ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA MAIS MÉDICOS: UM OLHAR DOS ÓRGÃOS DE CONTROLE

More doctors program implementation review: a look at the control bodies

Revisión de la implementación del programa más médicos: una mirada a los organismos de control

RESUMO

O estudo procurou identificar as principais barreiras à implementação do Programa Mais Médicos (PMM) no contexto dos municípios que aderiram à política pública. De um total de 200 relatórios de auditoria da Controladoria Geral da União (CGU), selecionou-se 197, de municípios de diversos estados e do Distrito Federal, no período de janeiro a dezembro de 2015. Houve identificação de 461 ocorrências em 153 relatórios municipais. A maior parte delas eram de municípios com até 50 mil habitantes, de entes situados na região Nordeste do país e daqueles classificados no perfil do PMM 20% pobreza. Os achados identificaram que 70% das barreiras são de cunho organizacional, seguido das barreiras individuais. Elas indicam a necessidade de aprimoramentos na articulação e pactuação dos atores envolvidos no arranjo institucional para melhor implementação do PMM para que não comprometam o seu desempenho.

PALAVRAS-CHAVE: análise, implementação, barreiras, controle, Programa Mais Médicos.

Alex dos Santos Macedo[1]
alexmacedo.ufv@gmail.com
ORCID: 0000-0002-1800-0119

Juliana Maria de Araújo[2]
juliana.m.araujo@ufv.br
ORCID: 0000-0002-2004-3062

Evandro Rodrigues de Faria[2]
evandrozd@hotmail.com
ORCID: 0000-0001-7982-3947

Marco Aurelio Marques Ferreira[2]
marcoaurelio@ufv.br
ORCID:0000-0002-9538-1699

[1] Organização das Cooperativas Brasileiras, Brasília, DF, Brasil.
[2] Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, MG, Brasil.

Submetido 09-01-2020. Aprovado 16-09-2020

Avaliado pelo processo de *double blind review*

DOI: http://dx.doi.org/10.12660/cgpc.v26n83.81007

Editor científico: Felipe Gonçalves Brasil
Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, SP, Brasil e Faculdade de Ciências e Letras, Araraquara, SP, Brasil

Esta obra está submetida a uma licença Creative Commons

ABSTRACT

The study sought to identify the main barriers to the implementation of the More Doctors Program (PMM) in the context of municipalities that adhered to public policies. From a total of 200 audit reports of the Comptroller General of the Union (CGU), 197 were selected from municipalities of various states and the Federal District, from January to December 2015. There were 461 occurrences identified in 153 municipal reports. Most of them were from municipalities with up to 50 thousand inhabitants, from entities located in the Northeast of the country and those classified in the PMM profile as 20% poverty. The findings identified that 70% of barriers are organizational in nature followed by individual barriers. They indicate the need for improvements in the articulation and agreement of the actors involved in the institutional arrangement for better implementation of the PMM so that they will not compromise their performance.

KEYWORDS: *Analysis, Implementation, Barriers, Control, More Doctors Program.*

RESUMEN

El estudio buscó identificar las principales barreras para la implementación del Programa Más Médicos (PMM) dentro del contexto de los municipios que se adhirieron a las políticas públicas. De un total de 200 informes de auditoría del Contralor General de la Unión (UGE), se seleccionaron 197 de municipios de varios estados y del Distrito Federal, de enero a diciembre de 2015. Fueron identificados 461 casos en 153 informes municipales. La mayoría de ellos provenían de municipios de hasta 50 mil habitantes, de entidades ubicadas en el noreste del país y las clasificadas en el perfil PMM 20 % de pobreza. Los resultados identificaron que el 70 % de las barreras son de naturaleza organizacional seguidas de barreras individuales. Esto indica la necesidad de mejoras en la articulación y concertación de los actores involucrados en un acuerdo institucional para una mejor implementación del PMM para que no comprometan su desempeño.

PALABRAS CLAVE: *Análisis, Implementación, Barreras, Control, Programa Más Médicos.*

INTRODUÇÃO

A escassez e distribuição desigual de recursos humanos em saúde (RHS) é reconhecidamente, em termos mundiais, um obstáculo à cobertura universal em saúde (Pozo-Martin et al, 2017; Rourke, 2010; Who, 2010). Trata-se de um problema que afeta diversos países em níveis distintos de desenvolvimento econômico e social, porém aqueles de renda baixa e média são os mais impactados (Pozo-Martin et al., 2017). A carência de profissionais de saúde também compromete o alcance dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), em especial o número três, que busca assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todas e todos, em todas as idades. Segundo estimativas para 165 países, a escassez em 2030 seria de 17 milhões de profissionais da saúde (Scheffler et al, 2018).

No Brasil, a distribuição desigual de profissionais de saúde, em especial de médicos, é vista como um obstáculo à expansão da cobertura da Atenção Básica (AB) em saúde, que é a porta de entrada para os demais níveis do Sistema Único de Saúde (SUS). Em 2013, o país possuía 1,8 médicos a cada mil habitantes. Dos 26 estados da federação, mais o Distrito Federal, 22 estavam abaixo da média nacional. Além do mais, cinco estados, todos nas regiões Norte e Nordeste, possuíam menos de um médico a cada mil habitantes (Brasil, 2015).

Além do mais, há distribuição desigual e concentração de médicos entre as capitais em relação ao interior do país. Dados da Demografia Média de 2018 indicavam que nas 27 capitais das unidades federativas do país

residiam 23,8% da população, que contava com mais da metade dos profissionais médicos do país (55,1%) — uma razão de médicos por mil habitantes da ordem de 5,07. Todavia, no interior, onde residia 76,2% da população, a razão de médios por mil habitantes era de 1,28. Uma diferença de cerca de quatro vezes entre as capitais e o interior na proporção de médicos (Scheffer, Cassenote, Guilloux, Miotto, & Mainardi (2018).

Outros fatores dificultam a expansão da AB no país e podem figurar como um obstáculo à fixação de médicos. Entre eles estão: falta de integração entre os níveis de atenção, o que dificulta a continuidade e integralidade do cuidado; condições de trabalho ruins, com necessidade de melhorias no processo de vínculos trabalhistas, nos salários, em melhor infraestrutura nos ambientes e mais recursos; falta de vínculo com a comunidade; problemas gerenciais; financiamento insuficiente; formação médica fragmentada e não orientada para as necessidades de saúde da população, entre outros (Fertonani, Pires, Biff & Scherer, 2015; Mendes & Marques, 2014).

O Programa Mais Médicos (PMM) emergiu no contexto de fortalecimento do SUS e efetivação da saúde enquanto direito social, em meio às mobilizações sociais de junho de 2013 e a pressão dos gestores municipais por políticas que mitigassem o problema da má distribuição de médicos e sua fixação em localidades de maior escassez e vulnerabilidade social.

Instituído pelo governo federal em 2013, o PMM, entre outros objetivos buscou reduzir a escassez de médicos no país, fortalecer a prestação de serviços em atenção básica e reduzir as desigualdades regionais em saúde. Para tanto, o programa atua em três eixos estruturantes: provimento emergencial de médicos em regiões que enfrentavam dificuldades para prover e fixar esses profissionais; aprimoramento na formação médica sob novas diretrizes curriculares e expansão de vagas em cursos de Medicina e residência médica; investimentos e qualificação da infraestrutura das unidades básicas de saúde (UBS).

É importante ponderar que o PMM foi instituído em um contexto de debates e embates entre diversos atores sociais (ex: governo federal, parlamentares, classe médica, movimentos sociais, mídia, usuários etc.) na sua implantação e implementação, o que revela o papel das ideias no modo como os atores compreendem os problemas que devem ser enfrentados e as soluções a serem tomadas pelo Estado. Vozes contrárias ao PMM o concebiam como "um paliativo, de caráter transitório e perfil eleitoreiro para responder a falhas da atuação do Governo na área da Saúde" (Ferla, Pinto, Possa, Trepte, & Ceccim2017, p. 1134). Produções científicas sobre o PMM têm abordado uma diversidade de temas, dentre eles o processo de implementação (Kemper, Mendonça & Sousa, 2014; Medina, Almeida, Lima, Moura & Giovanella, 2018; Rios & Teixeira, 2018; OPAS, 2017). Os trabalhos até então desenvolvidos sobre a implementação do PMM não contemplaram o olhar dos órgãos de controle, considerando os principais entraves identificados e a atuação deles no sentido de aprimoramento do processo de implementação da política pública.

Cabe à CGU a realização de ações de fiscalização acerca da aplicação dos recursos

públicos, como os relacionados ao PMM nos municípios brasileiros. Em 2015, foram realizados trabalhos de campo pelo órgão em 197 municípios, com o objetivo de garantir as condições para que as atividades propostas pelo programa pudessem ser executadas, além de verificar o cumprimento da legislação por parte dos gestores municipais.

Em vista disso, o objetivo do estudo consiste em analisar, a partir dos relatórios de auditoria dos órgãos de controle sobre o PMM, as principais barreiras à implementação da política em estudo. Tais barreiras dificultam o alcance dos objetivos e das metas do programa, afetando o seu desempenho. A análise centra atenção nos problemas relacionados à implementação do PMM no eixo provimento emergencial de médicos, com lócus de análise no contexto dos municípios contemplados com o PMM.

Ammons (2004) afirma que as barreiras podem ser classificadas em três grupos: individuais, organizacionais e ambientais. As individuais são aquelas inerentes ao ser humano e que podem comprometer o desempenho da organização, como o controle inadequado do tempo/dia de trabalho e a falta de cooperação. Por sua vez, as organizacionais relacionam-se à maioria das características comuns que podem ser encontradas em diferentes organizações, como a burocratização do processo; a falta de prestação de contas; o demasiado foco na execução, ao invés de nos resultados; a resistência de alguns setores; e a fragmentação governamental, que reduz a eficiência dos serviços, entre outros. Por fim, as barreiras ambientais são aquelas que discernem o ambiente público do privado. Como exemplo, citam-se os fatores políticos que influenciam a tomada de decisão, a preferência dominante do *status quo* e a falta de apelo político (Ammons, 2004). Estudar a temática a partir dos contextos municipais é contribuir para a compreensão do arranjo institucional do PMM na medida em que a análise revelará o cumprimento das pactuações realizadas entre os entes locais, estadual e o governo federal, e vice-versa, bem como entre os demais atores envolvidos na implementação do PMM. O atendimento ou não do que fora estabelecido poderá revelar capacidades dos entes/atores em implementar políticas públicas desta natureza, bem como indicará possíveis aprendizados a partir da experiência vivenciada.

Além desta seção introdutória, o artigo está estruturado em mais quatro seções. A segunda discute o processo de implementação do PMM e as atribuições dos atores relacionados ao eixo de provimento emergencial. A terceira aborda a estratégia metodológica adotado no estudo, apontando os caminhos de como os dados foram coletados e interpretados. Em seguida, na quarta seção, apresentam-se os resultados e discussões do estudo, para finalmente tecer as considerações e problematizações finais.

A IMPLEMENTAÇÃO DO PROVIMENTO EMERGENCIAL PELO PMM: BREVE CARACTERIZAÇÃO

O processo de implementação de uma política pública é dinâmico, complexo e é influenciado por atores governamentais e não governamentais, bem como pelo contexto e conteúdo da política pública (Howlett, Ramesh & Perl, 2013). Entende-se a etapa de implementação de uma política pública

como algo dinâmico e "em si um processo de significado próprio, que não está restrito apenas à tradução de uma dada política em ação, mas que pode transformar a política em si" (Carvalho & Barbosa, 2011, p. 5).

Os trabalhos voltados a entender esse processo contribuem para revelar as idiossincrasias de cada política e, ao mesmo tempo, revelam os fatores facilitadores e inibidores do seu sucesso (Winter, 2010). Para implementação do PMM, distintos atores governamentais e não governamentais estão envolvidos.

O eixo de ação emergencial do PMM foi estruturado em torno do Projeto Mais Médicos Brasil (PMMB). Segundo a Portaria Interministerial nº 1.369, de 08 de julho de 2013, que trata da sua implementação, a finalidade é contribuir para o aperfeiçoamento médico na AB, em regiões consideradas prioritárias para o SUS. Essas são aquelas de difícil acesso, de difícil provimento de médicos ou com populações em situação de maior vulnerabilidade. Portanto, seriam as regiões prioritárias para o direcionamento das ações do PMMB (MS & MEC, 2013).

Para o alcance desses propósitos, o PMMB realizará a oferta de curso de especialização por instituição pública de educação superior, além de contar com atividades de ensino, pesquisa e extensão que terá componente assistencial mediante integração ensino-serviço. Para o aperfeiçoamento médico na AB em áreas prioritárias do SUS, o projeto é executado através de instrumentos de articulação interfederativa em cooperação com instituições de educação superior, programas de residência médica, escolas de saúde pública e de mecanismos de integração ensino/serviço. Além das especializações, a educação permanente dos médicos que atuam exclusivamente no projeto é conduzida por tutores acadêmicos e supervisores, médicos, que são ligados a instituições de ensino ou ao SUS (Pinto et al., 2017).

O PMMB também é executado em articulação com órgãos e entidades da administração pública, direta e indireta, da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios e com consórcios públicos. No desenho institucional do projeto, que define as normas de articulação interfederativa e as responsabilidades dos atores, compete ao governo federal a coordenação nacional, bem como os custos financeiros das bolsas de formação, o auxílio-instalação, deslocamento dos médicos participantes dos seus países de origem para o Brasil, além da supervisão e especialização dos médicos integrantes do PMMB.

A coordenação geral é feita pelo Departamento de Planejamento e Regulação da Provisão de Profissionais da Saúde (DEPREPS), que é vinculado à Secretaria de Gestão e da Educação na Saúde (SEGTES) do Ministério da Saúde. Desta forma, a articulação é realizada através de ações intersetoriais com diversos ministérios e órgãos da administração pública direta e indireta, bem como com outros envolvidos, como os citados anteriormente.

Para facilitar a coordenação intergovernamental, a portaria instituiu a Comissão de Coordenação do PMMB, formada por representantes do Ministério da Saúde (que a preside e coordena) e do Ministério da Educação, podendo contar com outros atores, a depender do interesse da comissão. Dentre

as diversas funções da Comissão de Coordenação, cabe a articulação dos diversos envolvidos na implementação do PMMB; avaliação e aprovação dos municípios elegíveis que manifestaram interesse em aderir ao projeto; exclusão dos entes federativos, órgãos, entidades, instituições e organismos e desligamento de médicos participantes do projeto; definição dos módulos de acolhimento e processos avaliativos dos médicos intercambistas participantes do PMM, entre outras (MS & MEC, 2013).

Aos governos estaduais mais o Distrito Federal incumbe a atuação de forma colaborativa com os entes federativos, instituições de educação superior e organismos internacionais na fiscalização e no acompanhamento das regras do PMM, das condições de trabalho nas UBS e apuração das denúncias de atuação dos médicos e municípios (MS e MEC, 2013). No nível estadual, também foram constituídas Comissões de Coordenação, conforme dispõe o artigo 8º da referida portaria. A essas comissões, presididas e coordenadas pelas Secretarias de Saúde, cabe a coordenação, orientação e execução das atividades necessárias à execução do PMMB no âmbito da respectiva unidade da federação.

Aos municípios e ao Distrito Federal compete inserir e cadastrar os médicos em equipes de atenção básica e fornecer condições adequadas para o exercício de suas atividades, tais como ambientes apropriados com segurança e higiene, fornecimento de equipamentos necessários, instalações sanitárias e mínimas condições de conforto. Cabe, também, a não substituição de médicos de equipes pré-existentes pelos participantes do PMMB. Aos municípios, em conjunto com os supervisores, compete a realização do acompanhamento e a fiscalização das atividades de ensino-serviço, bem como a fiscalização do cumprimento da carga horária semanal. Por fim, incumbe-se a tais entes o fornecimento de moradia, alimentação e água potável aos médicos participantes do projeto (MS e MEC, 2013).

O PMMB, em seu auge em junho de 2015, contava com 18.240 médicos atuando em 4.058 municípios e em 34 Distritos Sanitários Especiais Indígenas (DSEIs), o que possibilitava uma cobertura de cerca de 73% das cidades brasileiras, abrangendo aproximadamente 63 milhões de pessoas (Brasil, 2015). Segundo dados do Ministério da Saúde (em 01/02/2019), 3.533 (63,4%) municípios estavam com 14.723 médicos em atividade do PMM (Sage, 2019). Essa redução deve-se ao rompimento do acordo de cooperação entre o governo cubano e o brasileiro, que havia sido intermediado pela Organização Pan-Americana de Saúde (OPAS), no mês de novembro de 2018 em que mais de 7,5 mil médicos deixaram o país, com o encerramento da parceria.

Desta forma, percebe-se a complexidade de implementação do PMMB, por se tratar de um amplo programa que envolve diversos atores em níveis distintos no arranjo federativo e que deve ser conduzido de forma intersetorial. Tal característica demanda capacidades de coordenação e articulação dos envolvidos para que o programa possa, por exemplo, levar médicos a locais distintos, em especial os mais carentes e de difícil acesso no território nacional; contemplar as questões culturais e regionais; fiscalizar e garantir que ações pactuadas, como as contrapartidas por parte dos entes locais sejam cum-

pridas; bem como dar conta dos aspectos burocráticos de sua gestão (Lotta, Galvão & Favareto, 2016).

Neste contexto, a atuação do controle interno se faz relevante, pois através dele é possível fornecer informações a respeito de como os recursos públicos estão sendo alocados, se os serviços prestados estão sendo eficazes e de qualidade e se os resultados alcançados são coerentes com os investimentos feitos (Beuren & Zonatto, 2004). O controle interno no Poder Executivo federal é realizado pela CGU, instituída em 2003 pela Lei nº 10.683. Sua função consiste em realizar, entre outras, a defesa do patrimônio público, o incremento da transparência através de ações de auditoria pública, correição, prevenção e combate à corrupção e ouvidoria.

METODOLOGIA

Este estudo é caracterizado como teórico-empírico e com abordagem qualitativa e quantitativa (Godoy, 1995). A opção pela utilização de ambas as abordagens visa a um melhor entendimento do fenômeno através de perspectivas diferentes, fortalecendo a validade dos resultados por meio da fuga da dicotomia quali-quanti, que limita e empobrece as investigações realizadas (Bericat, 1998). Busca-se com este estudo compreender as barreiras à implementação do PMM. Para tanto, foram coletados dados de pesquisas bibliográficas e de fontes documentais.

Para seleção dos documentos, realizou-se a pesquisa do termo “Mais Médicos” no site de Pesquisa de Relatórios da CGU. Foram identificados 200 relatórios referentes a trabalhos de campo realizados pela CGU com o intuito de fiscalizar o PMM em âmbito municipal a partir de uma amostra aleatória previamente definida pelo órgão de controle.

Foram selecionados 197 relatórios, que realizavam a análise de aspectos mais específicos do programa, tais como a aplicação dos recursos federais envolvidos e a avaliação da execução municipal do PMM, verificando o cumprimento das obrigações dispostas pelas diretrizes do projeto e delegando aos gestores federais a tomada de ações corretivas. Estes relatórios eram referentes a 197 municípios de diversos estados e do Distrito Federal, no período de janeiro a dezembro de 2015. Os demais (três relatórios) foram excluídos da análise, pois eram de avaliação de execução do PMM em nível macro, não se adequando à proposta deste estudo.

Os documentos selecionados foram escolhidos por conterem informações oficiais sobre o PMM, bem como por indicarem os resultados de acompanhamento dos órgãos de controle quanto à implementação do programa. A partir dos 197 relatórios foi realizada uma análise de conteúdo segundo os preceitos de Bardin (2016) e então identificadas as constatações da CGU acerca do PMM em cada município, destacando os problemas encontrados pelo órgão de controle e que impediam que maiores benefícios pudessem ser atingidos através da implementação do programa em nível local, demandando ações para sua regularização por parte dos gestores.

A partir de cada problema identificado pela CGU, foi iniciado o processo de codificação, assimilando-as com cada uma das barreiras propostas por Ammons (2004), sendo divi-

didas em três classes: individuais, organizacionais e ambientais. É importante ressaltar que tais barreiras não são estanques, podendo ser adaptadas de acordo com cada caso específico e podendo estar interligadas.

O processo de codificação das barreiras, que somavam um total de 461, foi realizado de forma independente por dois pesquisadores, a exemplo do realizado por Brasil e Capella (2019). Em seguida, foram dirimidas eventuais inconsistências, com o intuito de agrupar as variáveis em classes e facilitar a análise dos fatores mais frequentes detectados durante a fiscalização e que impedem ou dificultam o desempenho da política. Além disso, considerou-se também a região e o porte populacional do município, bem como o seu perfil, segundo a condição de prioridade para participação no PMM, a saber: 20% pobreza — diz respeito aos entes locais com 20% ou mais de sua população vivendo em extrema pobreza; G100 — estar entre os cem municípios com população superior a 80 mil habitantes, com os níveis mais baixos de receita pública per capita e alto índice de vulnerabilidade social; região metropolitana — municípios integrantes das áreas referentes aos 40% dos setores censitários com os maiores percentuais de população em extrema pobreza das regiões metropolitanas; capital — critério similar ao das regiões metropolitanas e dos municípios classificados em demais localidades (MS e MEC, 2013).

Através do software *Statistical Package for the Social Sciences* (SPSS), foram realizadas análises de frequência e gráficos de dispersão, com o intuito de verificar padrões nas categorizações levando-se em conta o perfil de cada município. A seguir, serão discutidos os resultados encontrados.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

Os resultados e a discussão foram organizados em dois momentos. Em um primeiro, apresenta-se o perfil dos municípios auditados, considerando as categorizações sugeridas na seção metodológica. Em seguida, discutem-se os problemas identificados na implementação do PMMB, com as categorizações das barreiras analisadas. Na Tabela 1, estão os dados dos municípios de acordo com a região do país, o porte populacional e perfil dos entes municipais, bem como o número de auditorias realizadas e de ocorrências identificadas nos relatórios de auditoria.

Tabela 1. Municípios auditados segundo a região, o porte populacional, perfil no PMM e total de ocorrências

		Municípios/ PMM 2015	Municípios Auditados		Ocorrências	
			N	%	N	%
Região	Norte	324	16	1%	32	7%
	Nordeste	1312	86	5%	261	57%
	Sudeste	884	48	3%	93	20%
	Centro-Oeste	282	16	1%	34	7%
	Sul	817	31	2%	41	9%
Porte Populacional	Até 20 mil	2177	51	3%	124	27%
	De 20 a 50 mil	873	47	3%	144	31%
	De 50 a 100 mil	295	29	2%	60	13%
	De 100 a 500 mil	234	49	3%	98	21%
	Acima de 500 mil	40	21	1%	35	8%
Perfil	20% Pobreza	1283	62	3%	204	44%
	G100	92	20	1%	41	9%
	Região Metropolitana	381	45	2%	87	19%
	Capital	26	17	1%	28	6%
	Demais Localidades	1837	53	3%	101	22%
	Total	**3619**	**197**	**11%**	**461**	100%

* Número de municípios com médicos em atividade (entrantes – saídas, desde o ano de 2013 até o final de 2015) no PMM. O número de municípios com médicos do PMM foi obtido por meio da lei de acesso à informação (MS & MEC, 2013).

Até o final de 2015, 3.619 municípios, dos 4.058 que aderiram ao PMM, estavam com médicos em atividade em suas unidades de saúde. Desses, 5% foram auditados pelo órgão de controle. As maiores porcentagens de municípios auditados foram nas regiões Nordeste (7%) e Centro-Oeste (6%) e a menor proporção de auditados está na região Sul do país (4%).

Do total de ocorrências identificadas, a maior parcela, 57%, foi nos municípios da região Nordeste, seguido dos entes da região Sudeste (20%). Talvez a maior proporção de ocorrências nos municípios da região Nordeste guarde relação com as capacidades dos agentes locais em prover os serviços de saúde para acesso da população, pois os residentes dessa localidade e da região Norte, quando comparados com as demais do país, possuem menor acesso à saúde (Viacava, Porto, Carvalho, & Bellido, 2019).

Em relação ao porte populacional, a proporção de municípios auditados foi aumentando à medida que o porte do município ampliava, pois o número de municípios integrantes do PMM diminuía de acordo com o tamanho da

população. Por exemplo, nos grandes municípios, com mais de 500 mil habitantes, 53% deles foram auditados e, das ocorrências identificadas, 8% foram para esse grupo de municípios.

As maiores ocorrências foram para os entes situados entre 20 e 50 mil habitantes (31%), seguidos daqueles com até 20 mil habitantes (27%) e entre 100 e 500 mil, com 21%. Os pequenos municípios eram aqueles que apresentavam, antes da implementação do PMM, as maiores necessidades de médicos no país e de saúde e, em sua maioria, eram concentrados nas regiões Norte e Nordeste do país (Girardi, Stralen, Cella, Wan Der Maas, Carvalho, Faria, 2016; EPSM, 2012).

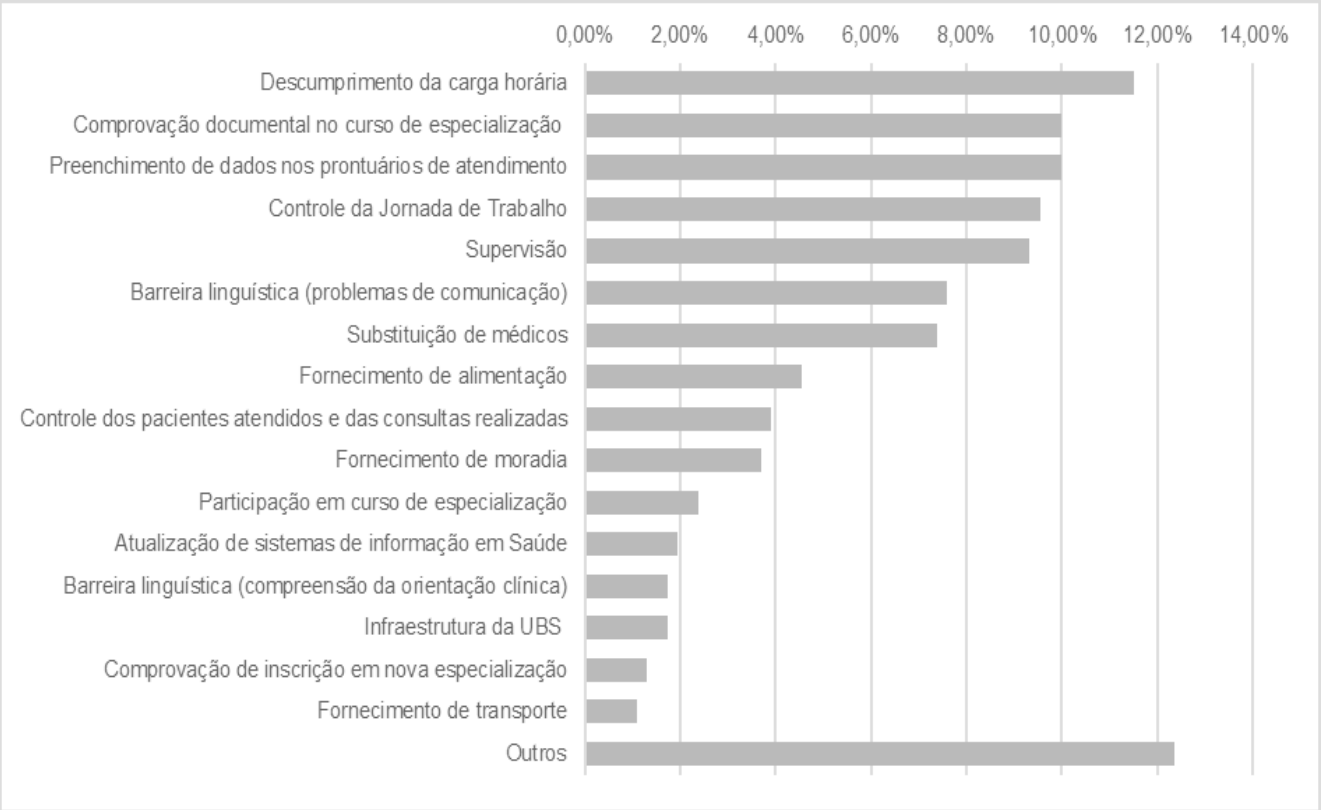
Em relação ao perfil de classificação dos entes no PMM, embora 5% dos agrupados na categoria de 20% ou mais da população vivendo em extrema pobreza tenham sido auditados, 44% das ocorrências nos relatórios de auditoria foram apontadas nesse grupo de municípios. A segunda maior frequência (22%) foi nos municípios classificados em Demais Localidades. Os municípios das regiões metropolitanas vieram em terceiro lugar em termos de ocorrência (19%). Com menores proporções estavam os municípios dos grupos G100 (9%) e capital (6%), mesmo que proporcionalmente terem sidos aqueles mais auditados.

Principais gargalos de implementação do PMM

Na Figura 1 encontram-se os principais problemas encontrados pela CGU durante a auditoria nos municípios que aderiram ao PPM. De forma geral, as inconsistências verificadas através dos relatórios de auditoria da controladoria evidenciaram uma grande variedade de barreiras, seja em relação às normas do programa, às atividades de supervisão, aos compromissos firmados pelos próprios médicos do PMM ou às obrigações do ente municipal.

Percebe-se que o maior obstáculo à melhoria dos resultados obtidos pelo programa refere-se ao descumprimento da carga horária pelos médicos, correspondendo a mais de 11% do total de 461 barreiras encontradas. Essa é uma situação que pode dificultar o alcance da efetividade da política, uma vez que o não cumprimento da jornada pode impactar na capacidade de atendimento, aumentando o tempo de espera dos usuários. Apesar do achado, estudos tem indicado a importância do Mais Médicos em ampliar a presença constante de médicos e o cumprimento da jornada de trabalho nas UBs (Santos, Bertussi, Kodjaoglanian & Merhy, 2019).

Figura 1. Principais problemas de implementação do PMM



Adicionalmente, cerca de 10% das barreiras referiam-se à comprovação de participação do médico no curso de especialização, um dos objetivos do PMM, de forma a garantir que o médico realizasse o aperfeiçoamento de sua formação. Análises de reflexões críticas do processo de aprendizagem de médicos no curso de especialização evidenciam a dificuldade de acesso à internet como um obstáculo à participação. Esse problema foi mais evidente em municípios do interior e das regiões Norte e Nordeste do país. Entretanto, apesar da limitação, os médicos avaliaram de forma positiva a especialização, ao permitir "a ampliação do conhecimento sobre os princípios e as diretrizes do Sistema Único de Saúde, o fortalecimento do trabalho das equipes e a melhoria da prática clínica" (Thumé, et al., 2016, p. 2812).

Também se destaca a ausência de controle efetivo dos dados acerca dos pacientes, gerando inconsistências nos prontuários, tanto relacionadas ao quantitativo de consultas quanto aos dados pessoais, que possibilitam o acompanhamento da população atendida nas UBS. Ademais, a inconsistência de dados dificulta também a própria fiscalização dos atendimentos, uma vez que os dados são cruzados e inseridos nos sistemas informatizados de saúde, além de indicar uma possível falta de confiabilidade das informações divulgadas.

A dificuldade de controle da jornada de trabalho dos médicos também representou uma expressiva parcela do total de barreiras, indicando que a secretaria de saúde municipal e os supervisores têm dificulda-

des em atestar a frequência dos profissionais do programa.

Percebe-se que muitas das barreiras encontradas estão relacionadas ao descumprimento das próprias normas do PMM, tais como o fornecimento de alimentação, moradia e transporte por parte dos municípios; a ineficácia na supervisão dos médicos; não participação nos cursos de especialização e/ou ausência de comprovação da participação; o controle dos pacientes e das consultas; e a atualização dos sistemas de saúde.

O descumprimento das normas do PMM pode estar relacionado aos problemas de supervisão (Vieira, 2017). Conforme a autora, os supervisores do programa não dispõem de uma regulamentação formal das atividades, necessitando da formalização em manuais para que possa haver uma padronização da atividade.

Os problemas de supervisão foram registrados em outros processos de auditoria pelos órgãos de controle que apontavam, dentre outras questões, médicos do PMM sem supervisores e carga horária excessiva de trabalho dos supervisores em outras funções. Além do mais, as avaliações encaminhadas pelos supervisores pouco se concentravam em questões ligadas aos aspectos clínicos e estavam mais direcionadas às questões operacionais (TCU, 2014).

Nos relatórios da CGU, os problemas mais recorrentes foram supervisão descontínua, fora do ambiente e prática de trabalho do médico do PMM e, em alguns casos, não presencial. As barreiras de supervisão são um dos reflexos dos problemas de adesão das instituições de ensino ao PMM e da pressão exercida pela entidade médica, que desde o início estabeleceram oposição ao PMM (Costa, Cardoso, Trindade, & Dias 2017).

As dificuldades dos médicos estrangeiros em relação ao idioma também se mostraram relevantes enquanto barreira, dificultando a relação médico-paciente ou até mesmo, em algumas situações, impossibilitando a compreensão clínica por parte dos pacientes. A limitação com o idioma também foi constatada no estudo de Melo, Baião & Costa (2016), que analisaram a percepção de usuários da Estratégia Saúde da Família no estado do Ceará. Apesar da barreira linguística, os profissionais eram considerados capazes de prestar um bom atendimento, sendo avaliados positivamente pelos usuários. Comes et al. (2016), em seu estudo em municípios de extrema pobreza, também revelaram a satisfação dos usuários com o atendimento médico, com as informações repassadas sobre o tratamento médico, além da compreensão, clareza das prescrições médicas e do atendimento humanizado.

A participação dos médicos estrangeiros (em especial os cubanos) no PMM foi muito criticada por atores sociais, que se sentiram real ou imaginariamente prejudicados com a solução proposta. Ferla et al., (2017, p. 1135) analisou as intervenções na mídia sobre o PMM de candidatos a cargos eletivos para os poderes executivo e legislativo no âmbito federal e estadual para o pleito eleitoral de 2014. A crítica à participação dos médicos cubanos estava relacionada “à inadequação da relação dos governos Brasil-Cuba e à remuneração dos médicos”. Esse posicionamento contrário e a imagem negativa sobre a inadequação dos médicos cubanos para

atuação no âmbito do PMM foram, porém, se alterando ao longo do tempo, na medida em que o programa começou a mostrar resultados satisfatórios de sua implementação, além de usuários e gestores satisfeitos (Kemper, Mendonça & Sousa, 2016), bem como a aceitação e o apoio das equipes de saúde aos profissionais (Thumé et al., 2016).

