administração Publica - RAP*. Rio de Janeiro., 32(5), 7–23.

Tenório, Fernando Guilherme. (2005). (Re) visitando o conceito de gestão social. *Desenvolvimento Em Questão,* 3(5), 101–124. http://www.redalyc.org/html/752/75230506/

Tuininga, E. J. (1990). Social management in professional organizations: Searching for new impulses. *R&D Management,* 20(2), 139–153. https://doi.org/10.1111/j.1467-9310.1990.tb00692.x

Villela, L. E., & Pinto, M. C. S. (2009). Governança e gestão social em redes empresariais: Análise de três arranjos produtivos locais (APLs) de confecções no estado do Rio de Janeiro. *Revista de Administração Pública*, 43(5), 1067–1089. http://dx.doi.org/10.1590/S0034-76122009000500005

Wheale, P. (1999). The social management of modern biotechnology and the new industrial divide. *New Genetics and Society*, 18(1), 23–46. https://doi.org/10.1080/14636779908656888

Zani, F. B., & Tenório, F. G. (2011). Gestão social do desenvolvimento: a exclusão dos representantes dos empresários? O caso do Programa Territórios da Cidadania Norte-RJ. *Cadernos EBAPE.BR*, 9(3), 780–802. https://doi.org/10.1590/S1679-39512011000300006

Nota: Este artigo foi apresentado no XLIII Encontro da ANPAD - EnANPAD 2019, promovido pela Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração (ANPAD).

A INFLUÊNCIA DAS IDEOLOGIAS PARTIDÁRIAS NOS GASTOS PÚBLICOS EM ASSISTÊNCIA SOCIAL NAS CAPITAIS BRASILEIRAS

THE INFLUENCE OF PARTY IDEOLOGIES ON PUBLIC SPENDING IN SOCIAL ASSISTANCE IN BRAZILIAN CAPITALS

LA INFLUENCIA DE LAS IDEOLOGÍAS DE LOS PARTIDOS EN EL GASTO PÚBLICO EN ASISTENCIA SOCIAL EN CAPITALES BRASILEÑAS

RESUMO

É notório que os termos "esquerda" e "direita" continuam sendo utilizados, mesmo que às vezes sem o devido rigor. Levando isso em consideração vem se estudando o quanto a ideologia impacta no comportamento dos atores políticos. Diante desse cenário, o presente trabalho explora a acepção dos termos e busca verificar em que medida há relação entre ideologia e investimentos públicos, mais especificamente direcionados à assistência social nas capitais brasileiras entre 2013 e 2016. Os investimentos foram acessados no Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi) e foi levado em consideração tanto o partido do prefeito quanto do vice-prefeito para construir o que se chamou de enquadramento ideológico (esquerda-esquerda, esquerda-direita, direita-esquerda e direita-direita). Foi acessado também o IDHM dos municípios, últimos dados disponíveis. Para análise, a pesquisa utilizou estatística descritiva e multivariada, considerando os dados por meio de três técnicas: *box-plot*, correlação de Spearman e regressão linear múltipla. Os resultados encontrados possibilitaram verificar que o impacto da ideologia política nos gastos sociais, contrariando o que se esperaria teoricamente, é nulo. Por sua vez, encontrou-se uma relação significativa entre IDHM e investimentos em assistência social. A variação de 1 ponto percentual em IDHM provoca uma variação positiva de 0,032 pontos percentuais no investimento (arrecadação/despesa).

PALAVRAS-CHAVE: ideologias partidárias, comportamento politico, capitais brasileiras, investimentos públicos, assistência social.

Fernando Scheeffer[1]
fernando.scheeffer@udesc.br
ORCID: https://orcid.org/0000-0003-3225-6011

Dinorá Baldo de Faveri[1]
dinora.faveri@udesc.br
ORCID: https://orcid.org/0000-0002-6118-9578

Eliel Santos da Silva Junior[1]
elielespartano@hotmail.com
ORCID: https://orcid.org/0000-0003-4012-1061

1. Universidade do Estado de Santa Catarina, Departamento de Ciências Contábeis, Ibirama, SC, Brasil.

Submetido 05.03.2019. Aprovado 06.02.2020

Avaliado pelo processo de *double blind review*.

DOI: http://dx.doi.org/10.12660/cgpc.v25n80.78480

Esta obra está submetida a uma licença Creative Commons

ABSTRACT

It is notorious that the terms left and right continue to be used, even if sometimes without due rigor. Taking this into consideration has been studying how much ideology impacts on the behavior of political actors. Given this scenario, the present work explores the meaning of the terms and seeks to verify to what extent there is a relationship between ideology and public investments, more specifically directed to social assistance in Brazilian capitals between 2013 and 2016. Investments were accessed in the Accounting Information System and (SICONFI) and the party of the mayor and deputy mayor was taken into account to construct what was called the ideological framework (left-left, left-right, right- left and right-right). The IDHM of the municipalities was also accessed, last available data. For the analysis, we used descriptive and multivariate statistics, analyzing the data using three techniques: box-plot, Spearman correlation and multiple linear regression. The results found make it possible to verify that the impact of political ideology on social expenditures, contrary to what would theoretically be expected, is zero. In turn, a significant relationship was found between IDHM and investments in social assistance. The change of 1 percentage point in HDI causes a positive variation of 0.032 percentage points in the investment (collection / expenditure).

KEYWORDS: *party ideologies, political behavior, brazilian capitals, public investments, social assistance.*

RESUMEN

Es notorio que los términos izquierda y derecha continúan siendo utilizados, aunque a veces sin el debido rigor. Tomando esto en consideración se viene estudiando cuánto la ideología impacta en el comportamiento de los actores políticos. En este contexto, el presente trabajo explora la acepción de los términos y busca verificar en qué medida hay relación entre ideología e inversiones públicas, más específicamente dirigidas a la asistencia social en las capitales brasileñas entre 2013 y 2016. Las inversiones fueron accedidas en el Sistema de Informaciones Contables y (SICONFI) y fue tomado en consideración tanto el partido del prefecto y el vice-alcalde para construir lo que se llamó de encuadramiento ideológico (izquierda-izquierda, izquierda-derecha, derecha- izquierda y derecha-derecha). Se accede también al IDHM de los municipios, últimos datos disponibles. Para análisis la investigación se utilizó de estadística descriptiva y multivaria, analizando los datos por medio de tres técnicas: box- plot, correlación de Spearman y regresión lineal múltiple. Los resultados encontrados posibilitar verificar que el impacto de la ideología política en los gastos sociales, contrariando lo que se esperaba teóricamente, es nulo. A su vez se encontró una relación significativa entre IDHM e inversiones en asistencia social. La variación de 1 punto porcentual en IDHM provoca una variación positiva de 0,032 puntos porcentuales en la inversión (recaudación / gasto).

PALAVRAS CLABE: *ideologías de partido, comportamiento político, capitales brasileños, inversiones públicas, asistencia social.*

INTRODUÇÃO

Recentemente, sobretudo na ciência política, passa a ser foco de interesse a verificação em que grau as supostas diferenças ideológicas entre os partidos acarretam diferentes comportamentos dos atores políticos. Parte da literatura sugere que as questões ideológicas pouco explicam o comportamento dos atores políticos, hoje, ao constatar a presença de outras variáveis mais importantes (Mainwaring, 1993; Zucco JR., 2009; Lucas & Samuels, 2011). Por outro lado, outra gama de autores, com nuances e metodologias distintas, defende que os atores políticos ainda pautam suas ações nos conteúdos programáticos e nas ideologias de seus respectivos partidos (Kinzo 1993; Leoni, 2002; Scheeffer, 2018).

Segundo Carvalho (2008), as primeiras manifestações da assistência social no Brasil foram relacionadas diretamente a um estado de caridade, uma solidariedade "religiosa" que estaria sendo submetida como auxílio aos pobres, incapazes e doentes, sendo que até esse momento a pobreza não era tratada como uma questão social. Com as mudanças significativas após a Constituição de 1988, a seguridade social ganhou força (saúde, assistência social e previdência social) , acabando por tornar-se uma política

pública que garante ao cidadão direitos e traz responsabilidade e dever para o Estado (Santana, Silva, & Silva, 2013). A partir da consideração da assistência social como direito, o Estado passou a ter responsabilidade perante as necessidades da população. Mesmo com todos os avanços institucionais, o tema da pobreza demonstra-se complexo e tomado por diferentes concepções e abordagens. Dependendo da compreensão que se tem, é possível conceber políticas públicas que busquem trazer soluções eficazes para o problema ou ainda ignorá-lo se concebido como natural. Em se tratando de assistência social, a concepção de pobreza é fundamental visto que implica viabilizar ou não instrumentos de superação. Além disso, os instrumentos utilizados podem ser concebidos no campo do "direito" ou do "favor". Partindo da premissa de que diferentes concepções político-ideológicas deveriam acarretar diferentes posicionamentos dos atores políticos, emerge a pergunta de partida do presente estudo: qual o impacto das ideologias políticas nos gastos públicos em assistência social nas capitais brasileiras? Para dar conta desta resposta, buscou-se analisar os gastos em assistência social nessas cidades no período de 2013 a 2016. De forma acessória, pretendeu-se explorar o significado dos termos esquerda e direita, assim como verificar as diferentes concepções a respeito da pobreza. As várias divergências em relação a essa temática deixam clara sua complexidade e sugerem ser este um campo promissor de estudo.

Poucos são os estudos que se assemelham ao que está sendo feito aqui. O mais próximo é o de Rodrigues (2010), que analisou os investimentos em Santa Catarina e relacionou-os com as matrizes ideológicas de cada partido. O estudo foi realizado com as maiores cidades do Estado durante os anos de 2005-2008 e levando em consideração várias áreas.

Lucas & Samuels (2011) sugerem que a discussão a respeito da situação dos partidos brasileiros e do sistema partidário é muito parecida com um hipotético debate sobre a forma de uma nuvem no céu, em que cada um vê algo diferente e considera ridícula a visão do outro. Há muita controvérsia a respeito do peso da ideologia em tempos atuais. Diante disso, parece ser relevante analisar o peso que eventualmente ainda têm as ideologias no Executivo municipal.

Para dar conta do objetivo proposto, o artigo inicia com uma discussão a respeito do significado de esquerda e direita, assim como os supostos desdobramentos em relação à assistência social. Feito isso parte-se para procedimentos metodológicos, análise e discussão dos resultados e considerações finais.

ESQUERDA, DIREITA E ASSISTÊNCIA SOCIAL

A origem dos termos esquerda e direita remonta à Revolução Francesa (1789) quando se iniciaram os trabalhos para a elaboração da primeira Constituição francesa. Os representantes políticos posicionaram-se em lugares diferentes do plenário. À esquerda, sentaram-se delegados identificados com o igualitarismo e que almejavam uma reforma social ampla. À direita, um grupo identificado com a aristocracia e que buscava o *status quo* (Tarouco & Madeira, 2013). Assim, essas diferenças espaciais passaram a denotar perfis ideológicos distintos.

Embora existam autores que defendam que os termos têm o mesmo sentido que tinham na Revolução Francesa ou que não há mais sentido a utilização dessa nomenclatura sobretudo com a derrocada do "socialismo real", a tese que vigora é a de que é necessário atualizar seus significados. O principal representante desta corrente majoritária é Bobbio (1995). Segundo ele, a ideia de igualdade (que para a esquerda deve ser priorizada), em detrimento da liberdade (que para a direita deve ser conservada, mantendo-se as desigualdades entre os homens, tidas como naturais) resume hoje em grande parte projetos distintos e diferenças prático-teóricas entre grupos políticos e pessoas.

O fato é que recentemente a dimensão "mais" ou "menos" Estado tem balizado grande parte do debate político e, por isso, estratégias do tipo social-democratas e neoliberais acabam por dar conta, em boa medida, dos principais projetos políticos defendidos em tempos atuais e endo saídas para a "nova direita" e a "nova esquerda". Pode-se falar em "nova esquerda" e "nova direita", visto que a esquerda adere à social-democracia no lugar do socialismo e a direita ao neoliberalismo, diferente do liberalismo clássico, sobretudo por dar-se em um outro momento histórico.

O neoliberalismo surge depois da Segunda Guerra Mundial, enquanto crítica ao Estado de bem-estar social e à crise fiscal de países que se propunham a oferecer "tudo" a "todos" (Anderson, 1995). Para Moraes (2002), as narrativas neoliberais pretenderam, e em certa medida conseguiram, oferecer explicação palatável para os problemas derivados das políticas sociais ou do Estado de Bem-Estar Social. Três argumentos são centrais:

> • os custos crescentes (e tendencialmente insuportáveis) das políticas sociais e seu impacto sobre os fundos públicos (inflação, endividamento);
> • os efeitos deletérios dessas políticas sobre valores, comportamento de indivíduos, grupos sociais e empresas;
> • os resultados desastrosos, sobre o processo decisório e sobre as instituições democráticas, da maquinaria política exigida pela implementação desses programas (Moraes, 2002, p. 2).

Em se tratando de social-democracia, Giddens (2000) deixa claro que tem como objetivo "humanizar" o capitalismo, crendo que uma intervenção do Estado daria conta da desigualdade de oportunidades e possibilitaria chances iguais a todos. Segundo ele a social-democracia consistiria, então, em um caminho distinto do capitalismo de mercado americano e do socialismo soviético. A ideologia vê o mercado como um gerador de efeitos perversos, algo que os próprios socialistas já haviam diagnosticado. No entanto, acredita ser possível amenizá-los ou até extingui-los, por meio da intervenção do Estado no mercado. Para a social-democracia clássica, a participação do governo na vida dos indivíduos é algo necessário e invejável. Benefícios estatais são essenciais para o auxílio aos que não conseguiriam, por si só, defender-se.

"Como Marx, Keynes, encarava o capitalismo como dotado de qualidades irracionais, mas acreditava que seria possível controlá-las para salvar o capitalismo de si mesmo" (Giddens, 2000, p. 19). Aggio (2013) apresenta al-

guns valores que permanecem como eixos da identidade política e cultural da esquerda hoje, o que se encaixa perfeitamente no conjunto de princípios social-democratas:

> • a defesa do bem-estar social ao invés do bem-estar individual;
> • a valorização das responsabilidades coletivas;
> • a extensão da igualdade de oportunidades para todos;
> • a vigência de um Estado forte que seja capaz de corrigir as injustiças sociais por meio de uma ação distributivista da riqueza material produzida pela sociedade;
> • a perspectiva de uma mudança das estruturas de poder por meio da democratização e da participação política (p. 102).