Os resultados também apontam a substituição de médicos de equipes pré-existentes pelos profissionais do Mais Médicos, possibilidade não permitida pelas normas do programa, que previu em lei que os médicos que já atuavam no município deveriam ser mantidos. Ao se analisar o Índice Firjan de Gestão Fiscal (IFGF) do ano de 2015 dos municípios que apresentaram tal barreira, percebeu-se que houve maior substituição nos municípios que apresentam o menor IFGF, média de 0,43 e desvio padrão de 0,14. Naqueles que não houve substituição, a média foi de 0,47 e desvio padrão de 0,15. Desta forma, percebe-se que dificuldades de gestão orçamentária podem indicar associação com os casos de substituição médicos.

Também foi possível observar uma predominância na substituição de médicos naqueles municípios com população entre 20 e 50 mil habitantes. Os municípios da região Nordeste também foram os que mais substituíram. Em relação ao perfil, os municípios mais pobres (20% ou mais de pobreza) foram os que mais substituíram proporcionalmente e esse representa o terceiro problema mais recorrente nesse grupo de municípios. Resultados encontrados que endossam os achados de outras pesquisas (Girardi et al., 2016; Santos, 2018).

Considerando o mapeamento das barreiras pelos perfis municipais, os resultados indicam que os municípios do primeiro grupo, com pelo menos 20% da população vivendo em extrema pobreza, apresentaram como principal barreira o descumprimento da carga horária por parte dos médicos, correspondendo a mais de 13% das barreiras encontradas nos municípios deste perfil.

Evidenciaram-se também as incorreções e/ou ausência de preenchimentos dos dados nos prontuários de atendimento, seguidas da substituição de médicos de equipes já existentes por participantes do PMM e da dificuldade em controlar a jornada de trabalho dos médicos do programa. Somadas, as quatro principais barreiras representaram mais de 40% do total verificadas para o grupo. Ademais, este perfil de municípios foi o que apresentou o maior número de barreiras, correspondendo a mais de 46% do total verificado.

O segundo grupo, correspondente aos municípios com população superior a 80 mil habitantes com níveis baixos de receita *per capita* e alto índice de vulnerabilidade, apresentou uma preponderância de relatórios em que não foi detectado nenhum tipo de barreira, referente a 12,5% do montante de relatórios analisados para esse perfil. O descumprimento da carga horária e as incorreções e/ou ausência de dados nos protocolos de atendimento equivalem, cada um, a 10,4% das barreiras para este grupo, seguidos da substituição de médicos de equipes pré-existente por médicos do PMM (cerca de 8,33%).

Nos municípios da região metropolitana, a

barreira mais evidente é aquela relacionada à ausência de comprovação documental dos médicos nos cursos de especialização. Também foi encontrada uma proporção considerável de relatórios sem barreiras detectadas; cerca de 11,34% do total. Ademais, novamente, constatou-se que o preenchimento dos dados nos prontuários de atendimento e o descumprimento da carga horária são ocorrências quantitativamente significativos nos municípios deste grupo, equivalentes, cada um, a 8,25% das barreiras do grupo.

No quarto grupo, relacionado às capitais, detectou-se o menor número de ocorrências; cerca de 7% do total de 461 encontradas para todos os perfis. Dentre estas, destacam-se a ausência de comprovação documental dos participantes do PMM no curso de especialização (cerca de 17,65%), seguida do descumprimento da carga horária por parte dos médicos (14,71%). Além disso, cerca de 17,65% dos relatórios do grupo não apresentaram nenhum tipo de barreira.

Em relação às demais localidades, a categorização sem barreiras correspondeu a 9,8% do total. A ausência de controle efetivo da jornada de trabalho (17,86%) foi a barreira que mais se destacou. Além do mais, a comprovação documental dos participantes do PMM no curso de especialização (10,71% das ocorrências verificadas para o grupo) e incorreções e/ou ausência de preenchimentos dos dados nos prontuários de atendimento, correspondendo a 8,04% das ocorrências do grupo foram as mais evidentes.

Barreiras à implementação do PMM

A Tabela 2 especifica as barreiras conforme a classificação de Ammons (2004), considerando-se aquelas que são de cunho individual, organizacional e ambiental. Ressalta-se que não foi encontrada nenhuma barreira ambiental, tendo em vista a natureza da fiscalização realizada nos municípios.

Tabela 2. Classificação das barreiras encontradas segundo o modelo de Ammons (2004)

Barreira Organizacional	QTD	%
Comprovação documental em curso de especialização	46	9,98%
Preenchimento de dados nos prontuários de atendimento	46	9,98%
Controle da jornada de trabalho	44	9,54%
Problemas de supervisão	43	9,33%
Substituição de médicos	34	7,38%
Fornecimento de alimentação	21	4,56%
Controle dos pacientes atendidos e das consultas realizadas	18	3,90%
Fornecimento de moradia	17	3,69%
Atualização de sistemas de informação em Saúde	9	1,95%
Infraestrutura da UBS	8	1,74%
Fornecimento de transporte	5	1,08%
Outras	36	7,81%
Total	327	70,93%
Barreira Individual	QTD	%
Descumprimento da carga horária	53	11,50%
Barreira linguística (problemas de comunicação)	35	7,59%
Participação em curso de especialização	11	2,39%
Barreira linguística (compreensão da orientação clínica)	8	1,74%
Comprovação de inscrição em nova especialização	6	1,30%
Acúmulo de cargos	3	0,65%
Outras	18	3,90%
Total	134	29,06%
Total Geral	461	100%

As barreiras ambientais fazem parte do macroambiente da saúde pública no país e estão imbricadas com outros condicionantes sociais. Isto é, a garantia da saúde enquanto direito social também passa pela efetivação de um conjunto de políticas públicas visando a dirimir ou evitar o risco de agravo à saúde, como acesso ao meio ambiente saudável, renda, trabalho, saneamento básico e educação, além de ações e serviços de saúde (Menicucci, 2011).

No contexto da saúde pública, têm-se como desafios os modelos de gestão em saúde e a sustentabilidade e o volume financeiro para atender às necessidades de saúde da população, além da consolidação da descentralização e da regionalização do SUS (Piola et al., 2009). Somam-se a esses constrangimentos ao desenvolvimento de uma saúde universal e igualitária o debate e a regulação das relações público-privadas na saúde, as iniquidades territoriais em saúde e as desigualdades econômicas e sociais (Machado, Lima & Baptista, 2017).

Desta forma, as barreiras não são estanques e estão relacionadas. Aquelas do contexto ambiental, como o subfinanciamento da AB (Mendes & Marques, 2014), por vezes geram problemas de ordem organizacional, como insuficiência de recursos que pode asseverar a substituição de médicos pelos entes municipais, bem como afetar o suprimento de medicamentos e a infraestrutura de serviços de suporte para o trabalho na AB, como realização de exames e consultas especializadas, o que impede aumentar a integralidade do cuidado (OPAS, 2017).

Dentre as barreiras organizacionais, que são 70% do total encontrado, houve aspectos relacionados à infraestrutura das UBS, conectados com o preenchimento de dados nos prontuários de atendimentos, o controle dos pacientes atendidos e das consultas realizadas e a atualização dos sistemas de informações em saúde.

Um dos eixos de ação do PMM é a melhoria da infraestrutura das UBS, não só do ponto de vista físico, mas também tecnológico. A qualificação das UBS, com investimentos em construção e reformas, pode propiciar melhor acesso aos serviços de saúde e melhores condições de trabalho aos profissionais de saúde, um dos elementos apontados como amplificadores da rotatividade dos médicos na AB (Giovanella et al., 2016). Além do mais, pode dificultar o processo de referência e contrarreferências (Mota & Barros, 2016).

Outras barreiras organizacionais envolvem falhas dos entes municipais em cumprir aquilo que fora acordado no desenho institucional da política, como fornecimento de alimentação, moradia, transporte, controle da jornada de trabalho e acompanhamento/controle sobre participação dos profissionais em cursos de especialização, já que eles atuam na lógica ensino serviço, e têm uma parte da jornada de trabalho, de oito horas, reservada aos estudos.

Os problemas organizacionais, como o controle da jornada de trabalho, podem dificultar o acompanhamento dos profissionais, já que este foi o item mais recorrente no âmbito das barreiras individuais e pode ter relação com o acúmulo de cargos por alguns profissionais em outros serviços de saúde. Uma das consequências desse problema pode ser a diminuição do escopo dos serviços prestados à população na AB.

Outras barreiras no âmbito individual envolvem o aperfeiçoamento médico, como participação em novos cursos de especialização, caso já tenha finalizado algum, ou a comprovação de estar inscrito em algum curso de especialização. Questões que afetam um dos objetivos do PMMB, que é o aprimoramento da formação médica no país, ampliando o conhecimento destes profissionais da realidade da saúde pública da população brasileira.

Outros problemas foram apontados, como a compreensão linguística, que pode dificultar os problemas de comunicação médico-paciente e, ao mesmo tempo, impedir a orientação clínica repassada, em menor caso (menos de 2%). As barreiras linguísticas foram superadas com apoio dos profissionais da equipe das unidades de saúde (OPAS, 2017).

CONCLUSÃO

O estudo evidenciou os principais obstáculos

à implementação do PMM em âmbito municipal e que podem comprometer o alcance dos objetivos da política pública, como melhorar a distribuição de médicos no país, fortalecer a prestação de serviços de saúde e diminuir as desigualdades regionais em saúde. Para tanto, através de análises dos relatórios de auditoria dos órgãos de controle, apontou-se que as barreiras organizacionais figuraram como principais entraves à implementação do programa, seguidas das barreiras de cunho individual.

Essas barreiras interligadas com o contexto sócio-político da saúde pública revelaram o desafio da implementação do PMM em municípios com capacidades administrativas, econômicas, institucionais e de prestação de serviços de saúde diversas no território nacional. Ficou mais evidente que as maiores ocorrências identificadas nos relatórios de auditoria foram para os pequenos municípios, com até 50 mil habitantes, aqueles situados na região Nordeste do país e classificados no perfil de 20% ou mais de sua população vivendo em extrema pobreza. Municípios estes que antes do PMM enfrentavam problemas de fixação de médicos e de prestação de serviços de saúde.

Em todas as categorias de análise, foram apontadas barreiras à implementação do PMM e elas indicam a necessidade de melhor articulação e pactuação dos atores envolvidos no arranjo institucional do PMM, uma vez que os arranjos facilitam os processos articulatórios, de coordenação e de tomada de decisão dos entes e atores envolvidos na implementação do Mais Médicos.

Referências

Ammons D. N. (2004). Productivity barriers in the public sector. In: Holzer M, Lee S-H, editors. *Public productivity handbook*. 2th ed. New York: MARCEL DEKKER, INC.; p. 139–64.

Bardin L. (2016). *Análise de conteúdo* (70th ed). Lisboa: edições. São Paulo: Edições; 225 p.

Bericat, E. (1998). *La integración de los métodos cuantitativo y cualitativo en la investigación social: Significado y medida.* Barcelona: Ariel, 189 p.

Brasil, F, & Capella, A. C. (2019). A dinâmica da atenção governamental sobre as políticas de saúde no Brasil: Equilíbrio e pontuações nas primeiras décadas pós-redemocratização (1986-2003). *Saúde e Sociedade*, 28(3), 80-96. doi:10.1590/S0104-12902019180570

Beuren, I. M., & Zonatto, V. C. S. (2014). Perfil dos artigos sobre controle interno no setor público em periódicos nacionais e internacionais. *Rev. Adm. Pública*, Rio de Janeiro, 48(5), 1135-1163. doi:10.1590/0034-76121527

Brasil. (2015). *Programa mais médicos – dois anos: Mais saúde para os brasileiros.* Brasília: Ministério da Saúde, Secretaria de Gestão do Trabalho e da Educação na Saúde. 128 p.

Brasil. *Portaria Interministerial n.º 1.369, de 08 de Julho de 2013.* Dispõe sobre a implementação do Projeto Mais Médicos. 1.369 Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, n.º . 219, Seção 3, p. 204 nov., 2013, p. 204.

Carvalho, M. L., & Barbosa, T. R. G. C. (2011). Modelos orientadores da implementação de política pública: uma lacuna da literatura. In: Encontro Nacional da Associação de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração (ENANPAD). Rio de Janeiro: *Anais EnanApad;* p. 1–14.

Comes, Y., Trindade, J. S., Shimizu, H. E., Hamann, E. M., Bargioni, F., Ramirez, L.,... & Santos, L. M. P. (2016). Avaliação da satisfação dos usuários e da responsividade dos serviços em municípios inscritos no Programa Mais Médicos. *Cien Saude Colet.* 21(9), 2749–59. doi:10.1590/1413-81232015219.16202016

EPSM. (2012). *Identificação de Áreas de Escassez de Recursos Humanos em Saúde no Brasil* [Internet]. Belo Horizonte: EPSM/NESCON/FM/UFMG Belo Horizonte. Recuperado de: http://epsm.nescon.medicina.ufmg.br/epsm/Relate_Pesquisa/Identificação de áreas de escassez de RHS no Brasil.pdf

Ferla, A. A., Pinto, H. A., Possa, L. B., Trepte, R. F., & Ceccim, R. B. (2017). Ideas, images and beliefs in the production of public policies: The case of the More Doctors Program. *Interface* (Botucatu). 21(1), 1129-41. doi:10.1590/1807-57622017.0337

Fertonani, H. P., Pires, D. E. P., Biff, D., & Scherer, M. D. A. (2015). Modelo assistencial em saúde: Conceitos e desafios para a atenção básica brasileira. *Cien Saude Colet* 20(6), 1869–78. doi:10.1590/1413-81232015206.13272014

Giovanella, L., Mendonça, M. H. M., Fausto, M. C. R., Almeida, P. F., Bousquat, A., Lima, J. G.,. . . & Almeida, S. Z. F. (2016). A provisão emergencial de médicos pelo Programa Mais Médicos e a qualidade da estrutura das unidades básicas de saúde. *Cien Saude Colet*., 21(9), 2.697–708. doi:10.1590/1413-81232015219.16052016

Girardi, S. N., Stralen, A. C. S. V., Cella, J. N., Wan Der Maas, L., Carvalho, C. L., & Faria, E. O. (2016). Impacto do Programa Mais Médicos na redução da escassez de médicos em Atenção Primária à Saúde. *Cien Saude Colet ABRASCO - Associação Brasileira de Saúde Coletiva*, 21(9) 2.675–84.doi:10.1590/1413-81232015219.16032016

Godoy, A. S. (1995). Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. *Rev Adm Empres.*, 35(2), 57–63. Recuperado de: https://www.scielo.br/pdf/rae/v35n2/a08v35n2.pdf

Howlett, M., Ramesh, M., & Perl, A. (2013). *Política pública: Seus ciclos e subsistemas – uma abordagem integral.* Trad. Francisco G. Heidemann. Rio de Janeiro: Elsevier; 305 p.

Kemper, E. S., Mendonca, A. V. M., & Sousa, M. F. (2016). Programa Mais Médicos: Panorama da produção científica. *Ciênc. saúde coletiva* 21(9), 2.785-2.796. doi:10.1590/1413-81232015219.17842016

Lotta, G. S., Galvão, M. C. C. P., & Favareto, A. S. (2016). Análise do Programa Mais Médicos à luz dos arranjos institucionais: intersetorialidade, relações federativas, participação social e territorialidade. *Cien Saude Colet* 21(9), 2.761–72. doi:10.1590/1413-81232015219.16042016

Machado, C. V., Lima, L. D., & Baptista, T. W. F. (2017). Políticas de saúde no Brasil em tempos contraditórios: Caminhos e tropeços na construção de um sistema universal. *Cad Saúde Pública*, 33(2) 144–61. doi:10.1590/0102-311X00129616

Medina, M. G., Almeida, P. F., Lima, J. G., Moura, D. & Giovanella, L. (2018). Programa Mais Médicos: Mapeamento e análise da produção acadêmica no período 2013-2016 no Brasil. *Saúde em Debate*, 42(01), 46–60. doi:10.1590/0103-11042018S124

Melo, C. D. F., Baião, D. C., & Costa, M. C. (2016). A percepção dos usuários cearenenses sobre o Programa Mais Médicos. *Revista Eletrônica Gestão e Sociedade*, 10, 1302–1312. doi:10.21171/ges.v10i26.2087

Mendes, Á., & Marques, R. M. (2014). O financiamento da Atenção Básica e da Estratégia Saúde da Família no Sistema Único de Saúde. *Saúde em Debate*; 38(103), 900–16. doi:10.5935/0103-1104.20140079

Menicucci, T. M. G. (2011). A Política de saúde no governo Lula. *Saude e Soc*., 20(2), 22–32. doi:10.1590/S0104-12902011000200022

MINISTÉRIO DA SAÚDE. (2018). *NOTA TÉCNICA No 176/2018-CGPS/DEPREPS/SGTES/MS* Recuperado de: http://sei.saude.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&codigo_verificador=4794685&codigo_crc=79FC2550&hash_download=eeabcc1b07cf054908d94d8631522ecd713654833ac09de83b55c91c141624ad796858bfb7af9885c074207ba321bbac85f0afa2ac922dd644a31e

Mota, R. G. & Barros, N. F. (2016). O Programa Mais Médicos no Estado de Mato Grosso, Brasil: Uma análise de implementação. *Cien Saude Colet*, 21(9), 2.879–88. doi:10.1590/1413-81232015219.14582016

OPAS-Organização Pan-Americana da Saúde. (2017). *Programa Mais Médicos no Brasil. Panorama da Produção Científica.* Opas, editor. Brasília: OPAS; 36 p.

OPAS-Organização Pan-Americana da Saúde (2017). *Mais Médicos na atenção primária no Brasil. Metasíntese dos estudos de caso sobre o Programa Mais Médicos.* OPAS, editor. Brasília: OPAS; 47 p.

Oliveira F. P., Costa, A. M., Cardoso, A. J. C., Trindade, J. S., & Dias, I. M. Á. V., (2017). Análise das emendas parlamentares ao Programa Mais Médicos: O modelo de formação médica em disputa. *Saúde em Debate*, 41(3), 60–73. doi:10.1590/0103--11042017S305

Pinto, H. A., Oliveira, F. P., Santana, J. S. S., Santos, F. O. S., Araujo S. Q., Figueiredo, A. M., & Araujo, G. D. (2017). Programa Mais Médicos: Avaliando a implantação do Eixo Provimento de 2013 a 2015. *Interface - Comun Saúde, Educ* 21(0), 1.087–102. doi:10.1590/1807-57622016.0520

Piola, S. F., Barros, E. D., Nogueira, R. P., Servo. L. M., Sá, E. B., & Paiva, A. B. (2009). Vinte anos da Constituição de 1988: O que significaram para a saúde da população brasileira? In: Barreto, Â. R., Ferreira, B., Alves, F., Ribeiro, J. A. C., editores. *Políticas Sociais: Acompanhamento e análise.* 1ª ed. Brasília: Ipea - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; p. 97–174.

Pozo-Martin, F., Nove, A., Lopes, S. C., Campbell, J., Buchan, J., Dussault, G., … & Siyam, A. (2017). Health workforce metrics pre- and post-2015: A stimulus to public policy and planning. *Hum Resour Health.* England; 15(1), 14. doi:10.1186/s12960-017-0190-7

Rios, D. R. S., & Teixeira, C. (2018). Mapeamento da produção científica sobre o Programa Mais Médicos. *Saúde e Soc.*, 27(3), 794–808.doi:10.1590/S0104-12902018170887

Rourke J. (2010). WHO Recommendations to improve retention of rural and remote health workers - important for all countries. *Rural Remote Health.* Australia; 10(4), 1-4. Recuperado de: www.rrh.org.au/journal/article/1654

Sage. (2019). *Sala de Apoio à Gestão Estratégia do Ministério da saúde 2019*. Recuperado de http://sage.saude.gov.br/#

Santos, F. J. S. (2018). *O programa mais médicos: Uma avaliação do impacto sobre indicadores de saúde do Brasil*. (Tese de Doutorado, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal).

Santos, M. L. M., Bertussi, D. C., Kodjaoglanian, V. L., & Merhi, E. E. (2019). O que pode uma política? Problematizando a implementação do Programa Mais Médicos a partir da experiência de uma cidade brasileira. *Interface (Botucatu)*, 23, e190052.doi:10.1590/Interface.190052

Scheffler, R. M., Campbell, J., Cometto, G., Maeda, A., Liu, J., Bruckner, T. A. ... & Evans, T. (2018). Forecasting imbalances in the global health labor market and devising policy responses. *Hum Resour Health* 16(1), 1-10. doi:10.1186/s12960-017-0264-6

Scheffer, M., Cassenote, A., Guilloux, A. G. A., Biancarelli A., Miotto, B. A., & Mainardi, G. M. (2018). D*emografia médica no Brasil*. Scheffer, M, editor. São Paulo: Departamento de Medicina Preventiva da Faculdade de Medicina da USP; Conselho Regional de Medicina do Estado de São Paulo; Conselho Federal de Medicina; 286 p.

TCU. (2014). *Auditoria operacional: Programa Mais Médicos e Projeto Mais Médicos para o Brasil: Avaliação da eficácia do programa* (TC no 005.391/2014-8). Brasília; p. 112.

Thumé, E., Wachs, L. S., Soares, M. U., Fassa, M. G. E., Tomasi, E., ... & Facchini, L. A. (2016). Reflexões dos médicos sobre o processo pessoal de aprendizagem e os significados da especialização à distância em saúde da família. *Ciênc. saúde coletiva*; 21(9), 2.807-2814.doi:10.1590/1413-81232015219.14632016

Viacava, F., Porto, S. M., Carvalho, C. C., & Bellido, J. G. (2019). Desigualdades regionais e sociais em saúde segundo inquéritos domiciliares (Brasil, 1998-2013). *Ciênc. saúde coletiva*, Rio de Janeiro, 24(7), 2745-2760. doi:10.1590/1413-81232018247.15812017

Vieira, M. C. (2017) *Avaliação das atividades de supervisão nos programas de provimento de médicos na Bahia.* (Dissertação de mestrado, Universidade Estadual de Campinas).

Who. (2010). *Increasing access to health workers in remote and rural areas through*

improved retention - global policy recommendations. Sci York 70. Recuperado de: http://www.who.int/hrh/retention/guidelines/en/index.html%5Cnhttp://whqlibdoc.who.int/publications/2010/9789241564014_eng.pdf

Winter, S. C. (2010). Perspectivas de implementação: Status e reconsideração. In: Peters BG, Pierre J, editors. *Administração Pública.* São Paulo e Brasília: Editora Unesp e Enap; p. 209–28.

CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS E INTERSETORIALIDADE: O CASO BRASIL CARINHOSO

Policy councils and intersectoral action: the Brasil Carinhoso case

Consejos de política pública e intersectorialidad: el caso Brasil Carinhoso

RESUMO

Neste artigo, aborda-se o potencial dos conselhos nacionais de políticas públicas de contribuírem para a incorporação de uma perspectiva multidimensional na promoção do desenvolvimento infantil. Para investigar essa possibilidade, uma pesquisa foi conduzida para verificar se o programa intersetorial para a primeira infância Brasil Carinhoso foi debatido nos conselhos nacionais aos quais está relacionado (saúde, educação, assistência social e política para mulheres) e, em caso positivo, como essa discussão ocorreu. Na análise dos marcos legais e das atas de reuniões de 2012 a 2015, poucas evidências foram encontradas de discussões relacionadas ao programa nas reuniões dos conselhos. Concluiu-se que as deliberações não obedeceram a uma lógica intersetorial e que as ações de cada conselho ficaram restritas aos seus próprios setores de intervenção.

PALAVRAS-CHAVE: intersetorialidade, ação intersetorial, conselhos nacionais, Brasil Carinhoso, primeira infância.

Maria do Carmo Meirelles Toledo Cruz[1]
carminhameirelles@gmail.com
ORCID: 0000-0003-4375-5270

Catherine Rojas Merchan[2]
catherinerojasmerchan@gmail.com
ORCID: 0000-0001-5771-7342

Marta Ferreira Santos Farah[3]
marta.farah@fgv.br
ORCID: 0000-0002-6517-3004

[1] Fundação Getulio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo - FGV EAESP, Universidade Cidade de São Paulo - Unicid e Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo - FESPSP
[2] Fundação Getulio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo - FGV EAESP e Fundação Telefônica Vivo
[3] Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo - FFLCH USP e Fundação Getulio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo - FGV EAESP

Submetido 21-01-2020. Aprovado 16-09-2020
Avaliado pelo processo de *double blind review*
DOI: http://dx.doi.org/10.12660/cgpc.v26n83.81032

Editor científico: Felipe Gonçalves Brasil
Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, SP, Brasil e Faculdade de Ciências e Letras, Araraquara, SP, Brasil

NOTAS DE AGRADECIMENTOS
As autoras agradecem o apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) – Código de financiamento 001, do GV Pesquisa da Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Vargas e de todos os servidores anônimos que responderam os pedidos de informação.

Esta obra está submetida a uma licença Creative Commons

ABSTRACT

This article addresses the potential of national policy councils to contribute to the inclusion of a multi-dimensional perspective in the promotion of child development. To investigate this possibility, research was conducted to verify whether the early childhood intersectoral program "Brasil Carinhoso" has been discussed within the policy councils to which it is related (health, education, social welfare and women's policy) and, if so, how this discussion occurred. An analysis of the legal framework and of the minutes of the council meetings from 2012 to 2015 was carried out and little evidence was found of discussions related to the program within the councils. It was concluded that the deliberations did not follow a cross-sectoral approach and that the actions of each council were limited to their own sectors of intervention.

KEYWORDS*: intersectoral action, cross-sectoral approach, national councils, Brasil Carinhoso, early childhood.*

RESUMEN

Este artículo aborda el potencial de los consejos nacionales de políticas públicas para contribuir a la incorporación de una perspectiva multidimensional para la promoción del desarrollo infantil. Con el fin de explorar esta posibilidad, se realizó una investigación para verificar si el programa intersectorial de la primera infancia "Brasil Carinhoso" fue discutido dentro de los consejos con los cuales está relacionado (salud, educación, bienestar social y política de la mujer) y, en caso afirmativo, cómo ocurrió dicha discusión. En ese sentido, se realizó un análisis del marco legal y de las actas de las reuniones del consejo de 2012 a 2015, encontrándose poca evidencia de discusiones relacionadas con el programa dentro de los consejos.
Se concluyó que las deliberaciones no siguieron un enfoque intersectorial y que las acciones de cada consejo se restringieron a sus propios sectores de intervención.

PALABRAS CLAVE: *intersectorialidad, acción intersectorial, consejos nacionales, Brasil Carinhoso, primera infancia*

INTRODUÇÃO

O Brasil Carinhoso (BC), concebido como parte do Plano Brasil Sem Miséria (PBSM), objetiva desenvolver ações para combater a pobreza na primeira infância. O BC, utilizando de estratégia intersetorial, busca aumentar o acesso de famílias com crianças pequenas a creches, serviços de saúde e a renda.

Estudos como o de Heckman (2006) enfatizam a importância da primeira infância para o desempenho infantil e escolar futuro; para a produtividade econômica; a saúde; o acesso à cidadania; e o desenvolvimento de habilidades cognitivas e não cognitivas. Outros estudos destacam o direito da criança à educação e ao cuidado desde a primeira infância, recomendando políticas que reconheçam esse direito (Rede Nacional da Primeira Infância, 2015).

No Brasil, ainda há enormes desafios para o atendimento integral das crianças, sobretudo das mais pobres: em 2018, 11,7% das crianças até 5 anos estavam abaixo da linha da pobreza e viviam com menos de US$ 1,25 por dia. Em 2012, eram 10,3% (Objetivos de Desenvolvimento Sustentável [ODS], [2018].

O atendimento de crianças, na área de educação, mostra que a desigualdade social começa na infância. Em 2016, 31,9% das crianças tiveram acesso à creche, com maior restrição àquelas mais pobres. Nesse ano, 22,3% das crianças pertencentes ao quartil mais baixo de renda estavam nas creches, enquanto 48,2% das que estão no quartil superior de renda tinham acesso a esse segmento. A equidade é um desafio, em termos regionais, com acesso reduzido na Região

Norte (15,8%) e maior nas Regiões Sul e Sudeste (aproximadamente 40%). Essas desigualdades também são notadas entre as zonas urbanas e rurais: o acesso daquelas crianças que moram na zona urbana é de 34,7%, enquanto para as da zona rural é de 17,8%. No tocante à raça/cor, o atendimento às crianças brancas foi de 35,6%, em 2016, superando a média brasileira e, no caso das crianças negras, 28,6%.O acesso à pré-escola foi de 91,5%, com 89,1% das crianças no quintil mais baixo de renda e 96,4% para aquelas que estão entre as 20% mais ricas. (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira [INEP], 2019).

Ao incluir o atendimento à primeira infância entre suas prioridades, com a criação do BC, o PBSM reconheceu o desafio de extensão de direitos a um dos segmentos mais vulneráveis da população – a criança pequena –, garantindo renda às famílias e acesso aos cuidados e à educação às crianças. O BC busca enfrentar dois problemas multidimensionais: a pobreza e o desenvolvimento na primeira infância e articula ações de saúde, educação, nutrição e de assistência social voltadas às crianças pequenas, destacando aquelas em situação de vulnerabilidade. É uma iniciativa que evidencia o reconhecimento da importância de ações intersetoriais nas políticas públicas.

Partindo de um estudo sobre a política de creches e da identificação da importância do BC para a ampliação do acesso a essa etapa de ensino, em especial às crianças do Programa Bolsa Família (PBF), neste trabalho, objetiva-se verificar em que medida a intersetorialidade inerente ao BC se refletiu nos conselhos nacionais das políticas a que o programa se vincula (saúde, educação, assistência social e política para mulheres). Entendeu-se como um indicador do reflexo da perspectiva intersetorial nos conselhos – neste artigo –, a discussão do BC e das ações previstas no programa em suas reuniões. Assim, analisou-se se e como esses conselhos incorporaram, em suas discussões, a perspectiva multidimensional e a intersetorialidade do BC. Deve ser observado que, desde a década de 1990, há uma reorganização da gestão de diversos programas, incorporando a visão intersetorial, mas há poucos estudos sobre como a intersetorialidade é incorporada nas discussões dos conselhos.

Neste artigo, também se busca contribuir para uma aproximação entre a literatura sobre conselhos e os estudos que enfatizam a contribuição da intersetorialidade para o enfrentamento de problemas complexos.

Este artigo está estruturado em quatro partes, além da introdução e as considerações finais. Na primeira, aborda-se a literatura de intersetorialidade e a dos conselhos. Em seguida, apresenta-se o BC, com seus eixos e estratégias de ação. Na terceira parte, apresenta-se a metodologia do estudo, destacando a análise documental das atas dos conselhos, de 2012 a 2015, e, na quarta, finaliza-se apresentando os resultados do estudo.

INTERSETORIALIDADE E SUA INCORPORAÇÃO NOS CONSELHOS

Na literatura sobre intersetorialidade, há consenso de que traz possibilidades para o enfrentamento de problemas complexos (Akerman, Franco de Sá, Moyses, Rezende, & Rocha, 2014; Comerlatto, Matiello, Colli-

selli, Renk, & Kleba, 2007; Costa & Bronzo, 2012; Cunill-Grau, 2005, 2014; Sposati, 2006). Esses são "fenômenos multidimensionais e multideterminados, com efeitos persistentes e sem solução fácil" (Bichir & Canato, 2019, p. 243) e a resposta a eles exige ações integrais e integradas para romper com as estruturas setoriais (Cunill-Grau, 2014), necessitando contar com a participação de diversos atores governamentais e não governamentais (Farah, 2018). Os planos de enfrentamento a problemas complexos, como apontam Bichir e Canato (2019), quando envolvem poucos setores e atores, acabam frustrando seus próprios objetivos de inclusão, limitando seu alcance, em termos de público-alvo e, o que é mais grave, reforçando circuitos de desigualdade.

Nessa perspectiva, para o desenvolvimento integral da primeira infância, são requeridas ações que incluam desenvolvimento cognitivo (educação), nutricional (alimentação), saudável (saúde), afetivo (cuidados) e que contribuam para superar a vulnerabilidade social (assistência social). Assim, não seria suficiente que cada setor (saúde, educação e assistência social) cumprisse suas atribuições, nem que se evitassem sobreposições entre eles. Esse entendimento parte da ideia de que a primeira infância, com destaque à população vulnerável, deve ser olhada em toda a sua complexidade, exigindo convergência na intervenção dos setores com a construção coletiva de análise da situação, escolhas estratégias e acordos de ação (Inojosa, 2001). Segundo Sposati (2006), a efetivação dos direitos integrais das crianças envolve a articulação das políticas sociais básicas, de assistência social, serviços especiais de prevenção e atendimento aos casos de violência, entre outros.

A complexidade do desenvolvimento infantil abrange ainda a dimensão de quem cuida. Destaca-se, aqui, a perspectiva da mulher, em contraposição ao maternalismo, segundo o qual a responsabilidade pelo cuidado da criança é, principalmente, da mulher. A política para a primeira infância incluiria, numa abordagem transversal, considerações a respeito das necessidades das mulheres. Em decorrência dessa dimensão, no estudo, inseriu-se o Conselho de Políticas para Mulheres (Marcondes, Farah, & Sierra, 2020).

O debate sobre intersetorialidade apresentou-se inicialmente na saúde (Junqueira, 1998), encontrando-se, na literatura, análises e definições abrangentes do termo, que abordam aspectos teóricos para que a ação intersetorial possa constituir-se como uma práxis de governo na área. Como abordado por Akerman et al. (2014), a intersetorialidade é uma forma de gestão desenvolvida "por meio de processo sistemático de articulação, planejamento e cooperação entre os distintos setores da sociedade e entre as diversas políticas públicas para atuar sobre os determinantes sociais" (p. 4.294).