No quadro 1, é apresentado o posicionamento político da esquerda e direita frente a diferentes questões da sociedade, que explicam comportamento, pensamentos e crenças ligadas a essas distinções clássicas.

Quadro 1. Divergências em relação a temas ligados às ideologias clássicas

Esquerda	**Direita**
A intervenção econômica deve dar-se sempre que se julgar necessário	O Estado deve abster-se de questões econômicas, já que o mercado se autorregula, como se houvesse uma "mão invisível" orientando esse processo.
A pobreza dá-se, sobretudo, por desigualdade de oportunidades. Enquanto problema social, pode ser enfrentada via programas sociais ou superação da ordem, no caso de uma esquerda mais radical.	A pobreza, quando atacada, deve dar-se de forma focalizada e limitada. Auxílios "exagerados" podem levar à acomodação e ao declínio da "ética do trabalho".
A criminalidade pode ser explicada, essencialmente, pela inserção em um contexto social que oferece desigualdade de oportunidades.	A criminalidade, em grande parte, é responsabilidade dos indivíduos.
A carga tributária deve ser extensiva para financiar o Estado e oferecer serviços de qualidade para os que precisarem	Os tributos são maléficos, pois sobrecarregam as empresas e desfavorecem o crescimento econômico.
Defesa de uma ampla legislação trabalhista que normatize o mundo do trabalho.	O mercado de trabalho deve ser desregulado, visto que o mercado autorregula as relações de trabalho.
Os serviços, sobretudo aqueles estratégicos, devem ser oferecidos pelo Estado.	Buscando diminuir o tamanho do Estado, uma boa estratégia é passar para a iniciativa privada serviços que são estatais - privatização.

Fonte: Scheeffer (2018).

Para Giddens (2000), a direita e a esquerda ainda representam forças distintas e divergentes quanto ao futuro do welfare state. Em síntese, em defesa da justiça social, os social-democratas exigem um Estado interventor, enquanto os neoliberais, acreditando nas benesses do mercado, defendem um Estado mínimo. Vale destacar que, além da discussão clássica mais ou menos Estado, Inglehart (1977) já previa uma mudança após o século XX no debate político e ideológico, trazendo agora questões relacionadas ao meio ambiente, livre expressão e qualidade de vida no sentido mais amplo. Heywood (2010) afirma que as novas ideologias trazem questões como gênero, etnia e cultura.

Muitas são as concepções a respeito da pobreza e do papel da assistência social. É visível o fato de que na visão (neo)liberal a pobreza é bastante atrelada a uma questão pessoal, a uma questão de escolha. De acordo com Scheeffer, (2013) nessa visão o mercado é o espaço para que os problemas sociais sejam resolvidos. Para Oliveira (2003), sendo o mercado considerado o lugar mais correto para alocação de recursos, o Estado pode diminuir sua influência na sociedade, bem como ter menos funções. No que tange à área social, o autor afirma que o Estado deve se ater a programas de assistência quando necessário e de forma complementar à filantropia privada. A pobreza na visão neoliberal é explicada por Galbraith, citado por Garcia (2005), como a falta de aproveitamento do livre mercado e da livre concorrência. Para o autor, o indivíduo mantém-se na situação de pobreza principalmente pelo excesso de acomodação e pela falta de esforço. Segundo o autor, existem duas grandes linhas de ataque à pobreza: uma é combater a acomodação; a outra é facilitar esse escape por meio de políticas que reforcem essa iniciativa.

Por uma visão social-democrata, a pobreza é tratada de uma forma diferente do neoliberalismo. De acordo com Giddens (2000), o mercado é um dos principais geradores de problemas sociais, cabendo ao Estado intervir no mercado quando necessário. De acordo com Setembrini (1997), faz parte dos princípios da social-democracia que o Estado deve prover uma renda mínima, saúde, habitação, educação e alimentação, não como caridade e sim como um direito do cidadão.

Diante do exposto, percebe-se que as distinções entre social-democratas e neoliberais sintetizam as divergências político-ideológicas recentes. Posto isso, fica a dúvida se essas diferentes concepções a respeito do papel do Estado no combate à pobreza refletem diferentes posicionamentos dos atores políticos.

AS IDEOLOGIAS PARTIDÁRIAS E A CLASSIFICAÇÃO DOS PARTIDOS BRASILEIROS

Para Heywood (2010), as ideologias são descritivas pois, em última instância, fornecem a indivíduos e grupos um mapa conceitual de como a sociedade funciona e, de forma mais abrangente, uma visão geral de mundo. As ideologias políticas têm a capacidade de inspirar e guiar a ação política. Questão-chave nessa discussão é qual a validade da ideologia em se tratando de partidos políticos, isto é, se é esta hoje uma variável relevante e em que medida os partidos podem ser classificados em esquerda e direita.

Budge Budge, I., Klingemann, H-D., Volkens, A., Bara, J., & Tanenbaum, E. (2001) buscam, dentre outras questões, responder às seguintes perguntas: existe um declínio do poder explicativo das categorias esquerda e direita? Presenciamos o fim das ideologias? Analisando 24 países da OCDE em duas ondas distintas (1945-1998 e 1990-2003), os autores localizaram as posições políticas dos partidos a partir da análise de conteúdo dos manifestos partidários e buscaram medir suas posições e ainda as mudanças entre uma eleição e outra. Segundo eles, essa dimensão permite verificar tendências e na maioria dos países analisados é possível mapear seus movimentos de forma bastante razoável.

Klingemann, H-D., Volkens, A., Bara, J., Tanenbaum, E., & McDonald, M. (2006), de forma mais específica, afirmam que em grande parte da Europa existem diferenças significativas entre os partidos políticos no que diz respeito a preocupações típicas da esquerda ou direita. Por meio de sete funções discriminantes, alegam que estas podem dar uma boa ideia das clivagens que moldam a política europeia. Colocadas em ordem decrescente de importância, a função 1 é aquela relacionada à dimensão esquerda e direita, o que denota a preeminência de tal divisão na política partidária dos países em questão.

Dalton & McAllister (2014) também ressaltam o peso da ideologia ao buscar analisar o quanto em eleições sucessivas há uma continuidade ideológica por parte dos partidos. Utilizando-se dos dados do projeto *Comparative Study of Electoral Systems* (CSES) e de forma complementar do *Chapel Hill Expert Survey* (CHES), ambos voltados para as democracias industriais avançadas, constatam que 90% do posicionamento partidário é previsível, sabendo sua posição na última eleição. Dez por cento da variância pode ser explicada por outros fatores. De forma geral, a maioria dos partidos apresenta perfis ideológicos semelhantes em todas as eleições. Diferentemente do que se possa supor, há estabilidade ao longo do tempo nas posições esquerda e direita. Vale a ressalva de que as ações de cunho ideológico estão mais associadas aos partidos de extrema esquerda ou direita. Partidos de centro estariam mais propensos a mudar suas estratégias em busca de voto.

Em se tratando do caso brasileiro, Roma (2006), pautando-se em pesquisas de opinião aplicadas aos parlamentares, defende que, embora grande parte da literatura destaque que a disciplina partidária pode ser explicada pela distribuição de recursos orçamentários pelo Executivo, os deputados partilham o ideário do seu partido de filiação e, por esse motivo, demonstram-se coesos. A discordância entre as legendas permite posicioná-los ideologicamente e o parlamentar em geral escolhe seu partido levando em conta a afinidade de crenças.

Scheeffer (2018a) propôs-se a verificar o peso da ideologia no comportamento parlamentar em tempos atuais a partir da análise de um conjunto de votações nominais ocorridas durante o governo Dilma Roussef na Câmara dos Deputados. Analisados temas substantivos do ponto de vista político- ideológico, os partidos em sua maioria posicionam-se de forma coerente com o que é esperado. A exceção são os casos em que estão em jogo recursos financeiros, seja

onerando significativamente ou então gerando receita vultosa ao Executivo federal.

Apresentados alguns estudos que destacam a ainda validade da ideologia partidária em tempos atuais, o próximo passo é discutir minimamente a classificação dos partidos brasileiros. Dalton e McAllister (2014) enfocam a classificação dos partidos expondo que são inúmeros os estudos empíricos utilizando métodos variados para estimar as posições dos partidos em uma escala Esquerda-Direita (E-D). Os métodos mais comuns são os estudos dos manifestos e programas partidários; a avaliação feita por especialistas; a autolocalização no espectro político das elites políticas; bem como a percepção dos cidadãos em relação à localização na escala. Se atendo ao caso brasileiro, Tarouco e Madeira (2013) corroboram afirmando que são muitos os métodos para localizar os partidos no eixo E-D e acrescentam a atuação parlamentar como método relevante.

Zucco Jr. (2011) buscou atualizar o posicionamento ideológico dos principais partidos brasileiros pós-Constituinte. Por meio da Pesquisa Legislativa Brasileira (PLB 2009) e utilizando-se de dados de parlamentares que responderam a mais de uma edição da pesquisa, afirma que o PSOL é o partido mais à esquerda do espectro ideológico brasileiro. Pela primeira vez em 20 anos, o DEM/PFL aparece à direita do PP (e seus antecessores), muito provavelmente pela diluição ideológica do PP em função da aliança com o governo Lula. O PPS continua a caminhada para a direita, estando claramente à direita do PSB e do PDT. Por fim, o PSDB continua em uma posição estatisticamente indistinguível à do PMDB (hoje, MDB).

Melo & Câmara (2012) rejeitam a tese de que o sistema partidário brasileiro encontra-se hoje incoerente, ou ao menos, mais incoerente do que antes, inclusive discordando de que teríamos hoje o “PT contra o resto” (Lucas & Samuels, 2011). Se é justificável a premissa de que o PT seria de certa forma distinto dos demais partidos brasileiros, para eles teríamos três grandes blocos e não dois. Haveria a existência de um bloco de partidos posicionado entre os dois polos (PMDB, PP, PTB, PR).

A análise de *surveys* realizados na Câmara dos Deputados corrobora essa afirmação. Teríamos uma clara distinção ideológica entre PT e PSDB, sobretudo no que diz respeito ao papel do Estado na economia, política externa e nas opiniões sobre questões como união de pessoas do mesmo sexo e aborto. Por sua vez, a maioria das opiniões dos deputados do bloco PMDB/PTB/PP/PR aproxima-se mais do bloco PSDB/DEM/PPS do que do PT e seus aliados em grande parte das questões analisadas.

Levando em consideração métodos distintos, segundo Tarouco & Madeira (2013), os partidos brasileiros têm sido classificados sem muitas controvérsias. A disposição de PT e PDT na esquerda, PMDB e PSDB no centro e PP, PTB, DEM, dentre outros, na direita, pode ser verificada em várias classificações adotadas. A classificação do PMDB e do PSDB demonstra o que há de mais controverso nessa discussão.

Embora o PSDB surja como uma ala à esquerda do PMDB, as coligações e as diretrizes das políticas adotadas colocam em cheque seu posicionamento no espectro político-ideológico. Em relação ao PMDB,

para além do comportamento político, há demonstração nos manifestos partidários de que pretende e está guinando à direita, como mostra documento divulgado e outubro de 2015 pelo PMDB à nação e intitulado "Uma Ponte para o Futuro". Tal documento defende, dentre outras coisas, redução das despesas públicas e da carga tributária; sugere acabar com as vinculações constitucionais estabelecidas; aumento do superávit primário; e participação mais efetiva do setor privado. Coloca ainda a pertinência de um Estado mais enxuto para fazer frente à profunda recessão e severa crise fiscal (PMDB, 2015). Diante disso, para Scheeffer (2018a, 2018b) os partidos tradicionalmente considerados como centro (PMDB e PSDB) vêm demonstrando claros indícios das suas guinadas à direita, embora a ciência política venha de alguma forma "fechando os olhos" para tais evidências.

Scheeffer (2018b) aborda alguns métodos de classificação dos partidos brasileiros. Analisados de forma isolada, vê-se que esses partidos podem simplesmente se apresentar enquanto um cardápio de propostas bem-vindas para a maioria dos eleitores, sem condizer necessariamente com o comportamento de seus membros. Em relação aos *surveys* aplicados aos atores políticos, pode-se supor que aquele com uma mínima sofisticação política consiga decifrar facilmente o que o eleitor quer ler ou ouvir, sem necessariamente, como no caso anterior, agir de forma espelhada. Assim, analisar o comportamento efetivo é um dos métodos mais importantes para verificar o posicionamento dos partidos no espectro ideológico, visto que constata, afinal, aquilo que se demonstra mais relevante: a ação política.

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O estudo em questão busca verificar os gastos públicos de todas as capitais brasileiras na área de assistência social, e não incluiu Brasília por não ser considerada um município propriamente dito, já que não tem desde 1969.

Diante dos objetivos que o trabalho propõe, as informações contábeis foram retiradas do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi), em que foram encontradas as receitas da corrente líquida, que significam o somatório das receitas tributárias de um governo, referente a contribuições patrimoniais, industriais, agropecuárias e de serviços, deduzidos os valores das transferências constitucionais. Também foram coletadas as despesas liquidadas com assistência social, ou seja, que já foram realizadas e existe um respectivo credor. Foram somados os gastos levando-se em consideração todas as subfunções como assistência social ao idoso, assistência ao portador de deficiência, assistência à criança e ao adolescente e assistência comunitária. Esses dados foram coletados nos anos de 2013 a 2016. Diante do que foi exposto até então, sobretudo a problematização apresentada no final do capítulo anterior, o quadro a seguir expõe a classificação dos partidos adotada nesse estudo.

Quadro 2. Classificação E/D utilizada

Esquerda	Direita
PCdoB PDT PPS PSB PSOL PT PV	DEM PMDB PP PR PSD PSDB PTC

Fonte: Scheeffer (2018b).

Pelos motivos expostos na fundamentação teórica, esperaria-se que a esquerda investisse mais em assistência social e a direita menos. Com o intuito de cruzar os gastos públicos com as ideologias políticas, foram criadas categorias de análise, o que foi chamado de enquadramento ideológico como é apresentado na sequência.