Além de possibilitar a convergência entre diversos setores, a intersetorialidade também pode evitar duplicidade de ações, além de permitir que projetos prioritários sejam objeto de intervenção orçamentária, articulando recursos, ideias e talentos (Akerman et al., 2014). Essa forma de abordar problemas complexos incorpora as ideias de integração e de direitos sociais. Como apontado por Junqueira (2000):

> A intersetorialidade constitui uma concepção que deve informar uma nova maneira

> de planejar, executar e controlar a prestação de serviços, para garantir um acesso igual dos desiguais. Isso significa alterar toda forma de articulação dos diversos segmentos da organização governamental e de seus interesses. (p. 42).

Essa perspectiva, abordando a questão da equidade, direciona o entendimento da intersetorialidade não como mera questão de eficiência na gestão, mas uma possibilidade de privilegiar a negociação, criando um olhar e instaurando "novos valores, mediante o respeito das diferenças e a incorporação das contribuições de cada política social no entendimento e na superação dos problemas sociais" (Junqueira, 2000, p. 43).

Igualmente, ao tratá-la como um espaço de negociação, mais oportunidades surgiriam para que os mais vulneráveis possam ser escutados, uma vez que a intersetorialidade pode ser vista também como "um dispositivo para propiciar encontros, escuta e alteridade, além de ajudar a explicitar interesses divergentes, tensões e buscar (ou reafirmar a impossibilidade) de convergências possíveis" (Akerman et al., 2014, p. 4,293).

Nesse sentido, Shankardass, Solar, Murphy, Greaves, e O'Campo (2012) apontam, em revisão de experiências governamentais de intersetorialidade na saúde, que a promoção da equidade e a atuação sobre determinantes sociais são critérios de inclusão. Para esses autores, olhar a saúde de forma integral é essencial para prevenir ou reduzir desigualdades. Dessa forma, ao desenhar abordagens intersetoriais que envolvam uma diversidade de atores, incluindo setores governamentais, setor privado e sociedade civil, estar-se-ia contribuindo para a resolução de problemas complexos sob uma perspectiva de equidade.

Inojosa (2001) traz para o debate a articulação de saberes e experiências para a solução sinérgica de problemas complexos. Esta visão pressupõe a participação de diversos atores e traz uma reorganização administrativa da gestão para viabilizar um olhar transetorial. Para a autora, atuar em "rede de compromisso social" pode ser uma alternativa para solucionar o problema, com o Estado abrindo-se às necessidades e expectativas da sociedade, trabalhando integradamente com outros parceiros e rompendo com a lógica setorial. Essa rede "permite que esses atores independentes, ligados ao aparato governamental e à sociedade, sejam atraídos e se mobilizem para, juntos, trabalharem determinado problema da sociedade" (p. 107). A autora não menciona os conselhos, mas traz para o debate a relação do Estado com a sociedade. Azevedo, Pelicioni, e Westphal (2012) também adotam a concepção ampliada de intersetorialidade envolvendo a articulação com outros atores, além dos governamentais.

A intersetorialidade pressupõe negociação e os conselhos podem, conforme argumentam Comerlatto et al. (2007), permitir a entrada de novos atores na administração pública, com partilha de atribuições, ressignificação das relações de poder e valorização de decisões e práticas intersetoriais, que permitem o acesso e a efetivação dos direitos sociais. Os autores destacam que um desafio relacionado à intersetorialidade diz respeito à necessidade de efetivar articulações entre os conselhos instituídos e desses com a sociedade (Comerlatto et al., 2007). Nesse sentido, os conselhos seto-

riais de políticas públicas foram idealizados no Brasil para criar novas bases de relação entre o poder público e a sociedade civil, como mecanismos que possibilitam a participação da sociedade na gestão e no controle social sobre a ação governamental.

A maioria desses conselhos tem composição paritária e caráter deliberativo e regulatório da política, buscando uma aproximação do poder público com a população (Comerlatto et al., 2007; Tatagiba, 2002). Apesar de serem setoriais no âmbito de determinada política pública, sua composição com membros da sociedade foi concebida para democratizar as decisões, trazendo a participação da sociedade para a gestão das políticas públicas. Cohn e Bujdoso (2015), ao analisarem o processo de participação na gestão da saúde, apontam os conselhos como espaços de fortalecimento "da esfera pública e da nova forma de representação direta na gestão" (p. 44). Os conselhos de políticas públicas podem ser considerados, assim, como instrumentos para a orientação dessas políticas para a garantia de direitos universais previstos na Constituição Federal. Neste artigo, os conselhos serão compreendidos como órgãos do poder público que têm a tarefa de contribuir para a garantia de direitos sociais que são integrais e indivisíveis, bem como para "estabelecer diretrizes para a formulação de uma política pública, acompanhar sua execução, fiscalizá-la e avaliá-la" (Cepam, 2010, p. 3), entre outras atribuições.

Os conselhos e outros órgãos colegiados, mesmo com os avanços identificados quanto à participação, ancoram-se na lógica setorial, similares à estrutura da gestão do Executivo. Para a implementação das atribuições previstas para essas instâncias, é necessário reforçar a contribuição dos conselhos para o processo de deliberação, uma vez que as decisões são muitas vezes tomadas em outra instância, sem a sua participação (Abers & Jorge, 2005). Avritzer (2012) e Menicucci (2010) destacam que o financiamento e a trajetória da política a que cada conselho está vinculado, também influenciam o poder de deliberação dos conselhos. Almeida e Tatagiba (2012) destacam, ainda, que as disputas internas dos conselhos:

> (...) parecem ter dificuldades de extrapolar suas fronteiras e repercutir no ambiente político-societal e político-institucional de forma mais ampla, o que limita seu poder na conformação das políticas setoriais, com impactos sensíveis sobre sua capacidade de democratizar as políticas públicas (p. 71, grifos dos autores).

Como apontam Senna, Burlandy, Monnerat, Schottz, e Magalhães (2007), o controle social é complexo e desafiador, nas mais diferentes políticas públicas, "haja vista a fragilidade de mobilização social, em algumas áreas, e a pouca tradição democrática do poder público" (p. 92). No PBF, assim como no caso do BC, esse desafio torna-se mais complexo, uma vez que é necessário adicionar também a dimensão da pactuação intersetorial como parte do controle social. No PBF, foi criada uma instância intersetorial de participação, o que não aconteceu com o BC.

Contudo, os conselhos, mesmo tendo importância no controle social, não têm sido percebidos como atores relevantes para fortalecer o diálogo intersetorial, e, na prática, impera uma lógica de setorialização e fragmentação que dificulta a formulação de políticas

que garantam os direitos e o acesso igual dos desiguais (Monnerat & Souza, 2009; Raichelis, 2006). Comerlatto et al., 2007) apontam o desafio da intersetorialidade "em efetivar articulações entre os conselhos instituídos e desses para com a sociedade em suas diversas escalas" (p. 265).

Nas últimas décadas, surgiram várias iniciativas de enfrentamento à pobreza, baseadas na intersetorialidade. Destaca-se que, como apontado por Cunill-Grau (2014), na América Latina, as ações intersetoriais também são associadas com uma tendência a "reconceituar" os assuntos sociais, no sentido de que sua abordagem deve ser multidimensional e com um enfoque de direitos. Isso significa que, mais do que uma simples agregação de setores governamentais para viabilizar a intersetorialidade, seria necessária a compreensão ampliada do fenômeno da pobreza e vulnerabilidade social (Costa & Bronzo, 2012).

Será aqui compreendida intersetorialidade como um compartilhamento horizontal de esforços e ações de diferentes agências e setores de uma esfera de governo, cuja efetivação não pode ser feita de forma hierárquica, mas, sim, reconhecendo as particularidades de cada área, incluindo a articulação de todos os atores em um projeto comum, no qual todos possam participar das etapas de planejamento, implementação e avaliação (Cruz & Farah, 2016). Os conselhos nacionais, como órgãos do Executivo, serão vistos como uma instância de controle das políticas públicas.

Destaca-se que, mesmo quando há diálogo entre as diferentes áreas envolvidas na formulação, implementação e avaliação de políticas intersetoriais, os desafios práticos são enormes (Monnerat & Souza, 2009). A literatura mostra dificuldades quando determinado programa intersetorial envolve setores mais consolidados, em termos estruturais, com seus padrões e procedimentos já solidificados pelas práticas disciplinares, institucionais e pelo próprio tempo (Costa & Bronzo, 2012).

Tal seria o caso da educação e saúde, áreas que podem estar menos dispostas a mudanças abrangentes, em termos de estratégia e processos de trabalho, e, como consequência, com baixa tendência à cooperação. Outras áreas de política pública, em processo de consolidação, podem perceber uma estratégia intersetorial como uma oportunidade para melhorar sua posição relativa no campo das políticas sociais.

Ainda dentro desse contexto dos desafios da intersetorialidade, em especial em políticas para a primeira infância, Bichir, Haddad, Lotta, Hoyler, Canato, e Leão Marques (2018) destacam a importância das avaliações de processo, em especial, devido à complexa natureza dos arranjos de implementação e coordenação, que são próprios de programas que tratam de problemas multidimensionais e envolvem vários setores e atores.
Este trabalho busca analisar a incorporação da intersetorialidade por conselhos nacionais, a partir do caso do BC, e verificar se o debate nos conselhos reflete a adesão à concepção de que o enfrentamento de problemas complexos requer que se ultrapassem ações setoriais, abordagem que tem marcado algumas políticas e programas, como a do próprio BC.

BRASIL CARINHOSO

O BC é criado em 2012, no âmbito do já descontinuado PBSM, e coordenado pelo então Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). O PBSM objetivava superar a extrema pobreza no país e, para isso, incorporou diversos programas e criou alguns novos.

Na época, havia, no MDS, uma discussão sobre equidade e a necessidade de que os programas federais inserissem as famílias pobres ou extremamente pobres com crianças. A partir da experiência do PBF, o ministério já identificava a necessidade de criar incentivos para a adesão das prefeituras aos programas que incluíssem essas famílias (Cruz, 2017).

O BC foi concebido de forma a garantir os direitos e a atenção integral à criança de até 6 anos, promovendo as articulações intersetorial e intergovernamental com ações universais e focalizadas. O programa reconhece a vulnerabilidade dessa faixa etária; a importância do desenvolvimento infantil; e o direito à educação e ao cuidado, a partir da articulação entre as políticas públicas. No governo federal, o programa, em seu desenho, articula ações dos Ministérios da Saúde (MS), de Educação (MEC) e do MDS e, no âmbito dos municípios, por meio das respectivas secretarias municipais.

O BC possui três eixos de articulação: a) educação infantil e nutrição; b) saúde; e c) transferência de renda (Cruz & Farah, 2016; Cruz, Farah, & Sugiyama, 2014; Marcondes, Cruz, & Rodrigues, 2015). Esses eixos são vistos como fundamentais para reduzir a pobreza e garantir a atenção integral à primeira infância (Quadro 1).

Quadro 1. Eixos, estratégias e atores envolvidos no BC

Eixo	Estratégias	Atores e/ou programas envolvidos
Educação e nutrição	Antecipação de repasses do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) para novas turmas e unidades de educação infantil	Governo Federal (MEC e Fundeb) Governo Municipal (Secretaria Municipal de Educação - SME)
	Apoio financeiro adicional para novas vagas de crianças que estejam vinculadas ao PBF e que estejam em rede municipal própria ou conveniada	Governo Federal (MDS, MEC e Fundeb) Governo Municipal (SME, rede de educação infantil conveniada e/ou própria)
	Ampliação do valor unitário, por criança, da transferência destinada para alimentação escolar	Governo Federal (MEC, FNDE e PNAE) Governo Municipal (SME, rede de educação infantil conveniada e/ou própria e setor de alimentação escolar)
Saúde	Ampliação do Programa Saúde na Escola (PSE) para unidades de educação infantil (priorizando unidades educacionais com concentração de crianças do PBF)	Governo Federal (MS, MEC e PSE) Governo Municipal (SME, Secretaria municipal de saúde - SMS, rede de educação infantil conveniada e/ou própria e unidades de saúde)
	Expansão do fornecimento de vitamina A, sulfato ferroso e medicamentos para asma	Governo Federal (MS e MEC) Governo Municipal (SMS e unidades de saúde)
	Distribuição do NutrisSUS para prevenir e controlar deficiências nutricionais (priorizando unidades com concentração de crianças do PBF)	Governo Federal (MS, MEC e NutriSUS) Governo Municipal (SME, SMS, rede de educação infantil conveniada e/ou própria e unidades de saúde)
Transferência de renda	Garantia às famílias com crianças de até 6 anos de, no mínimo, R$ 70,00 de renda *per capita*	Governo Federal (MDS e Bolsa Família) Governo Municipal (SME, Secretaria municipal de Assistência Social, rede de educação infantil conveniada e/ou própria)

No eixo de educação infantil e nutrição, o BC utiliza três estratégias: a) antecipação do Fundeb para novas turmas e unidades de educação infantil; b) apoio financeiro adicional de 50% do menor valor de referência do Fundeb para novas vagas às crianças do PBF na rede municipal ou conveniada; e c) ampliação do repasse para alimentação escolar, por meio do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae) (Cruz & Farah, 2016, p. 249). Na sua formulação, há a valorização da creche como uma alternativa à autonomia financeira das mulheres e redução da desigualdade de gênero no trabalho, com destaque ao papel do Estado como corresponsável pelo cuidado da criança (Marcondes & Cruz, 2016).

Em relação à saúde, o BC amplia o PSE para atender às crianças em unidades de educação infantil; o fornecimento de doses de vitamina A sulfato ferroso e medicamentos para asma; e distribui o NutriSUS para prevenir e controlar deficiências nutricionais (Cruz, 2017). No eixo da assistência social, há a alteração do PBF, garantindo às famílias com crianças de até 6 anos, no mínimo, R$ 70,00 de renda *per capita*.

O programa foi desenhado pelo MDS de forma intersetorial e intergovernamental, a partir de reuniões com representantes dos três ministérios. Houve a escuta pontual de atores municipais e demandas foram incorporadas, com destaque às de educação infantil. Em relação aos conselhos, na formulação do BC, ocorreu reunião no CNAS e não nos demais conselhos, conforme informação de membros da equipe federal do programa. Almeida e Tatagiba (2012) destacam, na análise de conselhos municipais, sua participação no processo de formulação das políticas, o que não foi identificado no BC. Embora a concepção do programa seja intersetorial, sua implementação foi setorial e não foi criada uma equipe de coordenação intersetorial. A coordenação, realizada pelo MDS, buscava negociar com os envolvidos; acompanhar o programa; e promover a sua melhoria contínua. Havia reuniões bilaterais entre o MDS e os ministérios envolvidos, com um responsável por sua operacionalização (Cruz & Farah, 2016). O MDS era o órgão responsável pelo financiamento da suplementação das novas vagas em creche criadas às crianças do PBF e as demais ações são financiadas por ministério. Os recursos das ações de saúde e assistência social não foram identificados, mesmo com pedidos de informação pela Lei de Acesso à Informação (LAI). Na educação, os valores repassados aos municípios na suplementação de 50% do Fundeb, foram de R$ 1.888.931.875,46, de 2012 a 2015, arcados pelo MDS.

METODOLOGIA

O estudo baseou-se em análise documental das atas das reuniões ordinárias e extraordinárias dos conselhos das políticas a que o programa se vincula, de 2012 a 2015: Conselho Nacional de Saúde (CNS), Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM) e Conselho Nacional de Educação (CNE), tendo sido consideradas, neste último caso, as atas da Câmara de Educação Básica (CEB). Não foram analisadas as atas do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda), pois estas não foram disponibilizadas, mesmo com o pedido pela Lei de Acesso à Informação.

O CNAS, CNS e o CNE foram escolhidos por

serem instâncias participativas pertinentes aos três eixos de ação do BC. Também foi inserido o CNDM, pois a primeira infância tem relação direta com a política de gênero e cuidado.

O foco da análise está no período de implementação do BC. A análise das atas foi realizada a partir da busca de palavras vinculadas ao BC agrupadas da seguinte forma: a) Plano Brasil Sem Miséria ou Brasil Sem Miséria; b) Brasil Carinhoso; c) Creche ou educação infantil; d) primeira infância; e) PSE ou Programa Saúde na Escola; f) Alimentação, alimentação saudável ou nutrição; g) vitamina A, sulfato ferroso ou NutriSUS; e h) Medicamentos para asma, ou asma. Esses termos permitiram verificar se, nas reuniões dos conselhos, foi abordado o BC ou tratadas ações do programa, que devem ser desenvolvidas pelos diferentes setores a eles vinculados. Após a identificação das palavras, analisava-se a fala dos conselheiros. Também foram pesquisados a composição e o funcionamento de cada conselho, a partir de leitura de leis e regimentos internos.

CONSELHOS NACIONAIS DAS POLÍTICAS A QUE O PROGRAMA SE VINCULA

Mesmo concebidos de forma setorial, "mais do que um canal comunicacional para ressonância das demandas sociais, os conselhos possuem dimensão jurídica e têm poder de tornar efetivas as questões, os valores e os dilemas vivenciados no espaço da sociedade civil" (Carneiro, 2002, p. 280). Nesse sentido, são instrumentos de garantia dos direitos sociais a eles vinculados estabelecidos na Constituição Federal. As funções, a composição e a representatividade da sociedade são distintas, entre os conselhos vinculados ao BC (Quadro 2).

Quadro 2. Conselhos, atribuições e marcos legais utilizados para a análise

Conselhos	Atribuições	Marco legal
CNE	Assessora o ministro da Educação com atribuições normativas e deliberativas. Compete especificamente à Câmara de Educação Básica examinar problemas e dar sugestão de soluções sobre a educação infantil	Lei 9.131/1995 Regimento do Conselho Nacional de Educação (1999)
CNS	Atua na formulação de estratégias e no controle da execução da Política Nacional de Saúde	Lei 8.142/1990 Decreto 6.412/2008. Regimento do Conselho Nacional de Saúde (2008) Resolução 513/2016
CNAS	Aprova a Política Nacional de Assistência Social e normatiza as ações e regulariza a prestação de serviços de naturezas pública e privada no campo da assistência	Lei 8.742/1993 Resolução 6/2011
(CNDM	Formula diretrizes para a ação governamental voltada à promoção dos direitos das mulheres e atua no controle social de políticas públicas de igualdade de gênero	Lei 7.353/1985 Decreto 6.412/2008

A literatura aponta que o desenho institucional dos conselhos influencia as suas dinâmicas de funcionamento (Faria & Ribeiro, 2010), determinadas por sua composição, forma de deliberação e regras, entre outros aspectos. No caso dos conselhos analisados, são criados por lei, mas com processos decisórios distintos; inclusão ou não em sistemas nacionais de políticas; e composições distintas na interação do Estado com a sociedade.

No que tange à composição, o CNE é formado pelas Câmaras de Educação Básica e de Educação Superior e cada uma delas é constituída por 12 especialistas na área, com forte dimensão normativa e deliberativa. No CNS, são 48 membros, dos quais 50% são representantes de entidades e de movimentos sociais de usuários do Sistema Único de Saúde (SUS) e 50% de entidades de profissionais de saúde, prestadores de serviço e do governo, o qual incorpora um conjunto ampliado de segmentos da sociedade civil. O CNAS é composto por 18 membros — nove representantes governamentais e nove da sociedade civil; o CNDM é constituído por 41 integrantes — 16 do Poder Público Federal; 21 de entidades da sociedade civil; três mulheres com notório conhecimento; e uma

conselheira emérita.

Mesmo tendo em sua composição membros da sociedade civil, é importante investigar como se concretiza sua participação em cada conselho, pois elementos como a indicação dos representantes e a estrutura do próprio conselho impactam no poder de tornar efetivos as questões, os valores e os dilemas vivenciados no espaço da sociedade (Carneiro, 2002). No CNE, pelo menos a metade dos conselheiros é indicada por organizações da sociedade ligadas à área de educação e o presidente da República, na escolha dos membros, deve estar atento à representação de todas as regiões do país e das diversas modalidades de ensino. Contudo, a formação, por especialistas, aponta para uma composição mais homogênea de sujeitos participantes.

Para Saviani (2010), a composição por especialistas e as atribuições do CNE dão um perfil diferenciado ao conselho, "exercendo funções correspondentes ao Legislativo e Judiciário, pois, além de baixar as normas de funcionamento do sistema, julga as eventuais pendências e decide, em última instância, sobre os recursos das instâncias inferiores" (p. 778). Nesse sentido, a educação, diferentemente da saúde e da assistência social, não está estruturada por meio de um sistema nacional e, no CNE, não foram incorporados os usuários dessa política.

No caso do CNS, a representação da sociedade civil concretiza-se em 50% dos assentos e nas comissões intersetoriais, dentre as quais se encontra a Comissão de Atenção à Saúde nos Ciclos de Vida (Criança, Adolescente, Adulto e Idoso), criada em 2009 e composta por especialistas e representantes de instituições e movimentos sociais, que não necessariamente compõem o CNS. Essa composição incorpora uma pluralidade de sujeitos, mas com a participação dos prestadores de serviço que colocam uma pressão sobre a lógica dos direitos e trazem demandas do "mercado" (Cohn & Bujdoso, 2015).

Já o CNAS, a partir de 1994, com a estruturação da política de assistência social, modifica a sua antiga estrutura, que era formada por "notáveis" (Raichelis, 2000), similar ao CNE, e, no seu novo regimento interno, amplia a heterogeneidade dos participantes e estabelece que metade do conselheiros representa o poder público e a outra parte deve ser integrada pela sociedade civil, com representantes de usuários ou de organizações de usuários da assistência social; entidades e organizações da assistência social; e trabalhadores do setor. No CNDM, mais da metade dos conselheiros pertence à sociedade civil, com caráter plural da representação; e uma das suas competências é articular-se com outros conselhos setoriais e com movimentos de mulheres.

Essa articulação com outros setores foi identificada também no CNS. Isso pode ser explicado porque os problemas de saúde são vistos como multidimensionais e multicausais há décadas, tendo sido no setor saúde que a ação intersetorial passou a ser uma das orientações da política. No caso do CNDM, seu caráter transversal requer que se atue nos conselhos setoriais, para que a perspectiva de gênero seja incorporada por qualquer política.

A atribuição de articulação não foi identificada nos regulamentos e normativas dos

demais conselhos pesquisados, podendo apontar, ainda mais, a necessidade de coordenação do CNAS, para que as ações do BC fossem abordadas em todos eles.

A composição intersetorial identificada no CNS e no CNDM precisaria ser aprofundada em novos estudos para verificar se promove a discussão de políticas e programas intersetoriais. Neste trabalho, como mencionado, na concepção do programa BC, não estava previsto que suas ações seriam discutidas nos conselhos vinculados, porém pretendeu-se verificar se e de que forma eram refletidas as ações do BC nas discussões de cada conselho, considerando tais discussões como um indicativo da concretização da intersetorialidade na implementação do programa.

RESULTADOS

Foram analisadas 342 atas das reuniões ordinárias e extraordinárias — 229 do CNE; 52 do CNS; 45 do CNAS; e 16 do CNDM (Tabela 1). De 2012 a 2015, período de implementação do programa, nos quatro conselhos, os termos mais citados, dentre os pesquisados, foram “creche” ou “educação infantil” (107 menções), PBSM (50), “alimentação” (31), PSE (17) e BC (13).

O CNAS é o órgão que faz mais menções ao PBSM e ao BC. Era esperado que essas duas iniciativas fossem abordadas nesse conselho, pois são programas diretamente relacionados à assistência social, e vinculados organizacionalmente ao MDS, ao qual se vincula o conselho. O CNAS tem debatido, em especial a partir do PBF, os problemas da desigualdade social e pobreza.

No CNE, o BC não foi mencionado e o PBSM foi citado apenas duas vezes, após apresentação informativa do MDS. Embora na educação esteja prevista a inclusão social da população vulnerável, essa inserção é um ponto de disputa entre as duas políticas, como pode ser observado no acompanhamento das condicionalidades do PBF. Esse ponto requer novos estudos para aprofundar se essa disputa pode ter incidido na falta de discussão do BC ou se a natureza normativa do CNE direcionou-o às questões estritamente ligadas à educação ou, quando envolvendo ação intersetorial, restringindo-se a programas a ele subordinados organizacionalmente.

Tabela 1. Número de citações dos temas relacionados ao Brasil Carinhoso nas reuniões dos conselhos vinculados ao programa

Quantidade de reuniões	Saúde					Assistência Social					Educação					Mulher					TO-TAL
	2012	2013	2014	2015	Total	2012	2013	2014	2015	Total	2012	2013	2014	2015	Total	2012	2013	2014	2015	Total	
Ordinárias	12	12	12	12	48	11	11	10	10	42	64	61	51	53	229	5	3	4	4	16	335
Extraordinárias	3	0	0	1	4	0	2	0	1	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	7
Total de Reuniões	15	12	12	13	52	11	13	10	11	45	64	61	51	53	229	5	3	4	4	16	342
Mencionado “BC” [a]	0	0	2	0	2	5	2	3	0	10	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	13
Mencionado “creche” ou “educação infantil” [b]	1	0	1	4	6	4	3	2	1	10	22	23	22	17	84	3	2	1	1	7	107
Mencionado “Primeira Infância” [c]	2	0	3	2	7	0	1	0	1	2	1	1	0	1	3	0	0	0	0	0	12
Mencionado “PSE ou Programa da Saúde na Escola” [d]	5	1	4	2	12	2	0	1	1	4	0	1	0	0	1	0	0	0	0	0	17
Mencionada “alimentação” ou “nutrição” ou “alimentação saudável”[e]	3	0	4	5	12	2	2	2	7	13	1	3	0	1	5	0	1	0	0	1	31
Mencionado “PBSM” ou “BSM” [f]	8	1	1	1	11	11	9	9	4	33	1	1	0	0	2	2	1	0	1	4	50
Mencionado “vitamina A”, “Sulfato ferroso” ou “NutriSUS” [g]	1	0	1	2	4	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4
Mencionado “medicamentos para asma” ou “asma”[h]	2	0	1	1	4	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4
(a) Número de citações que não refletem ações específicas do BC	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	1
(b) Número de citações que não refletem ações específicas do BC	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	4	1	0	0	5	0	0	0	0	0	6
(c) Número de citações que não refletem ações específicas do BC	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	3	1	0	5	0	0	0	0	0	5
(d) Número de citações que não refletem ações específicas do BC	0	0	0	4	4	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	5
(e) Número de citações que não refletem ações específicas do BC	2	0	4	0	6	1	2	2	3	8	0	3	0	1	4	0	1	0	0	1	19
(f) Número de citações que não refletem ações específicas do BC	2	0	1	1	4	5	4	3	2	14	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	19
(g) Número de citações que não refletem ações específicas do BC	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
(h) Número de citações que não refletem ações específicas do BC	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1

No CNS, o BC apareceu duas vezes, quando mencionada uma política de Primeira Infância do Estado do Rio Grande do Sul e quando abordada a Política Nacional de Atenção Integral à Saúde da Criança (Pnais), própria da área da saúde. Nas duas menções, na fala de dois conselheiros, foram elogiadas as ações intersetoriais do programa quando abordada a política, porém não foram discutidas ações do BC. O PBSM mencionado 11 vezes, na maioria das vezes, destacava o Programa Farmácia Popular, iniciativa da área da saúde.

No CNDM, o PBSM também foi citado mais do que o BC e, nas menções, havia referências às ações e aos programas já existentes, vinculados a mulheres, que foram articulados no plano (Rede Cegonha, Bolsa Verde, entre outros).

Assim, nos quatro conselhos pesquisados, o PBSM aparece com mais frequência do que o BC, apontando para seu destaque nas discussões dos conselhos, em função da abrangência de suas ações. No CNAS, as menções ao BC são relevantes e têm como foco os dispositivos previstos no programa. No CNS, a discussão incide sobre o "compromisso do setor em iniciativas intersetoriais". No CNDM, há o reconhecimento de que o programa é relevante para as mulheres, uma vez que contribui para o exercício da cidadania.

Esses achados sugerem que a intersetorialidade tende a permanecer restrita à formulação do programa por parte do Executivo – sem a participação dos conselhos – e que eventuais problemas de implementação nem sempre chegam aos conselhos.

No CNE, predomina a referência a "creche" ou "educação infantil", com discussões sobre aspectos específicos da educação. No CNS, destacam-se as menções ao Programa Saúde na Escola e à "alimentação", serviços ou programas que preveem uma estratégia de intersetorialidade própria, isto é, que "emana" de cada um dos respectivos setores.

Essas observações corroboram, em parte, a visão de Costa e Bronzo (2012) que identifica a dificuldade de ações intersetoriais em espaços mais consolidados, com estruturas, programas e padrões solidificados. Essa afirmação constatou-se integralmente no CNE e, parcialmente, no CNS, em que se verifica um amadurecimento em relação à necessidade de atuar de forma intersetorial e de se comprometer com ações de programas que envolvam problemas complexos, como evidenciado nas menções ao PBSM, ao BC e à primeira infância e na constituição de comissões intersetoriais. Um estudo mais aprofundado poderia identificar se o debate sobre intersetorialidade está sendo ampliado para além do seu objeto de intervenção setorial, como foi identificado por Monnerat e Souza (2011). O fato de terem sido abordadas ações do BC no CNS, como "alimentação", PSE ou "vitamina A", "Sulfato ferroso" ou "NutriSUS", apontam uma relação com sua institucionalização e a compreensão dos problemas de saúde como multidimensionais e multicausais. A diferença em relação aos conselhos evidencia a não estruturação, por parte do MDS, de uma equipe intersetorial ou lócus de negociação com diferentes atores (Cruz & Farah, 2016), que pudessem desdobrar discussões nos conselhos. Inclusive, não foram definidas atribuições específicas, que pudessem induzir o tema nas discussões dessas instâncias.

Por outro lado, embora o BC tenha sido concebido com a perspectiva de atenção integral à criança de até 6 anos, a análise das reuniões dos conselhos evidencia que a "creche" ou a "educação infantil" parecem se aproximar mais do que se constituiria um elo entre os setores; um possível gerador de ações intersetoriais. No caso do CNS, o tema constou em 12% das reuniões; no CNAS, em 24%; no CNE, em 37%; e, no CNDM, em 44%. Nesse último conselho, o tema emerge relacionado à necessidade do atendimento das crianças, em creches, para garantir o trabalho das mulheres, demonstrando a importância de creches para as mulheres, por parte das conselheiras que ocupam todas as cadeiras do conselho. Entretanto, a maioria das menções às creches ou à educação infantil encontrada nos conselhos pesquisados não abrange a articulação entre os setores envolvidos. Ainda assim, a menção à creche e educação infantil sugere que esses serviços adquiriram relevância na agenda. A discussão intersetorial – com participação de representantes dos diferentes conselhos – talvez pudesse contribuir para melhor coordenação das ações no âmbito da política de creche e educação infantil, mas requer um protagonismo da educação para promover a articulação, não identificado no CNE.

Outro elo possível de articulação entre os setores, observado na análise, poderia ser a "alimentação ou alimentação saudável". Essa política está vinculada à saúde e no CNS consta a maior frequência de menções. Contudo, a maioria das citações refere-se ao direito universal à alimentação ou a programas específicos que não têm interface direta com o BC. Essa área poderia ser potencializada na educação com a alimentação escolar.

Mesmo que na concepção do BC tenha havido intencionalidade, por parte do Executivo, de implementação intersetorial do programa, essa concepção não se refletiu no âmbito dos conselhos vinculados, que têm suas estruturas setoriais. Da mesma forma, não se evidenciou articulação e atuação conjunta desses conselhos, para conseguir uma mudança em relação à vulnerabilidade das crianças e ao acesso integral a serviços. Acordos para atuar, diretrizes coletivas e controle social, são essenciais para garantir a implementação dos direitos sociais (Cunill-Grau, 2014).

CONCLUSÃO

Como ponto de partida deste trabalho, buscou-se analisar se e como os conselhos poderiam ter um papel significativo na concretização da intersetorialidade como estratégia para o enfrentamento de problemas complexos como é o caso do atendimento à primeira infância e pobreza. Por um lado, por envolverem participação, a qual, por sua vez, tende a favorecer a inclusão e o respeito às diferenças. Por outro, por poderem contribuir, com suas ações específicas, para a construção de uma abordagem integral dos problemas analisados e, em decorrência, para a proposição de soluções baseadas na articulação intersetorial.

A análise permitiu constatar, nos conselhos nacionais, similar à pesquisa de Comerlatto et al. (2007) com os conselhos municipais, que "a intersetorialidade ainda se estabelece como um processo desafiante a ser exercido, pois implica, necessariamente, em

efetivar articulações entre os conselhos instituídos e destes para com a sociedade em suas diversas escalas" (p. 270).

Nas reuniões dos conselhos pesquisados, a referência ao PBSM aparece com mais frequência do que a menção ao BC, revelando a consolidação de programas mais antigos na interface com setores de políticas públicas. No entanto, o PBSM se faz presente em comunicações sobre o funcionamento do plano. Já o tema BC, que não foi abordado em todos os conselhos, aponta para uma formulação intersetorial realizada pelo governo federal, por meio dos seus ministérios – MDS, MEC e MS –, mas sem a participação dos conselhos na definição de suas diretrizes ou no tratamento de problemas enfrentados na implementação.

A pesquisa possibilitou a compreensão, mesmo que geral, do tratamento dado aos diversos aspectos do BC em cada conselho. Evidenciou-se que, na maioria dos colegiados, as discussões obedecem a uma lógica setorial, similar à que se volta para ações específicas no seu próprio campo de intervenção, também identificado por Raichelis (2006). Isso porque não foi identificado nenhum registro de articulação entre os conselhos para tratar de uma ação intersetorial do BC. Mas, ainda que de forma incipiente, alguns temas foram discutidos em mais de um conselho, mostrando possíveis elos que poderiam promover a intersetorialidade nos colegiados setoriais. Nesse sentido, é importante salientar que, mesmo o tema da creche, que se destacou por aparecer em reuniões dos quatro conselhos, não envolveu articulações intersetoriais. Da mesma forma acontece com a alimentação.