Quadro 3. Critérios do enquadramento ideológico

Esquerda (E-E)	Quando o prefeito é considerado de esquerda e o vice-prefeito é considerado de esquerda.
Esquerda – Direita (E-D)	Quando o prefeito é considerado de esquerda e o vice-prefeito é considerado de direita.
Direita – Esquerda (D-E)	Quando o prefeito é considerado de direita e o vice-prefeito é considerado de esquerda.
Direita (D-E)	Quando o prefeito é considerado de direita e o vice-prefeito é considerado de direita.

Fonte: Adaptado de Rodrigues (2010).

Para concorrer com a variável ideologia, foram inseridos no modelo o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM). Realizado com base em três dimensões (saúde, educação e a renda), o índice registra dados que são coletados de dez em dez anos. Por isso foram utilizados os dados de 2010. De acordo com Prearo, Maraccini, & Romeiro (2015), o índice tem como objetivo calcular os requisitos mais importantes para uma vida que seja considerada saudável, como saúde (longevidade), educação (escolaridade) e renda (per capita).

A Tabela 1 apresenta os munícipios que estão presentes no estudo, IDHM, partidos que estão no comando das prefeituras entre os anos de 2013 e 2016, assim como o enquadramento ideológico exposto acima.

Tabela 1. Capitais brasileiras, IDHM e enquadramento ideológico

Capital	2010	2013 a 2016		
	IDHM	Prefeito	Vice-prefeito	Enquadramento
Aracaju	0,770	DEM	PSDB	Direita (D-D)
Belém	0,746	PSDB	PSB	Direita-Esquerda (D-E)
Belo Horizonte	0,810	PSB	PV	Esquerda (E-E)
Boa Vista	0,752	PMDB	PSDB	Direita (D-D)
Campo Grande	0,784	PP	PP	Direita (D-D)
Cuiabá	0,785	PSB	PR	Esquerda-Direita (E-D)
Curitiba	0,823	PDT	PT	Esquerda (E-E)
Florianópolis	0,847	PSD	PP	Direita (D-D)
Fortaleza	0,754	PSB	PMDB	Esquerda-Direita (E-D)
Goiânia	0,799	PT	PMDB	Esquerda-Direita (E-D)
João Pessoa	0,763	PT	PPS	Esquerda (E-E)
Macapá	0,736	PSOL	PPS	Esquerda (E-E)
Maceió	0,721	PSDB	PP	Direita (D-D)
Manaus	0,737	PSDB	PPS	Direita-Esquerda (D-E)
Natal	0,763	PDT	PSB	Esquerda (E-E)
Palmas	0,788	PP	PPS	Direita-Esquerda (D-E)
Porto Alegre	0,805	PDT	PMDB	Esquerda-Direita (E-D)
Porto Velho	0,736	PSB	PDT	Esquerda (E-E)
Recife	0,772	PSB	PCdoB	Esquerda (E-E)
Rio Branco	0,727	PT	PCdoB	Esquerda (E-E)
Rio de Janeiro	0,799	PMDB	PT	Direita-Esquerda (D-E)
Salvador	0,759	DEM	PV	Direita-Esquerda (D-E)
São Luís	0,768	PTC	PSB	Direita-Esquerda (D-E)
São Paulo	0,805	PT	PCdoB	Esquerda (E-E)
Teresina	0,751	PSDB	PSD	Direita (D-D)
Vitória	0,845	PPS	PR	Esquerda-Direita (E-D)

Com a intenção de verificar a dispersão e a variabilidade dos gastos nos quatro anos do mandato, foi utilizado o coeficiente de variação (CV), calculado pelo desvio padrão dividido pela média X 100 (Crespo, 2009). Segundo o autor, o desvio padrão por si só não nos diz muita coisa. Para Fonseca & Martins (2015), tem-se baixa dispersão quando CV ≤ 15%, média dispersão CV > 15% < 30% e alta dispersão CV ≥ 30%. Como na maioria dos casos a variação foi baixa, foi utilizada a média dos gastos nos quatro anos. A tabela 2 demostra o resultado do cálculo de variação.

Tabela 2. Cálculo do coeficiente de variação

Capitais	2013	2014	2015	2016	Média	Desvio Padrão	Coef. Var (%)	Interpretação
Aracaju	2,26	2,4	2,64	2,64	2,49	0,187882942	7,56	fraca
Belém	2,72	2,87	2,99	2,63	2,80	0,159452187	5,69	fraca
Belo Horizonte	2,76	2,89	2,54	2,34	2,63	0,242676053	9,22	fraca
Boa Vista	2,03	3,83	0	3,72	2,40	1,796672851	75,02	forte
Campo Grande	1,27	1,55	1,72	1,89	1,61	0,264370321	16,45	moderada
Cuiabá	2,73	3,13	2,68	2,38	2,73	0,3082207	11,29	fraca
Curitiba	2,07	2,38	2,16	2,29	2,23	0,137234592	6,17	fraca
Florianópolis	3,16	3,71	3,72	5,57	4,04	1,053027382	26,07	moderada
Fortaleza	2,04	1,54	1,69	1,54	1,70	0,235849528	13,85	fraca
Goiânia	0,56	1,3	1,3	1,15	1,08	0,352171833	32,68	forte
João Pessoa	1,81	1,01	0,88	1,66	1,34	0,463249393	34,57	forte
Macapá	1,34	1,36	1,57	1,48	1,44	0,107819293	7,50	fraca
Maceio	0,99	0,9	1,19	1,4	1,12	0,222560853	19,87	moderada
Manaus	2,84	2,8	2,66	2,44	2,69	0,180646985	6,73	fraca
Natal	1,92	0,42	2,85	2,55	1,94	1,081804049	55,91	forte
Palmas	2,68	2,75	2,23	2,49	2,54	0,232576152	9,17	fraca
Porto Alegre	3,87	3,81	3,96	3,95	3,90	0,070887234	1,82	fraca
Porto Velho	2,22	2,24	2,48	1,82	2,19	0,273495887	12,49	fraca
Recife	0,94	1,25	1,68	1,54	1,35	0,328164085	24,26	moderada
Rio Branco	3,13	1,7	2,2	2,48	2,38	0,596454804	25,09	moderada
Rio de Janeiro	3,29	3,56	3,34	3,19	3,35	0,156311655	4,67	fraca
Salvador	1,08	1,71	2,05	2,53	1,84	0,609555849	33,08	forte
São Luís	1,61	1,88	1,61	1,66	1,69	0,128840987	7,62	fraca
São Paulo	2,73	2,24	2,41	2,72	2,53	0,241177666	9,55	fraca
Teresina	1,94	2,34	2,25	2,01	2,14	0,190525589	8,92	fraca
Vitória	6,09	4,92	6,76	6,19	5,99	0,771967184	12,89	fraca

Segundo Fávero & Belfiore (2017), a estatística descritiva busca descrever esintetizar elementos principais observados em um conjunto de dados por meio de recursos como tabelas, gráficos ou medidas-resumo. Uma primeira técnica utilizada foi o uso de *box-plot*, também chamado de "diagrama de caixa". Segundo os autores, trata-se de uma representação gráfica com cinco medidas de posição ou localização de determinada variável, sendo elas de baixo para cima: valor mínimo; primeiro quartil; segundo quartil ou mediana; terceiro quartil; e valor máximo. O primeiro quartil descreve 25% dos primeiros

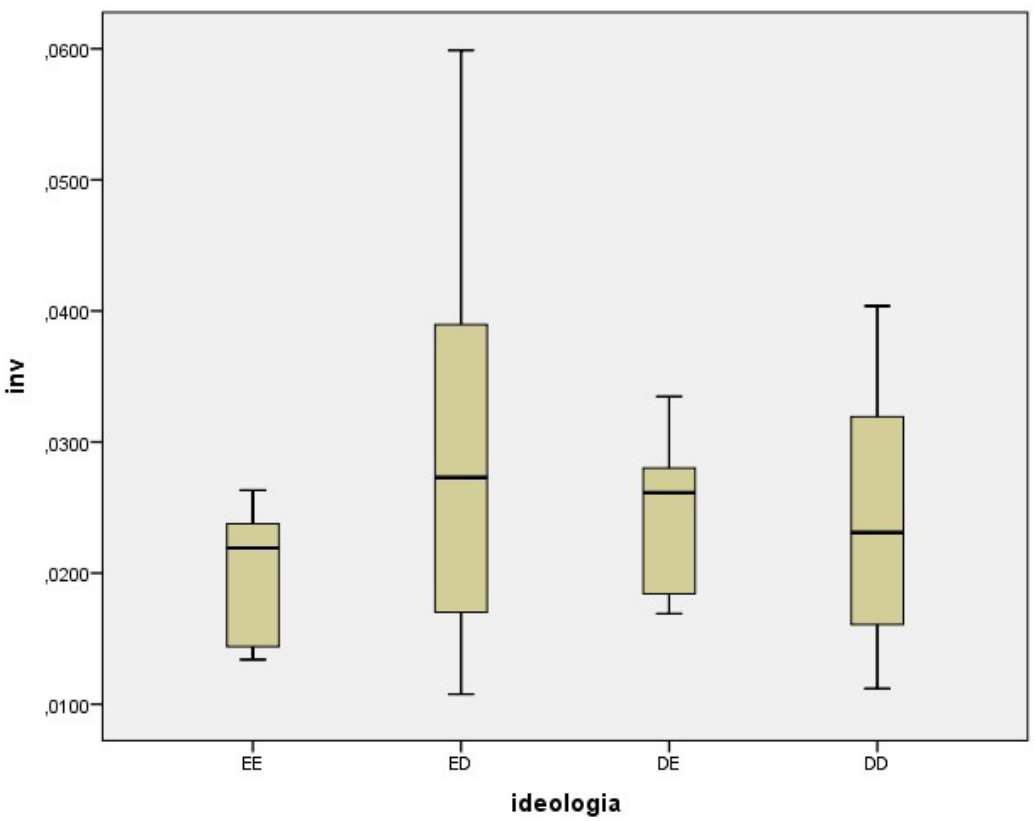
dados. O terceiro quartil corresponde a 75% das observações. O valor mínimo e máximo excetuando os *outliers*. A mediana por sua vez é o valor que separa a metade maior e a menor de uma amostra. A utilização do gráfico permite avaliar a simetria e distribuição dos dados.

Verificada a distribuição dos dados, foi feito um teste de correlação e nessecaso foi calculado o coeficiente de correlação de Spearman. Trata-se de uma medida de intensidade da correlação entre duas variáveis que podem ser mensuradas de forma ordinal (existe uma ordenação entre as categorias). O coeficiente mede a força e a direção da relação (Martins & Rodrigues, 2011).

Por último, foi realizada uma análise multivariada, a regressão linear múltipla. Para Fávero & Belfiore (2017), o modelo linear de regressão permite a possibilidade de que seja estudada a relação entre uma ou mais variáveis explicativas que se apresentam de forma linear e uma variável dependente quantitativa. De forma geral, o objetivo da análise de regressão é prever os valores de uma única variável dependente a partir do conhecimento de uma ou mais variáveis independentes. Quando há o envolvimento de duas ou mais variáveis independentes, estamos falando de uma regressão múltipla.

ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Primeiramente utilizou-se a análise *box-plot,* também conhecida como "diagrama de caixa", que permite identificar a simetria e distribuição dos dados, ou seja, comparar os gastos entre os diferentes enquadramentos ideológicos.



Diferentemente do que se imaginava, os partidos de Esquerda (E-E) tendem a gastar menos em comparação aos demais partidos. As categorias Esquerda-Direita (E-D) e Direita-Esquerda (D-E) são as que apresentam maiores gastos em assistência social. O que se percebe aqui também é que a maior variabilidade de dados ocorre na categoria Esquerda-Direita (E-D). De forma geral percebe- se que não há uma relação entre enquadramento ideológico e gastos públicos, semelhante ao que é constatado por Rodrigues (2010).

O autor fez uma análise quantitativa dos investimentos realizados nos maiores municípios catarinenses durante uma gestão governamental (2005-2008) a fim de testar a tese de que haveria diferenças entre os partidos políticos com matrizes teóricas distintas e que estas impactaram nos investimentos públicos. Não há um padrão de gasto diferente entre os partidos de diversas localizações no espectro ideológico. No que diz respeito à assistência social, o autor detectou haver uma dissonância no último ano do mandato, gastando-se bem mais do que nos anos anteriores.

Uma das possíveis explicações para a esquerda não ser a categoria que mais investe em assistência social pode estar no que é apontado por Arvate, Avelino Filho, & Lucinda (2008). Buscando verificar se a ideologia partidária teria influência sobre gastos públicos entre os governos estaduais do Brasil, os autores concluíram que partidos considerados de esquerda consideram aumentar seus gastos públicos com relação ao PIB estadual, e surpreendentemente os partidos considerados de direita tendem a dar mais prioridade aos gastos sociais do que os demais partidos. Para eles, ao contrário do que se espera, a direita tende a priorizar mais os gastos sociais do que a esquerda. Uma das possíveis explicações seria a tentativa de seduzir politicamente o eleitor de esquerda.

Outra análise realizada foi a verificação da correlação utilizando-se mais especificamente o método de Spearman. A tabela 3, além de tentar encontrar uma correlação entre ideologia política e gastos públicos com assistência social, ainda permite verificar se há uma relação entre gasto público com IDHM.

Tabela 3. Correlação de Spearman

			inv	ideologia	idh
Spearman's rho	Inv	Correlation Coefficient	1,000	,190	,406*
		Sig. (2-tailed)	.	,352	,040
		N	26	26	26
	Ideologia	Correlation Coefficient	,190	1,000	-,081
		Sig. (2-tailed)	,352	.	,695
		N	26	26	26
	Idhm	Correlation Coefficient	,406*	-,081	1,000
		Sig. (2-tailed)	,040	,695	.
		N	26	26	26

*. Correlation is significant at the 0.05 level (2-tailed).

Como se pode notar, apenas a variável IDHM se demonstrou significativa (Sig. (2-tailed)<0,05). Há entre investimentos (inv) e IDHM uma correlação positiva (,406). Isso permite inferir que um aumento no IDHM implica um aumento no investimento.

O resultado é aparentemente contraintuitivo, levando em consideração que se esperaria que, quanto menor o IDHM, maior deveria ser o gasto com assistência social, justamente para alavancar o índice. Em contrapartida, faz sentido supor que uma cidade que investe mais em assistência social tende a ter melhores índices, isto é, fica difícil estabelecer uma relação precisa de causa e efeito. É o que se constata em Scarpin, Pinto, & Silva (2007). Os autores corroboram que as receitas públicas têm influência positiva com o IDHM e que, quanto maior o gasto público, maior o IDHM. Na contramão, Prearo, Maraccini, & Romeiro (2015) afirmam que os gastos em assistência social são mais vultosos quando o IDHM é de até 0,718. Quando esse índice é acima de 0,761 até 1,000, os municípios tendem a investir até 28,9% menos em assistência social que os demais. Segundo os autores,isso acontece porque as cidades com menor índice no desenvolvimento humano tendem a preocupar-se mais com os gastos sociais. A análise foi feita nos municípios do Estado de São Paulo.

Na última análise, foi utilizada a regressão linear múltipla que permite verificar a relação entre as duas variáveis independentes (IDH e ideologia política) com a variável dependente investimento. Para efetuar a regressão, foram inseridas variáveis *dummy* (numéricas) para representar as variáveis qualitativas relacionadas à ideologia (EE, ED, DE e DD). A regressão linear múltipla utilizando a variável investimentos (inv) como dependente da ideologia e IDHM resultou no modelo abaixo.

Tabela 4. Resumo do modelo 1

Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate	Durbin-Watson
1	,633[a]	,401	,287	,0090305	1,918

a. Predictors: (Constant), idh, d3, d2, d1

b. Dependent Variable: inv

De acordo com Hair Jr., J. F., Black, W. C., Babin, B. J., Anderson, R. E., & Tatham, R. L. (2009), o coeficiente R^2 mensura a explicação da variável dependente. Ou seja, quanto maior o valor de R^2, maior o poder de explicação da equação de regressão utilizada. A partir da tabela em questão, é possível verificar que o conjunto de variáveis explica 28,7% da variação dos investimentos.

Também se nota que não há problemas de multicolinearidade dos resíduos já que a estatística de Durbin-Watson é próxima a 2. Pela tabela ANOVA (tabela 5) apresentada a seguir é possível verificarmos que o modelo proposto apresenta significância estatística, ou seja, pelo menos uma das variáveis explicativas incluídas é significante para explicar os investimentos.

Tabela 5. Significância do modelo 1 - ANOVA

Model		Sum of Squares	Df	Mean Square	F	Sig.
	Regression	,001	4	,000	3,512	,024[b]
	Residual	,002	21	,000		
	Total	,003	25			

a. Dependent Variable: inv

b. Predictors: (Constant), idh, d3, d2, d1

Feito isso, parte-se para a análise estatística dos parâmetros de cada variável explicativa. Os resultados encontram-se na tabela 6.

Tabela 6. Significância dos parâmetros da regressão múltipla – Modelo 1

Model		Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	T		Sig.		Collinearity Statistics		
	B		Std. Error	Beta		Tolerance		IF V			
	Constant	,112	- ,006	,043		2,598	- 69	,017	,01 ,25		
	d1	,006	, ,005	,231		69	1,1 6	,256	,731 ,369		1
	d2	,006	, ,005	,224		70	1,1 5	,256	,778 ,285		1
	d3	,004	, ,005	,170		0	,89 4	,382	,780 ,282		1
	Idh	,171	, ,006	,056	,550	71	3,0 6	,006	,889 ,125		1

Observa-se que apenas a variável IDH explica a variável dependente investimentos (Sig.<0,05), ou seja, nesta amostra, ideologia não interfere nos gastos com investimentos. Assim, uma nova regressão foi gerada, considerando somente a variável IDH como explicativa.

Tabela 7. Resumo do modelo 2

Model	R	R Square[b]	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate	Durbin-Watson
1	,927[a]	,859	,853	,0101001	1,711

Esse modelo final consegue explicar em torno de 85,3% (R ajustado) as variações dos investimentos por meio das variações do IDHM. Essas interpretações podem ser feitas porque a regressão linear obedeceu aos pressupostos necessários para a aplicação da regressão: ausência de autocorrelação serial (independência dos erros) – teste de Durbin-Watson.

Tabela 8. Significância dos parâmetros da regressão múltipla – Modelo 2

Model		Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients		ig.	Collinearity Statistics	
	B	Std. Error	Beta			Tolerance	VIF	
1	idhm	,032	,003	,927	2,334	000	1,000	1,000

Por meio desse novo modelo, fica evidente a relação entre IDHM e investimentos em assistência social nas capitais brasileiras no período de 2013 a 2016. O resultado da regressão permite inferir que a relação entre investimentos e IDHM é positiva (+0,032).

Em outras palavras, mesmo tendo ciência do problema temporal (IDHM 2010, gastos 2013-2016), pode-se inferir que a variação de 1 ponto percentual em IDHM provoca uma variação positiva de 0,032 pontos percentuais no investimento (arrecadação/ despesa). A pesquisa de Mattei, Bezerra, & Mello (2017) reafirma as considerações do estudo em questão. Segundo eles, a cada 1% de aumento nas despesas per capita destinadas à saúde, assistência e previdência, acrescentam-se 0,047 pontos no nível do IDHM. Ainda para os autores, não é inusitado que despesas em áreas- chave impactam positivamente no nível de desenvolvimento. Com isso percebe- se o papel importante do governo para promover melhor qualidade de vida das pessoas por meio do direcionamento apropriado de recursos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo em questão teve como objetivo geral analisar a influência ou o impacto que a ideologia política teve sobre os gastos com assistência social nos anos de 2013 a 2016. Outro ponto analisado de forma complementar foi a possível relação entre investimentos na área e o IDHM de cada capital brasileira. Se do ponto de vista teórico é possível afirmar que na social-democracia o conceito de direitos sociais é central, no neoliberalismo o insucesso é resultado sobretudo da falta de esforço e mérito. Essas distinções em boa parte denotam diferenças significativas entre o ideário de esquerda e direita em tempos atuais.

A partir das análises realizadas, diferentemente do esperado, a esquerda não tende a gastar mais em assistência social. Embora de um ponto de vista teórico se esperasse que em nome da igualdade social a assistência social devesse ser uma área prioritária, o que se verificou foi que não há uma relação significativa entre ideologia e inves-

timentos. Há uma certa homogeneidade de gastos por parte dos diferentes enquadramentos ideológicos.

Um dos prováveis motivos para que isso ocorra é a influência do Plano Plurianual (PPA), plano orçamentário de médio prazo. Por mais que o Executivo encaminhe, os PPAs são aprovados pelo Legislativo municipal. Os vereadores decidem se pode ser aprovado, negado ou se serão realizadas modificações. A problemática central da pesquisa é o impacto da ideologia política nos gastos públicos com assistência social e o que foi constatado de forma clara e objetiva foi a independência entre esses dois fatores. Não há um padrão de gastos diferenciado entre partidos de esquerda ou direita, corroborando com o que é constatado por Rodrigues (2010). Talvez as variações sejam qualitativas, mas não quantitativas. Essa homogeneidade possivelmente se deva a fatores estruturantes muito mais do que a uma razão conjuntural. Ou seja, haveria uma certa "amarração" orçamentária que daria um menor grau de autonomia aos agentes políticos em nível municipal.

Dito de outra forma, é possível que em outros níveis federativos sejam percebidas diferenças significativas dado o maior grau de autonomia. O que apresentou uma surpresa no estudo foi a relação entre o IDHM e investimento. Quanto maior o IDHM, maior o investimento.

Embora Scheeffer (2018) tenha em seu estudo percebido diferenças significativas entre parlamentares de esquerda e direita na Câmara dos Deputados (sabendo se o parlamentar/partido é de esquerda ou de direita é possível prever razoavelmente a atuação em plenário), as exceções são os casos em que estão envolvidos recursos financeiros vultosos. Nesses casos, o posicionamento estratégico (pertencimento ao governo ou à oposição) teria melhor poder explicativo. Esse argumento pode auxiliar a compreender as pequenas diferenças no Executivo municipal. Em se tratando de assistência social, uma área sensível do ponto de vista político-ideológico, talvez fosse sensato supor que não haveria distinções de gastos públicos emnível municipal de gestões de partidos localizados em espectros ideológicos diferentes.

Para além de análises qualitativas (tipo de políticas adotadas), fica como recomendação a comparação de séries temporais mais extensas cobrindo mais de um mandato, bem como a análise por subfunção e não só dos gastos gerais da política pública em questão.

REFERÊNCIAS

Aggio, A. (2013). Construir uma esquerda transformadora. In Almeida, F. I. de. (org.). *O que é ser esquerda hoje?* Rio de Janeiro: Contraponto.

Anderson, P. (1995). Balanço do Neoliberalismo. In Sader, E.; Borón, A. (Orgs.). *Pós-neoliberalismo: As políticas sociais e o Estado democrático.* 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

Arvate P. R., Avelino Filho, G., & Lucinda, C. R. (2008). Ideologia partidária e gastos públicos entre os governos estaduais no Brasil. *Encontro de Administração Pública e Governança,* 38(4)789-814.

Bobbio, N. (1995). *Direita e esquerda: Ra-*

zões e significados de uma distinção política. São Paulo: Editora da UNESP.

Budge, I., Klingemann, H-D., Volkens, A., Bara, J., & Tanenbaum, E. (2001). *Mapping policy preferences: estimates for parties, electors and governments – 1945-1998.* New York: Oxford University Press.

Carvalho, G. F. (2008). *A assistência social no Brasil: Da caridade ao direito*. 56f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado) – Faculdade de Direito, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

Crespo, A. A. (2009). *Estatística fácil.* 19. ed. São Paulo: Saraiva.

Dalton, R, J., & McAllister, I. (2014). Random walk or planned excursion? Continuity and change in the left-right positions of political parties. *Comparative Political Studies*. December 9.

Fávero, L. P., & Belfiore, P. (2017). *Manual de análise de dados: Estatística e modelagem multivariada com Excel, SPSS e Stata.* Rio de Janeiro: Elsevier.

Garcia, A. V. (2005). *A pobreza do homem. Florianópolis.* 364 f. (Tese de Doutorado). Recuperado de https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/101897.

Giddens. A. (2000). *A terceira via: reflexões sobre o impasse político atual e o futuro da social-democracia*. Rio de Janeiro: Record.

Hair Jr., J. F., Black, W. C., Babin, B. J., Anderson, R. E., & Tatham, R. L. (2009). *Análise multivariada de dados.* 6. ed. Porto Alegre: Bookman.

Heywood, A. (2010). *Ideologias políticas: do liberalismo ao fascismo.* São Paulo: Ática.

Inglehart, R. (1977). *The silent revolution.* Princeton: Princeton University Press.

Jaccoud, L., Bichir, R., & Mesquita, A. C. (2017). O SUAS na proteção social brasileira: Transformações recentes e perspectivas. *Novos estudos CEBRAP*, 36(2)37-53. Recuperado de http://novosestudos.uol.com.br/wp- content/uploads/2017/09/03_jaccoud_dossie_108_p36a53_site.pdf

KINZO, M. D. (1993). *Radiografia do quadro partidário brasileiro.* São Paulo: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung.

Klingemann, H-D., Volkens, A., Bara, J., Tanenbaum, E., & McDonald, M. (2006). *Mapping policy preferences II: estimates for parties, electors and governments in Central and Eastern Europe, European Union and OECD – 1990-2003.* New York: Oxford University Press.

Leoni, E. (2002). Ideologia, democracia e comportamento parlamentar: A câmara dos deputados (1991-1998). *DADOS*, Rio de Janeiro, 45(3)361-386.

Lucas, K., & Samuels, D. (2011). A "coerência" ideológica do sistema partidário brasileiro, 1990-2009. In Power, T. J.; Zucco Jr. (orgs). *O congresso por ele mesmo: Autopercepções da classe política brasileira.* Belo Horizonte: Editora UFMG.

Mainwaring, S. P. (1993). Democracia presidencialista multipartidária: o caso do Bra-

sil. *Lua Nova: Revista de Cultura Política*, (28-29), 21-74. Recuperado de: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451993000100003

Martins, G. de A., & Rodrigues, O. (2011). *Estatística geral e aplicada*. 4. ed. São Paulo: Atlas.

Melo, C. R., & Câmara, R. (2012). Estrutura da competição pela presidência e consolidação do sistema partidário no Brasil. *Dados, Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, 55(1)71-117.

Mattei, T. F., Bezerra, F. M., & Mello, G. R. (2018). Despesas públicas e o nível de desenvolvimento humano dos estados brasileiros: Uma Análise do IDHM 2000 e 2010. *RACE: Revista de Administração, Contabilidade e Economia*, 17 (1)29-54.

Moraes, R. C. (2002). Reformas neoliberais e políticas públicas: Hegemonia ideológica e redefinição das relações Estado-sociedade. *Educação & Sociedade*, 23(80)13-24. Recuperado de http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-73302002008000002&script=sci_abstract&tlng=pt

PMDB. (2015). *Uma ponte para o futuro.* 29 out. Recuperado de <http://pmdb.org.br/wp-content/uploads/2015/10/RELEASE-TEMER_A4-28.10.15-Online.pdf>

Prearo, L. M., Maraccini, M. C., & Romeiro M. C. (2015). Fatores determinantes do índice de desenvolvimento humano dos municípios do estado de São Paulo. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, 5(1)132-155.

Rodrigues, G. (2010). *Partidos políticos e gastos públicos em Santa Catarina: A influência das ideologias partidárias nas decisões de investimentos*. 263f. (Tese de Pós-Graduação). Recuperado de https://repositorio.ufsc.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/93997/281205.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Roma, C. (2006). Agenda, ideologia e coesão partidária na Câmara dos Deputados. In: *XXX Encontro anual da ANPOCS*.