A discussão em todos os conselhos do BC e sua articulação poderia contribuir para a solução de problemas complexos, ao favorecer a incorporação do princípio da abordagem integral e da estratégia intersetorial, por órgãos que participam da formulação e implementação de políticas setoriais ou temáticas. Mesmo com os limites dessas instâncias participativas já identificados na literatura, temas que têm uma interface com outras políticas para esse segmento populacional poderiam beneficiar-se de discussões em cada conselho, e de outras envolvendo vários conselhos. Poderiam avançar identificando interfaces e possibilidades de constituição de agendas comuns, com a indução do Executivo. A cultura de "setor", do Executivo, permeia as discussões e esses conselhos talvez pudessem contribuir – com essa discussão abrangente – para a resolução das dificuldades de implementação da intersetorialidade, de forma a garantir os direitos integrais previstos em cada política. Isso porque, se considerada a complexidade dos problemas, é necessária a negociação coletiva, fortalecendo o diálogo intersetorial e rompendo com a lógica setorial e fragmentada de atenção à criança pequena.

Mesmo o trabalho tendo trazido questões importantes sobre a concretização da intersetorialidade via conselhos, futuros estudos podem ser realizados para compreender melhor a atuação desses atores na implementação de políticas que envolvem problemas complexos.

REFERÊNCIAS

Abers, R. & Jorge, K. D. (2005). Descentralização da gestão da água: Por que os comitês de bacia estão sendo criados? *Ambien-*

te & sociedade, 8(2), 99-124. doi: 10.1590/S1414-753X2005000200006.

Almeida, C. & Tatagiba, L. (2012). Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas. *Serviço Social & Sociedade*, (109), 68-92. doi:10.1590/S0101-66282012000100005

Akerman, M., Franco de Sá, R., Moyses, S., Rezende, R., & Rocha, D. (2014). Intersetorialidade? IntersetorialidadeS! *Ciência & Saúde Coletiva*, 19(11), 4291–4300. doi: 10.1590/1413-812320141911.10692014

Azevedo, E. de Pelicioni, M. C. F., & Westphal, M. F. (2012). Práticas intersetoriais nas políticas públicas de promoção de saúde. *Physis Revista de Saúde Coletiva*, 22(4), 1333-56. doi: 10.1590/S0103-73312012000400005

Bichir, R. M., Haddad, A. E., Lotta, G. S., Hoyler, T., Canato, P., & Marques, E. C. L. (2019). A primeira infância na cidade de São Paulo: O caso da implementação da São Paulo Carinhosa no Glicério. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, 24(77), 1-23. doi: 10.12660/cgpc.v24n77.72695

Bichir, R. M. & Canato, P. (2019) solucionado problemas complexos? Desafios da implementação de políticas intersetoriais? In: Pires, R. R. C. (Org.). *Implementando desigualdades: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas*. (p. 243-265). Rio de Janeiro: Ipea.

Carneiro, C. B. L. (2002). Conselhos de políticas públicas: desafios para sua institucionalização. *Revista de Administração Pública*, 36(2), 277–292. Recuperado de http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6439.

Cepam (2010). *Conselhos municipais das áreas sociais*. São Paulo: Cepam.

Comerlatto, D., Matiello, A., Colliselli, L., Renk, E. C., & Kleba, M. E. (2007). Gestão de políticas públicas e intersetorialidade: diálogo e construções essenciais para os conselhos municipais. *Revista Katálysis*, 10(2), 265–271. doi: 10.1590/S1414-49802007000200015

Cohn, A., & Bujdoso, Y. L. (2015). Participação social e gestão pública no Sistema Único de Saúde. *Tempo Social*, 27(1), 33-47. doi: 10.1590/0103-20702015012

Costa, B. L., & Bronzo, C. (2012). Intersetorialidade no enfrentamento da pobreza: O papel da implementação e da gestão. In: C. Faria (Org.), *Implementação de Políticas Públicas: Teoria e prática* (pp. 50-81). Belo Horizonte: Editora PUC Minas.

Cruz, M. do C. M. T. (2017). *Implementação da política de creches nos municípios brasileiros após 1988: Avanços e desafios nas relações intergovernamentais e intersetoriais* (Tese de doutorado, Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas). Recuperado de https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/19039

Cruz, M. do C. M. T., Farah, M. F. S., & Sugiyama, N. B. (2014). Normatizações federais e a oferta de matrículas em creches no Brasil. *Estudos em Avaliação Educacional*, 25(59), 202–241. Recuperado de http://publicacoes.fcc.org.br/ojs/index.php/eae/article/view/3037/2858. doi:10.18222/

eae255920143037

Cruz, M. do C. M. T., & Farah, M. F. S. (2016). Intersetorialidade na atenção à primeira infância em políticas de enfrentamento à pobreza: Do Comunidade Solidária ao Brasil Carinhoso. In: L. Junqueira & M. A. Corá (Orgs.), *Redes sociais e intersetorialidade* (pp. 236–262). São Paulo: Tiki Books.

Cunill-Grau, N. (2005). La intersectorialidad en el gobierno y gestión de la política social. *X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, 52. Santiago, Chile.

Cunill-Grau, N. (2014). La intersectorialidad en las nuevas políticas sociales. Un acercamiento analítico-conceptual. *Gestión y Política Pública*, XXIII(1), 5–46. Recuperado de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-10792014000100001

Heckman, J. J. (2006). Skill formation and the economics of investing in disadvantaged children. *Science*, 312(5782), 1900-1902. doi: 10.1126/science.1128898

Farah, M. F. S. (2018). Abordagens teóricas no campo de política pública no Brasil e no exterior: Do fato à complexidade. *Rev. Serv. Público*, 69, ed. especial Repensando o Estado Brasileiro, 53-84. doi: 10.21874/rsp.v69i0.3583

Faria, C., & Ribeiro, U. C. (2010). Entre o legal e o real: Oque dizem as variáveis institucionais sobre os conselhos municipais de políticas públicas? In: AVRITZER, L. (Org.). *A participação local no Brasil*. São Paulo: Cortez.

Inojosa, R. M. (2001). Sinergia em políticas e serviços públicos: Desenvolvimento social com Intersetorialidade. *Cadernos FUNDAP*, (22), 102–110.

Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira [INEP] (2019). *Relatório do 2o ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação – 2018.* 2. ed. Brasília: Inep.

Junqueira, L. (1998). Descentralização e intersetorialidade: A construção de um modelo de gestão municipal. *Revista de Administração Pública*, 32(2), 11-22. Recuperado de http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/7696

Junqueira, L. (2000). Intersetorialidade, transetorialidade e redes sociais na saúde. *Revista de Administração Pública*, 34(6), 35-45. Recuperado de http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6346

Marcondes, M. M., Cruz, M. do C. M. T., & Rodrigues, P. da S. (2015). Olhares de gênero sobre a política de creches no Brasil: Mudanças e permanências das práticas sociais de cuidado. In: M. B. Ávila, V. Ferreira, & R. Arantes (Orgs.), *Desenvolvimento, trabalho e autonomia econômica na perspectiva das mulheres brasileiras* (pp. 231-237). Recife: SOS Corpo.

Marcondes, M. M. & Cruz, M. do C. M. T (2016). Política de creches no Brasil: Até onde caminhou o compromisso com a igualdade de gênero? In: Itaboraí, N. R.; Ricoldi, A. M. (org.). *Até onde caminhou a revolução de gênero no Brasil? Implicações demográficas e questões sociais* (pp.179-198). Belo

Horizonte: ABEP.

Marcondes, M. M., Farah, M. F. S., & Sierra, I. P. de (2020). Agenda feminista e serviços de cuidado infantil: Brasil, Argentina e Uruguai. *Cadernos de Pesquisa*, 50(176), 410-428. doi:10.1590/198053147018

MENICUCCI, T. M. G. A política para crianças e adolescentes em capitais brasileiras: Os conselhos de direitos importam? In: AVRITZER, L. (Org.). *A dinâmica da participação no Brasil.* São Paulo: Cortez, 2010.

Monnerat, G. L., & Souza, R. G. de. (2009). Política social e intersetorialidade: Consensos teóricos e desafios práticos. *SER Social*, 12(26), 200–220. doi: 10.26512/ser_social.v12i26.12708

Monnerat, G. L., & Souza, R. G. de. (2011). Da seguridade social à intersetorialidade: Reflexões sobre a integração das políticas sociais no Brasil. *Revista Katálysis*, 14(1), 41-49. doi: 10.1590/S1414-49802011000100005

Objetivos de desenvolvimento sustentável. ([2018]). *Agenda 2030*. Objetivo 1 - Erradicação da pobreza. Indicador 1.1.1 - Proporção da população abaixo da linha de pobreza internacional, por sexo, idade, condição perante o trabalho e localização geográfica (urbano/rural). Recuperado de https://odsbrasil.gov.br/objetivo1/indicador111

Raichelis, R. (2000). *Esfera pública e conselhos de assistência social - caminhos da construção democrática.* São Paulo: Cortez.

Raichelis, R. (2006). Articulação entre os conselhos de políticas públicas – uma pauta a ser enfrentada pela sociedade civil. *Revista Serviço Social e Sociedade*, (85), 119-116.

REDE NACIONAL DA PRIMEIRA INFÂNCIA (RNPI). (2015). *A intersetorialidade nas políticas para a primeira infância*. Rio de Janeiro: RNPI.

Saviani, D. (2010). Organização da educação nacional: Sistema e conselho nacional de educação, plano e fórum nacional de educação. *Educação & Sociedade*, 31(112), 769-787.doi:10.1590/S0101-73302010000300007

Senna, M. de C. M., Burlandy, L., Monnerat, G. L., Schottz, V., & Magalhães, R. (2007). Programa bolsa família: Nova institucionalidade no campo da política social brasileira? *Revista Katálysis*, 10(1), 86-94. doi: 10.1590/s1414-49802007000100010

Shankardass, K., Solar, O., Murphy, K., Greaves, L., & O'Campo, P. (2012). A scoping review of intersectoral action for health equity involving governments. *International Journal of Public Health*, 57(1), 25–33. doi: 10.1007/s00038-011-0302-4

Sposati, A. (2006). Gestão pública intersetorial: Sim ou não? Comentários de experiência. *Serviço Social & Sociedade*, (85), 133-141.

Tatagiba, L. (2002). Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: E. Dagnino (Org.), *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil* (pp. 47-103). São Paulo: Paz e Terra.

RISCO DE CAPTURA POR ASSIMETRIA DE INFORMAÇÃO NA AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS

Risk of capture due to information asymmetry in Brazilian National Agency of Petroleum, Natural Gas and Biofuels

Riesgo de captura por asimetría de información en la Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis

RESUMO

Entre os estudos para combate à corrupção, destaca-se a linha dos que discutem regulação como resultado da alteração no papel do Estado de executor para regulador de serviços públicos. Nesse cenário, as agências reguladoras são atores destinados a equilibrar as forças de mercado para garantir a prestação desses serviços. Em mercados imperfeitos e sujeitos a falhas, os agentes econômicos podem adquirir informações privilegiadas e tentar capturar os órgãos reguladores, o que se configuraria como uma nova forma de corrupção. Embora haja consolidação do risco de captura no campo teórico, registra-se a ausência de pesquisas empíricas que testem a manifestação do fenômeno. Neste estudo, desenvolve-se pesquisa empírica aplicada a uma agência reguladora nacional para verificar seu risco de captura por assimetria de informação entre o órgão regulador e os respectivos agentes do mercado regulado. Os resultados demonstram que o risco de captura por assimetria de informação pode ser analisado à luz de nove categorias: esforço, diversificação, internacionalização, seleção adversa, risco moral, sinalização, porte da empresa, qualidade e transversalidade.

PALAVRAS-CHAVE: estado regulador, corrupção, captura regulatória, assimetria de informação, agências reguladoras.

Pedro Antonio Pereira de Azevedo [1]
pedro_azevedo@live.com
ORCID:0000-0002-6079-0783

Marina Figueiredo Moreira [2]
marinamoreira@unb.br
ORCID: 0000-0001-5052-3975

[1] Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis - ANP
[2] Universidade de Brasília – UnB

Submetido 18-06-2019. Aprovado 13-04-2020

Avaliado pelo processo de *double blind review*

DOI: http://dx.doi.org/10.12660/cgpc.v26n83.79636

Esta obra está submetida a uma licença Creative Commons

ABSTRACT

Among the studies that deal with the fight against corruption, the discussion regarding regulation as a result of a change on the State's role from public service provider to public service regulator stands out. In this scenario, the regulatory agencies are the ones responsible for balancing market forces in order to grant the proper rendering of public services. In imperfect and asymmetric markets, economic agents could have access to privileged information and attempt to capture regulatory agents, which could configure as a new form of corruption. Although the risk of capture by the market has been already consolidated within the theoretical field, there is still a gap for empirical researches that measure the manifestation of such phenomenon. This study performs an empirical research on a Brazilian regulatory agency in order to assess its risk of capture due to information asymmetry between the regulatory agent and other economic agents within the regulated market. Results show that the risk of capture due to asymmetry of information can be assessed through nine categories: effort, diversification, internationalization, unfavorable selection, signaling, moral hazard, company size and transversality.

KEYWORDS: *regulatory state, corruption, regulatory capture, information asymmetry, regulatory agencies.*

RESUMEN

Entre los estudios para combatir la corrupción, se destacan la línea de los que discuten la regulación como resultado de la alteración en el papel que desempeña el Estado de ejecutor a regulador de servicios públicos. En ese escenario, las agencias reguladoras son actores destinados a equilibrar las fuerzas de mercado para garantizar la prestación de servicios públicos. En mercados imperfectos y susceptibles a fallas, los agentes económicos pueden adquirir informaciones privilegiadas e intentar capturar los órganos reguladores; lo cual configuraría como una nueva forma de corrupción. A pesar de la consolidación del riesgo de captura en el campo teórico, se resalta la ausencia de investigaciones empíricas que prueben o corroboren la manifestación del fenómeno. En este estudio se desarrollará una investigación empírica aplicada a una agencia reguladora nacional para verificar su riesgo de ser capturada por asimetría de información entre el ente u órgano regulador y los respectivos agentes del mercado regulado. Los resultados demuestran que el riesgo de secuestro por asimetría de la información puede ser analizado a la luz de nueve categorías: esfuerzo, internacionalización, diversificación, selección adversa, señalización, riesgo moral, perfil de la empresa, calidad y transversalidad.

PALABRAS CLAVE: *estado regulador, corrupción, captura regulatoria, asimetría de información, agencias reguladoras.*

INTRODUÇÃO

A regulação vem se consolidando como uma alternativa viável na política econômica contemporânea. Entender como ela é elaborada e implementada – e quem influencia as decisões nesse processo para obter o que, como e quando – tem sido um desafio persistente de longas datas de pesquisas para cientistas políticos, economistas e juristas (Carrigan & Goglianese, 2011). Esse contexto lança novos desafios a serem superados pelo Estado, os quais despertam o interesse dos pesquisadores; dentre eles, está a captura dos órgãos reguladores por agentes do mercado regulado. Ocorre captura quando o regulador se alinha aos interesses daqueles que deveria regular e contra o interesse público, por ação e atuação daqueles. Um dos fatores que geram risco de captura é a assimetria de informação entre o órgão regulador e o mercado regulado. Assim, este estudo se dedica a verificar o risco de captura por assimetria de informação de uma agência reguladora do setor energético por agentes econômicos do respectivo mercado regulado.

Na captura do Estado, agentes privados agem para manipular as decisões das instituições governamentais para que sirvam a seus interesses (Singh, 2019).

Hellman & Kaufmann (2001) afirmam que a

captura do Estado é uma forma de corrupção em grande escala reconhecida como o problema mais pernicioso e difícil de detectar nas economias políticas e nas reformas institucionais e econômicas. E que, além disso, têm sido feitos poucos esforços sistemáticos para distinguir suas causas e consequências.

O risco de captura é real e apresenta-se como uma ameaça à regulação, que tem um importante papel na economia moderna e, sem dúvida, é necessária em algumas circunstâncias para proteger o interesse público. Embora tenha seu papel reconhecido pela teoria, a captura regulatória apresenta desafios para sua operacionalização nas pesquisas contemporâneas: enquanto alguns estudos evidenciam as evidências de captura, sua capacidade de descrever como e em que grau ocorre em configurações peculiares é limitada. Assim, tem-se uma lacuna evidente: o desenvolvimento de estudos sobre captura regulatória que visem a entender melhor como a tentativa de captura se realiza na prática, quais os mecanismos preventivos efetivos para limitar tal comportamento e sob quais circunstâncias essas medidas funcionam bem ou mal (Carpenter & Moss, 2014).

Segundo Ginosar (2014), as pesquisas em andamento sobre regulação concentram-se em teorias de interesses público versus privado e no papel institucional do regulador. E mesmo com a consolidação da captura no campo teórico, a lacuna de estudos empíricos fez surgir questionamentos da chamada *new governance*, com uma linha teórica crítica à regulação tradicional, que propõe um novo modelo de governança nas relações entre reguladores e empresas reguladas, com flexibilização das normas e maior autonomia para tomada de decisão dos agentes regulados. Apesar de se reconhecer a existência de pressão da indústria sobre a regulação, admite-se que tal pressão é capaz de influenciar apenas um conjunto limitado de decisões das agências reguladoras, conforme apontado por Carrigan & Goglianese (2011).

Segundo Portman (2014), nem sempre é claro quando as instituições são capturadas, o que requer estudos de caso para entender o comportamento do fenômeno e ajudar os reguladores na identificação, combate e prevenção da captura. Para Engstrom (2013), analisar a captura é o mesmo que analisar a competência institucional e a capacidade da agência reguladora em cumprir o seu papel, abrindo espaço para discussão sobre vulnerabilidade.

Partindo das premissas de necessidade de regulação do mercado para preservação do interesse público e de que os regulados tentarão capturar o regulador, esta pesquisa se dedica a contribuir para a lacuna evidenciada ao desenvolver uma operacionalização empírica para o risco de captura. Assim, define-se como objetivo: verificar o risco de captura por assimetria de informação de uma agência reguladora brasileira do setor energético por agentes econômicos do respectivo mercado regulado. Para tanto, considera-se a percepção de servidores do regulador em relação ao risco.

O artigo está dividido em seis seções. As duas seções seguintes apresentam uma revisão da literatura que fundamentou este estudo empírico; a quarta descreve as metodologias utilizadas; e a quinta expõe os re-

sultados encontrados e as respectivas análises. A última seção apresenta a conclusão com limitações e recomendações para futuros estudos sobre o tema.

O NOVO ESTADO REGULADOR

A crise financeira de 1929 e a Grande Depressão fizeram surgir questionamentos à economia clássica vigente naquele momento, a qual defendia a ideia de livre mercado. Entretanto, nas décadas de 70 e 80, a corrente clássica volta a ganhar força com o neoliberalismo e em paralelo surge a necessidade de intervenção estatal na economia para garantir o interesse público (Carneiro & Gambi, 2018). Já Palley (2017) e Aguilar & Saviani (2017) entendem que as intervenções do Estado são necessárias em virtude de falhas e imperfeições de mercado.

Na década de 1980, na Europa e nos Estados Unidos, e a partir da década de 1990, no Brasil, percebe-se uma revolução no papel do Estado que culminou na reforma gerencial, também denominada de reforma da gestão pública (Bresser-Pereira, 2017).

Para Fomarazi (2005, p. 44) "a análise das recentes reformas do Estado brasileiro, com a mudança de seu perfil institucional, está relacionada à revolução tecnológica e informacional e à busca de fontes de investimento e capitais externos".

Já segundo Mattos (2006, p. 140), a substituição do Estado planejador desenvolvimentista por um novo Estado regulador estaria vinculada "a disputas entre interpretações do Brasil que tomam como foco de análise a dinâmica política da relação entre Estado e sociedade".

Embora haja a possibilidade de mudanças em prioridades governamentais "dentro dos próprios governos e em governos do mesmo partido" (Brasil & Capella, 2019, p. 1), Sallum & Goulart (2016) mostram que, no Estado brasileiro contemporâneo – vigente desde 1995 –, a diretriz que orientou os governos FHC e Lula foi liberalizante, mas moderada. Durante o governo Dilma, segundo Curado (2017), assistiu-se, no que tange ao papel do Estado, uma continuidade (com alterações marginais) das políticas herdadas do governo anterior. Ribeiro (2018) destaca que na gestão Temer foram ampliadas concessões públicas ao setor privado e prorrogados contratos de concessão. Já o início do governo Bolsonaro se caracteriza pela adoção de uma agenda econômica liberal (Ministério da Economia, 2019).

Diante da liberalização econômica concomitante à implementação de um Estado regulador, surgem então os chamados problemas regulatórios, dentre os quais se destaca o risco de captura por assimetria de informação (Pinto & Pires, 2000).

RISCO DE CAPTURA

No contexto dos complexos comportamentos dos atores na arena de regulação do mercado pelo Estado, Stigler introduziu na economia contemporânea a denominada teoria da captura, que em sua hipótese defende que a regulação pode ser capturada pela indústria, ou seja, ser elaborada e implementada para beneficiá-la (Stigler, 1971). Já os consumidores, segundo Basso & Silva (2000, pp. 80-81), "costumam ser menos atuantes e possuir uma organização menos efetiva, se comparada à dos sindicatos e à das fir-

mas monopolistas. Desse modo, tendem a ter seus interesses relegados em favor dos interesses das empresas".

Segundo Posner (2004), a teoria da captura ou teoria econômica da regulação proposta por Stigler admite a possibilidade de captura por outros grupos de interesse além das empresas reguladas. Bird (2016, p. 69) afirma que "uma das críticas às abordagens econômicas da regulação diz respeito à sua abordagem teórico-formal, que não dá conta de compreender a atuação concreta dos grupos de interesse". Para o autor, "a principal limitação dessa teoria é o pouco espaço reservado às variáveis políticas dentro de sua estrutura analítica" (Bird, 2016, p. 69). Visando a suprir essa lacuna, surge o neoinstitucionalismo, cujo foco principal recai na questão do controle político.

A teoria neoinstitucionalista tem como pressuposto o problema agente/principal (teoria da agência), ou seja, o dilema de informação assimétrica entre o agente e o principal, em decorrência do agente (regulado) ter maior proximidade com a execução da tarefa e consequentemente possuir informações privadas a que o principal (regulador) não tem acesso (Bird, 2016).

Para Carpenter & Moss (2014), a captura regulatória é o resultado ou processo pelo qual a regulação, em lei ou aplicação, é direcionada para longe do interesse público e em prol dos interesses da indústria regulada, pela intenção e ação da própria indústria.

Uma linha influente de pesquisas sustenta que as agências administrativas norte-americanas sofrem de uma série de patologias burocráticas, particularmente em sua susceptibilidade à captura regulatória (Engstrom, 2013). Sendo assim, o risco de captura pode então ser definido como a vulnerabilidade do regulador à captura, ou seja, em que configurações há brechas para atuação daqueles que desejam capturá-lo.

ASSIMETRIA DE INFORMAÇÃO

Para Rabossi (2014) a Nova Economia Institucional (NEI) apresenta-se como emenda e extensão dos princípios que norteiam o modelo econômico neoclássico. E um de seus objetivos é examinar as organizações em seus comportamentos. Entretanto, algumas suposições básicas da lógica neoclássica foram descartadas pelos institucionalistas; dentre elas, o princípio de que as informações entre os agentes do mercado são completas. A NEI questiona essa abordagem e assume que a informação entre os agentes é assimétrica.

Quando uma das partes detém um conhecimento informacional relativo à sua efetiva participação em dada situação, em comparação com outra parte envolvida que não o possui, ocorre o fenômeno "assimetria de informação", conforme assinalado por Bhattacharya & Daouk (2009).

A assimetria de informação entre o agente regulado e o regulador é um desafio a ser enfrentado pelo Estado. Para exercer sua atividade, o regulador necessita de informações relevantes que somente as firmas detêm; no entanto, nem sempre os regulados têm interesse em fornecer essas informações, o que poderia levar à captura do regulador. As informações detalhadas das atividades e dos custos para execução dos serviços são de conhecimento do regulado

e as decisões que o regulador toma subordinam-se às informações repassadas pelas firmas. O regulador, porém, não possui instrumentos formais para mensurar a intensidade do esforço despendido pelo regulado para cumprir determinada tarefa (Pinto & Pires, 2000).

Gershkov & Perry (2012) ressaltam que o esforço do regulado é sua informação privada e inobservável pelo regulador, pois envolve a complexidade de determinada tarefa e o nível de dificuldade do agente regulado, que é uma variável aleatória independente. Já Eisenhardt (1989) afirma que o principal não possui meios para monitorar precisamente o agente, levando-o a não se esforçar para executar o que foi acordado.

A internacionalização e diversificação das firmas tornam o processo regulatório mais complexo, dificultando a tarefa regulatória e onerando a busca de informações (Pinto & Pires, 1999).

Geralmente a presença de informação assimétrica envolve dois tipos de problemas: seleção adversa e *moral hazard* (risco moral). Quando o principal não consegue observar o tipo do agente antes que a transação ocorra, surge a seleção adversa, ou seja, diz respeito à vantagem do agente na tomada de decisão, uma vez que este possui informações privadas que podem afetar de modo adverso o principal (Mas-Colell, Whinston & Green, 1995).

Já formalizada a transação, pode surgir o risco moral, que diz respeito à dificuldade do principal em detectar comportamentos oportunistas ou egoístas por parte do agente em decorrência da disparidade de informações (Holmstrom, 1979).

De acordo com Rabossi (2014), à véspera da formalização da relação, devido a problemas de informação assimétrica, o principal avalia o bom e o mau agente como iguais, configurando seleção adversa. Por outro lado, uma vez que a relação é estabelecida, o agente pode desempenhar sua função abaixo de seu potencial, dados os altos custos de monitoramento e/ou conflito de interesses com o principal, o que geraria risco moral.

Com efeito oposto aos verificados nas situações de risco moral e seleção adversa, outra possibilidade dentro do ambiente assimétrico de informações no mercado é o que Spence (2002) denomina "sinalização". Seria, portanto, o caso do agente fornecer ou facilitar voluntariamente o acesso do principal à informações privilegiadas. Solalinde e Pizzutti (2014, p. 264) ressaltam que "pesquisadores na área de gestão têm aplicado a teoria da sinalização para explicar a influência da assimetria de informação em uma ampla gama de contextos".

Tendo a teoria da agência por base neste estudo, entende-se que a assimetria de informação corresponda a qualquer forma de manipulação de informações do regulado para o regulador na tentativa de capturá-lo.
Alguns estudos apresentam modelos econômicos formais ilustrando a assimetria de informação como forma de captura regulatória: Laffont & Tirole (1993), Boyer & Porrini (2004), Dal Dó (2006) & Gershkov e Perry (2012). Entretanto, a literatura ainda carece de pesquisas empíricas que analisem essas evidências na prática (Carpenter & Moss, 2014).

METODOLOGIA

Desenvolve-se pesquisa de natureza qualitativa quanto à sua abordagem, por buscar identificar variedade de percepções sobre um objeto (Flick, 2004) com uso da técnica do estudo de caso, que é utilizado como estratégia de pesquisa por se tratar de uma investigação empírica que pesquisa fenômenos dentro de seu contexto real e que permite descrever e interpretar a complexidade de um caso concreto (Martins & Theóphilo, 2007).

Trata-se de pesquisa descritivo-exploratória, uma vez que tem como objetivo "proporcionar maior familiaridade com o problema com vista a torná-lo mais explícito" (Gil, 2002, p. 41), e que possui a intenção de aprofundar a descrição e compreensão de determinado fenômeno (Martins & Theóphilo, 2007).

A pesquisa empírica é aplicada à Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), a autarquia especial federal, vinculada ao Ministério de Minas e Energia, responsável pela regulação das atividades que integram as indústrias do petróleo, gás natural e dos biocombustíveis no Brasil, com foco na garantia do abastecimento de combustíveis e na defesa dos interesses dos consumidores (recuperado de http://www.anp.gov.br/institucional,).

Para o presente estudo, delimitaram-se as áreas que possuem atividades que exigem interação direta com os agentes regulados, das cadeias de *upstream* (exploração e produção de petróleo e gás natural), *midstream* (refino de petróleo, processamento de gás natural, produção de biodiesel, transporte e armazenamento de petróleo, seus derivados e gás natural) e *downstream* (distribuição, revenda e monitoramento da qualidade).

Para a coleta de evidências, foi utilizada a técnica de entrevista em profundidade seguindo um roteiro semiestruturado elaborado com base no quadro teórico sumarizado no Quadro 1.

Optou-se por definição prévia de categorias de análise *a priori* (Flick, 2004) com base no referencial teórico e por utilização de um roteiro de entrevistas semiestruturado, assegurando a confiabilidade nesta pesquisa empírica qualitativa.

Para a seleção dos entrevistados, o primeiro contato foi realizado pessoalmente com a assessoria da diretoria da ANP. Sequencialmente, a seleção dos participantes buscou especialistas no assunto com aplicação da técnica de bola de neve (Godoi & Matos, 2006). No total, foram entrevistados oito servidores especialistas em regulação do quadro efetivo da ANP (denominados, por ex, com $1 \leq x \geq 8$). Todos os especialistas estavam, à época da coleta, lotados naquelas áreas já especificadas nesta seção, dentre os quais, 75% ocupam ou já ocuparam cargos de gestão ou assessoramento. O tempo de experiência dos entrevistados naquelas atividades na ANP varia de 7 a 11 anos, com média de 9 anos. Dessa forma, apesar de não corresponder estatisticamente à população, entende-se que a escolha desse grupo é capaz de representar a relevância do fenômeno que se pretende estudar (Flick, 2004). A duração média das entrevistas foi de 22 minutos e todas foram gravadas e transcritas. Em seguida, os relatos foram agrupados em seis categorias, conforme Quadro 1.

Para análise consistente e sistemática das evidências, optou-se pela técnica categorização temática (Flick, 2004). Dessa forma, feitas a construção do referencial teórico e a estrutura de análise por categorias temáticas definidas a priori, seguiu-se para a exploração do material, que inicialmente envolveu a coleta e o tratamento de dados e posteriormente a análise e a discussão dos resultados à luz do referencial teórico.

Na análise de conteúdo, segundo Flick (2004), os modelos teóricos são utilizados para a construção das categorias de análise. Dessa forma, foram identificadas as categorias correspondentes ao referencial teórico, as quais são apresentadas no Quadro 1.

Quadro 1. Categorias de análise *a priori*

Construto	Categorias	Definição
Assimetria de informação	Esforço	Intensidade do empenho do agente na execução de determinada tarefa (Gershkov & Perry, 2012).
	Diversificação	Atuação da firma em diversos negócios ou setores (Pinto & Pires, 1999).
	Internacionalização	Atuação da firma em mais de um país (Pinto & Pires, 1999).
	Seleção adversa	Comportamentos oportunistas por parte dos agentes antes da formalização da relação (Rabossi, 2014).
	Risco moral	Comportamentos oportunistas por parte dos agentes após a formalização da relação (Rabossi, 2014).
	Sinalização	Facilitação ou fornecimento voluntário de informações do agente para o principal (Spence, 2002).

RESULTADOS

As análises são apresentadas conforme a ordem de aparição das categorias. Assim, para a primeira categoria de análise -- esforço --, três (37,5%) entrevistados – E1, E3 e E6 – afirmaram enfaticamente que os agentes regulados se esforçam para cumprir as normas ou os contratos firmados com a ANP. Dois (25%) afirmaram com expressões "como um todo eu diria que sim" [E2] e "eu acredito que sim" [E4]. Outro (12,5%) disse que "a maioria se esforça" [E5].

Nesse grupo, todos relataram que esse esforço é em decorrência das fiscalizações e multas: "Essa força coercitiva, ela é muito importante, no sentido de que se a agência não aplicar, ele perde a vontade de cumprir ... então como existe a fiscalização ... o agente regulado se sente fiscalizado e obrigado a cumprir" [E3]. Um deles acrescentou a preocupação com a imagem da empresa: "Empresas que possuem uma marca consolidada tendem a se preocupar mais com a imagem da empresa, por isso tendem a seguir mais as recomendações e não só responder a multa" [E2]. Outro ressaltou que "a dureza das penalidades, não necessariamente a multa pecuniária. É mais a aplica-

ção recente da regulação da ANP que traz uma pena de suspensão temporária e até revogação ... e ela tá sendo aplicada. Então a gente vê que muitos agentes econômicos grandes, com muito poder econômico, hoje não têm muita preocupação com pagamento de multa, mas têm muita preocupação de sofrer esse tipo de pena" [E4].

Essas falas revelam que, embora esses seis entrevistados tenham a percepção de *esforço* [grifo nosso] por parte dos agentes, todos relataram que esse *esforço* [grifo nosso] é em decorrência das medidas coercitivas que a ANP pode adotar em caso de não cumprimento das normas ou do contrato. Entretanto, não foi citado nenhum mecanismo para mensurar o esforço produzido (intensidade do empenho), ou seja, o fato de o agente regulado cumprir a norma ou o contrato, por receio de multa ou outra penalidade, não necessariamente significa que ele se esforçou muito para executar determinada tarefa. Dessa forma, por não ser citado nenhum mecanismo utilizado para mensuração do esforço despendido pelo regulado, esse resultado reforça a premissa exposta por Gershkov & Perry (2012), Eisenhardt (1989) Pinto & Pires (2000).

Um entrevistado (12,5%) afirmou acreditar "que eles se esforçam quando eles não têm uma perda econômica considerável ... quando essas sanções não são capazes de inibir esse comportamento; se eles cumprirem eles vão perder mais dinheiro do que se eles não cumprirem ... então eles não se esforçam" [E7]. Essa constatação está alinhada às afirmações de Pinto & Pires (2000) e de Gershkov & Perry (2012).

Outro entrevistado (12,5%) ressaltou que "Depende muito do agente objeto da regulação. Via de regra, os agentes menores têm muito interesse em conhecer e cumprir o marco regulatório, enquanto agentes de maior porte desafiam a regulação ... o motivo principal [do desafio] seja a força/poder que detêm junto ao governo ou à sociedade, em função de sua importância. Por exemplo, já tivermos reuniões em que o agente diz o seguinte: "Se a ANP estabelecer esse tipo de exigência ela será responsável por interromper o abastecimento de combustível do país. É isso que a ANP quer? Ser culpada pela interrupção do abastecimento do país?"" [E8].