Santana, E. P., Silva, J. A. S., & Silva, V. S. (2013). Histórico da política de assistência social: Uma construção lenta e desafiante, do âmbito das benesses ao campo dos direitos sociais. *VI Jornada Internacional de Políticas Públicas.*

Scarpin, J. E., Pinto, J., & Silva A. J. (2007). Estudo dos fatores condicionantes do Índice de Desenvolvimento Humano nos municípios da região sul do Brasil: instrumento de definição de políticas públicas. Encontro da ANPAD, 2007, Rio de Janeiro. *ENANPAD. Encontro da Anpad.* Rio de Janeiro/RJ: ANPAD31. 1-15.

Setembrini, D. (1997). Social-Democracia. In: Bobbio, N.; Matteuci, N.; Pasquino, G. *Dicionário de Política.* Brasília: Universidade de Brasília, 9. ed.

Scheeffer, F. (2013). Pobreza: Um conceito controverso. CSOnline – *Revista Eletrônica de Ciências Sociais*, 7(16)131-148.

Scheeffer, F. (2018a). *Esquerda e direita hoje:*

Uma análise das votações na Câmara dos Deputados. Curitiba: Appris.

Scheeffer, F. (2018b). A alocação dos partidos no espectro ideológico a partir da atuação parlamentar. *E-legis*. Brasília, (27)119-142. Recuperado de file:///C:/Users/3561208/Downloads/435-2169-1-PB%20.pdf

Souza, J. (2009). *A ralé brasileira: Quem é e como vive.* Belo Horizonte: Ed. UFMG.

Tarouco, G. S., & Madeira, R. M. (2013). Partidos, programas e o debate sobre esquerda e direita no Brasil. *Revista de Sociologia e Política*, 21(45)149- 165.

Zucco JR., C. (2009). Ideology or what? Legislative behavior in multiparty presidential settings. *The Journal of Politics*, 711.076-1.092.

Zucco JR., C. (2011). Esquerda, direita e governo: A ideologia dos partidos políticos brasileiros. In Power, T. J.; Zucco JR. (orgs). *O congresso por ele mesmo: autopercepções da classe política brasileira.* Belo Horizonte: Editora UFMG

UMA HISTÓRIA SOBRE PANDEMIA (COVID-19), ISOLAMENTO E FUNDAMENTOS MICROECONÔMICOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A STORY ABOUT PANDEMIC (COVID-19), ISOLATION, AND MICROECONOMIC FUNDAMENTALS OF PUBLIC POLICIES

UNA NARRATIVA SOBRE PANDEMIA (COVID-19), AISLAMIENTO Y FUNDAMENTOS MICROECONÓMICOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

RESUMO

Este ensaio tem como objetivo propor algumas hipóteses de estudo sobre o comportamento econômico e social em uma situação de crise sanitária. Estas hipóteses são pertinentes ao estudo de formulação de políticas públicas. A crise sanitária tratada é a causada pelo Covid-19. A história narrada passa-se na Espanha, em particular em Madri. O método usado é a do relato oral subjetivo na forma de roteiro ou da aplicação parcial do *storytelling*. O referencial analítico usado consta de modelos microeconômicos que lidam com tragédia dos comuns, comportamento econômico ampliado para altruísmo ou auto interesse limitado. As conclusões sumarizadas são as sugestões de hipóteses a serem testadas por métodos empíricos experimentais, estatísticos ou etnográficos.

PALAVRAS-CHAVE: Covid-19, ética, coevolução, sentimentos morais, políticas públicas.

Marcos Fernandes Gonçalves da Silva[1]
marcos.fernandes@fgv.br
ORCID: https://orcid.org/0000-0003-4350-9918

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

Artigo convidado

DOI: http://dx.doi.org/10.12660/cgpc.v25n80.81290

Esta obra está submetida a uma licença Creative Commons

ABSTRACT

This essay aims to propose some hypotheses on economic and social behavior in a health crisis situation. These hypotheses are pertinent to the study of public policy formulation. The health crisis treated is that caused by covid-19. The narrated story takes place in Spain, in particular in Madrid. The method used is that of subjective oral history in the form of a script or partial application of storytelling. The analytical framework used is microeconomic models that deal with the tragedy of the commons, expanded economic behavior with altruism or limited self-interest. The summarized conclusions are the suggestions of hypotheses to be tested by experimental, statistical or ethnographic empirical methods.

KEYWORDS: *Covid-19, ethics, coevolution, moral sentiments, public policies.*

RESUMEN

Este ensayo tiene como objetivo proponer algunas hipótesis de estudio sobre el comportamiento económico y social en una situación de crisis de la salud. Estas hipótesis son pertinentes para el estudio de la formulación de políticas públicas. La crisis de salud tratada es la causada por covid-19. La historia narrada tiene lugar en España, en particular en Madrid. El método utilizado es el de informes orales subjetivos en forma de guion o aplicación parcial de narración de cuentos. El marco analítico utilizado son modelos microeconómicos que abordan la tragedia de los bienes comunes, el comportamiento económico expandido hacia el altruismo o el interés propio limitado. Las conclusiones resumidas son sugerencias de hipótesis para ser probadas por métodos empíricos experimentales, estadísticos o etnográficos.

PALABRAS CLAVE: *Covid-19, ética, coevolución, sentimientos morales, políticas públicas.*

INTRODUÇÃO

Este *short paper* é um ensaio. Seu objetivo é levantar algumas hipóteses e sugerir três linhas básicas de pesquisa que podem ser subdivididas em várias outras. As áreas das linhas de pesquisa são políticas públicas e administração de empresas.

Por meio de uma narrativa baseada numa pequena história contada, o ensaio coloca problemas reais relacionados com a pandemia de Covid-19 em Madri, Espanha, e aborda uma parte da literatura microeconômica que trabalha com um modelo de ação racional que vai além do "Homem" Econômico Racional.

A metodologia é, portanto, baseada parcialmente em *storytelling*. O objetivo de tal abordagem é levantar problemas e questões indutivamente.

As conclusões, que são as sugestões de pesquisa, são investigações em cooperação, empatia e desigualdade usando métodos quantitativos, comparando países; investigação sobre empatia e formação de alunos de diversos cursos de graduação ao início e final do curso; e avaliação do ensino de ética em escolas de negócios.

METODOLOGIA

Este ensaio possui uma característica peculiar. A partir da narrativa de uma história baseada numa experiência individual, a do autor, levantam-se questões relacionadas a políticas públicas, tanto no que se refere aos seus aspectos positivos, bem como a normativos. Neste sentido, utiliza-se aqui, mesmo que de forma limitada --pois não há interlocução, apenas narração--, um método de contar histórias. Este referencial analítico pode ser usado, por meio da indução, para prospectar hipóteses a serem estudadas cienti-

ficamente (estatisticamente, por meio de quantificação, estudo de caso, experimento ou imersões etnográficas), pincipalmente quando tratamos de objetos que encerram maior complexidade, isto é, que têm uma interação ampla de variáveis de causação num mesmo instante de tempo e ao longo do tempo (Jones & Crow, 2017 e Suzuki, Feliú-Mójer, Hasson, Yehuda, & Zarate, 2018).

A narrativa apresentada revela a experiência do autor, na Espanha, em particular em Madri, durante o início da pandemia de Covid-19 em 2020. A partir de suas impressões pessoais, serão colocadas, com base na literatura específica ao tema central do ensaio, hipóteses de estudos em particular pertinentes ao caso brasileiro. Contudo, note-se, podem ser aplicadas as hipóteses a serem colocadas a qualquer país, comunidade ou sociedade.

Estas hipóteses estão relacionadas ao estudo do papel do altruísmo, auto interesse limitado moralmente, na conduta econômica e social, em situações de crise ou não. São apresentadas, durante a narrativa colocada, referências na literatura econômica sobre temas relacionados a empatia, cooperação e sentimentos morais.

Por outro lado, há uma característica de relato oral neste ensaio, que o aproxima da metodologia de fontes usadas em história oral. O problema é que existe, em história oral, uma separação entre o relator dos fatos e a pessoa que ouve; aqui trata-se de um monólogo. Porém, mesmo com tal limitação, pode-se considerar este tipo de abordagem válida como elemento de busca para evidências indutivas.

Não obstante, relatos oriundos de trabalhos de história oral podem ser um insumo para a elaboração de hipóteses analíticas, passíveis de serem testadas empiricamente (Nyhan & Flinn, 2016). São alimento para o pensamento, enfim, mesmo quando possuem características literárias. Referências aqui seriam Alexievich (2017, 2019), cujos relatos podem servir para levantamento de hipóteses de estudo não somente em história, mas em ciências humanas em geral, comportamentais em particular.

A narrativa aqui oferecida também tem como objetivo o levantamento de hipóteses a serem estudadas empiricamente. Há uma anedota que descreve bem o método aqui empregado. Um filósofo alemão fica trancado em sua sala de estudos, imaginando como o mundo é, como é uma feira livre, uma farmácia, uma repartição, a rua; um filósofo anglo-saxão sai para a rua, visita o mercado (realiza algumas compras) e vê como o mundo prático, empírico se manifesta.

David Hume e Adam Smith coletaram evidências indutivas para a elaboração, aí sim, de hipóteses e para a formulação de teorias, na rua (uma interessante referência para entender o método e a formação recíproca de ambos os escoceses é Rasmussen, 2017) . Este meu caminhar e narrar aqui neste ensaio vão nesta direção.

Cabe uma breve e final observação metodológica e de estilo: em determinados trechos da história narrada, utiliza-se a primeira pessoa do singular, o que, do ponto de vista de trabalhos acadêmicos, nem sempre é desejável. Contudo, aqui há a peculiaridade de que o caso foi estruturado a partir de uma narrativa pessoal. Portanto, ao longo

da apresentação, propositadamente, o texto oscilará entre a primeira pessoa do singular e o sujeito indeterminado.

A HISTÓRIA

Saí de São Paulo no início de março, em direção a Madri. O que conhecia até então sobre a epidemia era o que estava nos jornais e nas redes. Não tinha muito a percepção do que estava acontecendo realmente, apesar de saber da gravidade em função do que ocorria na China e Itália, principalmente. Ao chegar no aeroporto, comecei a notar os primeiros sinais, intuitivamente, do que iria acontecer. Pessoas com máscaras, muitas inadequadas, como sabemos. Em geral, a não ser máscaras especiais, essas máscaras comuns são perigosas, ficam úmidas e podem potencializar uma infecção, dizem os especialistas. Ademais, quem preferencialmente deve usá-las são pessoas que suspeitam estar resfriadas ou infectadas e profissionais da saúde e que lidam com muitas pessoas.

Contudo, uma sensação que já havia tido antes começou a manifestar-se. Em 11 de setembro de 2001, estava em Nova York e dirigia-me, às 7h30 da manhã, para um café da manhã num restaurante que ficava no último andar de umas das torres do WTC. Não preciso dizer o que aconteceu. Obviamente o metrô não parou na estação e fui parar no Brooklyn, do outro lado do rio. Ao sair do metrô e olhar para o céu azul percebi um enorme rastro de fumaça. Algo estava acontecendo.

Da última vez que fui a Nova Orleans, saí um dia antes de as autoridades fecharem tudo por conta do Katrina. Também tive aquela sensação no ar. Sim, dois raios, três, vários podem cair no mesmo lugar. Em mim, no caso.

A literatura que trata sobre como raciocinamos e interpretamos em geral os acontecimentos no dia a dia é vasta atualmente. Tendemos a trabalhar com modelos estabelecidos, fazendo correlações simples entre variáveis. Até por questões evolucionárias, alguns argumentam, isso é racional (Kahneman, 2013). Contudo, quando nossa zona de conforto se rompe, esses modelos usados para organizar os fatos, estabelecer causalidades, não funciona. Também se argumenta, na literatura estabelecida, que tendemos a ser bayesianos (Pearl & Mackenzie, 2018) ou, em outros termos, quando um evento se repete sempre achamos que ele se repetirá no futuro, o que também é razoável do ponto de vista da nossa evolução. Acontece que tanto a indução, como a correlação, tem seus limites, tanto para a produção do conhecimento científico, que deve basear, por exemplo, a formulação de políticas públicas, bem como para a solução de problemas diante da adversidade.

O estudo dos processos de causalidade são particularmente complexos nas ciências sociais, como em epidemias, em que há vários fatores causais ao mesmo tempo atuando, com defasagem no tempo. E esses fatores são biológicos e sociais. Por esta razão, a comunicação clara e objetiva por parte dos formuladores de política pública, incluindo políticos, aparentemente é importante para minimizar comportamentos de manada, que se traduzem em comprar máscaras que faltarão aos profissionais de saúde e estocar álcool gel, independentemente de que no curto prazo haja deficiência de oferta ou em

desrespeito a isolamentos recomendados pela literatura e experiência epidemiológica.

Por outro lado, a própria natureza de um evento como uma epidemia, no caso uma pandemia galopante, aparentemente cria nas pessoas a sensação que muitos tinham, segundo alguns historiadores, logo após o assassinato do arquiduque Ferdinando, de que a guerra seria tranquila e breve.

Quando cheguei em Madri também a percepção do que estava a ocorrer era um tanto ambígua. Na primeira semana de março, a vida corria normalmente: pessoas frequentavam bares, academias, restaurantes e andavam pelas ruas. Madri é uma cidade com elevada densidade populacional, logo você sempre vê muita gente nas ruas.

Contudo, a mudança desse quadro foi rápida. Ao final da semana já observava menos pessoas nos espaços públicos e gente com máscaras e, claro, o álcool gel havia sumido das farmácias.

A segunda semana de março foi a da inflexão, tanto do ponto de vista da minha percepção do que estava ocorrendo, bem como da ação das autoridades públicas. No final dessa semana, a emergência foi declarada e, na sequência, a política de isolamento social, com fechamento de tudo menos comércio de alimentos, remédios. E aí começou: a realidade se impôs.

Do ponto de vista da teoria e evidência microeconômicas, o fenômeno da escassez de alguns produtos, quando ocorre algum evento catastrófico, está bem sedimentada, de modo que é incorporada, na forma de exemplos e casos, em livros texto de introdução à economia e de microeconomia aplicada às políticas públicas. Há um aumento da demanda devido à expectativa de falta do produto, aumento esse que bate no trecho inelástico da curva de oferta. Vale dizer, os preços começam a aumentar e não há como suprir o mercado. No limite, acaba todo o estoque do produto. Ao contrário do senso comum, não é a ganância que faz o preço subir – embora atravessadores possam interferir no processo. Na ponta da indústria há custos marginais crescentes e, portanto, as firmas vão produzir mais do bem, álcool gel por exemplo, pois o preço de mercado compensa o custo marginal crescente.