A situação relatada, além de configurar captura por ameaça (Dal Bó & Di Tella, 2003), poderia levar ao problema de moral hazard ou seleção adversa, conforme demonstrado por Gershkov & Perry (2012), uma vez que o regulado detém informações privilegiadas e sabe exatamente qual seria o esforço que deveria fazer para cumprir tal exigência, enquanto a agência pode não conseguir medir o esforço e, portanto, poderia ceder aos interesses do regulado.

Quanto à "diversificação", mostrada no Quadro 2, verifica-se que, nas áreas em que é pouco intensa (promoção de licitações e fiscalização do abastecimento), as percepções dos entrevistados são distintas. Assim como nas áreas onde não há diversificação (segurança operacional e monitoramento da qualidade).

Quadro 2. Áreas em que a diversificação dos agentes regulados é baixa/inexistente

Área de atuação	Cadeia	Há diversificação das atividades das firmas (atuação em mais de um setor econômico)?	Diversificação gera maior dificuldade em conseguir informações?
Promoção de licitações	*Upstream*	”Pelo perfil da área ... eu diria que 80% das empresas que a SPL lida são exclusivamente da exploração e produção do petróleo.” [E2]	“Não noto uma diferença no sentido da diversificação influir na rapidez ou na quantidade de informações que elas prestam pra gente.” [E2]
Segurança operacional	*Upstream*	“Eu acho que não experimentei trabalhar com nenhuma empresa que tivesse uma atividade paralela.” [E3]	“Seria indiferente.” [E3]
Fiscalização do abastecimento	*Downstream*	“Não há muita diversificação.” [E4]	“Sim.” [E4]
Monitoramento da qualidade	*Downstream*	“Não há diversificação.” [E5]	“Eu acho que sim.” [E5]

Já nas áreas de exploração e produção e desenvolvimento e produção e na cadeia midstream, em que a diversificação das firmas é comum/alta, como mostrado no Quadro 3, a percepção dos especialistas é de que essa característica não dificulta o acesso às informações.

Quadro 3. Áreas em que a diversificação dos agentes regulados é comum/alta

Área de atuação	Cadeia	Há diversificação das atividades das firmas (atuação em mais de um setor econômico)?	Diversificação gera maior dificuldade em conseguir informações?
Exploração e produção	*Upstream*	"Normalmente tem essa diversificação, com a experiência de algumas empresas estrangeiras, você vê o caso da Shell ... que é um exemplo evidente ... ela tem exploração aqui no Brasil e também atua no downstream, atua *às* vezes na parte de energia". [E1]	"Por ser diversificada, não ... não de obter informações." [E1]
Comercialização e movimentação	*Midstream*	"Existe." [E6] "A ANP regula uma gama grande e heterogênea de agentes nas mais distintas atividades das diferentes indústrias reguladas pela Agência." [E8]	"Não é que dificulta, mas são empresas que são maiores, então eles ... eles estão muito verticalizados ... tem que haver as vezes uma segregação de suas atividades" [E6] "Imagino que o fato de a ANP regular diferentes firmas em distintas atividades não tenha qualquer influência sobre o grau de dificuldade de conseguir informações ... Não consigo fazer uma correlação entre a diversidade dos agentes e o grau de dificuldade em conseguir informações." [E8]
Desenvolvimento e produção	*Upstream*	"É comum termos empresas que atuam em outros setores." [E7]	"Eu não acho que isso dificulta também o acesso à informação dessas empresas não." [E7]

Dessa forma, a percepção de apenas dois entrevistados – E4 e E5 – (25%), converge para a afirmação de que o processo de diversificação das atividades das firmas dificulta o procedimento de conseguir informações, conforme Pinto & Silveira (1999).

Posto isto, a comparação dos depoimentos dos oito especialistas das diferentes áreas leva a resultados nitidamente divergentes. Por consequência, a diversificação das firmas mostrou ser fator de risco de captura apenas na área de fiscalização do abastecimento, em que a diversificação das firmas não é comum, logo o risco pode ser considerado moderado.

Quanto à "internacionalização", constata-se, pelos relatos dos entrevistados, que o comportamento estratégico das empresas reg-

uladas depende do segmento de atuação daquela organização: "a ANP regula uma série de agentes bastante heterogêneos. Regula-se desde companhias multinacionais produtoras de petróleo (como a Chevron), a revendedores locais de GLP, passando por refinarias, postos revendedores, transportadoras de gás natural, produtores de biodiesel, empresas de logística de oleodutos, TRRs, ..." [E8].

Segundo todos os entrevistados (100%), a estratégia de internacionalização do regulado não é um fator que dificulta o levantamento de informações. "Se a estratégia de uma empresa estrangeira ... as atividades serem juntas com a matriz dela no exterior, independente disso, ela cumpre e dá as informações normalmente como se fosse uma empresa nacional" [E1]. "No caso da SPL, a maior parte das empresas, eu diria que a maior parte delas é internacionalizada, mas tem exemplos de empresas, é, que são exclusivamente nacionais ... Acho que ambos os casos a gente nunca experimentou dificuldade de conseguir informação" [E2]. "Independente de ser nacional ou internacional" [E3]. "Não vejo diferença" [E5]. "Temos esses grupos internacionais, são grupos que normalmente não têm problemas em cumprir os regulamentos com relação às informações. Não temos esse tipo de dificuldade" [E6]. "A grande maioria [das internacionais] tem subsidiárias brasileiras de médio/grande porte, então se consegue ter as informações" [E7].

Um dos entrevistados ressaltou que, independentemente da estratégia da empresa, o regulado fará o máximo possível para não enviar a informação clara, de forma a confundir o regulador: "... independentemente do agente regulado, um dos principais problemas regulatórios é a assimetria de informação entre o regulador e o regulado ... em minha experiência pessoal, verifico que há diferenças entre empresas, mas no geral é muito difícil conseguir informações junto aos regulados" [E8]. Esses elementos contradizem a afirmação feita por Pinto & Silveira (1999). Sendo assim, o fato de a empresa ser internacionalizada não representou um fator de risco de captura no contexto estudado.

No que diz respeito à "seleção adversa", os entrevistados das áreas do *downstream* citaram instrumentos para levantar informações com agentes regulados: a pesquisa de preços dos combustíveis e o programa de monitoramento, conforme Quadro 4. A adoção desses mecanismos contribui para evitar a seleção adversa, pois permite ao regulador conhecer as firmas que operam no mercado. Nessa cadeia, a relação da ANP com as firmas é predominantemente via atos normativos e autorização.

Quadro 4. Instrumentos utilizados para levantar informações no *downstream*

Área de atuação	Instrumentos citados
Fiscalização do abastecimento	"No downstream eu vejo que acontece com as pesquisas de preços dos combustíveis ... a questão de análise de combustíveis..." [E3]
Monitoramento da qualidade	"A gente tem um programa de monitoramento, que a gente coleta as amostras e avalia se aquela amostra coletada, é claro que é por amostragem né? [E5]

As áreas do *midstream*, em que normalmente a relação com as firmas é estabelecida por ato autorizativo, mostraram-se suscetíveis à captura por seleção adversa, pois não foram citados meios para levantamento de informações com as empresas além daquelas em que já haja obrigatoriedade por ato normativo: "Nós não temos assim, pesquisas, é ... de mercado ... normalmente as empresas são um pouco reativas em fornecer informações comerciais delas ... as informações delas, comerciais, são muito valiosas, então elas não vão disponibilizar pra você ter acesso a essas informações, porque aquilo ali, digamos, é o diferencial delas. Elas normalmente, elas sempre submetem aquilo que a gente ... regulou" [E6].

Quadro 5. Instrumentos utilizados para levantar informações no *upstream*

Área de atuação	Instrumentos citados
Exploração e produção	".. *às* vezes, a agência levanta algumas informações … um exemplo claro, *às* vezes a empresa tá querendo fazer um farm in ou um farm out aqui na agência, e ela quer vender, por exemplo, ela foi fazer um form out ... pra empresa que ela tá vendendo os ativos dela e que essa empresa vai assumir … vamos supor que ela vai assumir cem por cento daquelas atividades que a empresa anterior tinha firmado, as vezes a gente busca informações para saber como era essa empresa, mesmo antes dela assinar um contrato com a agência. Então, pode eventualmente ter isso. Mas o que não tem é uma determinada cobrança ... são casos esporádicos." [E1]
Promoção de licitações	"Se for numa licitação, a empresa, ao se inscrever na licitação, o edital determina que ela é obrigada ... a apresentar um rol de documentos … No *âmbito* das sessões de direito ... são dois instrumentos, o próprio contrato de concessão e … o cat*á*logo de GLP traz um rol de documentos que a empresa tem que apresentar, dentre eles ... o Manual de Procedimento de Sessão Direito … só que … ele não é um normativo … mas ele é eficaz." [E2] ".. depois de assinado o contrato, aí o que a gente mais auxilia as áreas a observarem, é uma cláusula que diz que a empresa se obriga ao longo de toda vida do contrato a manter as condições de habilitação ... então, de vez em quando, as outras áreas pedem pra gente averiguar se essa cláusula tá sendo cumprida ... assim, eu posso tá sendo injusta, não me parece que seja sistemático ... que tenha um critério ... eu acho que as outras áreas, no processo de fiscalização do contrato, se deparam com alguns fatos que levam a crer que houve violação daquela cláusula, eles pedem pra gente avaliar." [E2]
Segurança operacional	"A ANP consegue enviar um ofício ou fazer um workshop, é ... inclusive tem empresas que são subcontratadas né? que não contratam diretamente com a ANP mas que tem um contrato com um concessionário". [E3]
Desenvolvimento e produção	"Não ... agora, o quê que acontece, as informações da ... empresa ... atos constitutivos, né? de cada uma dessas empresas, se há alguma alteração, a ANP precisa tomar conhecimento. Por que? Toda empresa pra exercer atividade de exploração e produção, no Brasil, ela precisa receber uma outorga, através de um contrato de concessão ou de um contrato de partilha de produção, mas para isso ela precisa se qualificar perante a ANP, então, ela passa por esse processo. Sempre que há alguma alteração né? nos dados dessa empresa, se ela já é concessionária da ANP, se ela já é contatada, então ela precisa atualizar esses dados, sob pena de ser instaurado um processo sancionatório contra ela." [E7]

No *upstream*, conforme Quadro 5, o entrevistado E1 relatou que esporadicamente a ANP levanta informações com as empresas que desejam fazer *farm in* na agência, mesmo sem contrato firmado. Procedimentos como esses evitam a seleção adversa, entretanto, segundo o entrevistado, é uma situação eventual, de casos esporádicos.

O entrevistado E3 levantou a questão da subcontratação, o que pode vir a se tornar um problema de seleção adversa, pois a agência pode não conhecer previamente o subcontratado.

Constata-se pela fala de E7 que há uma obrigatoriedade do concessionário informar à ANP qualquer alteração no ato constitutivo da empresa, sob pena de multa. Entretanto, pela fala de E2, verifica-se que o monitoramento após o contrato firmado, além de não parecer "sistemático", é *a posteriori*; além disso, constata-se também uma fragilidade em relação ao Manual de Procedimento de Sessão de Direito, que, embora considerado eficaz, não é ato normativo. Esses depoimentos revelam não haver, nessas configurações, um instrumento consistente de monitoramento *a priori*; além disso, a multa pode não ser suficiente para inibir certos comportamentos por parte dos agentes regulados, conforme falas de E7 descritas ao longo das análises expostas nesta seção nas categorias esforço e risco moral.

Diante disso, o *upstream*, em que a relação da ANP com as empresas é contratual, mostrou-se sensível à captura por seleção adversa, conforme definição de Mas-Colell, Whinston & Green (1995) e Rabossi (2014), sobretudo pela questão de alteração de atos constitutivos das firmas após assinatura do contrato de concessão ou de cessão de direitos. Neste mesmo contexto, Loss & Blatter (2016), na pesquisa "*Gun jumping risks in the Brazilian upstream oil and gas industry"*, destacaram condutas, no contexto dos contratos de cessão referentes às participações em ativos de exploração e produção de petróleo e gás (*farm-in* ou *farm-out*), que geraria a consumação prematura das transações antes da análise e decisão das autoridades governamentais (Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), ANP e Ministério Público) –, infração conhecida como *gun jumping.* Os autores ressaltam que identificar tais condutas não é tarefa fácil.

Quanto à "sinalização", dois entrevistados (25%) negaram enfaticamente que as empresas do mercado fornecem informações voluntariamente para a ANP. Um (12,5%) utilizou o termo "não ... que eu me lembre não" [E5]. Outro (12,5%) afirmou que "no geral não, não vou falar que não exista, mas no geral não é o que ocorre" [E1]. Outros dois (25%) afirmaram utilizando-se das expressões "é muito raro … ela pode, mas ela não faz" [E2] e "acredito que se motivadas, sim ... se motivadas pela ANP, sim" [E3]. Um entrevistado (12,5%) disse não saber responder à pergunta. Já outro (12,5%) disse "não, não, a não ser quando é, a não ser quando ela faz, essas empresas assim fazem seu marketing né? Em termos de um relatório anual, algumas, mas normalmente não, normalmente elas fornecem aquilo que a gente pede sabe? Elas num, a mais é muito difícil" [E6].

No contexto estudado, verifica-se que normalmente as firmas tendem a não sinalizar informações para o regulador, o que con-

tribuiria para redução da assimetria de informação, conforme apontado por Spence (2002). Essa constatação corrobora os dizeres de Solalinde & Pizzutti (2014), de que a assimetria de informações é mais comum no setor de serviços, apesar de alguns estudos sobre uso da sinalização *como ferramenta de marketing.*

Entretanto, na fala de um dos entrevistados ficou bem evidenciado como esse mecanismo é utilizado oportunamente pelo agente regulado, mas que também pode ser utilizado pelo regulador a seu favor: "As empresas de grande porte, é bastante claro isso né? Elas trabalham em muitos países ... ela tenta manobrar a regulação do país mais fraco, do país mais novo no assunto, ela diz assim ah, mas lá nos Estados Unidos eu posso fazer isso, porque que em Angola, no Brasil eu não posso? Então o que os reguladores de segurança operacional fizeram? Criaram um fórum de reguladores internacionais para se ajudar. Por que? Como a empresa é internacional, ela tem filiais, e ela, até os concorrentes mesmo trocam informações entre si, quando isso é interessante para eles, o regulador de sua parte também pode fazê-lo e faz ... existe então a contrainteligência, vamos chamar assim, o regulador faz a mesma coisa que o regulado faz, se eles, da parte deles, trocam informações, a gente também troca" [E3].

Em relação ao "risco moral", conforme mostrado no Quadro 6, todos os entrevistados citaram pelo menos um instrumento utilizado pela ANP para identificar comportamentos oportunistas por parte dos agentes regulados.

Destaque-se que cinco entrevistados (62,5%) ressaltaram a necessidade de melhoria dos instrumentos. Nesses casos, pode-se considerar um risco de captura moderado, devido à necessidade de aperfeiçoamento dos instrumentos.

Um entrevistado (12,5%) – segurança operacional – não manifestou sua satisfação ou não com o instrumento, o que impossibilita a análise.

Quadro 6. Instrumentos citados para identificar comportamentos oportunistas

Instrumentos	Área de atuação	Satisfação em relação ao instrumento
Sistema de gerenciamento em exploração e em produção	Exploração e produção	"Ele é completo, tem suas deficiências ... num tamos muito satisfeito … teêm algumas ferramentas que a gente tem utilizado que precisam de atualização ... tá um pouco em defasagem… mas são abrangentes." [E1]
Sistema da Licitação – SAOF	Promoção de licitações	"Poderia ser aperfeiçoado? Eu acho que sempre pode … os sistemas da casa ... eu acho que eles poderiam ser mais integrados … e eu acho que esse nosso sistema integrado ... conseguir se comunicar melhor com os outros sistemas do governo federal." [E2]
Sistema de Informação	Segurança operacional	
Normas e técnica de fiscalização em dupla.	Fiscalização do abastecimento	"Eu vejo que estamos em um processo de melhoramento ... se hoje elas estão consistentes? Não, porém estão num processo." [E4]
Programa de monitoramento	Monitoramento da qualidade	"Ele é abrangente ... mas ele ... tanto que se tá sendo discutido melhoria .... mas … é fantástico." [E5]
Denúncias via CRC. Fiscalização. Centro de monitoramento.	Comercialização e movimentação	"Na parte de gás natural, nós estamos em fase de aprimoramento. Na parte de líquidos, eles precisam ainda ser aprimorados." [E6]
Observação do plano de negócios da companhia. Cruzamento de informações declaratórias.	Comercialização e movimentação	"Absolutamente, não. A ANP, pelo menos na UORG na qual trabalho, não dispõe de sistemas consistentes, para recebimento e checagem básica de informações prestadas pelos agentes … Além disso, a instituição não possui um sistema de cadastro único e de informações atualizadas dos agentes regulados." [E8]
Fiscalização com base em normas e contratos.	Desenvolvimento e produção	"A nossa lei, ela precisa de algumas atualizações, porque é ... a lei de penalidade que é utilizada na ANP, ela foi feita para o *downstream*, mas ela é aplicada no *upstream* ... para ser aplicada ela exige uma certa interpretação. E os valores ... muitas vezes eles não são suficientes para inibir um comportamento, porque eles são muito baixos. Então esses valores precisariam de ser atualizados e essa lei precisa ser renovada. Outra coisa ... a nossa capacidade de fiscalização ela é muito limitada ... realmente é insuficiente." [E7]

O entrevistado da área de desenvolvimento e produção (fiscalização com base nas normas e contratos) afirmou que o instrumento "realmente é insuficiente" e um dos entrevistados da área de comercialização e movimentação (observação do plano de negócios da companhia e cruzamento de informações declaratórias) relatou estar "absolutamente" não satisfeito com os instrumentos. Nestes dois últimos (25%), identificamos acentuadamente o problema de risco moral, conforme apontado por Holmstrom (1979) e Rabossi (2014).

CONCLUSÃO

Este estudo se dedicou a verificar o risco de captura por assimetria de informação da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis por respectivos agentes do mercado regulado.

Além das categorias já analisadas, três categorias emergentes, denominadas porte da empresa, qualidade e transversalidade, surgiram na pesquisa *a posteriori* como risco de captura por assimetria de informação. Mesmo sem serem questionados especificamente sobre esses assuntos, 50% afirmaram que é mais difícil levantar informações com empresas de pequeno porte e 37,5% disseram que empresas de grande porte tendem a desenvolver estratégias mais complexas para capturar a agência. Outros dois entrevistados (25%) ressaltaram a questão da "qualidade" da informação fornecida pelo agente regulado. Outro entrevistado (12,5%) relatou a transversalidade, que seria a atuação de empresas em mais de uma das cadeias, mas somente no setor: "Vou te dar um exemplo, Petrobrás. A Petrobrás, ela atua no *upstream*, na parte de exploração e produção, ela atua com refino, ela atua ... na parte de transporte ... como também atua no ramo de distribuição" [E6]. Assim, entende-se que seis categorias definidas *a priori* foram confirmadas em suas manifestações empíricas no estudo, enquanto se registra três categorias emergentes *a posteriori.* Os resultados demonstram, portanto, que o risco de captura por assimetria informacional pode ser analisado à luz de nove categorias: esforço, diversificação, internacionalização, seleção adversa, risco moral, sinalização, porte da empresa, qualidade e transversalidade.

Como resultados de destaque do estudo, citamos a abordagem assumida nesta pesquisa, que investigou a manifestação empírica do fenômeno, abrindo caminho para o desenvolvimento de novos estudos empíricos e fundamentados nas realidades práticas de regulação, buscando identificar, compreender e analisar outras formas de captura regulatória e mecanismos de proteção. Entre as limitações do presente estudo, destaca-se a extensibilidade de resultados a cenários organizacionais distintos, tendo em vista basear-se em estudo de caso único. Como recomendações para estudos futuros, sugere-se avaliar se existem fatores institucionais, sociais e/ou culturais que aumentam ou atenuam o risco de captura. Sequencialmente, diagnósticos comparativos podem ser realizados a partir do desenvolvimento de pesquisas similares em outros órgãos reguladores.

REFERÊNCIAS

Aguilar, H. A., Fº., & Saviani, H., Fº. (2017). Evolução da macroeconomia moderna entre perspectivas: Em busca de uma sistematização. *Revista de Economia Contemporânea*,

21(2), 1-27. doi:10.1590/198055272121.

Basso, L. F. C., & Silva, M. R. (2000). Reflexões sobre a regulamentação. *RAC - Revista de Administração Contemporânea*, 4(2), 67-85. doi:10.1590/S1415-65552000000200005.

Bhattacharya, U., & Daouk, H. (2009). When no law is better than a good law. *Review of Finance,* 13(4), 577-627. doi:10.1093/rof/rfp011.

Bird, M. F. (2016). O lobby na regulação da publicidade de alimentos da Agência Nacional de Vigilância Sanitária. *Revista de Sociologia e Política*, 24(57), 67-91. doi:10.1590/1678-987316245706.

Boyer, M., & Porrini, D. (2004). Modelling the choice between regulation and liability in terms of social welfare. *The Canadian Journal of Economics*, 37(3), 590-612. Recuperado de https://www.jstor.org/stable/3696007. Acessado em 01 Jun. 2019.

Brasil, F. G., & Capella, A. C. N. (2019). Agenda governamental brasileira: Uma análise da capacidade e diversidade nas prioridades em políticas públicas no período de 2003 a 2014. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, 24(78), 1-22. doi: 10.12660/cgpc.v24n78.76950.

Bresser-Pereira, L. C. (2017). Reforma gerencial e legitimação do estado social. *RAP – Revista de Administração Pública*, 51(1), 147-156. doi:10.1590/0034-7612166376.

Carneiro, A. P., & Gambi, T. F. (2018). Neoliberalismo, desigualdade e democracia: Discussão fundamentada nos conselhos econômicos e sociais. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, 23(74), 69-88. doi:10.12660/cgpc.v23n74.68697.

Carpenter, D., & Moss, D. A. (2014). *Preventing regulatory capture: Special interest influence and how limit it.* New York: Cambridge University Press. doi:10.1017/CBO9781139565875.

Carrigan, C., & Coglianese, C. (2011). The politics of regulation: From new institutionalism to new governance. *Annual Review of Political Science*, 14, 107–29. doi:10.1146/annurev.polisci.032408.171344.

Curado, M. (2017). Porque o governo Dilma não pode ser classificado como novo-desenvolvimentista? *Revista de Economia Política*, 37(1), 130-146. doi:10.1590/0101-31572016v37n01a07.

Dal Bó, E. (2006). Regulatory capture: A review. *Oxford Review of Economic Policy*, 22 (2), 203-225. doi:10.1093/oxrep/grj013.

Dal Bó, E., & Di Tella, R., (2003). Capture by threat. *Journal of Political Economy,* 111 (5), 1123–1154. doi:10.1086/376951.

Eisenhardt, K. M. (1989). Agency Theory: An Assessment and Review. *Academy of Management Review*, 14(1), 57-74. doi:10.2307/258191.

Engstrom, D. F. (2013). Agencies as litigations Gatekeepers. *The Yale Law Journal*, 123(3), 530-861. Recuperado de https://www.yalelawjournal.org/article/agencies-as-litigation-gatekeepers. Acessado em 10 Jun. 2019.

Flick. U. (2004). *Uma introdução à pesquisa qualitativa* (2ª ed.). Porto Alegre: Bookman.

Fomarazi, F. K. (2005). Reforma do Estado, regulação e incentivo ao cinema no Brasil: O caso da Ancine e Ancinav. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, 10(46), 39-62. doi:10.12660/cgpc.v10n46.44038.

Gershkov, A., & Perry, M. (2012). Dynamic contracts with moral hazard and adverse selection. *The Review of Economics Studies*, 79(1), 268-306. doi:10.1093/restud/rdr026.

Gil, A. C. (2002). *Como elaborar projetos de pesquisa.* São Paulo: Atlas.

Ginosar, A. (2014). Public-interest institutionalism: A positive perispective on regulation. *Administration & Society*, 46(3), 301-317. doi:10.1177/0095399712453926.

Godoi, C. K., & Mattos, P. L. C. L. de. (2006). Entrevista qualitativa: Instrumento de pesquisa e evento dialógico. In C. K. Godoi, R. Bandeira-de-Melo, & A. B. da Silva, *Pesquisa Qualitativa em estudos organizacionais: Paradigmas, estratégias e métodos* (pp. 301-323). São Paulo: Saraiva.

Hellman, J., & Kaufmann, D. (2001). La captura del Estado en las economías en transición. *Finanzas & Desarrollo: Publicación trimestral del Fondo Monetario Internacional,* 38(3), 31-35. Recuperado de https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/spa/2001/09/pdf/hellman.pdf. Acessado em 03 Jun. 2019.

Holmstrom, B. (1979). Moral hazard and observability. *The Bell Journal of Economics*, 10(1), 74-91. doi:10.2307/3003320.

Laffont, J. J., & Tirole, J. (1993). *A theory of incentives in procurement and regulation.* Cambridge: MIT Press.

Loss, G. R., & Blatter, S. (2016). Gun jumping risks in the Brazilian upstream oil and gas industry. *Journal of World Energy Law & Business*, 9(6), 446–457. doi:10.1093/jwelb/jww029.

Martins, G. A., & Theóphilo, C. R. (2007). *Metodologia de investigação científica para ciências sociais aplicadas.* São Paulo: Atlas.

Mas-Colell, A., Whinston, M. D., & Green, J. R. (1995). *Microeconomic Theory.* New York: Oxford University Press.

Mattos, P. T. L. (2006). A formação do estado regulador. *Novos Estudos – CEBRAP*, (76), 139-156. doi:10.1590/S0101-33002006000300007.

Ministério da Economia. (2019). *Governo já arrecadou US$ 12,1 bilhões em 120 dias, diz Salim Mattar.* Recuperado de http://www.economia.gov.br/noticias/2019/04/governo-ja-arrecadou-us-12-1-bilhoes-em-120-dias-diz-salim-mattar. Acessado em 08 Jun. 2019.

Pinto, H. Q., Jr., & Pires, M. C. P. (1999). Comportamentos estratégicos e assimetria de informação: problemas para o exercício da regulação. *Revista Brasileira de Energia*, 7(2), 89-101. Recuperado de https://sbpe.org.br/index.php/rbe/article/view/132/115. Acessado em 06 Jun. 2019.

Pinto, H. Q., Jr., & Pires, M. C. P. (2000). *Assimetria de informações e problemas regulatórios. Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis - ANP*. Recuperado de http://www.anp.gov.br/images/central-de-conteudo/notas-estudos-tecnicos/

notas-tecnicas/nota-tecnica-9-2000.pdf. Acessado em 25 Mai. 2019.

Palley, T. (2017). The general theory at 80: Reflections on the history and enduring relevance of Keynes' economics. *Investigación Económica*, (76), 87-101. doi:10.1016/j.inveco.2017.12.003.

Portman, E. M. (2014). Regulatory capture by default: offshore exploratory drilling for oil and gas. *Energy Policy*, (65), 37-47. doi:10.1016/j.enpol.2013.10.010.

Posner, R. A. (2004). Teorias da Regulação Econômica. In: MATTOS, P. (Org.). *Regulação Econômica e Democracia*. São Paulo: 34.

Rabossi, M. (2014). Los costos de agencia en instituciones universitarias: El establecimiento de un marco analítico para su evaluación. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, v. 22, n. 102. doi:10.14507/epaa.v22.1879.

Ribeiro, P. F. (2018). Sobreviviendo a reformas, impopularidad y casos de corrupción: El presidencialismo de coalición del Brasil de Temer. *Revista de Ciência Política*, 38(2), 181-206. doi:10.4067/s0718-090x2018000200181.

Sallum, B., Jr., & Goulart, J . F. (2016). O Estado brasileiro contemporâneo: Liberalização econômica, política e sociedade nos governos FHC e Lula. *Revista de Sociologia e Política*, 24(60), 115-135. doi:10.1590/1678-987316246001.

Singh, D. (2019). Challenging corruption and clientelism in post-conflict and developing states. *Crime, Law and Social Change*, 71(2), 197-216. doi:10.1007/s10611-018-9807-6.

Solalinde, G., & Pizzutti, C. (2014). O efeito da sinalização de qualidade no contexto de serviços. *RAC – Revista de Administração Contemporânea*, 18(3), 261-284. doi:10.1590/1982-7849rac20141353.

Spence, M. (2002). Signaling in retrospect and the informational structure of markets. *American Economic Review*, 92(3), 434-459. doi:10.1257/00028280260136200.

Stigler, G. J. (1971). The Theory of Economic Regulation. *The Bell Journal of Economics and Management Science*, (2), 3-21. doi:10.2307/3003160.

QUALIDADE DO GASTO EM EDUCAÇÃO E CICLOS POLÍTICOS: UMA AVALIAÇÃO NOS MUNICÍPIOS DA PARAÍBA

Quality of Education Expenditure and Political Cycles: assessment in Paraíba Municipalities

Calidad del Gasto en Educación y Ciclos Políticos: una Evaluación en Municipios de Paraíba

RESUMO

O estudo analisou o comportamento da eficiência na aplicação dos recursos públicos em educação a partir dos ciclos políticos. Para tanto, foram utilizadas informações financeiras, administrativas e de infraestrutura em um mandato eleitoral completo empregando a Análise Envoltória de Dados (DEA) para mensuração da eficiência. Entre os resultados encontrados, destaca-se a observação do ano eleitoral como o período em que os prefeitos apresentam melhores níveis de competência. Além disso, a substituição da gestão está acompanhada de uma diminuição na qualidade do gasto em educação, demonstrando que os valores analisados diminuem com a troca da equipe em atividade. Na apreciação dos resultados eleitorais, verificou-se que os partidos reconduzidos apresentaram melhores scores de eficiência, além de uma correlação positiva entre os percentuais observados no ano eleitoral e os resultados obtidos nas urnas, sendo a educação uma área relevante para entender a recondução dos partidos políticos e os incentivos político-eleitoreiros.

PALAVRAS-CHAVE: ciclos políticos, eficiência, educação, Paraíba, gasto em educação.

Alann Inaldo Silva de Sá Bartoluzzio[1]
alannbartoluzzio@hotmail.com
ORCID:0000-0002-0046-4513

Vinícius Gomes Martins[2]
viniciuscontabeis@hotmail.com
ORCID:0000-0001-7401-9570

Dimas Barrêto de Queiroz[3]
dimasqueiroz@gmail.com
ORCID:0000-0002-8511-3420

Luiz Carlos Miranda[2]
mirandaphd@gmail.com
ORCID:0000-0002-4144-4201

[1] Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ
[2] Universidade Federal de Pernambuco - UFPE
[3] Universidade Federal da Paraíba - UFPB

Submetido 17-07-2019. Aprovado 23-06-2020

Avaliado pelo processo de *double blind review*

DOI: http://dx.doi.org/10.12660/cgpc.v26n83.79829

Esta obra está submetida a uma licença Creative Commons

ABSTRACT

The study analyzed the behavior of efficiency in the application of public resources in education from the political cycles. Financial, administrative, and infrastructure information was used in a full electoral term using Data Envelopment Analysis (DEA) to measure efficiency. Among the results found was the observation of the electoral year as the period in which the mayors had the best levels of competence. In addition, management substitution is accompanied by a decrease in the quality of education spending, demonstrating that the values analyzed decrease with the replacement of the active team. In assessing the election results, it was found that the reappointed parties showed better efficiency scores and a positive correlation between the percentages observed in the election year and the results obtained at the ballot boxes, education being a relevant area for understanding the reappointment of political parties and political-electoral incentives.

KEYWORDS: *Political Cycles, efficiency, education, Paraíba, education expenditure.*

RESUMEN

El estudio analizó el comportamiento de la eficiencia en la aplicación de los recursos públicos en la educación a partir de los ciclos políticos. Se utilizó información financiera, administrativa y de infraestructura en un período electoral completo utilizando el Análisis Envoltorio de Datos (DEA) para medir la eficiencia. Observamos el año electoral como el período en el que los alcaldes tenían mejores niveles de competencia. La sustitución de la gestión va acompañada de una disminución de la calidad del gasto en educación, lo que demuestra que los valores analizados disminuyen con la sustitución del equipo activo. Al evaluar los resultados de las elecciones, se comprobó que los partidos reelegidos mostraban mejores puntuaciones de eficiencia y una correlación positiva entre los porcentajes observados en el año electoral y los resultados obtenidos en las urnas, siendo la educación un ámbito pertinente para comprender la renovación de los partidos y los incentivos político-electorales.

PALABRAS CLAVE: *Ciclos Políticos, eficiencia, educación, Paraíba, gasto en educación.*

INTRODUÇÃO

Compreendendo que incentivos particulares influenciam a forma como os governos são conduzidos, o presente estudo objetiva analisar como os ciclos políticos influenciam a qualidade do gasto nas atividades educacionais dos municípios da Paraíba. Nesse sentido, a análise foi desenvolvida a partir de uma perspectiva diferente da comumente abordada na literatura que versa sobre a temática (Downs, 1957, Nordhaus, 1975, Rogoff, 1990).

Propomos desenvolver a avaliação das atividades governamentais não na perspectiva da maximização da utilidade do prefeito em atividade, mas verificar como os incentivos particulares podem influenciar a qualidade na aplicação dos recursos públicos e então desenvolver uma análise dos resultados eleitorais. Sua realização é contributiva ao avaliar as ações do governo em uma perspectiva diferente da que trata grande parte dos estudos em ciclos políticos, a de que os governantes vão utilizar as ferramentas disponíveis para gerar cenários econômicos favoráveis ou explorar uma assimetria temporária de informações buscando evidenciar resultados positivos aos cidadãos (Nordhaus, 1975; Rogoff, & Sibert, 1988; Rogoff, 1990).

O foco aos municípios da Paraíba deu-se em decorrência da elaboração dos Indicadores de Desempenho dos Gastos Públicos com Educação (IDGPB), mensurados pelo Tribunal de Contas (TCE-PB), que se dedicou na elaboração de variáveis que permitem avaliar as atividades educacionais nas perspectivas financeira, administrativa e de infraestrutura, com dados por vezes indisponíveis em ambientes eletrônicos de acesso público.

Além disso, os dados foram amplamente disponibilizados e discutidos com a população por meio do TCE-PB, permitindo que as pessoas avaliassem as atividades educacionais, o que normalmente não ocorre em outras regiões, resultando em um cenário propício à realização desta pesquisa. Como o processo eleitoral é o mesmo em todo o país, as análises realizadas podem ser replicadas ou reformuladas para outras regiões, sendo essa uma contribuição emergente no tópico proposto.

Essa discussão está pautada no entendimento de que incentivos privados delineiam a forma como os políticos lidam com a estrutura governamental e as decisões que tomam durante a gestão, como a tentativa de maximizar a quantidade e qualidade dos serviços públicos na busca de construir boa reputação com os eleitores (Burnet, & Kogan, 2017; Besley, & Case, 1995b). Quando esses incentivos não existem, estão mais propícios a negligenciarem questões fiscais, envolverem-se em escândalos de corrupção ou violarem prerrogativas orçamentárias (Ferraz, & Finan, 2005; Klein, 2010; Hopland, 2014; Klein, & Sakurai, 2015). Nesse cenário, os ciclos políticos funcionam como ferramenta tanto para observação desses estímulos, como para sinalização de desempenho (Nakaguma, & Bender, 2010).

Tais análises se tornam ainda mais pertinentes porque os eleitores reconhecem que a democracia funciona de forma mais efetiva quando eles usam seu poder de voto para motivar os políticos a agirem em prol dos seus interesses. Portanto, o voto é uma garantia de que as melhores gestões continuem a desenvolver suas atividades, considerando que os eleitores observam e retribuem nas urnas o desempenho apresentado pelos governantes (Burnet, & Kogan, 2017). Além disso, a percepção dos cidadãos sobre as ações do governo é importante para a avaliação da capacidade das gestões suprirem as demandas e necessidades sociais, pois na medida em que a sociedade percebe a capacidade dos governantes em cumprir essa função, ampliam a satisfação e confiança no Estado (Brinkerhoff, Wetterberg, & Wibbels, 2018).

Pesquisas desenvolvidas com base nos resultados eleitorais (Besley, & Case, 1995a; Brender, 2003; Ferraz, & Finan, 2008; Barrows, 2015; Hopkins, & Pettingill, 2018; Aytaç, 2018) reconhecem que os eleitores fazem uma avaliação das gestões e utilizam o desempenho apresentado pelos governos para a formação da opinião nas decisões de voto. Portanto, é esperado que os eleitores estejam atentos às políticas adotadas pelos governos e façam uma avaliação do seu desempenho (Babunashvili, 2017). Com o acompanhamento, a expectativa é de que punam ou recompensem os partidos à frente da gestão, reelegendo-os quando a análise é positiva e votando na oposição quando desapontados.

Levando em consideração que a educação apresenta um contexto amplo para avaliação, pois as atividades educacionais produzem múltiplos resultados para a sociedade (Harding, & Stasavage, 2014; Witte, & López-Torrez, 2017; Akhtari, Moreira, & Trucco, 2018), o presente estudo objetiva analisar o comportamento da eficiência na aplicação dos recursos públicos em educação nos municípios paraibanos a partir dos ciclos políticos.

Ressalte-se que, no Brasil, pelo menos 25% das receitas oriundas de impostos devem ser aplicadas no desenvolvimento educacional, fornecendo um cenário favorável à análise desses recursos. Além disso, a literatura indica que existe uma lacuna na formulação de pesquisas que busquem avaliar as relações entre a eficiência na prestação de serviços públicos e os resultados eleitorais (Barrows, 2015).

REFERENCIAL TEÓRICO

Ciclos políticos e decisões governamentais

A contribuição de Downs (1957) foi o passo inicial para a construção de um corpus teórico que vem buscando avaliar como os eleitores escolhem seus representantes e como os governantes tomam decisões em um sistema democrático. Para o autor, em vez de os políticos trabalharem em prol de alcançar sua função social, agem centrados em atingir interesses particulares, negligenciando os efeitos das suas decisões.

Desde então, estudos vêm discutindo a forma como a política macroeconômica tem sido explorada para evidenciar um cenário favorável aos eleitores no curto prazo (Nordhaus, 1975), ou ainda como variáveis orçamentárias podem ser utilizadas para sinalização de desempenho com base em uma assimetria temporária de informações entre os políticos e eleitores (Rogoff, & Sibert, 1988; Rogoff, 1990). Essas avaliações abrangem diversos aspectos da gestão pública, buscando entender como questões políticas podem explicar a condução dos governos em diversos fatores condicionantes.

Compreendendo que os mandatos eleitorais influenciam nas decisões políticas, Besley & Case (1995b) indicam que os gestores elegíveis se preocupam em construir uma boa reputação com os eleitores. Além disso, quando existe a possibilidade de continuar no cargo, tendem a considerar o comportamento das regiões próximas em decisões importantes, como no aumento de impostos existentes ou instituição de novos (Besley, & Case, 1995a).

Essas análises abrangem ainda a forma como os políticos lidam com a estrutura pública em outras áreas. Quando estão proibidos de disputar um novo mandato eleitoral, ou as perspectivas de continuidade são mínimas, demonstram menor responsabilidade com a gestão fiscal (Brender, & Drazen, 2005; Klein, & Sakurai, 2015), são susceptíveis a violar prerrogativas orçamentárias (Hopland, 2014) e envolvem-se em escândalos de corrupção (Ferraz, & Finan, 2005, 2008).

Além disso, sabendo que os eleitores são favoráveis a investimentos visíveis à população, alteram a composição da despesa para as áreas valorizadas pelos votantes (Drazen, & Eslava, 2010; Brender, & Drazen, 2013; Queiroz, 2015). Portanto, questões políticas, como a possibilidade de reeleição e períodos de maior evidência, como os anos eleitorais, influenciam a forma como os mandatos são conduzidos. Não obstante, a literatura também reconhece que fatores políticos influenciam a predisposição dos governantes em fornecer bens e serviços públicos de qualidade, com efeito em áreas importantes, como saúde e educação (Keefer, & Khemani, 2005).

Na perspectiva dos eleitores, pesquisas abrangem as relações estabelecidas entre a

qualidade na prestação de bens e serviços públicos e as decisões de voto (Barrows, 2015; Harding, 2015; Brunet, & Kogan, 2017; Dias, 2017; Di Pietro, 2018). De maneira geral, esses estudos exploram como as condições e o nível dos bens e serviços disponibilizados influenciam no processo eleitoral, verificando a capacidade de avaliação pela sociedade.

Investigações como a de Barrows (2015) demonstram que a divulgação de informações de desempenho em educação influenciou o apoio dos cidadãos nas eleições do conselho escolar na Flórida entre 2006 e 2014. Os eleitores recompensaram os gestores que sinalizaram alto nível de desempenho nos exames estaduais em três dos cinco ciclos eleitorais avaliados. Associações similares foram observadas entre os municípios italianos por Di Pietro (2018), pois a condição do transporte público e a qualidade do ar foram observadas como itens relevantes para avaliação dos prefeitos.

Na análise da qualidade das estradas municipais de San Diego, Brunet & Kogan (2017) demonstram que quanto mais notificações de buracos nos bairros, menos votos são direcionados ao político em exercício. De forma semelhante, em uma análise do contexto africano, Harding (2015) indica que as eleições em Gana são utilizadas para responsabilizar os governos com base na avaliação da condição das estradas locais, mesmo a disputa eleitoral acontecendo em um ambiente de alta corrupção e conflitos étnicos.

No contexto nacional, Dias (2017) examinou se os eleitores reagem às informações sobre a qualidade dos serviços públicos. Para testar essa hipótese, avaliou a influência da divulgação de informações sobre as escolas municipais e os resultados das eleições em nível local. Os resultados indicam que, quando os eleitores recebem informações positivas, um maior apoio é dado ao prefeito que está concorrendo à reeleição. Quando a avaliação é negativa, os votos recebidos pelo prefeito à frente da gestão diminuem.

Mas, mesmo considerando esses resultados, é importante ressaltar que não são achados consensuais no universo de pesquisas desenvolvidas. Isso porque existe a dificuldade de a população analisar as condições internas das escolas e atribuí-las aos governantes em atividade (Harding, & Stasavage, 2014). Além disso, as informações possuem efeitos distintos a depender da forma como são disseminadas, podendo ter pouca influência sobre a crença dos eleitores em nível individual e consequentemente na responsabilização política (Dunning et al., 2019).

Levando em consideração que incentivos políticos influenciam a forma como as gestões são desenvolvidas, parte-se da perspectiva de que os níveis de eficiência na aplicação dos gastos estejam condicionados a, ao menos, três fatores (mandatos eleitorais, mudança de gestão e anos eleitorais). É esperado que os gestores no primeiro mandato busquem desenvolver melhores ferramentas pelo incentivo à reeleição e que esses sinais se intensifiquem em anos eleitorais. Por outro lado, a expectativa é de que as mudanças nas gestões exerçam um efeito negativo nos níveis de eficiência, reflexo de mudanças nas metodologias de trabalho e colaboradores (Akhtari, Moreira, & Trucco, 2018).

Por fim, espera-se que os partidos reconduzidos apresentem melhores níveis de qualidade na aplicação dos recursos com educação. Isso porque, quanto melhores forem os níveis de eficiência, maiores as chances de o município prestar serviços educacionais de qualidade, refletindo positivamente na avaliação dos eleitores.

Eficiência dos gastos em educação

Os gastos em educação são considerados eficientes quando há a melhor aplicação possível dos recursos disponíveis, sendo avaliada pela relação entre *inputs* (entradas) e *outputs* (saídas). Já a ineficiência é percebida quando é possível aumentar o desempenho de uma determinada instituição dado o volume de recursos aplicados, ou diminuir o total de recursos investidos para obter o mesmo resultado (Bessent, & Bessent, 1980).

No entanto, Engert (1996) indica três problemas relacionados ao processo de medição da eficiência na educação: os múltiplos objetivos e resultados das atividades educacionais; a capacidade de mensurar os vários *outputs* adequadamente, considerando que o processo educacional possui diversos resultados que são produzidos simultaneamente; e o conhecimento limitado da verdadeira relação entre as variáveis.

Apesar das dificuldades apontadas, Worthington (2001) considera que o desenvolvimento de estudos que busquem verificar instituições eficientes é uma atividade importante em virtude da ênfase dada à prestação de contas, valorização dos recursos e eficácia na educação. No Brasil, pesquisas desenvolvidas sobre a temática buscaram identificar os municípios que melhor aplicaram os recursos para compará-los com os demais, avaliando características da região e incorporando fatores não controláveis para analisar as relações existentes com a eficiência.

A metodologia amplamente empregada é a Análise Envoltória de Dados (DEA), a partir da seleção de um conjunto de variáveis representativas do esforço dedicado nas atividades educacionais e os resultados obtidos para um determinado período (Santos, Carvalho, & Barbosa, 2016; Wilbert, & D'Abreu, 2013; Moraes, Polizel, & Crozatti, 2017). Outras formas de avaliação são a aplicação de metodologias próprias, como o Índice de Eficiência Total do Gasto com Educação ou a estimação de uma Fronteira de Eficiência (Carvalho, & Barbosa, 2016; Zoghbi, Mattos, Rocha, & Arvate, 2011).

Entre as variáveis comumente utilizadas, destacam-se os gastos totais na função educação e os recursos dispensados com profissionais da área; a formação e capacitação dos docentes; a relação entre a quantidade de alunos e o total de professores; a precariedade da estrutura escolar e suas condições físicas. Ademais, os níveis de aprovação, total de matrículas ofertadas e outras informações de desempenho, como a distorção idade-série e abandono, também são comuns (Diniz, & Corrar, 2011; Zoghbi et al., 2011; Souza, Silva, Araújo, & Araújo, 2013; Santos, Carvalho, & Barbosa, 2016; Moraes, Polizel, & Crozatti, 2017).

De maneira geral, os resultados indicam baixa qualidade na aplicação dos recursos, resultando em níveis inferiores de eficiência.

Entre os anos de 2005 e 2009, Rosano-Peña, Albuquerque, & Marcio (2012) apontaram uma ineficiência global de 67,44% em 246 redes locais de ensino nos municípios goianos. Complementarmente, Souza et al. (2013) mostram que menos de 15% dos 145 municípios analisados no Rio Grande do Norte entre 2007 e 2009 gastaram os recursos destinados ao ensino fundamental de forma eficiente. Esses resultados levaram os autores a evidenciar a necessidade de solucionar os problemas existentes antes de aumentar a alocação de insumos, pois maiores recursos em unidades ineficientes podem resultar em maiores desperdícios (Rosano-Peña, Albuquerque, & Marcio, 2012).

De forma semelhante, Santos, Carvalho & Barbosa (2016) demonstram que dedicar maiores gastos não é suficiente para tornar os municípios eficientes, já que na região do Seridó Potiguar as localidades com melhores resultados aplicavam menores volumes de insumos. Portanto, é necessário verificar as causas do baixo desempenho das instituições de ensino e buscar formas de maximizá-lo com base no montante de recursos à disposição.

Os estudos evidenciam, também, que, além dos fatores controláveis, outros que fogem da capacidade de gestão do município exercem influência na eficiência. Entre os municípios paulistanos, Zoghbi et al. (2011) indicam que o desempenho na educação fundamental foi influenciado pelo tamanho da população, partido político em exercício e nível de municipalização do ensino. Em 184 municípios paraibanos, Diniz & Corrar (2011) mostram que indicadores representativos do desenvolvimento socioeconômico da região afetaram os resultados encontrados.

Nos municípios alagoanos, Wilbert & D'Abreu (2013) demonstram níveis superiores de eficiência entre municípios com menor PIB per capita, além de gastarem um menor volume de recursos por aluno. Nos municípios de São Paulo, analisados nos anos iniciais e finais da educação fundamental por Moraes, Polizel, & Crozatti (2017), percebeu-se que o tamanho da população e o porte do município exerceram influência na eficiência.

METODOLOGIA

População e amostra

A população do estudo engloba os 223 municípios do Estado da Paraíba. Alguns fatores são relevantes para a avaliação dessas gestões: inicialmente foi levada em consideração a divulgação do IDGPB e a capacidade institucional do TCE-PB em coletar dados para mensuração das variáveis e medição da eficiência; as informações foram disponibilizadas em um portal virtual de acesso público para a população, gerando um ambiente especial de policiamento das atividades educacionais. Dada a disponibilidade de todas as variáveis, o estudo abrange 181 municípios de todas as mesorregiões.

Variáveis da pesquisa

Eficiência municipal dos gastos públicos com educação

Para obter a eficiência municipal dos gastos com educação, a técnica utilizada foi a Análise Envoltória de Dados (DEA), considerando cada município uma unidade produtiva (DMU) para avaliar a relação entre os *inputs*

aplicados e os *outputs* relativos aos resultados apresentados pelos municípios entre 2009 e 2012. Para sua operacionalização, o modelo adotado foi o Banker-Charnes-Cooper (BCC), admitindo retornos variáveis de escala e orientado ao produto.

O modelo BBC objetiva indicar os municípios que conseguiram aumentar os resultados educacionais dados os níveis de recursos aplicados, considerado por Moraes et al. (2017) o mais adequado para as relações estabelecidas no âmbito das políticas públicas. A orientação ao produto foi empregada para avaliar o acréscimo proporcional que poderia ser produzido pelos municípios mantendo os mesmos níveis de insumos (Wilbert, & D'Abreu, 2013).

Os *inputs* estão relacionados aos esforços dedicados na função educação e às características de infraestrutura. Essa etapa compõe os gastos com encargos sociais e o total de gastos por aluno matriculado. Além disso, levou-se em consideração a formação dos professores e a razão de alunos por docente. Por fim, dada a influência do perfil socioeconômico dos estudantes e seus familiares na determinação de resultados escolares, adicionou-se a proporção de crianças com idade escolar em situação familiar de baixa renda como *input* de controle.

Como *outputs* foram considerados a taxa de aprovação dos alunos, o total de matriculas disponibilizadas em relação à população em idade escolar e, por fim, duas medidas de eficiência interna: a distorção idade-série e a taxa de abandono. As duas últimas variáveis, ao serem utilizadas como medida de produto, sinalizam o desperdício de recursos, matéria-prima e tempo na escolarização dos discentes do município.

Dois critérios foram adotados para a seleção dos *inputs* e *outputs*. O primeiro está relacionado aos procedimentos de adequação de Bowlin (1998), considerando a relação de entradas e saídas, disponibilidade dos dados em cada período e para cada DMU, abrangência das variáveis em relação à atividade analisada e o controle para evitar que sejam manipuladas ou divulgadas erroneamente. Após a primeira etapa, observou-se a relevância dada pela literatura para checar as informações mais utilizadas para uma avaliação alinhada com estudos anteriores.

Quadro 1 – Inputs e outputs utilizados para calcular a eficiência em educação dos municípios paraibanos

Inputs	**Mensuração**	**Fundamentação**
Participação da despesa com pessoal e encargos sociais na função educação	Gastos com pró-labore e encargos / Despesa total educação	Diniz; Corrar, 2011; Rosano-Peña; Albuquerque; Marcio, 2012
Percentual de docentes com formação superior	Docentes com ensino superior / Total de docentes	Santos; Carvalho; Barbosa, 2016
Índice de precariedade na infraestrutura escolar	Variável desenvolvida pelo TCE-PB que verifica o nível de precariedade das condições da escola, como localização, acesso a água filtrada, coleta de lixo, laboratórios, biblioteca e etc.	Diniz e Corrar, 2011; Rosano-Peña; Albuquerque; Marcio, 2012
Razão de alunos por docente	Total de alunos matriculados / Total de docentes	Souza et al., 2013
Despesa com educação por aluno	Despesa total em educação / Total de alunos	Souza et al., 2013; Santos; Carvalho; Barbosa, 2016; Moraes; Polizel; Crozatti, 2017
Proporção de crianças em idade escolar em situação familiar de baixa renda	Compõe o percentual de crianças com idade escolar em famílias com renda per *capita* de até meio salário mínimo	Worthington 2001; Witte e López-Torres, 2017
Outputs	**Mensuração**	**Fundamentação**
Taxa de aprovação dos alunos	Total de alunos aprovados / Total de alunos matriculados	Zoghbi et al., 2011; Rosano-Peña; Albuquerque; Marcio, 2012
Total de matrículas realizada no município	Total de matrículas / População em idade escolar	Rosano-Peña; Albuquerque; Marcio, 2012; Souza et al., 2013
Taxa de distorção idade-série	Alunos em idade superior / para a série em que estuda / Total de alunos	Santos; Carvalho; Barbosa, 2016; Moraes; Polizel; Crozatti, 2017
Taxa de abandono	Total de abandonos / Total de matriculas	Diniz e Corrar, 2011; Santos; Carvalho; Barbosa, 2016

Ressalta-se que a utilização de indicadores oriundos do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, Prova Brasil ou Avaliação Nacional da Alfabetização é inviabilizada, pois a divulgação desses resultados normalmente se dá a cada biênio. Como a avaliação da eficiência precisa abranger todos os anos do ciclo político, a utilização desses resultados inviabilizaria a operacionalização desta pesquisa.

Ciclos políticos

O ciclo político foi mensurado considerando o mandato eleitoral de quatro anos, período em que os gestores aplicam os recursos públicos no desenvolvimento das atividades municipais e que novas eleições ocorrem para que sejam definidas as decisões sobre recondução, ou não, do partido da gestão em atividade.

Para verificar a influência dos ciclos políticos na eficiência, três variáveis (mudança de gestão, mandato eleitoral e ano eleitoral) foram mensuradas levando em consideração o resultado das eleições de 2008, cujo mandato das gestões eleitas ou reeleitas nesse período se estendeu aos quatro anos subsequentes (2009-2012).

Em 2012, ano em que novas eleições municipais ocorreram, verificou-se os municípios onde houve recondução do partido político, permitindo avaliar o comportamento da eficiência das gestões entre 2009 e 2012 na recondução dos partidos políticos em 2012.

Modelos econométricos utilizados

Para alcançar o objetivo proposto, dois modelos foram utilizados com o intuito de: por meio da Equação 1 verificar o comportamento da eficiência com base nos ciclos políticos; e por meio da Equação 2 analisar o comportamento da eficiência para o grupo de partidos políticos reconduzidos.

Para a primeira etapa foi aplicado um modelo Tobit (considerando que a eficiência varia entre 0 e 1) com a técnica de Dados em Painel, usando a eficiência dos municípios em cada um dos quatro anos de gestão (2009-2012) e o resultado das eleições de 2008. Ao total, três variáveis políticas foram testadas.

A primeira está relacionada à compreensão de que quando ocorre uma mudança de gestão, ela é geralmente acompanhada de alterações nas metodologias de trabalho e colaboradores, o que pode refletir negativamente no desempenho do município (Akhtari, Moreira, & Trucco, 2018). Por isso, espera-se que a mudança de gestão seja negativamente correlacionada com a eficiência, pois os gestores reeleitos tendem a possuir maior familiaridade com as políticas empregadas e experiência nas atividades locais desenvolvidas.

A segunda representa o mandato eleitoral, pois um maior esforço é esperado dos prefeitos no primeiro mandato, levando em consideração seus incentivos à reeleição. A expectativa é de que os municípios que estão sob a primeira gestão busquem desenvolver melhores ferramentas permitindo alcançar maior eficiência em relação àqueles que estão no segundo mandato e não podem disputar uma nova reeleição.

Por fim, no ano eleitoral, a expectativa é de que as gestões busquem sinalizar maiores níveis de competência com objetivo de exer-

cer influência nas eleições, o que refletiria em uma elevação dos scores observados.

O modelo aplicado está descrito na equação 1:

$$EF_{it} = \alpha + \beta_1 MG_{it} + \beta_2 ME_{it} + \beta_3 AE_{it} + \beta_4 Pop_{it} + \beta_5 PIBpc_{it} + \varepsilon_{it} \quad (1)$$

Onde:
EF_{it}= Eficiência do município i, no ano t;
MG_{it} = Mudança de gestor no município i, com base na eleição de 2008;
ME_{it}= Mandato eleitoral dos gestores do município i, com base na eleição de 2008;
AE_{it} = Variável binária representando o ano eleitoral de 2012;
Pop_{it}= Tamanho da população do município i, no ano t;
$PIBpc_{it}$ = PIB per capita do município i, no ano t;
ε_{it}= Termo de erro da regressão.

Complementarmente, foi estimado um modelo para o mesmo conjunto de informações explicativas, considerando como variáveis dependentes os inputs e outputs que foram base para a mensuração da eficiência que consta no Quadro 1.

Para a segunda etapa, foi aplicado um modelo Logit, atribuindo 1 aos municípios cujo partido foi reconduzido e 0 em caso contrário. Considerou-se o resultado das eleições de 2012 e a eficiência média dos quatro anos de gestão (2009-2012). Espera-se que as gestões com melhores níveis de eficiência sejam vistas com bons olhos e recompensadas, resultando na sua recondução à frente da gestão do município.

O modelo aplicado está descrito na equação 2.

$$P_i = 1/1 + e^{-(\alpha + \beta_1 EFM_i + \beta_2 Pop_i + \beta_3 PIBpc_i + \varepsilon_i)} \quad (2)$$

Onde:
P_i = Probabilidade de recondução do partido político no município i, com base na eleição de 2012;
EFM_i = Eficiência Média do município i, nos quatro anos de gestão (2009-2012);
Pop_i = Tamanho da população do município i, no ano de 2012;
$PIBpc_i$ = PIB per capita do município i, no ano de 2012;
ε_i = Termo de erro da regressão.

Adicionalmente, estimamos o modelo supracitado considerando apenas a eficiência de 2012, período em que os políticos teriam incentivos à sinalização de desempenho por ser um ano de maior policiamento das atividades públicas e discussão das políticas desenvolvidas (Rogoff, & Sibert, 1988; Rogoff, 1990).

Duas características de controle (população e PIB per capita) foram utilizadas nos modelos. Sua aplicação foi motivada pela importância atribuída na literatura e o fato de os estudos considerarem fatores que não estão sob a responsabilidade da gestão como capazes de explicar a eficiência (Witte, & López-Torres, 2017).

Ressalte-se que os modelos DEA para verificação da eficiência não são estimativas que podem ser utilizadas para verificação de casualidade nas análises de regressão habitualmente aplicadas. A técnica utilizada, a partir dos modelos de probabilidade, viabiliza que as avaliações sejam desenvolvidas a partir de estimativas de correlação. Essa

é uma premissa que sustenta a análise desenvolvida nos tópicos seguintes.

ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Estatísticas descritivas

A Tabela 1 apresenta a estatística descritiva das variáveis utilizadas no estudo. Conforme apresentado, a eficiência média dos municípios paraibanos é de 94,18%, com valores variando entre 76,27% (mínimo) e 100% (máximo). Os dados indicam que, em média, quase 6% dos esforços dedicados ao funcionamento da educação básica municipal ocorrem de forma ineficiente em relação aos municípios que alcançaram a fronteira, sendo possível obter um melhor desempenho com o nível de recursos aplicado.

Tabela 1. Estatística descritiva das variáveis utilizadas no estudo

Variáveis	Média	Desvio padrão	Mínimo	Máximo
Eficiência	94,18%	5,37%	76,27%	100%
População	19.177	61.769	1.488	742.478
PIB *per capita*	5.666	3.682	3.307	56.146

As variáveis de controle abrangem desde municípios com população pequena e baixas condições socioeconômicas até os mais populosos e bem desenvolvidos. Essas diferenças permitem observar a eficiência nos mais diversos tipos de municípios e o efeito que os fatores não discricionários exercem sobre os resultados. Na Tabela 2 encontra-se o percentual de municípios classificados por intervalo de eficiência.

Tabela 2. Percentual de municípios por intervalo de eficiência

Intervalo de Eficiência	2009	2010	2011	2012
= 100%	25%	30%	31%	39%
≥ 90% ≤ 99%	37%	52%	42%	45%
≥ 80% ≤ 89%	36%	18%	26%	15%
≥ 70% ≤ 79%	2%	-	1%	1%
Eficiência Média	**92,64%**	**94,58%**	**93,92%**	**95,61%**

É possível observar uma evolução na eficiência dos gastos com educação na maior parte do período, passando de um desempenho médio de 92,64% no primeiro ano de gestão para 95,61% no fim do mandato. Na análise conjunta dos quatro anos que compõem o ciclo, um decréscimo é percebido nos municípios classificados com eficiência entre 70% e 89%, destacando-se que, na medida em que as eleições de 2012 se aproximam, maiores níveis são apontados pelas gestões locais, com aumento de aproximadamente 56% no percentual de municípios localizados na fronteira de eficiência se comparados com o primeiro ano do ciclo político.

Analise dos Modelos econométricos

Comportamento da eficiência em educação nos ciclos políticos

A Tabela 3 apresenta os resultados do teste de Mann-Whitney, em que a motivação foi analisar se a eficiência média dos municípios é estatisticamente diferente entre os diversos grupos constituídos com base nas variáveis do ciclo político.

Tabela 3. Teste de média das variáveis de interesse

	Eficiência			Desvio Padrão	Mann-Whitney	
Variáveis	Média	Mínima	Máxima			Obs.
Mesma gestão	94,49%	76,84%	100%	5,24%	0,003***	624
Mudança de gestão	92,24%	76,27%	100%	5,79%	0,003***	100
Primeiro mandato	93,94%	76,27%	100%	5,34%	0,127	400
Segundo mandato	94,47%	76,84%	100%	5,40%	0,127	324
Ano eleitoral	95,59%	79,91%	100%	4,92%	0,001***	182
Demais anos	93,71%	76,27%	100%	5,44%	0,001***	542

Observa-se que os municípios sem mudança de prefeito apresentaram desempenho superior às prefeituras com troca de gestor. Enquanto as gestões continuadas sinalizaram scores médios de 94,49%, nas demais os níveis são de 92,24%, com médias estatisticamente distintas entre os grupos.

Em relação às gestões no primeiro e segundo mandato, um desempenho ligeiramente inferior é identificado entre os prefeitos na primeira gestão se comparados com os que estão no segundo mandato, não sendo possível afirmar que as médias entre os grupos sejam diferentes de forma significativa.

Isso indica que, embora os gestores possam concorrer à reeleição, essa possibilidade não reflete em maiores níveis de eficiência em comparação àqueles que não podem disputar um novo pleito eleitoral. Ou ainda que, mesmo sendo impedidos de serem reeleitos, os prefeitos em segundo mandato possuem incentivos de concorrer a outros cargos públicos e por isso mantêm o interesse em construir uma reputação boa com os eleitores.

No ano eleitoral, uma eficiência média superior é constatada nos municípios se comparado aos demais anos. Em uma análise conjunta com as informações contidas na Tabela 2, verifica-se um aumento nos níveis superiores de eficiência no último ano de mandato, portanto, nesse período, os prefeitos apresentam desempenho excedente, sendo as médias entre os grupos distintas ao nível de 1%.

Na Tabela 4 encontra-se a estimação do modelo Tobit indicando o comportamento da eficiência com base em variáveis políticas nos municípios paraibanos. O modelo foi estimado com Efeitos Aleatórios por se-

rem mais adequados em painéis menores (Cameron, & Trivedi, 2005). A adequação econométrica foi analisada por meio do teste Wald e evidências de multicolinearidade descartadas por meio da aplicação do VIF (*Variance Inflation Factor*).

Tabela 4. Comportamento da eficiência a partir de indicadores políticos

Variáveis	**Coeficiente**	**Z**	**p-valor**
Mudança de gestão	- 0,0181	- 4,73	0,000 ***
Primeiro mandato	- 0,0008	- 0,12	0,903
Ano eleitoral	0,0160	5,56	0,000 ***
População	3.31e-08	0,59	0,558
PIB *per capita*	- 6.58e-07	- 0,75	0,455
_const	0,9438	132,39	0,000 ***
Wald –X^2	70,48	Observações	724
Prob >X^2	0,000 ***	Significância	1% ***

Observa-se que os municípios com mudança da gestão possuem eficiências inferiores se comparados àqueles com gestão continuada. Essa observação pode ser resultante das alterações nas metodologias de trabalho, políticas empregadas e de colaboradores. A possibilidade de nomeação dos diretores e substituição da equipe administrativa das escolas via cargos de comissão pode estar influenciando os resultados, pois novas equipes podem não ter a mesma experiência com a gestão educacional do município ou precisarem de um tempo até que possam se habituar, resultado que converge com os apresentados por Akhtari, Moreira, & Trucco (2018).

Além disso, nas gestões continuadas, existe a possibilidade de planejamento e desenvolvimento de planos de trabalho no longo prazo, viabilizando o alcance de melhores níveis de eficiência, resultado que dialoga com achados de Ferraz & Finan (2005) que identificaram menores irregularidades relacionadas à má administração nas gestões em que os prefeitos estão no segundo mandato.

Sobre a influência do mandato eleitoral, não é possível afirmar que os incentivos que os prefeitos possuem à reeleição reflita na eficiência. Nesse sentido, a possibilidade de concorrer em um novo pleito eleitoral não aparenta ser um estímulo significativo para valorizarem melhor reputação com os eleitores através da educação.

Portanto, embora a literatura indique que estratégias como a modificação na composição da despesa pública sejam adotadas objetivando a sinalização de desempenho (Drazen, & Eslava, 2010; Brender, & Drazen, 2013; Queiroz, 2015), não se pode afirmar que esses incentivos se estendam ao fornecimento efetivo de serviços públicos em educação. Isso em um contexto em que Dias (2017) reconhece que um aumento no percentual de votos é atribuído aos prefeitos que sinalizam patamares superiores nessa área.

Esse resultado pode refletir também o fato de a educação ser uma área em que a popula-

ção possui dificuldade em analisar as condições internas das escolas, por exemplo, e utilizar essas avaliações para verificar a competência dos governantes e responsabilizá-los (Harding, & Stasavage, 2014). Ou ainda se informações educacionais são suficientes para alterar a crença dos eleitores individualmente (ver Dunning et al., 2019), já que estudos em ciclos políticos sinalizam áreas em que a aplicação de recursos seria mais efetiva na geração de resultados eleitorais favoráveis (Queiroz, 2015).

Como esperado, a variável que representa o ano de 2012 está correlacionada com a qualidade dos gastos dos municípios. Isso significa que o ano eleitoral pode ser um período de evidência política propício para que os prefeitos busquem demonstrar melhores níveis de competência. Esse resultado é reforçado ao levarmos em consideração que esse ano obteve a maior evolução nos intervalos superiores de desempenho, descritos na Tabela 2, incluindo aqueles que alcançaram a fronteira de eficiência (ver Tabela 3).

Vale ressaltar que o ano eleitoral é um período com maior policiamento das atividades públicas e que as discussões sobre o ambiente político estão em maior evidência. Na busca de ampliar essa análise, a Tabela 5 apresenta a estimação dos *inputs* e *outputs* como variáveis de interesse no modelo econométrico.

Tabela 5. Estimação dos inputs e outputs para as variáveis políticas

	Variáveis explicativas				
Variável dependente	Mudança gestão	Primeiro mandato	Ano eleitoral	População	PIB *per capita*
Despesa por aluno	-74,95	109,67	-338,1***	0,021***	0,027**
Despesa com pessoal	0,990	1,092**	2,884***	0,000*	0,000***
Formação superior	-5,628**	0,958	11,007***	0,000	0,000**
Aluno por docente	0,771*	0,269	-1,069***	0,000***	-0,000
Infraestrutura precária	2,008***	0,249	-0,802*	-0,000***	0,000***
Distorção idade-série	-1,975	-1,475*	-2,129**	-0,000	-0,000
Taxa de abandono	1,349***	-1,042***	-0,568*	-0,000	-0,000
Baixa renda	-3,926	-39,415	-86,069	0,224***	0,037***
Taxa de aprovação	-2,670***	2,235***	2,695***	-0,000	0,000
Matriculas ofertadas	0,005	-0,033*	-0,014	-0,000***	-0,000
Observações	724		Significância 1%*** 5%** 10%*		

Alguns itens chamam a atenção nesses resultados. O primeiro é que a mudança de gestão é acompanhada de uma redução na quantidade de professores com formação superior, reforçando a discussão de Akhtari, Moreira, & Trucco (2018) sobre as motivações políticas na substituição de diretores e professores, e que as novas gestões apresentam também maior quantidade de aluno por docente, de estudantes abandonando

as escolas, com infraestrutura mais precária, e menores taxas de aprovação.