Porém, ao contrário da crença de que o mercado resolve tudo, em situações limites devem haver políticas públicas compensatórias, não de tabelamento de preços, o que cria mercado paralelo e não resolve o problema, mas de aumento da oferta do produto, mobilizando o setor privado e os laboratórios estatais. Na Espanha, esta foi a estratégia adotada inicialmente e funcionou. Ademais, há um bem substituto ao álcool gel, que é o vinagre de limpeza, diferente do vinagre que se usa como tempero, cuja concentração de ácido acético é elevada.

A partir do dia 16 de março, quando saía sozinho aqui em Madri (somente é permitido sair sozinho na rua) para ir ao supermercado e farmácia, comecei a entrar em vários estabelecimentos à procura do álcool gel. Ele reapareceu, com o mesmo preço de mercado, lembrando que não havia tabelamento até então. Como professor e pesquisador de microeconomia aplicada às políticas públicas, eu já tinha um exemplo prático para dar aos meus estudantes. Mas resisti à tentação e apenas comprei um frasco de

500 ml. Poderia comprar outros? Sim, mas me senti moralmente constrangido.

O papel da ética e do constrangimento moral na conduta econômica e social é tema da economia desde *A teoria dos sentimentos morais*, de Adam Smith (1759). A literatura econômica tradicional, em particular a microeconômica, trabalha com a hipótese do Homem Econômico Racional (homo sapiens, para não reduzir ao gênero masculino), que a partir de agora será designado por HER. A fundamentação do HER começa com John Stuart Mill e é consolidada, com a ideia de individualismo metodológico, por J. A. Schumpeter (Silva, 2002). Schumpeter atribui a esta categoria o individualismo metodológico, uma função meramente instrumental. Seu objetivo é explicar o comportamento coletivo a partir do individual. Quando esta hipótese não se aplica, pragmaticamente falando, Schumpeter abre mão dela. Por exemplo, ele faz isso para construir sua teoria sociológica do empreendedor. O HER é uma hipótese instrumental, de um indivíduo abstrato, ao qual se acrescenta um algoritmo comportamental: o agente busca maximizar lucro ou utilidade utilizando os melhores meios possíveis. Neste sentido, a teoria econômica tradicional utiliza um egoísmo instrumental: o comportamento dos agentes é visto como algo voltado à satisfação das necessidades estritamente individuais. É um "faz de conta" (*as if*).

Ao longo do tempo, tanto no ensino de microeconomia, como no nível da produção e divulgação científicas, muitos economistas promoveram uma entropia da informação, com consequências sobre a formulação de políticas públicas. Trataram a hipótese instrumental do HER como uma descrição do comportamento real, seja lá o que for o real, das pessoas e como requisito normativo. Vale dizer que as pessoas devem ser (*must be*) egoístas. Racionalidade, como consistência entre meios e fins, passa a ser confundida com egoísmo moral. Este tipo de confusão já foi criticada há tempos (Sem, 1977). Contudo, ela ainda persiste nos livros que são usados nos cursos de economia e correlatos, promovendo até mesmo alguns desvios morais na formação de profissionais, que são treinados para serem egoístas, para não terem empatia (Rubinstein, 1977, 2006).

É necessário demarcar uma hipótese comportamental instrumental de um preceito moral a ser seguido, uma regra de conduta a ser adotada. Uma coisa é fazer de conta que os agentes são sempre egoístas; outra, que eles devem (*ought to be*) sê-lo. Mill considera que há um certo realismo em supor que, quando se trata de economia, as pessoas *tendem* a ser mais egoístas. Há evidência sobre isso (álcool gel escasseado, por exemplo). Em situações normais e, principalmente, nas limite, de pânico, aparentemente vale mais o lobo de Hobbes do que os sentimentos morais de Smith. Porém isso não quer dizer que as pessoas de carne e osso são sempre egoístas e, muito menos, que devem ser egoístas, repito (Schefczyk & Peacock, 2010).

No desenho de quase mercados e de contratos, de políticas portanto, economistas costumam supor o HER, pois é mais prudente. Em geral, há comportamento oportunista. Assim ocorre quando, por exemplo, pessoas compram mais de um produto do que precisam por pânico, pois acham que os outros farão o mesmo. Esse tipo de ação é plenamente

racional diante de um movimento de manada. Isso não quer dizer que ela é desejável. Pelo contrário, isso indica falha de mercado e necessidade de intervenção do governo.

Contudo, há uma literatura relativamente recente, em teoria dos jogos evolucionários, antropologia econômica e estudos de cooperação, que supera estas limitações da teoria convencional a partir de um modelo de comportamento econômico mais realista e mais geral, que volta aos fundamentos da economia de Adam Smith de *A teoria dos sentimentos morais*.

Parte dessa literatura argumenta, partindo de evidências arqueológicas, experimentais e genéticas, que humanos produzem equilíbrios cooperativos quando há um grande número de indivíduos envolvidos numa interação estratégica (Bowles & Gintis, 2013). O comportamento empático não é somente explicado por razões egoísticas, como no dilema de prisioneiro, ou somente por empatia com relação às pessoas geneticamente mais próximas. Sim, temos empatia visceral pelos familiares e amigos, mas também temos alguma por quem não conhecemos. A própria evolução genética teria colocado nossa espécie como única ao nos dispor ao obedecimento de uma ética do bem comum e dos valores coletivos.

Ao contrário de outras espécies, intrinsecamente ligadas à lógica da evolução e ao gene egoísta -- ou, colocando de outra forma, ao algoritmo da evolução --, a nossa cria valores e instituições endogenamente. No trabalho, bem como na vida social, nós punimos o egoísmo extremo, tendemos a isolar indivíduos que somente pensam em si como sociopatas e psicopatas. Mas não somente nesses casos extremos. Quando vamos numa festa de final de ano, num jantar, e há uma pessoa que sempre pede o prato mais caro (a conta é dividida pela média) ou um indivíduo que sai antes de pagá-la, nós encaramos e avaliamos estas pessoas negativamente do ponto de vista moral. Há uma coevolução nossa e das instituições que criamos, inclusive as informais. Valores morais ou expectador imparcial de Adam Smith (Khalil, 2001) podem ser colocados nesta categoria. Alguns manuais de microeconomia já incorporam esta ideia (Bowles, 2003).

Ao encontro dessa literatura, há vários artigos acadêmicos, baseados em experimentos, que relacionam sentimentos morais e interesses materiais. A cooperação não deriva somente de interesses egoísticos, mas de laços de reciprocidade. Essa literatura é importante, na prática, para o desenho de contratos implícitos a políticas de microcrédito, por exemplo, em que a imposição de um custo moral, no caso reputacional, pode ser usada para minimizar a inadimplência de receptores de crédito. Sim, constrangimentos morais, que coevoluíram com a evolução biológica da nossa espécie, são fatores relevantes na explicação de diversos comportamentos econômicos e têm consequências práticas na formulação de políticas (Gintis, Bowles, Boyd, & Fehr, 2005). Experimentos com crianças, simulando o "jogo do ultimato" mostram que, num jogo com repetição, elas tendem a valorizar moralmente como melhor a opção de dividir, digamos, guloseimas, de forma mais equitativa entre elas. Há a percepção de egoísmo entrando em conflito com empatia. Neste caso, o colocar-se no lugar do outro (empatia) leva ao equilíbrio mais equalitário. Equilíbrio cooperativo

prevalece sobre o competitivo, ou o "ganha, ganha" sobre o "ganha muito e perde muito".

Na última semana, entre os dias 23 de março até dia 27, lembrei-me que uso, com os alunos de introdução à microeconomia em administração pública, o jogo do ultimato. Nada mais epidérmico. Todos os dias vejo as coletivas de imprensa do governo espanhol, no canal do *YouTube* do *El País*. Comunicação clara, transparente, dura, mas que sempre vem acompanhada de mensagem de empatia para com os doentes, claro, mas também para com os profissionais de saúde, operários de fábricas, motoristas de ônibus, entregadores de comida e produtos comprados *on line*. Isso é importante, pois as autoridades fazem um discurso que vai além da empatia pela sua avó, tia avó, ou seu avô, seus filhos (sim, pois o vírus não tem preferências) parentes enfim, mas que valoriza a comunidade, o bem comum e o outro.

A hipótese, transformada em ideologia, de HER, de um ser amoral, que não deve se limitar normativamente, não é encarada pela literatura atual, como vimos acima, como razoável. Adicionalmente, na formulação de políticas públicas, pelo paradigma do HER, devemos somente supor que os indivíduos são oportunistas e egoístas. Contudo, esta abordagem, quando se torna uma ideologia, produz na vida prática das pessoas uma situação em que a valorização do bem comum, do coletivo, fica em segundo plano e gera uma deterioração ética (Bowles, 2016).

Incentivos importam para explicar boa parte da ação econômica, social. Ensinamos isso aos alunos, da graduação à pós-graduação. Principalmente quando falamos de regulação de empresas, oligopólios, monopólios naturais, concorrência. Contudo, bons cidadãos ajudam. Bons cidadãos são indivíduos com auto interesse limitado. Mais uma vez, a evidência empírica e experimental fornece elementos para combinar aquilo que, no senso comum, chamamos de civismo, com interesses individuais.

Quando pensamos em situações como a tragédia dos comuns ou no dilema do prisioneiro, agentes meramente guiados por motivos egoísticos até podem gerar um equilíbrio cooperativo, dizem assim a teoria e a evidência experimental. Mas a mesma teoria e a evidência nos mostram que este equilíbrio é instável. Agentes que limitam seu auto interesse podem gerar equilíbrios cooperativos mais robustos, inibindo, por assim dizer, estratégias dominantes que os impeliriam à competição ou à quebra do equilíbrio cooperativo.

Cheguei em Madri, pela primeira vez, antes dessa que seria minha estadia mais prolongada para um sabático, no início de 2019. Era minha primeira vez na cidade. Passeando, eu e minha esposa, com um casal de conhecidos madrilenos, notei algo peculiar: em várias construções, recém-reformadas e pintadas, bem como na Catedral de Santa Maria a Real de Almudena que fica em frente ao Palácio Real, há marcas meio arredondadas nas paredes, como se fossem buracos sobre os quais passaram massa mas, ao pintar e renovar as construções, os buracos, pintados com uma cor levemente cinza, propositadamente continuavam evidentes. Perguntei sobre isso para eles e a resposta foi-me surpreendente: eram buracos de bala, sim bala, rifle, revólver, metralhadoras, da Guerra Civil Espanhola. Memória, senso de coletividade,

de dor coletiva.

Comecei a pensar que sociedades mais igualitárias, em que a maior parte das pessoas, inclusive da elite econômica, frequenta escola pública, desenvolve um senso de empatia e de noção de bem comum e República. Lembrei-me do capítulo 5 de *Raízes do Brasil* (Holanda, 2012), o do Homem Cordial (HC), conceito tão torturado pela má interpretação e entropia de informação.

O HC pode ser encarado, numa visão econômica ou, mais geral, de teoria da escolha racional, como um agente que confunde o público com o privado, na medida em que a paixão invade o espaço da razão. A República é o *locus* onde todos deveriam ser tratados igualmente, de forma abstrata, racional, pelo Estado. O espaço da família, da casa, é o da paixão; a rua é o espaço da razão.

Noto, para finalizar este relato, que falta no Brasil, ao contrário daqui, uma comunicação, nesta crise, mais empática, porém republicana, que reforce o senso de comunidade e bem comum, algo que vai além de um certo familismo. Porém, suspeito, numa sociedade muito desigual, em que há nas cidades sistemas informais de *apartheid*, que não haja empatia de parte significativa das elites para com a maioria. Mas, como afirmei no início deste ensaio, aqui faço somente uma narrativa, com todas as suas limitações analíticas, mas com a função de levantar hipóteses para pesquisas científicas, a partir de intuições que vêm das ruas. Nas conclusões, coloco sugestões de pesquisa nesse sentido e noutros.

CONCLUSÃO

Este *paper* é um breve ensaio, especulativo, baseado numa narrativa, portanto, em percepções pessoais. Logo, possui limitações. Contudo, como afirmado no, seu objetivo era também levantar algumas hipóteses de pesquisa empírica, portanto, científica.

Primeiramente, há indicadores indiretos, *proxy*, de cooperação na sociedade, tais como o *Trust* (https://ourworldindata.org/trust) e o GovData360 do World Bank (https://govdata360.worldbank.org/indicators/ha5376100?country=BRA&indicator=41334&viz=line_chart&years=2017,2019) que podem servir para estudos comparativos entre países, com o intuito de contrapor dados econômicos e sociais a variáveis que tentam medir, com todas as limitações naturais, bem comum, propensão à cooperação e capital social. Em particular, sugiro pesquisas quantitativas relacionando estes indicadores à desigualdade, usando-se Gini ou Theil, para testar a hipótese da antipatia brasileira, colocada ao final da narrativa acima.

Em segundo lugar, sugiro experimentos comparados para avaliar empatia entre estudantes de Administração de Empresas, Administração Pública e do campo de pública, Economia, Direito, Saúde Pública, Medicina e Ciências Sociais. Precisamos avaliar, ao entrar na graduação, em coorte, como estes estudantes entram, em termos de valores morais, empatia, e como eles saem, uma vez graduados, nesses mesmos termos. Podem-se aplicar questionários psiquiátricos para avaliar comportamento de psicopatas, com o intuito de medir empatia e antipatia no início da graduação e a seu final.

Em terceiro lugar, avaliar como a ética está sendo abordada em cursos de negócios,

pois há algo que não coloquei acima na narrativa pessoal, mas que agora coloco. Na Espanha é impensável ver um executivo, CEO ou empresário fazer afirmações como as que observamos no Brasil, sobre contenção da epidemia. Portanto, há espaço para vasta pesquisa acadêmica sobre formação ética dos estudantes de Administração em vários níveis, assim como de executivos e empresários. Pode-se também pensar em estudos comparativos internacionais, com a colaboração entre universidades.