Já os municípios onde o prefeito está em primeiro mandato tendem a gastar mais recursos com pessoal e atingir maiores taxas de aprovação, o que pode refletir na distorção idade-série e no número de abandono nessas gestões. No ano eleitoral, observa-se melhora na qualidade da infraestrutura das escolas, o que era esperado por se tratar de um gasto mais visível à população, e que em geral os indicadores de gestão (distorção idade-série, taxa de abandono e de aprovação) são positivos mesmo havendo uma redução na quantidade de gastos por aluno.

Comportamento da Eficiência em educação com base na recondução dos partidos políticos

A Tabela 6 apresenta os resultados dos testes de Mann-Whitney para verificar as diferenças entre a eficiência média dos municípios cujos partidos foram reconduzidos em 2012 em relação aos que não obtiveram recondução.

Tabela 6. Teste de média das variáveis de interesse

Influência da eficiência na recondução dos partidos políticos						
Partidos reconduzidos	**Eficiência média**	**Eficiência mínima**	**Eficiência máxima**	**Desvio padrão**	**Mann-Whitney**	**Obs.**
Sim	95,16%	82,69%	100%	5,03%	0,0004***	252
Não	93,65%	76,27%	100%	5,48%	0,0004***	472

Observações 724 / Significância 1% ***

Com base nas informações contidas na Tabela 6, é possível observar um desempenho médio superior para os partidos reconduzidos nas eleições municipais de 2012 se comparados aos demais, sendo as médias entre os grupos estatisticamente diferentes. Para uma análise complementar, a Tabela 7 apresenta a eficiência média durante os quatro anos de gestão em ambos os grupos.

Tabela 7. Eficiência média dos partidos reconduzidos em 2012 durante o ciclo político de 2008

Período	**Partidos reconduzidos**	**Partidos não reconduzidos**
2009	94,08%	91,87%
2010	95,57%	94,05%
2011	94,51%	93,60%
2012	96,52%	95,12%
Média	**95,17%**	**93,66%**

Nota-se que o desempenho das gestões cujos partidos foram reconduzidos é superior aos demais durante todo o ciclo político. A eficiência média para ambos os grupos é crescente em todo o período, destacando-se os níveis alcançados no ano eleitoral, passando de 94,08% em 2009 para 96,52% entre os partidos reconduzidos.

Na análise das variáveis políticas, constatou-se a ocorrência de mudança nas gestões de aproximadamente 56% dos municípios nas eleições de 2012. Nesse mesmo período, cerca de 18% dos prefeitos concorreram à reeleição. Já a recondução do partido político ocorreu em aproximadamente 35% das prefeituras.

A Tabela 8 apresenta a estimação do modelo Logit no intuito de verificar o nível de eficiência durante todo o ciclo de 2008 entre os partidos políticos reconduzidos. Evidências de multicolinearidade foram descartadas por meio da aplicação do VIF.

Tabela 8. Comportamento da eficiência para os partidos reconduzidos

Variáveis	**Coeficiente**	**Z**	**p-valor**
Eficiência média	7,7046	2,11	0,035 **
População	- 6,92e-06	- 0,83	0,404
PIB *per capita*	- 2,02e-06	- 0,05	0,963
_const	- 7,7838	- 2,24	0,025 **
Verossimilhança	6,84	Pseudo R2	0,0292
Prob > X^2	0,0772 *	Significância	5% ** 10% *
Variáveis	**Coeficiente**	**Z**	**p-valor**
Efic. ano eleitoral	6,1507	1,80	0,073*
População	-8,22e-06	-0,87	0,382
PIB *per capita*	4,93e-06	0,11	0,911
_const	-6,4311	-1,93	0,054*
Verossimilhança	5,61	Observações	181
Prob > X^2	0,1323*	Significância	5% ** 10% *
Pseudo R2	0,0240		

Com base nos resultados obtidos, é possível observar uma correlação positiva entre a eficiência média dos municípios nos quatro anos de gestão (2009-2012) e a recondução dos partidos políticos ao nível de 5%. Esse resultado colabora com os achados de Dias (2017), ao observarmos que a eficiência em educação se comporta de forma positiva com a continuidade dos partidos nas gestões locais da Paraíba.

Em uma análise conjunta com as informações das Tabelas 6 e 7, percebe-se que a eficiência dos partidos reconduzidos é superior durante todo o ciclo político, sendo as médias entre os grupos de municípios significativamente distintas. Portanto, existem evidências de resultados eleitorais fa-

voráveis para os partidos que atingiram melhores níveis de eficiência na aplicação dos recursos em educação. Não obstante, observa-se também um aumento da eficiência relativa nos anos eleitorais e uma correlação significativa com a recondução dos partidos, demonstrando que o ano eleitoral é um período de evidência política como indica a teoria dos ciclos políticos (Rogoff, 1990).

CONCLUSÃO

A partir da discussão supracitada, é possível concluir que o ano eleitoral se mostrou como um período de evidência política, com níveis superiores de eficiência, indicando que existe um incentivo à sinalização da competência antes das eleições como prescrevem os ciclos políticos de expectativas racionais. Para os municípios que tiveram mudança de gestão, os níveis de eficiência observados foram menores, o que pode ser consequência de novas metodologias de trabalho, novos colaboradores e reflexo do caráter político das indicações a esses cargos.

Em nível político, não foi possível identificar diferenças expressivas entre os prefeitos em primeiro e segundo mandato. Ou seja, a possibilidade de reeleição dos gestores não é uma premissa para que sejam competentes. Aliado a esse fato, deve-se levar em consideração que mesmo estando impossibilitados de concorrer novamente nas eleições municipais, esses agentes podem pleitear outros cargos e por isso buscam manter boa reputação com os eleitores.

Em resumo, podemos tirar duas conclusões. A primeira é que os ciclos políticos ajudam a entender a aplicação dos recursos públicos em educação nos municípios paraibanos. A segunda é que resultados eleitorais favoráveis estão correlacionados aos partidos com bons resultados, o que pode ser reflexo, dentre outros aspectos, de melhores serviços educacionais à disposição da população.

É pertinente levar em consideração as principais limitações no desenvolvimento de pesquisas que busquem avaliar a eficiência nos ciclos políticos: a ausência, inconsistência e dificuldade de obter as informações necessárias para a mensuração da eficiência, que demanda a necessidade de dados completos para um longo período longitudinal; e a forma de obtenção da própria eficiência pela Análise Envoltória de Dados, pois não existe um consenso na literatura sobre as variáveis que melhor reflitam a condição das atividades educacionais.

Ressalte-se que o estudo leva em consideração o construto teórico que indica maior incentivo pela busca da eficiência no ano eleitoral por parte dos gestores públicos, considerando os elementos investigativos consistentes que indicam essa análise. Outras perspectivas podem emergir com novas interpretações, como a consideração da maior eficiência no ano eleitoral como consequência de uma evolução nas práticas de gestão e da expertise do gestor durante o mandato, o que resultaria em melhores scores independentemente dos incentivos que esse político carrega.

Essa se mostra, portanto, uma possibilidade para a construção de um debate mais amplo no tópico proposto, que pode ser viabilizado com a introdução de novas lentes teóricas e metodologias que permitam desenvolver

interpretações complementares para os incentivos político-eleitoreiros. Tais contribuições podem acontecer pela incorporação de novas variáveis para avaliação da qualidade na aplicação dos recursos públicos e pela replicabilidade em outras regiões do país.

REFERÊNCIAS

Akhtari, M., Moreira, D., & Trucco, L. (2018). *Political turnover, bureaucratic turnover, and the quality of public services.* Recuperado de http:doi.org/10.2139/ssrn.2538354.

Ashworth, J., Geys, B., Heyndels, B., & Wille, F. (2014). Competition in political arena and local government performance. *Applied Economics*, 46(19), 2264-2276. doi:10.1080/00036846.2014.899679.

Aytaç, S. E. (2018). Relative economic performance and the incumbent vote: A reference point theory. *The Journal of Politics*, 80(1), 16-29. doi:10.1086/693908.

Babunashvili, G. (2017). Retrospective voting in Georgia: Does the government's past performance matter? *Caucasus Survey,* 5(3), 259-278. doi:10.1080/23761199.2017.1378855.

Barrows, S. (2015). *Government services and retrospective voting: Evidence from a school accountability regime.* Program on Education Policy and Government Working Paper Series. Recuperado de https://eric.ed.gov/?id=ED574541.

Besley, T., & Case, A. (1995a) Incumbent behavior: Vote-seeking, tax-setting, and yardstick competition. *The American Economy Review*, 85(1), 25-45. doi: 10.3386/w4041.

Besley, T., & Case, A. (1995b). Does electoral accountability affect economic policy choices? Evidence from gubernatorial term limits. *The Quarterly Journal of Economics*, 110(3), 769-798. doi:10.2307/2946699.

Bessent, A., & Bessent, W. (1980). Determining the comparative efficiency of schools through data envelopment analysis. *Educational Administration Quarterly*, 16(2), 57-75. doi:10.1177/0013161X8001600207.

Bowlin, W. (1998). Measuring performance: As introduction to data envelopment analysis (DEA). *The Journal of Cost Analysis*, 15(2), 3-27. doi:10.1080/08823871.1998.10462318.

Brender, A. (2003). The effect of fiscal performance on local government election results in Israel: 1989-1998. *Journal of Public Economics*, 87, 2187-2205. doi:10.1016/S0047-2727(02)00045-2.

Brender, A., & Drazen, A. (2005). *How do budget deficits and economic growth affect reelection prospects? Evidence from a large cross-section of countries.* Nacional Bureau of Economic Research, Working Paper 11862.

Brinkerhoff, D. W., Wetterberg, A., & Wibbels, E. (2018). Distance, services, and citizen perceptions of the state in rural Africa. Governance: *An International Journal of Policy, Administration and Institutions*, 31(1), 103-124. doi:10.1111/gove.12271.

Burnet, C. M., & Kogan, V. (2017). The politics of potholes: Service quality and retrospective voting in local elections. *The Journal*

of Politics, 79(1), 1-13. doi:10.1086/688736.

Cameron, A. C., & Trivedi, P. K. (2005). *Microeconometrics: methods and applications.* Cambridge Universty Press, Cambridge, New York, 2005.

Di Pietro, G. (2018). Do citizens hold mayors accountable for local conditions? Evidence from Italian municipalities. *Local Government Studies*, 45(1), 24-42. doi:10.1080/03003930.2018.1530658.

Dias, M. V. B. (2017). *Does information on school quality affect voting? Evidence from Brazil.* (Dissertação de Mestrado, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro).

Diniz, J. A., & Corrar, L. J. (2011). Análise da relação entre eficiência e as fontes de recursos dos gastos municipais no ensino fundamental. *Sociedade, Contabilidade e Gestão*, 6(1), 135-149.

Downs, A. (1957). An economic theory of political action in a democracy. *Journal of Political Economy*, 65(2), 135-150. doi:10.1086/257897.

Dunning, T., Grossman, G., Humphreys, M., Hyde, S., McIntosh, C., Nellis, G., … Sircar, N. (2019). Voter information campaings and political accountability: cumulative findings from a preregistred meta-analysis of coordinated trials. *Science Advances,* 5(7), 1-10. doi: 10.1126/sciadv.aaw2612.

Engert, F. (1996). The reporting of school district efficiency: the adequacy of ratio measures. *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management,* 8(2), 247-271. doi: 10.1108/JPBAFM-08-02-1996-B007.

Ferraz, C., & Finan, F. (2005). Reelection incentives and political corruption: Evidence from Brazilian audit reports. *American Agricultural Economics Association Annual Meeting.* Providence, Rhode Island, July, 24-27.

Ferraz, C., & Finan, F. (2008). Exposing corrupt politicians: The effects of Brazil's publicly released audits on electoral outcomes. *The Quarterly Journal of Economics,* 703-745. doi:10.1162/qjec.2008.123.2.703.

Harding, R. (2015). *Attribution and accountability: Voting for roads in Ghana.* World Politics, 67(4), 656-689.

Harding, R., & Stasavage, D. (2014). What Democracy Does (and Doesn't Do) for Basic Services: School Fees, School Inputs, and African Elections. *The Journal of Politics*, 76(1), 229–245. doi:10.1017/S0022381613001254.

Hopkins, D. J., & Pettingill, L. M. (2018). Retrospective voting in big-city US mayoral elections. *Political Science Research and Methods,* 6(4), 697-714. doi:10.1017/psrm.2016.54

Hopland, A. O. (2014). Voter information and electoral outcomes: The Norwegian list of shame. *Public Choice*, 161(1), 233-255. doi:10.1007/s11127-014-0151-9.

Klein, F. A. (2010). Reelection incentives and political budget cycle: Evidence from Brazil. *Revista de Administração Pública,* 44(2), 283-337. doi:10.1590/S0034-76122010000200006.

Klein, F. A., & Sakurai, S. N. (2015). Term limits and political budget cycles at the local level: Evidence from a young democracy. *Eu-*

ropean Journal of Political Economy, 37, 21-36. doi:10.1016/j.ejpoleco.2014.10.008.

Moraes, V. M., Polizel, M. F., & Crozatti, J. (2017). Eficiência dos gastos municipais com a educação fundamental: Uma análise dos municípios paulistas no ano de 2013. *Revista Contabilidade e Controladoria*, 9(2), 23-43. doi:10.5380/rcc.v9i2.51210

Nakaguma, M.Y., & Bender, S. (2010). Ciclos políticos e resultados eleitorais: Um estudo sobre o comportamento do eleitor brasileiro. *Revista Brasileira de Economia*, 4(1), 3-24. doi:10.1590/S0034-71402010000100001.

Nordhaus, W. D. (1975). The political business cycle. *Review of Economic Studies,* 42(2), 169-190. doi:10.2307/2296528.

Rogoff, K. (1990). Equilibrium political budget cycles. *The American Economic Review,* 80(1), 21-26. doi: 10.3386/w2428.

Queiroz, D. B. (2015). *Composição dos gastos públicos e resultados eleitorais: Um estudo nos municípios brasileiros.* Programa Multi-Institucional e Inter-Regional de Pós-Graduação em Ciências Contábeis, Brasil.

Rogoff, K., & Sibert, A. (1988). Elections and macroeconomic policy cycles. *Review of Economic Studies,* 55(1), 1-16. doi:10.2307/2297526.

Rosano-Peña, C., Albuquerque, P. H. M., & Marcio, C. J. (2012). A eficiência dos gastos públicos em educação: Evidências georreferenciadas nos municípios goianos. *Economia Aplicada*, 16(3), 421-443. doi:10.1590/S1413-80502012000300004.

Santos, Y. D., Carvalho, J. R. M., & Barbosa, M. F. N. (2016). Análise da eficiência dos gastos com educação no ensino fundamental nos municípios do Seridó Potiguar. *Revista Ambiente Contábil*, 8(2), 287-308.

Souza, F. J. V., Silva, M. C., Araújo, F. R., & Araújo, A. O. (2013). Análise da eficiência dos gastos públicos em educação nos municípios do Estado do Rio Grande do Norte. *Revista de Administração e Contabilidade*, 5(3), 04-21.

Wilbert, M. D., & D'Abreu, E. C. C. F. (2013). Eficiência dos gastos públicos na educação: Análise dos municípios do estado de Alagoas. *Advances in Scientific and Applied Accounting,* 6(3), 348-372. doi:10.14392/asaa.201363348-372.

Witte, K., & López-Torres, L. (2017). Efficiency in education: A review of literature and a way forward. *Journal of the Operational Research Society*, 68(4), 339-363. doi:10.1057/jors.2015.92.

Worthington, A. (2001). An empirical survey of frontier efficiency measurement techniques in education. *Education Economics*, 9(3), 245-268. doi:10.1080/09645290110086126.

Zoghbi, A. C., Mattos, E., Rocha, F., & Arvate, P. (2011). Uma análise da eficiência nos gastos em educação fundamental para os municípios paulistanos. *Planejamento e Políticas Públicas,* 36, 1-48.

GESTÃO DE PESSOAS POR COMPETÊNCIAS E ESCOLHA DE GESTORES PARA CARGOS DE CONFIANÇA: UM ESTUDO NO INSTITUTO FEDERAL DO SERTÃO PERNAMBUCANO

Competence-based human-resource management and Choice of Managers for Positions of trust: a Study at the Federal Institute of Sertão Pernambucano.

La Gestión por competencias y elección de gestores para cargos de confianza: un estudio en el Instituto Federal del Sertão Pernambucano.

RESUMO

Este estudo buscou compreender como o atual modelo de gestão de pessoas contribui para a escolha de servidores para ocuparem cargos de confiança no âmbito do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sertão Pernambucano (IF Sertão-PE). Para tanto, foram abordados no referencial teórico os temas: gestão de pessoas no serviço público, cargos de confiança e competências. Trata-se de um estudo qualitativo básico, com dados coletados por meio de pesquisa documental e entrevistas semiestruturadas, realizadas com gestores da alta administração do IF Sertão-PE. Os dados revelaram que, embora o IF Sertão-PE dê prioridade à ocupação de cargos por indivíduos do seu quadro funcional e estimule a educação formal dos servidores, o processo de escolha para cargos de confiança ainda é influenciado por aspectos subjetivos, desvinculados da gestão por competências. Ademais, predomina na instituição o modelo tradicional de gestão de pessoas, reativo e limitado ao atendimento de demandas específicas, contribuindo limitadamente para a escolha de gestores. Sem o propósito de esgotar as discussões sobre as temáticas, este trabalho corrobora a importância de otimizar as práticas de gestão de pessoas no setor público, bem como evidencia a relevância dos gerentes públicos enquanto agentes de transformação e de promoção da eficiência.

PALAVRAS-CHAVE: gestão pública, gestão de pessoas, gestão por competências, cargos de confiança, instituição de ensino.

Ana Karolina Pereira Gomes[1]
karolpgomes@gmail.com
ORCID: 0000-0002-6245-584X

Milka Alves Correia Barbosa[2]
milka.correia@gmail.com
ORCID: 0000-0002-8114-0333

Fernanda Roda Cassundé[3]
fernandaroda@gmail.com
ORCID: 0000-0002-0621-7505

[1] Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sertão Pernambucano
[2] Universidade Federal de Alagoas
[3] Universidade Federal do Vale do São Francisco

Submetido 05-09-2019. Aprovado 27-05-2020

Avaliado pelo processo de *double blind review*

DOI: http://dx.doi.org/10.12660/cgpc.v26n83.80106

Esta obra está submetida a uma licença Creative Commons

ABSTRACT

The aim of the present study was to understand how the current model of people management contributes to the choice of civil servants to occupy the positions of trust in the Federal Institute of Education, Science and Technology of Sertão Pernambucano (IF Sertão-PE). In order to do so, the theoretical framework addresses the management of people in the public service, positions of trust and competences. In order to meet the objectives of this research, a basic qualitative study was developed using, as data collection instruments, documentary research and semi-structured interviews, mainly carried out with senior managers of IF Sertão-PE. The organization and analysis of the collected data were made by the content analysis method, using the categorical analysis technique, supported by the ATLAS-ti software. The field study indicated that, although the IF Sertão-PE prioritizes the occupation of positions by individuals of its staff and stimulates the formal education of servers, the internal selection process is still influenced by subjective aspects, unrelated to competence-based management. In addition, the traditional model of people management predominates in the institution, a reactive model intended to meet specific demands, and thus, contributing minimally to the choice of managers. This work corroborates the importance of optimizing people management practices in the public sector, associating them with institutional strategic planning, as well as highlighting the relevance of public managers as agents of transformation and promotion of efficiency.

KEYWORDS*: public management, people management, competence-based management, positions of trust, institution of education.*

RESUMEN

Este estudio buscó comprender cómo el actual modelo de gestión de personas contribuye a la elección de servidores para ocupar cargos de confianza en el ámbito del Instituto Federal de Educación, Ciencia y Tecnología del Sertão Pernambucano (IF Sertão-PE). Para esto, fueron abordados en el referencial teórico los temas de: gestión de personas en el servicio público, puestos de confianza y competencias. Se trata de un estudio cualitativo básico, con datos recogidos por medio de investigación documental y entrevistas semiestructuradas, realizadas principalmente con gestores de la alta administración del IF Sertão-PE. El análisis de contenido contó con soporte del software ATLAS-ti. Los datos revelaron que, a pesar de que el IF Sertão-PE prioriza la ocupación de cargos por individuos de su cuadro funcional y estimula la educación formal de los servidores, el proceso de elección de cargos de confianza todavía está influenciado por aspectos subjetivos, desvinculados de la gestión por las competencias. Además, predomina en la institución el modelo tradicional de gestión de personas, reactivo y limitado a la atención de demandas específicas, contribuyendo limitadamente a la elección de gestores. Sin el propósito de agotar las discusiones sobre las temáticas, este trabajo corrobora la importancia de optimizar las prácticas de gestión de personas en el sector público, así como evidencia la relevancia de los gerentes públicos como agentes de transformación y de promoción de la eficiencia.

PALABRAS CLAVE*: gestión pública, gestión por competencias, gestión de personas, puestos de confianza, institución de enseñanza.*

INTRODUÇÃO

A administração pública brasileira está marcada por movimentos de reforma administrativa, mais tarde denominados de modernização, desde os anos 1930, que sinalizavam a pretensão do Estado brasileiro de remodelar o aparato estatal e transformar processos administrativos e institucionais, a fim de superar crises e desenvolver-se política e socialmente (Fadul; Souza, 2005).

Esses processos estimularam a criação de métodos e regras, a transformação dos existentes e afetaram o setor público nos níveis gerencial e organizacional. Assim, nessa trajetória, o país experimentou pelo menos três modelos de administração – patrimonialista, burocrático e gerencial –, os quais se sucederam no tempo, mas conservaram um certo vínculo entre si. Ainda hoje é possível identificar na gestão pública uma mescla de traços desses modelos de gestão. Nessa perspectiva, concorda-se com Secchi (2009, p. 365) de que se trata de um "processo cumulativo de mudanças nas práticas e valores".

O modelo patrimonialista, adotado pelo Bra-

sil até o final do século 19, tinha como principais características a forte presença do Estado, o controle centralizado nas mãos do estamento político e a indefinição acerca do que é bem público e do que é privado (Torres, 2004).

O modelo burocrático, por sua vez, surge nos anos 1930, tendo como características a profissionalização, a racionalidade, o controle dos processos e a ampliação de funções administrativas em âmbito público e privado para garantir condições administrativas mínimas (Klering, Porsse, & Guadagnin, 2010). A partir dos anos 1980, a administração pública brasileira caminha para incorporar o modelo gerencialista, o qual enfatiza os resultados, a transparência, a eficiência e a participação social (Klering, Porsse, & Guadagnin, 2010).

Já nos anos 1990, visualizam-se reformas na estrutura do Estado e entre as principais mudanças lançadas estão o gerencialismo, a introdução de uma política de qualificação de servidores públicos e de novas carreiras na gestão governamental (Fadul, & Souza, 2005).

Nesse contexto, a Administração Pública Gerencial (APG) emerge embasando-se em modelos de gestão do setor privado, mas sem perder a sua orientação para o interesse público. Dentre os principais objetivos da APG está o de tornar o Estado mais eficiente, competitivo e mais voltado para o atendimento das demandas dos cidadãos (Bresser-Pereira, 1997).

Em 2006, como consequência do empenho em fortalecer a capacidade do serviço público (OCDE, 2010), a administração pública brasileira instituiu, por meio do Decreto nº 5.707/2006, "a Política e as Diretrizes para o Desenvolvimento de Pessoal da administração pública federal" (Brasil, 2006), enfatizando o aprimoramento profissional, o desenvolvimento permanente do servidor público e a adequação entre as competências individuais requeridas (dos servidores) e as competências institucionais necessárias à eficiência dos serviços prestados pelos entes públicos à sociedade (Pantoja, Iglesias, Benevenuto, & Paula, (2012).

No que se refere à GPC no setor público, Skorková (2016) destaca que a gestão de recursos humanos baseada em competências é considerada um modelo para o desenvolvimento de setores privados e é um dos temas centrais no desenvolvimento do serviço público contemporâneo.

Diante da determinação do Estado para que as instituições públicas brasileiras modernizem os seus processos, adaptando-os ao mais recente modelo de Gestão de Pessoas (GP), Bergue (2014) afirma que a introdução da GPC pode se dar justamente nas atividades de chefia e de assessoramento na forma de comissionamento – cargos de livre nomeação e exoneração, também denominados de funções de confiança em sentido amplo –, já que se trata de um segmento que experimenta maior grau de liberdade (Amaral, 2006). Dentre as espécies de cargos de livre nomeação e exoneração estão os cargos em comissão ou cargos de confiança (Borges, 2012).

Assim, com a GPC seria possível reduzir ou evitar o risco de que tais cargos fossem ocupados por pessoas que não possuem as competências necessárias, garantindo que

a escolha de gestores considere mais do que os fatores confiança e experiência técnica (Pereira, Marques, Castro, & Ferreira, 2015) rompendo com o histórico do provimento de funções públicas baseado no "parentelismo, personalismo e paternalismo do poder" (Borges, 2012, p. 50).

Especialmente no âmbito das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), a relação entre a GPC e a escolha de gestores para funções de confiança adquire contornos peculiares. Isso porque em tais organizações é necessária a preparação dos indivíduos para assumirem cargos gerenciais, dada a complexidade e especificidade da área educacional, na qual um gestor precisa lidar com aspectos administrativos, pedagógicos, acadêmicos e científicos (Barbosa, Mendonça, & Cassundé, 2016).

Considerando-se o imperativo de valorização das competências individuais, torna-se necessário conhecer a relação do modelo de GP vigente com o processo de escolha dos gestores para ocuparem cargos de confiança, uma vez que esses cargos, presentes nos mais diversos órgãos do governo, são inerentes à realização de atividades que envolvem a capacidade decisória e possuem maior nível de complexidade (Borges, 2012). Ainda, a observação e as experiências vivenciadas enquanto servidores nos levaram a crer que esse processo poderia estar mais vinculado a fatores políticos que técnicos, o que vai de encontro ao que propõe a GPC.

Quanto ao estado atual da literatura, a teoria acerca da gestão por competências está consolidada, mas a dinâmica de aplicação do modelo nas organizações públicas ainda é pouco conhecida, fazendo-se necessárias mais pesquisas discutindo o tema na esfera pública (Nascimento, Zuppani, & Dutra, 2016). E foi visando a reduzir essa lacuna que o presente trabalho se desenvolveu.

Isto posto, buscou-se explorar uma dimensão pouco discutida nos estudos de gestão por competências nas IFES, qual seja a influência do modelo sobre a escolha dos gestores para cargos de confiança, contribuindo para o enriquecimento da literatura acerca do tema e para a transformação do órgão público utilizado como objeto de estudo, por meio da criação de mecanismos que garantam o desenvolvimento eficiente das atribuições que são incumbidas aos gestores.

Nesse sentido, buscou-se responder ao seguinte problema de pesquisa: como o atual modelo de gestão de pessoas contribui para a escolha de servidores para ocuparem cargos de confiança no âmbito do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sertão Pernambucano (IF Sertão-PE)?

APROXIMAÇÕES TEÓRICAS ENTRE GESTÃO DE PESSOAS NO SERVIÇO PÚBLICO E CARGOS DE CONFIANÇA

A GP na administração pública brasileira foi influenciada pelos movimentos de reforma administrativa. Notadamente a contar da segunda metade da década de 1990, como consequência da Administração Pública Gerencial (APG), buscou-se dinamizar e profissionalizar o serviço público, transformando a gestão de pessoas em ferramenta estratégica (Camões, & Meneses, 2016), por visualizá-la como essencial à adequada implementação das políticas públicas.

Pode-se dizer que o Decreto Federal nº 5.707/2006 foi o instrumento utilizado para materializar essa nova visão do governo brasileiro acerca da gestão de pessoas na administração pública federal, sendo ele o responsável por instituir a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal (PNDP), que representa um "marco institucional" em termos de políticas públicas que vinculam órgãos em âmbito federal (Terabe, & Bergue, 2014, p. 14).

Foi por meio desse decreto que o governo federal apresentou a gestão por competências enquanto estratégia de otimização e valorização do serviço público, objetivando aumentar a sua capacidade de atendimento de demandas educacionais, sociais e ambientais e modernizar as estruturas de gestão existentes, em especial a de recursos humanos (OCDE, 2010). Demarca-se aqui que a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal (Decreto Federal nº 5.707/2006) não impõe a adoção automática da gestão por competências às instituições públicas.
Mais recentemente foi publicado o Decreto nº 9.991, de 28 de agosto de 2019 (Brasil, 2019), que estabeleceu políticas e diretrizes para o desenvolvimento dos servidores públicos conforme as competências necessárias para o alcance dos objetivos das entidades públicas, com ênfase no Plano de Desenvolvimento de Pessoas (PDP).

A despeito disso, sabe-se que a administração pública brasileira traz consigo traços de uma tradição legalista, formal, patrimonial e individualista, chocando-se com algumas características da nova forma de gestão de pessoas, tais como mérito, impessoalidade, ênfase no desempenho, busca pelo aprimoramento e competências (Schikmann, 2010). Como identificou o relatório da Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), existem, no Brasil, obstáculos institucionais à transição do modelo de gestão de pessoas, os quais têm relação com a cultura e com a estrutura de serviços públicos que se caracteriza pelo apego a normas e regulamentos, citando como exemplo o modelo de recrutamento utilizado, que pode impedir ou dificultar a escolha de profissionais pelas competências necessárias a uma determinada organização (OCDE, 2010).

Seguindo esse mesmo entendimento, Garcia (2014) relaciona a cultura do serviço público do país com o fato de ainda não se ter uma quantidade considerável de órgãos praticando a gestão de pessoas por competências. Assim, acredita-se que na gestão de pessoas na administração pública brasileira coexistem dois modelos, os quais são apresentados no Quadro 1:

Quadro 1. Características dos modelos de gestão de pessoas da administração pública brasileira

Dimensão	Gestão de pessoas tradicional	Gestão por competências
Estrutura	Funcional, formalista e mecanicista, verticalizada, centralizada. O controle está no centro das relações entre as pessoas e as organizações.	Amplamente descentralizada. Considera que para a evolução são necessários mecanismos de avaliação de desempenho.
Indivíduo	Abordagem taylorista, buscando a pessoa certa para o lugar certo.	Privilegia o desenvolvimento de habilidades individuais; as pessoas têm influência sobre a eficiência organizacional.
Cargo	Enfatiza o desenho e as atribuições do cargo.	Enfatiza as competências desejadas para a investidura no cargo e sugere novo desenho para a formação profissional.
Tarefas	Fragmentadas, padronizadas, ênfase sobre as obrigações de cada posto de trabalho.	Integrais, complexas e exigem dos indivíduos a capacidade de pensar e executar simultaneamente várias tarefas.
Treinamento e desenvolvimento	Utiliza-se da lógica do posto de trabalho, capacitação direcionada à execução de tarefas.	Enfatiza o desenvolvimento do conjunto de conhecimentos, habilidades e atitudes necessárias ao desempenho das funções dos servidores para que os objetivos institucionais sejam alcançados.

Dada a complexidade da reestruturação das carreiras, Bergue (2014) sugere que a implementação do modelo de gestão por competências comece pelas atividades de chefia e de assessoramento na forma de cargos de livre nomeação e exoneração.

Na administração pública, as carreiras subdividem-se em basicamente dois regimes jurídicos: o estatutário, no qual a relação entre a pessoa e o Estado é regulada por um determinado estatuto criado por lei; e o celetista, que adota as normas dispostas na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). Há desdobramento em cargos e empregos e o enquadramento dependerá do regime jurídico, de forma que aqueles vinculados ao regime estatutário são detentores de cargos públicos, enquanto os vinculados à CLT são empregados públicos.

Segundo a Constituição Federal (CF), o concurso público de provas ou de provas e títulos é requisito essencial para investidura, excetuando-se os casos de nomeação para cargos em comissão de livre nomeação e exoneração, em que a escolha dos ocupantes decorre do poder de discricionariedade do gestor ou superior hierárquico (Lopez, 2015). O artigo 37 da CF traz duas categorias de cargos de livre nomeação e exoneração: as funções de confiança, que só podem ser exercidas por servidores ocupantes de cargo efetivo; e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, nas condições e nos percentuais mí-

nimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento (Brasil, 1988).

As designações para cargos e funções de confiança servem para atender a demandas específicas e garantir o pleno funcionamento da administração pública. Nessa perspectiva, as designações devem estar imbuídas de um profissionalismo que busque harmonizar a dimensão da confiança pessoal e a dos critérios técnicos, não sendo constitucionalmente compatível que os ocupantes de funções sejam indivíduos destituídos de predicados objetivos necessários ao exercício da função, como habilitação, capacitação ou virtude (Borges, 2012).

Logo, a livre escolha de indivíduos para ocuparem cargos em comissão deve priorizar o alto grau de educação formal das pessoas, a sua experiência profissional e a sua capacidade de diálogo com os principais atores políticos; a finalidade da administração pública é reter, nos seus quadros, "competências gerenciais de alto nível" (Brasil, 2008b, p. 20).

A investidura em cargos de confiança também deve considerar as competências dos servidores e, nessa perspectiva, o processo precisa acontecer de maneira objetiva, impessoal e transparente, levando-se em consideração competências específicas – como as técnicas e vinculadas às atribuições –, e genéricas – a exemplo das competências estratégicas, interpessoais e gerenciais (Pires et al., 2005).