Em quarto lugar, não é uma agenda de pesquisa, mas de discussão curricular. Precisamos mudar a forma de ensinar microeconomia em cursos de administração e da área de pública e provavelmente também trabalhar, de forma mais simples, usando casos reais e práticos, pois os modelos são complexos, com o modelo ampliado de coevolução.

REFERÊNCIAS

Alexievich, A. (2019). *Last witnesses: An oral history of the children of world war II.* New York, NY: Random House.

Alexievich, A. (2017). *The unwomanly face of war: an oral history of women in world war II.* New York, NY: Random House.

Bowles, S.& Gintis, H. (2013). *A cooperative species: Human reciprocity and its evolution*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Bowles, S. (2003). *Microeconomics: Behavior, institutions, and evolution.* Princeton, NJ: Princeton University Press.

Bowles, S. (2016). *The moral economy: Why good incentives are no substitute for good citizens.* New Haven, CT: Yale University Press.

Gintis, H. Bowles, S., Boyd, R., & Fehr, E. (eds.) (2005). *Moral sentiments and material interests: The foundations of cooperation in economic life.* Cambridge, MA: MIT Press.

Holanda, S. B. H. (2012). *Roots of Brazil.* South Bend, Indiana: Notre Dame University Press.

Kahneman, D. (2013). *Thinking, fast and slow.* New York, New York: Farrar, Straus and Giroux.

Khalil, E. (2001). Adam Smith and three theories of altruism. *Recherches économiques de Louvain,* 67(4), 421-435. doi: 10.3917/rel.674.0421

Klimecki, O., Mayer, S., Jusyte, A., Scheeff, J., Schönenberg, M. (2016). Empathy promotes altruistic behavior in economic interactions. *Sci Rep* 6, 31961. doi: https://doi.org/10.1038/srep31961

Jones, M. D., Crow, D. A. (2017). How can we use the 'science of stories' to produce persuasive scientific stories?. *Palgrave Commun*. 3, 53. doi: https://doi.org/10.1057/s41599-017-0047-7.

Nyhan J., Flinn, A. (2016) W*hy oral history?. In Computation and the Humanities.* Springer Series on Cultural Computing. Springer, Cham.

Rasmussen, D. C. (2017). *The infidel and the professor: David Hume, Adam Smith, and*

the friendship that shaped modern thought. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Rubinstein, A. (2017). Comments on economic models, economics, and economists: remarks on economics rules by Dani Rodrik. *Journal of Economic Literature*, 55(1): 162-72. doi: 10.1257/jel.20161408

Rubinstein, A. (2006). Dilemmas of an economic theorist. *Econometrica*, 74(4), 865-883. Recuperado de www.jstor.org/stable/3805911

Schefczyk, M., & Peacock, M. (2010). Altruism as a thick concept. *Economics and Philosophy*, 26(2), 165-187. doi: 10.1017/S0266267110000180

Sen, A. K. (1977). Rational fools: A critique of the behavioral foundations of economic theory. *Philosophy & Public Affairs*, 6(4) 317-344. https://www.jstor.org/stable/2264946?seq=1

Silva, M., F. G. da (2002). A epistemologia da economia teórica em Schumpeter. *Brazilian Journal of Political Economy*. 22 (85) 109-130. http://www.rep.org.br/search.asp?txt_busca=Marcos+Fernandes+Gon%C3%A7alves+da+Silva

Smith, A. *Theory of moral sentiments (1759, 2010)*. London, UK: Penguin Classics.

Suzuki, W. A., Feliú-Mójer, M. I., Hasson, U., Yehuda, R. & Zarate, J. M. Z. (2018). Dialogues: The science and power of storytelling. *Journal of Neuroscience*, 38(44), 9468-9470. doi: https://doi.org/10.1523/JNEUROSCI.1942-18.2018.

Dados:

Our World in Data: https://ourworldindata.org/trust

The World Bank, Social Capital, Data GovData360 Indicator, Score on the Social Capital: https://govdata360.worldbank.org/indicators/ha5376100?country=BRA&indicator=41334&viz=line_chart&years=2017,2019

A STORY ABOUT PANDEMIC (COVID-19), ISOLATION, AND MICROECONOMIC FUNDAMENTALS OF PUBLIC POLICIES

UMA HISTÓRIA SOBRE PANDEMIA (COVID-19), ISOLAMENTO E FUNDAMENTOS MICROECONÔMICOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

UNA NARRATIVA SOBRE PANDEMIA (COVID-19), AISLAMIENTO Y FUNDAMENTOS MICROECONÓMICOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

ABSTRACT

This essay aims to propose some hypotheses on economic and social behavior in a health crisis situation. These hypotheses are pertinent to the study of public policy formulation. The health crisis treated is that caused by covid-19. The narrated story takes place in Spain, in particular in Madrid. The method used is that of subjective oral history in the form of a script or partial application of storytelling. The analytical framework used is microeconomic models that deal with the tragedy of the commons, expanded economic behavior with altruism or limited self-interest. The summarized conclusions are the suggestions of hypotheses to be tested by experimental, statistical or ethnographic empirical methods.

KEYWORDS: Covid-19, ethics, coevolution, moral sentiments, public policies.

PALAVRAS-CHAVE: Covid-19, ética, coevolução, sentimentos morais, políticas públicas.

Marcos Fernandes Gonçalves da Silva[1]
marcos.fernandes@fgv.br
ORCID: https://orcid.org/0000-0003-4350-9918

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

Invited article

Translated version

DOI: http://dx.doi.org/10.12660/cgpc.v25n80.81290

Esta obra está submetida a uma licença Creative Commons

RESUMO

Este ensaio tem como objetivo propor algumas hipóteses de estudo sobre o comportamento econômico e social em uma situação de crise sanitária. Estas hipóteses são pertinentes ao estudo de formulação de políticas públicas. A crise sanitária tratada é a causada pelo Covid-19. A história narrada pássa-se na Espanha, em particular em Madri. O método usado é o do relato oral subjetivo na forma de roteiro ou da aplicação parcial do storytelling. O referencial analítico usado consta de modelos microeconômicos que lidam com tragédia dos comuns, comportamento econômico ampliado para altruísmo ou autointeresse limitado. As conclusões sumarizadas são as sugestões de hipóteses a serem testadas por métodos empíricos experimentais, estatísticos ou etnográficos.

PALAVRAS-CHAVE: *Covid-19, ética, coevolução, sentimentos morais, políticas públicas.*

RESUMEN

Este ensayo tiene como objetivo proponer algunas hipótesis de estudio sobre el comportamiento económico y social en una situación de crisis de la salud. Estas hipótesis son pertinentes para el estudio de la formulación de políticas públicas. La crisis de salud tratada es la causada por covid-19. La historia narrada tiene lugar en España, en particular en Madrid. El método utilizado es el de informes orales subjetivos en forma de guion o aplicación parcial de narración de cuentos. El marco analítico utilizado son modelos microeconómicos que abordan la tragedia de los bienes comunes, el comportamiento económico expandido hacia el altruismo o el interés propio limitado. Las conclusiones resumidas son sugerencias de hipótesis para ser probadas por métodos empíricos experimentales, estadísticos o etnográficos.

PALABRAS CLAVE: *Covid-19, ética, coevolución, sentimientos morales, políticas públicas.*

INTRODUCTION

This short paper is an essay. Its goal is to raise some hypotheses and suggest three basic research lines that can be subdivided into several others. These research lines pertain to public policy and business administration.

Through a narrative based on a short account, the essay presents real problems related to the COVID-19 pandemic in Madrid, Spain, and approaches a particular part of the microeconomic literature that works with a rational action model beyond the Rational Economic "Man."

The methodology is, therefore, partially based on storytelling. This approach is aimed at raising problems and issues inductively.

The conclusions, which are the research suggestions, are investigations on cooperation, empathy and inequality through quantitative methods and comparisons between countries; investigation on students' empathy and training in different undergraduate programs both in the early and final stages of their programs; and the evaluation of ethics teaching in business schools.

METHODOLOGY

This essay has a peculiar characteristic. Starting from the narrative of a story based on an individual experience, that of the author, questions related to public policies are raised regarding both its positive and normative aspects. Thus, the method used here, even if in a limited way – because no interlocution is involved, only narration – is storytelling. This analytical framework can be used, through induction, to explore hypotheses to be scientifically studied (statistically, through quantification, case study, experiment or eth-

nographic immersions), especially when we deal with objects of great complexity, i.e., objects involving a wide interaction of causation variables simultaneously and over time (Jones & Crow, 2017 e Suzuki, Feliú-Mójer, Hasson, Yehuda, & Zarate, 2018).

The narrative presented here reveals the author's experience in Spain, more specifically in Madrid, during the beginning of the COVID-19 pandemic in 2020. He starts from his personal experience and builds on the literature specific to the essay's central subject to raise study hypotheses particularly concerning the Brazilian case. It is worth noting, however, that the hypotheses to be raised can apply to any country, community or society.

These hypotheses concern the study of the role of altruism, morally limited self-interest, in economic and social conduct, whether in crisis contexts or not. During the narrative, references to the economic literature are presented on topics related to empathy, cooperation and moral feelings.

On the other hand, this essay has characteristics of an oral account, which brings it closer to the methodology of sources used in oral history. The problem is that, in oral history, there is a separation between the person rendering the account of events and the person who listens; here, a monologue is developed. However, even with this limitation, this type of approach can be considered valid in the search for inductive evidence.

Nevertheless, accounts from oral history studies can be an input for developing analytical hypotheses that can be empirically tested (Nyhan & Flinn, 2016). In short, they are food for thought even when they feature literary characteristics. A reference here is Alexievich (2017, 2019), whose accounts can raise study hypotheses not only in history, but in humanities in general, and behavioral science in particular.

The narrative herein is also aimed at raising hypotheses to be empirically studied. There is an anecdote describing the method used here. A German philosopher will lock himself in his study to wonder what the world is like, what a street market is like, a pharmacy, a public office, the street; an Anglo-Saxon philosopher will go out in the street, he will visit the free market (and do some shopping) and see how the practical, empirical world manifests itself.

David Hume and Adam Smith collected inductive evidence 'from the street' first, then raised hypotheses and formulated theories (an interesting reference to understand the method and the reciprocal education of both Scotsmen is Rasmussen, 2017). My walking and narrating in this essay will go in that direction.

It is worth making a brief and final observation concerning method and style: in some parts of the account, the first-person singular is used, which is not always desirable for academic texts. However, there is a peculiarity here in that the case was structured from a personal narrative. Therefore, throughout the presentation, the text will deliberately oscillate between first-person singular narration and dissertative discourse.

THE STORY

I left São Paulo in early March towards Ma-

drid. Until then, my knowledge of the epidemic came from newspapers and social media. I did not have a clear idea of what was really happening, though I knew the severity of the problem due to what was happening mainly in China and Italy. Upon arriving at the airport, I intuitively began to notice the first signs of what was to come. People with masks, many of them inadequate, as we know. In general, except for special masks, these ordinary masks are dangerous as they will get damp and facilitate infection, experts say. In addition, those who should preferentially use them are people who suspect they have a cold or infection, as well as healthcare professionals who are in contact with many people.

However, something I had felt before began to manifest. On September 11, 2001, 7:30 am, I was in New York and heading to a breakfast at a restaurant at the top floor of one of the WTC towers. I need not say what happened. Obviously, the subway did not stop at the station, and I ended up in Brooklyn, across the river. When I left the subway and looked up at the blue sky, I noticed a huge trail of smoke. Something was going on.

The last time I went to New Orleans, I left the day before the authorities closed everything down on account of Katrina. I also had that feeling of something in the air. Yes, lightning can strike twice, three or several times in the same place. In this case, me.

Today, the literature about how we reason to interpret events in everyday life is vast. We tend to work with established models, making simple correlations between variables. Even due to evolutionary reasons, some argue, this is rational (Kahneman, 2013). However, when our comfort zone is broken, these models we use to organize events and establish causalities cease to work. In the established literature, it is also argued that we tend to be Bayesian (Pearl & Mackenzie, 2018), i.e., when an event repeats, we always think it will repeat in the future, which is also reasonable from the viewpoint of our evolution. It turns out that both induction and correlation have their limits, both for producing scientific knowledge, which should found, for example, public policy making, and for solving problems in the face of adversity.

The study of causality processes is particularly complex in social sciences as in epidemics, in which there are several causal factors simultaneously at work with time lag. And these factors can be biological and social. For this reason, clear and objective communication on the part of public policy makers, including politicians, is apparently important to minimize herd behavior, which translates into buying masks that will be in short supply for healthcare professionals, and stocking alcohol gel, regardless of whether it may cause short-term supply deficiency, or disregarding isolation recommended by epidemiological literature and experience.

On the other hand, the very nature of an event like an epidemic, in this case a rampant pandemic, apparently creates in people the feeling that many had, according to some historians, right after the assassination of Archduke Ferdinand, that the war would come swiftly to an end.

When I arrived in Madrid, my feeling of what was happening was also somewhat ambiguous. In the first week of March, life went on

normally: people going to bars, gyms and restaurants and walking in the streets. Madrid is a densely populated city, so you always see lots of people in the streets.

However, the change in this scenario was quick. By the end of the week, I could see fewer people in public places, people with masks and, of course, alcohol gel had vanished from drugstores.

The second week of March was the inflection, both from the viewpoint of my perception of what was happening, and from that of authorities' actions. At the end of that week, emergency, and subsequently, the social isolation policy were declared, with the closure of all retail shops except for those related to food and medicines. And then it started: reality imposed itself.

From the perspective of microeconomic theory and evidence, the phenomenon of shortage of some products during a catastrophic event is well established and documented in the form of examples and cases in introductory textbooks on economics and microeconomics applied to public policy. There is an increased demand due to expected shortage of products, and that increase hits the inelastic stretch of the supply curve. In other words, prices start to rise, and there is no way to supply the market. Eventually, stocks run out. Contrary to common sense, it is not greed that drives the prices up – although middlemen can interfere with the process. At the industry's end, there are rising marginal costs and, therefore, firms will produce more of the good, e.g., alcohol gel, since its market price outweighs the rising marginal costs. However, contrary to the belief that the market can solve everything, in limit-situations, compensatory public policies should be used, though not for price control, which creates a parallel market and does not solve the problem, but for increasing the product's supply by mobilizing the private sector and state laboratories. In Spain, this was the strategy initially adopted and it worked. In addition, there is a substitute for alcohol gel, which is cleaning vinegar, different from the vinegar used for seasoning, and whose acetic acid concentration is high.

From March 16th onwards, when I went out alone here in Madrid (you are not allowed to go out unless you are alone) to go to the supermarket and the drugstore, I would walk into several stores looking for alcohol gel. It reappeared, at the same market price – and there was no price control until then. As a teacher and researcher of microeconomics applied to public policy, I already had a practical example to give to my students. But I resisted the temptation and bought just one 500-ml bottle. Could I have bought more? Yes, but I felt morally constrained.

The role of ethics and moral constraint in economic and social conduct has been a subject in economics since Adam Smith's Theory of Moral Sentiments (1759). The traditional economic literature, particularly in microeconomics, works with the hypothesis of the Rational Economic Man (Homo sapiens, to avoid a reduction to the male gender), which we will henceforth call REM. The REM was initially built by John Stuart Mill and consolidated, with the idea of methodological individualism, by J. A. Schumpeter (Silva, 2002). To this category Schumpeter attributes methodological individualism, a merely instrumental function. Its role is to explain the collective behavior based on the

individual. When this hypothesis does not apply, pragmatically speaking, Schumpeter gives it up. For example, he does so to build his sociological theory of the entrepreneur. The REM is an instrumental hypothesis of an abstract individual to which a behavioral algorithm is added: the agent seeks to maximize profit or utility by using the best possible means. In this respect, traditional economic theory uses instrumental selfishness: the behavior of agents is viewed as something aimed at satisfying strictly individual needs. It is make believe.

Over time, both in microeconomics teaching and in terms of scientific output and dissemination, many economists have promoted an entropy of information with consequences for public policy making. They treated the REM instrumental hypothesis as a description of people's real behavior, whatever 'real' may be, and as a normative requirement. In other words, people must be selfish. Rationality as the consistency between means and ends is now confused with moral selfishness. This type of confusion has long been criticized (Sem, 1977). However, it still persists in textbooks used in economics and related programs, thus promoting even some moral deviations in the training of professionals, who are trained to be selfish and not to have empathy (Rubinstein, 1977, 2006).

It is necessary to discern between an instrumental behavioral hypothesis and a moral precept to be followed, a rule of conduct to be adopted. It is one thing to pretend that agents are always selfish; it is another to say that they ought to be so. Mill sees some realism in supposing that, when it comes to economics, people tend to be more selfish. There is evidence for that (e.g., shortage of alcohol gel). In normal situations, and especially in limit ones to the point of panic, apparently Hobbes' wolf overcomes Smith's moral sentiments. However, that does not mean that flesh-and-blood people are always selfish and, much less, that they must be selfish, I repeat (Schefczyk & Peacock, 2010).

In planning quasi markets and contracts – therefore, policies –, economists usually assume the REM because it is more prudent. In general, there is opportunistic behavior. That is the case when, for example, people buy more of a certain product than they need out of panic, because they think others will do the same. This type of action is completely rational in the face of herd movement. That does not mean that it is desirable. On the contrary, that indicates market failure and the need for government intervention.

However, there is a relatively recent literature on evolutionary game theory, economic anthropology and cooperation studies, which overcomes these limitations of conventional theory based on a more realistic and more general model of economic behavior that returns to the fundamentals of Adam Smith's economics from his Theory of Moral Sentiments.

Part of this literature argues, based on archaeological, experimental and genetic evidence, that humans produce cooperative balance when there are a large number of individuals involved in a strategic interaction (Bowles & Gintis, 2013). Empathetic behavior is not only explained by selfish reasons, as in the prisoner's dilemma, or only by empathy towards those who are genetically close to us. Yes, we have visceral empathy for family and friends, but we also have some for those

we don't know. Genetic evolution itself has possibly defined our species as unique by inclining us to obey an ethics of common good and collective values.

Unlike other species intrinsically linked to the logic of evolution and the selfish gene – or, to put it differently, to the algorithm of evolution – ours creates values and institutions endogenously. At work, as well as in social life, we punish extreme selfishness, we tend to isolate individuals who only think of themselves, such as sociopaths and psychopaths. But not only in these extreme cases. When we go to a holiday party or a dinner party, and there is someone who always orders the most expensive dish (the bill is divided by the average) or leaves before paying, we view and evaluate them negatively from a moral perspective. There is a coevolution between us and the institutions we create, including informal ones. Adam Smith's moral values or impartial spectator (Khalil, 2001) can be placed in this category. Some microeconomics manuals already incorporate this idea (Bowles, 2003).

In line with this literature, there are several scholarly papers based on experiments that relate moral feelings and material interests. Cooperation does not derive only from selfish interests, but from bonds of reciprocity. This literature is important in practice, for example, in designing contracts implicit in microcredit policies, in which the imposition of a moral cost, i.e., a reputational one, can be used to minimize default by borrowers. Indeed, moral constraints, which coevolved with our species' biological evolution, are relevant factors in explaining various economic behaviors and have practical consequences for policy making (Gintis, Bowles, Boyd, & Fehr, 2005). Experiments with children simulating the "ultimatum game" show that, in a game with repetition, they tend to morally value as the best option to share, say, treats, more equitably between them. There is the perception of selfishness conflicting with empathy. In this case, putting oneself in the other's place (empathy) leads to a more equitable balance. Cooperative balance prevails over competitiveness, or "win-win" over "win a lot and lose a lot".

Last week, between March 23 and 27, I remembered I use the ultimatum game with my Introduction to Microeconomics in Public Administration students. Nothing could be more superficial. I watch Spanish government press conferences on El País' YouTube channel every day. Clear, transparent, tough communication, yet always accompanied by a message of empathy for patients, of course, but also for healthcare professionals, factory workers, bus drivers, food deliverers and couriers. That is important, because authorities are making a speech that goes beyond empathy for your grandmother, great aunt, or your grandfather, your children (yes, the virus has no preferences) to value the community, the common good and the other. The REM hypothesis – turned into ideology – of an amoral being that should not be limited by norms, is not viewed in the current literature, as seen earlier, as reasonable. Additionally, in public policy making, according to the REM paradigm, we should only assume individuals to be opportunistic and selfish. However, when this approach becomes an ideology, it produces in people's practical life a situation in which the common good, the collectivity, is pushed to the background, thus causing ethical deterioration (Bowles, 2016).

Incentives matter to explain much of economic and social actions. We teach that to students, from undergraduate to graduate programs. Especially when we talk about regulation of companies, oligopolies, natural monopolies, competition. However, good citizens can help. Good citizens are individuals with limited self-interest. Again, empirical and experimental evidence provides elements to combine what in common sense we call civism with individual interests.

When we think of situations such as the tragedy of the commons or the prisoner's dilemma, agents merely guided by selfish motives can even generate a cooperative balance, so we are told by theory and experimental evidence. But the same theory and evidence show us that this balance is unstable. Agents who limit their self-interest can generate more robust cooperative balances by inhibiting, so to speak, dominant strategies that would compel them to competition or to break the cooperative balance. I arrived in Madrid for the first time, before this time which would be my longest stay for a sabbatical, in early 2019. It was my first time in the city. As I strolled with my wife and a couple from Madrid, I noticed something peculiar: in several buildings recently renovated and painted, as well as in the Almuneda Cathedral, which is opposite the Royal Palace, there are round marks on the walls, like holes partly smoothed by render cement and painted a light shade of gray so as to purposely remain evident. I asked them what those marks were and the answer was surprising: they were bullet marks – yes, bullets from rifles, pistols, machine guns, from the Spanish Civil War. Memory, a sense of collectivity, of collective pain.

I began to think that more egalitarian societies, in which most people, including the economic elite, go to public schools, develop a sense of empathy and the notion of common good and Republic [in the sense of the word's Latin root, res publica, "public thing"]. I remembered chapter 5 of *Raízes do Brasil* (Holanda, 2012) about the Cordial Man (CM), a concept so tortured by misinterpretation and information entropy.

The CM may be regarded, from the perspective of economics or from a more general perspective of the theory of rational choice, as an agent that confuses the public and the private, in that in this agent's behavior, passion invades the sphere of reason. The republic is the locus where everyone should be treated equally, in an abstract, rational way by the State. The sphere of the family, of the home, is that of passion; the street is the sphere of reason.

To close this account, I should say that in this crisis, Brazil, unlike here, lacks a more empathetic, yet republican communication that reinforces the sense of community and common good, something that goes beyond a certain familialism. However, I suspect, in a very unequal society whose cities have an informal apartheid system, there is no empathy from a significant part of the elites towards the majority. But, as I said at the beginning of this essay, what I am writing here is just a narrative, with all its analytical limitations, but with the purpose of raising hypotheses for scientific research based on intuitions from the streets. In the conclusion below, I present research suggestions in this respect and in others.

CONCLUSION

This paper is a short, speculative essay based on a narrative – therefore, on personal perceptions. Thus, it has limitations. However, as said earlier, its goal was also to raise some empirical, therefore, scientific research hypotheses.

Firstly, there are proxy indicators of cooperation in society, such as Trust (https://ourworldindata.org/trust) and the World Bank's GovData360 (https://govdata360.worldbank.org/indicators/ha5376100?country=BRA&indicator=41334&viz=line_chart&years=2017,2019) which can be used for comparative studies between countries in order to relate economic and social data with variables intended to measure, with all natural limitations, common good, propensity for cooperation and social capital. In particular, I suggest quantitative research relating those indicators to inequality, using Gini or Theil to test the Brazilian antipathy hypothesis raised at the end of the above narrative.

Secondly, I suggest comparative experiments to evaluate empathy between students of Business Administration, Public Administration, Economics, Law, Public Health, Medicine and Social Sciences. We need to assess, for cohorts of students of these fields, how they are in terms of moral values and empathy as they enter their undergraduate programs and as they graduate from them. Psychiatric questionnaires used to assess psychopath behavior can be administered in order to measure empathy and antipathy both at the beginning and the end of these undergraduate programs.

Thirdly, I also suggest evaluating how ethics is being addressed in business programs, since there is something I did not say in the narrative above, but I do now. In Spain, it is unthinkable to see an executive, CEO or businessperson making statements like the ones we hear in Brazil about containing the epidemic. Therefore, there is room for extensive academic research on the ethical education of business students at various levels, as well as of executives and businesspersons. Comparative studies between countries, involving collaboration between universities, can also be considered.

Fourthly, a curricular discussion, and not just a research agenda, is in order. We need to change the way we teach microeconomics in administration and public administration programs. We should probably also work in a simpler way, using real and practical cases, since models are complex, with the expanded coevolution model.

REFERENCES

Alexievich, A. (2019). *Last witnesses: An oral history of the children of world war II.* New York, NY: Random House.

Alexievich, A. (2017). *The unwomanly face of war: an oral history of women in world war II.* New York, NY: Random House.

Bowles, S.& Gintis, H. (2013). *A cooperative species: Human reciprocity and its evolution*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Bowles, S. (2003). *Microeconomics: Behavior, institutions, and evolution.* Princeton,

NJ: Princeton University Press.

Bowles, S. (2016). *The moral economy: Why good incentives are no substitute for good citizens.* New Haven, CT: Yale University Press.

Gintis, H. Bowles, S., Boyd, R., & Fehr, E. (eds.) (2005). *Moral sentiments and material interests: The foundations of cooperation in economic life.* Cambridge, MA: MIT Press.

Holanda, S. B. H. (2012). *Roots of Brazil.* South Bend, Indiana: Notre Dame University Press.

Kahneman, D. (2013). *Thinking, fast and slow.* New York, New York: Farrar, Straus and Giroux.

Khalil, E. (2001). Adam Smith and three theories of altruism. *Recherches économiques de Louvain,* 67(4), 421-435. doi: 10.3917/rel.674.0421

Klimecki, O., Mayer, S., Jusyte, A., Scheeff, J., Schönenberg, M. (2016). Empathy promotes altruistic behavior in economic interactions. *Sci Rep* 6, 31961. doi: https://doi.org/10.1038/srep31961

Jones, M. D., Crow, D. A. (2017). How can we use the 'science of stories' to produce persuasive scientific stories?. *Palgrave Commun*. 3, 53. doi: https://doi.org/10.1057/s41599-017-0047-7.

Nyhan J., Flinn, A. (2016) W*hy oral history?. In Computation and the Humanities.* Springer Series on Cultural Computing. Springer, Cham.

Rasmussen, D. C. (2017). *The infidel and the professor: David Hume, Adam Smith, and the friendship that shaped modern thought.* Princeton, NJ: Princeton University Press.

Rubinstein, A. (2017). Comments on economic models, economics, and economists: remarks on economics rules by Dani Rodrik. *Journal of Economic Literature*, 55(1): 162-72. doi: 10.1257/jel.20161408

Rubinstein, A. (2006). Dilemmas of an economic theorist. *Econometrica*, 74(4), 865-883. Recuperado de www.jstor.org/stable/3805911

Schefczyk, M., & Peacock, M. (2010). Altruism as a thick concept. *Economics and Philosophy*, 26(2), 165-187. doi: 10.1017/S0266267110000180

Sen, A. K. (1977). Rational fools: A critique of the behavioral foundations of economic theory. *Philosophy & Public Affairs*, 6(4) 317-344. https://www.jstor.org/stable/2264946?seq=1

Silva, M., F. G. da (2002). A epistemologia da economia teórica em Schumpeter. *Brazilian Journal of Political Economy*. 22 (85) 109-130. http://www.rep.org.br/search.asp?txt_busca=Marcos+Fernandes+Gon%C3%A7alves+da+Silva

Smith, A. *Theory of moral sentiments (1759, 2010)*. London, UK: Penguin Classics.

Suzuki, W. A., Feliú-Mójer, M. I., Hasson, U., Yehuda, R. & Zarate, J. M. Z. (2018). Dialogues: The science and power of storytelling. *Journal of Neuroscience*, 38(44), 9468-9470. doi: https://doi.org/10.1523/JNEUROSCI.1942-18.2018.

Dados:

Our World in Data: https://ourworldindata.org/trust

The World Bank, Social Capital, Data GovData360 Indicator, Score on the Social Capital: https://govdata360.worldbank.org/indicators/ha5376100?country=BRA&indicator=41334&viz=line_chart&years=2017,2019