Ademais, dada a importante posição que os cargos de confiança ocupam, o processo de seleção dos titulares deve levar em conta a capacidade do servidor de contribuir para o alcance dos objetivos e das metas institucionais, a fim de evitar o risco de não valorizar a competência, a capacidade, a eficiência, o capital humano e o moral da organização (Capuano, 2015). Pode-se, então, vincular esse processo à GPC, reconhecendo e premiando aqueles que apresentam desempenho superior.

Além desse reconhecimento, os cargos de confiança representam a oportunidade de reforçar a capacidade e o empenho individuais (Torres, 2004), o que estimula a manutenção de comportamentos desejados e permite a correção de eventuais desvios (Brandão, & Bahry, 2005).

Verifica-se, portanto, a relevância do processo de escolha dos titulares dos cargos de livre nomeação e exoneração, que não deve prescindir da análise das competências necessárias ao seu exercício, sob pena de afetar a entrega de resultados.

No tocante aos servidores públicos, principalmente os dirigentes de topo, a confiança não deve ser o único elemento levado em consideração na escolha; os indivíduos devem ser avaliados com base em resultados atingidos, eficácia, eficiência, qualidade dos serviços prestados e, inclusive, satisfação dos cidadãos (Madureira, 2011, p.41).

Tendo-se discutido os principais construtos teóricos que orientaram a pesquisa, apresenta-se a metodologia adotada para o desenvolvimento do estudo.

PERCURSO METODOLÓGICO

Para atender aos objetivos desta pesquisa,

optou-se pela utilização da abordagem qualitativa, sendo o estudo interpretativo básico (Merriam, 2002) a estratégia escolhida. Assumindo essa orientação, foi possível construir um relato descritivo (Godoy, 2005) acerca do problema ora estudado.

Definiu-se o IF Sertão-PE como *locus* da pesquisa e a reitoria da instituição como unidade de análise, por ser a estrutura administrativa onde estão concentrados, além do reitor, que é o dirigente máximo do órgão, os pró-reitores e diretores sistêmicos, cuja atuação reflete-se em todo o instituto, não somente em um *campus* específico.

Como critério para escolha do órgão de estudo, foi considerado o fato de a instituição ser referência na oferta de educação profissional e tecnológica e de suma importância para as cidades onde está instalada e para a população de municípios circunvizinhos, de modo que o progresso de sua gestão representa a melhoria da qualidade dos serviços prestados à sociedade.

Tendo em vista que a abordagem qualitativa não exige o estabelecimento, em um primeiro momento, da quantidade de participantes necessários à investigação, adotou-se a amostragem teórica, a qual não se apoia em técnicas usuais de amostragem estatística (Flick, 2011). Nessa perspectiva, os participantes da pesquisa foram escolhidos de acordo com "seu nível (esperado) de novos insights para a teoria em desenvolvimento" (Flick, p.79, 2011).

Para fins de delimitação dos participantes da pesquisa, o grupo de entrevistados foi composto por todos os responsáveis diretos pela formatação e execução de políticas internas e pelo processo de escolha dos titulares de cargos de confiança sob a sua chefia. Em alinhamento com a amostragem teórica e critério de tipicidade (Oliveira, 2001), todos os possíveis seis participantes foram entrevistados (gestores da alta administração do órgão – pró-reitores e diretores), alcançando a saturação que, conforme versa Guerra (2006), ocorre quando o entrevistador se dá conta da repetição das informações face aos pontos centrais do questionamento.

Os entrevistados pertencem todos à carreira de professor do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico (EBTT), fazem parte do quadro do instituto há, no mínimo, sete anos e estão lotados temporariamente na reitoria, por ocasião do cargo de direção. Os gestores foram identificados com a letra G e por números em sequência.

A fim de nortear o encontro e pretendendo melhor organização e uso do tempo, elaborou-se um roteiro de entrevistas, levando-se em consideração o objetivo proposto neste estudo, bem como os debates trazidos pela literatura. Indica-se que o instrumento foi submetido à validação, sendo primeiramente aplicado a dois dos gestores que compunham o grupo-alvo, no intuito de deixar a entrevista mais fluida, objetiva e evitar ambiguidades.

Todas as entrevistas foram previamente agendadas por e-mail e ligações telefônicas e registradas com a utilização do gravador digital. Isso permitiu a retenção de toda a informação e a preservação do seu conteúdo. As entrevistas duraram em média 40 minutos e foram transcritas integralmente após cada encontro.

Além da realização de entrevistas, a coleta incluiu a pesquisa documental, na qual os dados são obtidos de maneira indireta e tomam a forma de documentos. No Quadro 2 está o detalhamento do que foi utilizado nesta pesquisa:

Quadro 2. Documentos internos e externos

Documentos internos	Documentos externos
• Site institucional • Estatuto do IF Sertão-PE • Regimento Geral do IF Sertão-PE • Relatórios de gestão • Relatório de autoavaliação institucional • Portarias internas • Planos de capacitação • Plano anual de capacitação • Resoluções do Conselho Superior	• Constituição Federal de 1988; Lei nº 8.168/1991; Decreto 5.707/2006; Lei nº 11.892/2008; Portaria nº 246/2016, do Ministério da Educação; publicações no Diário Oficial da União.

Para a organização e análise dos dados obtidos, utilizou-se o método de análise de conteúdo, que se refere ao conjunto de técnicas de análise das comunicações para obter indicadores que permitam a inferência de conhecimentos sobre as condições de produção ou recepção das mensagens, por meio de procedimentos de descrição do seu conteúdo (Bardin, 2004).

Estabeleceram-se *a priori* três categorias para orientar a análise dos dados: modelo de gestão de pessoas no setor público; cargos de confiança; e competências e optou-se pela utilização da análise categorial enquanto técnica de análise de conteúdo com o suporte do software ATLAS.ti.

O MODELO DE GESTÃO DE PESSOAS DO IF SERTÃO-PE

Em regra, as ações de gestão de pessoas promovidas pelo IF Sertão-PE são fruto de demandas, de modo que não estão necessariamente articuladas com as estratégias da instituição; assim, não há uma garantia de agregação de valor conjunta para o instituto e seus servidores. Os relatos a seguir dão suporte a essa reflexão:

> As ações na área de gestão de pessoas elas surgem muitas vezes por demanda dos próprios campi. Por exemplo, uma normativa que regule a remoção e redistribuição interna dos servidores. Mas ainda eu acho que isso ainda é operacional. Eu acho que tem algo que vem antes disso. Pensar no servidor, como é essa pessoa, como é que essa pessoa vai viver naquele lugar, que eu acho que a gente não con-

> seguiu. Essas demandas ainda não chegaram. As que chegam são basicamente pontuais, então assim que é fruto da pressão operacional. (G2)

> Mas a gente ainda tá muito no faz alguma coisa pra atender uma demanda [...]. (G3)

Essa realidade encontrada no IF-Sertão PE remete ao que versam Silva e Mello (2011), no sentido de muitas ferramentas de recursos humanos enfatizarem o sujeito, sua capacitação e sua carreira, mas ainda sem estarem articuladas à organização e à estratégia, fazendo com que a agregação de valor conjunta seja unilateral ou inexistente.

Como também, é possível aqui encontrar proximidade entre o modelo de GP do IF-Sertão e o modelo tradicional de gestão de pessoas delineado por Bergue (2014) no qual predominam especialização, formalização, padronização e redução da dimensão humana a uma expressão funcional:

> Eu acho que falta de maneira geral algo que seja mais essencial em relação à gestão de pessoas. Na prática, o que eu enxergo de maneira geral, e aí não é só no IF Sertão, é que a gestão de pessoas funciona na perspectiva do setor de recursos humanos, que é o antigo gerenciar a vida do sujeito, lançamento de atestados, lançamento de benefício. (G2)

Por outro lado, a análise do plano de capacitação do IF-Sertão PE revelou que uma das suas metas é a formação de um banco de talentos composto por servidores. Nesse aspecto, observa-se um possível alinhamento aos propósitos da GPC. Apesar de, a princípio, o instituto indicar que o banco de talentos será utilizado somente para fins de captação de instrutores, percebe-se uma possibilidade de ampliação da sua abrangência, podendo ser usado para conhecer melhor o perfil dos servidores, sua trajetória profissional e para identificar, tratar e alinhar as competências individuais às organizacionais, como sugerem Pires et al. (2005).

Houve atenção especial dos entrevistados aos novos servidores e sua integração no IF Sertão-PE, como evidencia o relato a seguir:

> Bem, a gente busca em termos de gestão de pessoas fazer a parte de recrutamento e seleção, só que é bem delicado porque, como você sabe, pra ingressar na instituição tem de ser via concurso público e via concurso público você não consegue, né, gerir perfil profissional. A única brecha que você tem é quando você tem um grande número de servidores que ingressam no mesmo cargo. Aconteceu ano passado da gente ter diversos cargos de tecnólogo e de administrador, então você consegue, né, a gente pelo menos buscou traçar o perfil, analisar experiências anteriores, analisar o currículo, analisar a formação e tentar direcionar aquele servidor pra uma área que realmente ele pudesse aplicar as potencialidades que ele já tem né, a gente tentou fazer esse trabalho embora um pouco tímido devido ao quantitativo de servidores que a gente recebeu, a gente não recebeu mais de dez servidores aqui no mesmo cargo e as próprias limitações institucionais, né, a gente tinha determinadas carências em determinados setores que a gente não poderia simplesmente deixar de atender porque não recebeu o servidor com aquele perfil específico. Então, assim, embora tímida também a gente tem essa

> preocupação no recrutamento e seleção dos servidores. (G6)

Esse processo de alocação do servidor após concurso público é uma iniciativa que pode contribuir para a GPC no IF-Sertão, principalmente ao se considerar que ainda não é possível selecionar candidatos de acordo com as suas competências, sendo mínima a influência dos gestores sobre o perfil dos que ingressarão nas instituições (Gloria Junior, Zouain, & Almeida, 2014).

Não houve um consenso entre os entrevistados sobre as ações da área de GP apoiarem o desenvolvimento individual dos servidores. O gestor G1, por exemplo, aponta a remoção do servidor (Brasil, 1988) como algo que incentiva indiretamente o desenvolvimento individual, uma vez que a normativa do IF Sertão-PE utiliza como critério de classificação e desempate as "efetivas contribuições institucionais dos servidores" (IF Sertão-PE, 2017). Contudo, trata-se de uma iniciativa motivada pelo interesse dos servidores e não necessariamente pela necessidade de alocação em unidades de acordo com suas competências, como alertaram Lima e Silva (2015).

Para os entrevistados G1, G2, G5 e G6, as principais atividades do atual modelo de GP do instituto relacionam-se a questões operacionais, a exemplo da folha de pagamento, concessão de benefícios, entre outras, que inibem o pensar e o agir estratégico. Além disso, os gestores indicam as questões culturais, legais e de natureza orçamentária, que dificultam a implementação de novas políticas de GP:

> Tem todas aquelas culturas que tão inscritas em várias instituições, aqui não é uma exceção. É aquela história, vai precisar a atitude de algumas pessoas realmente mudar porque, por exemplo, tem setores que se tenta dialogar, se tenta "olha, por que a gente não tenta fazer aqui uma lista de atividades que são feitas, mapear processos e tal?". Todo mundo corre, tá entendendo? Não tem assim aquela colaboração. A gente às vezes até vê o setor tentando proteger o servidor. (G5)

A despeito de o texto da PNDP (Brasil, 2006) abranger três dimensões, os dados encontrados na análise documental corroboram que a implantação da GPC no IF Sertão-PE deu-se apenas na dimensão da capacitação e o aperfeiçoamento. Novamente, têm-se indícios de que a área de gestão de pessoas do órgão se dedica principalmente a atividades operacionais, o que referenda a afirmação de Schikmann (2010) sobre essa ser a realidade de muitas das organizações públicas brasileiras.

Buscou-se também identificar como as atuais práticas e processos de gestão de pessoas contribuem para o desempenho nos cargos de confiança e promovem a gestão por competências. Nessa ótica, com referência aos esforços no sentido da disseminação do conhecimento e do desenvolvimento de servidores, verifica-se que atividades de integração e de formação inicial acontecem apenas quando há posse coletiva de servidores; não são ações contínuas, tampouco possuem enfoque gerencial ou estratégico. No trecho abaixo, G3 reforça essa ideia:

> A gente precisa fazer formação ou ter um projeto de formação de liderança pra quem assume direção [...], coordenação de pos-

> to, porque todo mundo termina fazendo um pouco isso. [...] isso é uma necessidade nossa, porque eu vejo os diretores angustiados nos campi [...], então também tem que mostrar a esse professor, a esse gestor, como é essa administração do tempo, como ele lida com esses conflitos, como ele não absorver tudo isso pra sua vida pessoal. Então a gente precisaria pensar numa formação para a gestão, pra quem assume a gestão, uma formação que não seja algo pontual, né, vamos dizer, uma vez por ano que a gente pudesse ter esses gestores reunidos para pensar, para discutir, até para que ele pudesse renovar as forças. [...] A falta dessa formação faz com que ele realmente às vezes não saiba como lidar com conflitos, faz com que ele pegue a normativa que precisa ser cumprida e transforma isso num peso, porque você tem que fazer porque a CGU tá mandando, e não, a gente tem que cumprir. [...] a gente precisaria trabalhar essas pessoas pra lá na ponta fazer essa gestão de pessoas de tal forma que a gente tivesse menos angústias e menos insatisfações. (G3)

Os dados coletados permitem afirmar que o instituto não dispõe de programa de formação de gestores, a despeito de todos os entrevistados terem manifestado que possuem competências a serem desenvolvidas. Acerca disso, vale ressaltar a importância de promover a preparação especialmente dos indivíduos que ocupam cargos de gestão, uma vez que partem deles as iniciativas para mudanças institucionais e por estarem à frente do desenvolvimento e da condução de equipes (Barbosa, Mendonça, & Cassundé, 2016).

Apesar de documentos do IF Sertão-PE indicarem que a instituição adotou o modelo de GPC desde 2011, os relatos evidenciaram ter-se, na prática, uma gestão de pessoas que não prioriza as práticas relacionadas às competências e às capacidades dos gestores.

CARGOS DE CONFIANÇA E COMPETÊNCIAS NO IF SERTÃO-PE

Dentre as funções de confiança existentes no Poder Executivo federal, destacam-se as típicas de instituições federais de ensino, que são subdivididas em Cargos de Direção (CD) e Funções Gratificadas (FG). Para efeitos deste trabalho, optou-se por analisar a dinâmica dos cargos de direção, que também serão chamados de cargos de confiança.

Os cargos de direção das IFES são divididos em quatro níveis, seguindo do CD1 até o CD4, sendo o CD1 o de maior nível, a ser ocupado pelo dirigente máximo do órgão, no caso, o reitor. Por se tratar de um cargo eletivo, o processo de escolha do reitor não será discutido neste estudo.

O quantitativo de cargos de direção nos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IF) obedece ao que está disposto na Portaria nº 246/2016, do Ministério da Educação, e varia conforme o número de unidades. Esses cargos podem ser ocupados por servidores do instituto ou por aqueles que não pertencem ao quadro permanente, contudo nos limites estabelecidos pelo art. 1º, § 3º, da Lei nº 8.168/1991.

No caso do IF Sertão-PE, todos os servidores ocupantes de cargos de confiança pertencem ao seu quadro permanente, à exceção

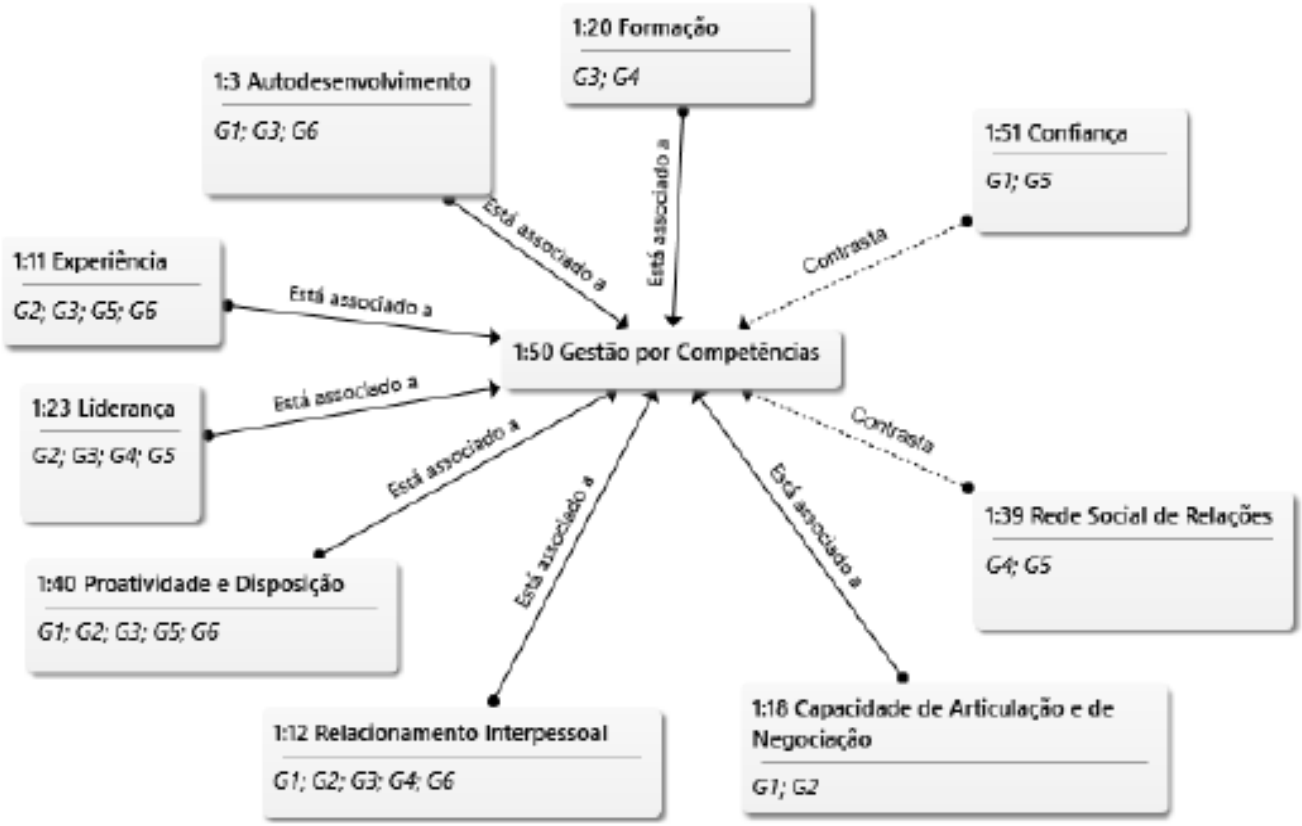
da Procuradoria Federal, que é ocupada por servidor dos quadros da Advocacia Geral da União. Sob esse aspecto, ao priorizar o seu quadro permanente, o instituto sinaliza que valoriza seus servidores.

Diferentemente do cargo de reitor, que só pode ser ocupado por servidores docentes do quadro de pessoal ativo permanente da instituição, os titulares do cargo de pró-reitor podem ser docentes ou técnico-administrativos, sendo que estes devem ser de nível superior. Para atuação no cargo, é necessário que os servidores possuam no mínimo cinco anos de efetivo exercício em um IF, assim como estabelece o art. 11, § 1º, da Lei nº 11.892/2008 (Brasil, 2008a).

A nomeação dos pró-reitores fica sob a responsabilidade do reitor de cada instituto federal, conforme estabelece a legislação (Brasil, 2008a). No âmbito da reitoria do IF Sertão-PE, para os demais titulares de cargos de confiança, não há a exigência quanto à carreira a que devem pertencer, se docentes ou TAEs, ou quanto ao nível de classificação do cargo efetivo que ocupam. Assim, quanto aos cargos de direção, tem-se que o CD1 é ocupado pela reitoria; os CD2 são ocupados pelos cinco pró-reitores, que, no instituto, pertencem à carreira de professor EBTT; os CD3 são ocupados por dois professores EBTT e cinco servidores da carreira de técnico-administrativo em educação (TAE); e os CD4 são ocupados por quatro professores EBTT e quatro TAEs. Verifica-se que a distribuição dos cargos está em conformidade com os limites estabelecidos pela Portaria nº 246/2016 – MEC e que os cargos de confiança da reitoria estão ocupados por servidores docentes, constatando-se que, sob esse aspecto, não há equilíbrio entre as duas categorias, o que ratifica a afirmação de Pereira et al. (2015) sobre os cargos de confiança das IFES serem geralmente ocupados por indivíduos que também atuam como docentes nessas instituições.

Buscou-se saber como os gestores definem os titulares dos cargos de confiança e quais as competências esperadas para o ocupante de um cargo de confiança. Na Figura 1, pode-se observar os critérios e competências mais referidos pelos gestores entrevistados, bem como a relação desses com os pressupostos da GPC:

Figura 1. Teia de relacionamento entre os pressupostos da GPC e os critérios utilizados nas nomeações de servidores



Também outros aspectos foram mencionados: G1 afirmou que adota como critério a logística das unidades institucionais, de modo que a movimentação de um servidor do *campus* para a reitoria só deve acontecer se não for causar prejuízos ao *campus* onde esse servidor está lotado.

O G2 não vê óbice à indicação de servidor de outro grupo político para compor a sua equipe. E até argumenta que um dos servidores que atualmente ocupa função sob seu comando fez parte da gestão anterior e foi mantido na posição por possuir experiência e conhecimento técnico.

Com posicionamento similar, o gestor G3 acrescentou que, para escolha de um dos gestores sob o seu comando, optou por ouvir a indicação daqueles que estavam vinculados ao setor.

Assim, nota-se que elementos como o subjetivismo e a unilateralidade previstos por Uchoa, Mauger, Vieira, & Giorgetti, (2011) influenciam o processo e, nesse aspecto, vê-se o instituto seguindo uma tendência histórica dos órgãos públicos brasileiros: a seleção influenciada pela confiança e pela conveniência (Santos, 2009), conforme ilustrado na Figura 1.

Por sua vez, o gestor G5 afirmou ser uma decisão técnica, baseada na certeza de que aquele servidor irá trazer resultados. Entretanto, vê-se também que a confiança é um

dos critérios utilizados por esse gestor, como se observa no trecho abaixo:

> Acaba sendo um misto de competência com afinidade, não tem como você olhar só a questão da competência, tem uma questão de confiança e tudo mais, não é o tipo de coisa que dá só pra olhar o melhor técnico, tem que olhar o melhor técnico e que tenha mais proximidade, que você confia, tem mais afinidade, que vai fazer algumas, vai fazer a coisa andar como você realmente quer. [...] com uma avaliação que a pessoa viria contribuir, assim, não é só aquela questão de ir porque era uma pessoa próxima, tem toda uma questão de poder se avaliar no sentido de ver que a pessoa tem uma experiência no setor, tem toda essa situação. (G5)

Desde já, tendo em vista os relatos colhidos sobre o IF-Sertão-PE, emerge a importância de considerar mais do que os fatores confiança e experiência técnica para a ocupação dos cargos e funções, como versam Pereira et al. (2015).

Nota-se ainda no relato do gestor G1 que elementos relacionais e políticos também influenciam a escolha dos titulares de cargos de confiança no IF Sertão-PE:

> O reitor tá equiparado à figura do presidente, a responsabilidade é toda nas costas dele. Por ser assim, ele precisa, quando ele for eleito, ele precisa realmente nomear uma equipe que ele possa confiar [...] porque se ele trabalhar com pessoas que quebram a confiança dele, quando houver essa quebra de confiança, e se as coisas não andarem muito bem, provavelmente as pessoas não vão ser responsabilizadas e vai sobrar pra ele. (G1)

Sobre isso, Madureira (2011) recomenda que outros fatores devem ser considerados na escolha dos dirigentes, a exemplo da eficácia, eficiência, qualidade dos serviços prestados e satisfação dos cidadãos.

Observa-se que na instituição estudada não existe uma sistemática única a ser seguida no momento da escolha dos ocupantes de cargos de confiança. Assim, o modo como são selecionados os servidores varia conforme o gestor, de acordo com as suas percepções e experiências. E, em não adotando um padrão que equilibre aspectos objetivos e subjetivos, a disseminação de uma cultura de competências fica distante da realidade da instituição.

Sobre isso, Pires et al. (2005) afirmam que a nomeação para cargos de confiança tem potencial para viabilizar o reconhecimento daqueles que se destacam pelo seu desempenho, mas para isso o processo de seleção precisa ser objetivo, transparente e deve priorizar as competências individuais.

No tocante às competências esperadas do ocupante de cargo de confiança, com base nos aspectos mais mencionados pelos entrevistados, o gestor deve ser flexível, proativo, disposto, ter bom relacionamento interpessoal, deve ser capaz de liderar, de interagir e de se comunicar, e deve buscar continuamente a atualização e a capacitação. No que se refere à educação formal, apenas os gestores G3 e G4 indicaram ser um dos critérios utilizados para a seleção dos titulares de cargos de confiança. Ademais, verifica-se que, via de regra, os gestores entrevistados atentam-se mais para competências com-

portamentais do que propriamente técnicas. Pode-se afirmar que as competências apontadas pelos entrevistados compõem uma mescla que se reveste de aspectos subjetivos e objetivos semelhante aos componentes encontrados por Barbosa, Mendonça, & Cassundé (2016), a qual não se mostra estranha à gestão por competências, principalmente ao considerá-la uma abordagem que vai além do tradicional viés taylorista.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo orientou-se pelo seguinte problema de pesquisa: como o atual modelo de gestão de pessoas contribui para a escolha de servidores para ocuparem cargos de confiança, no âmbito do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sertão Pernambucano (IF Sertão-PE)?

Verificou-se que no IF Sertão-PE os cargos de confiança são majoritariamente ocupados por servidores efetivos do instituto, o que sinaliza a valorização do seu quadro interno. Quanto à distribuição dos cargos da alta gestão, o IF segue uma tendência das IFES brasileiras, qual seja a ocupação por docentes, o que reflete um desequilíbrio entre as categorias de servidores.

À exceção do cargo de pró-reitor, cuja seleção fica sob a responsabilidade da reitoria do órgão, a escolha de titulares para os demais cargos de confiança é delegada às chefias, o que pode contribuir para uma gestão participativa. Quanto aos critérios utilizados no processo de seleção, nem todos estão associados à GPC, por se tratar de aspectos subjetivos, a exemplo da confiança e da rede social de relações, e não há uma uniformidade de requisitos observados pelas chefias. Além disso, mesmo com a necessidade de desenvolvimento de competências gerenciais sendo indicada pelos gestores, o instituto não dispõe de um programa de formação para o exercício da função gerencial. A gestão de pessoas do órgão desempenha um papel restrito, limitando-se a tarefas quase sempre operacionais, ao atendimento de demandas específicas de servidores ou a solicitações dos órgãos de controle. Sobre a GPC, observou-se que apenas a dimensão da capacitação e o aperfeiçoamento foi contemplada, não sendo suficiente para caracterizar a adoção do modelo.

Por outro lado, no que se refere à disseminação do conhecimento e do desenvolvimento, não foram identificadas ações contínuas e com enfoque gerencial ou estratégico. Ademais, o instituto não dispõe de processos de recrutamento e seleção para os titulares de cargos de confiança ou de ações de treinamento e desenvolvimento que habilitem, tecnicamente, os servidores para o exercício da gestão.

Respondendo ao problema de pesquisa e ao objetivo geral propostos para o estudo, verifica-se que o modelo tradicional de gestão de pessoas predominante no IF Sertão-PE, mostra-se reativo e limitado ao atendimento de demandas específicas, contribuindo minimamente para a escolha de gestores e desenvolvimento de suas competências.

As limitações deste estudo pairam sobre sua amplitude, pois ao optar por investigar o processo de escolha dos ocupantes de cargos de confiança sob a perspectiva principalmente da alta gestão, desconsideram-se as impressões dos demais ocupantes de cargos de livre provimento, bem como dos servido-

res que estão sob o comando dessas chefias e que poderiam fornecer informações importantes sobre a temática. Entretanto, ao escolher um grupo específico, ganhou-se em termos de profundidade, já que cada um pôde ser ouvido em particular. Assim, sugere-se que as pesquisas futuras abordem a perspectiva dos demais servidores da instituição e que a proposta metodológica também envolva a utilização de dados quantitativos.

Indica-se também a realização de estudos para aprofundar, do ponto de vista metodológico e empírico, a relação entre cargos de livre provimento e a efetiva aplicação da GPC no âmbito das IFES. Não obstante tratar-se de cargos de livre escolha, há o entendimento de que a forma como esses ocupantes são escolhidos pode variar conforme a IFES. Sendo assim, a compreensão dessa dinâmica pode permitir a estruturação de modelos de GPC mais objetivos e adequados à realidade das instituições de ensino.

Ainda sobre organizações dessa natureza, é importante que novas pesquisas abordem as razões para o desequilíbrio entre as duas categorias de servidores (TAES e docentes) no que se refere à assunção de cargos de confiança, especialmente aqueles pertencentes à alta gestão.

Algumas outras contribuições teórico-empíricas desse trabalho podem ser apontadas. Destacam-se as aproximações conceituais entre os construtos de "modelo de gestão de pessoas", "cargos de confiança" e "competências" na escolha de ocupantes de cargos no ensino superior, estabelecendo uma conversação que não é frequentemente encontrada em estudos da área.

Já a pesquisa de campo mostrou-se frutífera e os achados deste estudo constituem-se subsídios para a implantação da gestão por competências no IF-Sertão-PE, especificamente a partir dos cargos de livre nomeação e exoneração, uma vez que seus titulares são, em grande parte, responsáveis pela execução das políticas definidas pelo governo federal, implementando-as no contexto da instituição.

Como também, entendendo-se que instituições de ensino superior não são um todo monolítico e suas particularidades devem ser reveladas a partir de um olhar que considere os contextos regionais, organizacionais e societais nos quais ele se encontra imerso, espera-se que os dados aqui apresentados possam contribuir com subsídios para aperfeiçoamentos da política de gestão de pessoas da instituição estudada, incentivando a criação de uma cultura proativa de desenvolvimento nos níveis individual e institucional.

Sem o propósito de esgotar as discussões, este trabalho corrobora a importância da otimização das práticas de gestão de pessoas no setor público, associando-as ao planejamento estratégico institucional. Além disso, evidencia a relevância dos gestores públicos enquanto agentes de transformação e de promoção da eficiência.

REFERÊNCIAS

Amaral, H.K. (2006). Desenvolvimento de competências de servidores na administração pública brasileira. *Revista do Serviço Público,* Brasília, 57(4)549-563. doi:

10.21874/rsp.v57i4.211

Barbosa, M.A.C, Mendonça, J.R.C, & Cassundé, F.R.S.A (2016b). Competências Gerenciais (esperadas versus percebidas) de Professores-gestores de Instituições Federais de Ensino Superior: percepções dos professores de uma universidade federal. *Administração, Ensino e Pesquisa*, 17(3), 439-473. doi:10.13058/raep.2016.v17n3.344

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

Bergue, S.T, (2014). *Gestão Estratégica de Pessoas no Setor Público*. São Paulo: Atlas.

Borges, M.C (2012). Das funções de confiança stricto sensu e dos cargos em comissão: Abordagem constitucionalmente adequada. *Revista TCEMG*, 82(1), 45-54.

Brandão, H.P., & Guimarães, T.A. (2001). Gestão de competências e gestão de desempenho: Tecnologias distintas ou instrumentos de um mesmo construto? *Revista de Administração de empresas*, 41(1), 8-15. doi:10.1590/S0034-75902001000100002

Brasil. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil.* Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico.

Bresser-Pereira, L.C. (1997). Estratégia e estrutura para um novo Estado. *Revista do Serviço Público,* 48(1), 5-25. doi:10.21874/rsp.v48i1.375

Camões, M.R.S., & Meneses, P.P.M. (2016). *Gestão de pessoas no governo federal: Análise da implementação da política nacional de desenvolvimento de pessoal*. Brasília: Enap.

Capuano, E.A. (2015). Gestão por competências no setor público: Experiências de países avançados e lições para o Brasil. *Revista do Serviço Público*, 66(3), 371-394. doi:10.21874/rsp.v66i3.574

Decreto nº 5.707, de 23 de fevereiro de 2006. *Institui a Política e as Diretrizes para o Desenvolvimento de Pessoal da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e regulamenta dispositivos da Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990*. Diário Oficial da União, Brasília.

Decreto nº 9.991, de 28 de agosto de 2019. *Dispõe sobre a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e regulamenta dispositivos da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, quanto a licenças e afastamentos para ações de desenvolvimento.* Diário Oficial da União, Brasília.

Fadul, E. & Souza, A.R. (2005). Políticas de reformas da administração pública brasileira: Uma compreensão a partir de seus mapas conceituais. In: Encontro Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração, 24., 2005, Brasília. *Anais*, Brasília: ANPAD, 2005.

Flick, U. (2011). *Introdução à Pesquisa Qualitativa*. Porto Alegre: Artmed.

Garcia, L.B.B. (2014). Competências Transversais e Percepção de Suporte à Apredizagem na SBQ/ANP - Agência Nacional do Petróleo. In: Camões, M.R.S, Fonseca, D.R., & Porto, V. (2014); (Org.). *Estudos em gestão de pessoas no serviço público.* Brasília:

Enap, 39-58.

Gloria Junior, O.S., Zouain, D.M., & Almeida, G.O. (2014). Competências e habilidades relevantes para um chefe de unidade descentralizada de perícia da Polícia Federal. *Revista de Administração Mackenzie,* 15(4). doi:10.1590/1678-69712014/administracao.v15n4p15-46

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

Guerra, I. C. (2006). *Pesquisa Qualitativa e Análise de Conteúdo – Sentidos e formas de uso.* 1. ed. Estoril: Princípia.

Harris, J.E., Gleason, P.M., Sheean, P.M., Goushey, C., Beto, J.A, & Bruemmer, B. (2009). An introduction to qualitative research for food and nutrition professionals. *Journal of the American Dietetic Association*, 109(1), 80-90. doi:10.1016/j.jada.2008.10.018

Instituto Federal do Sertão Pernambucano. Ministério da Educação. *Resolução nº 45 do Conselho Superior (*2017).

Klering, L.R., Porsse, M.C.S. & Guadagnin, L.A. (2010). Novos Caminhos da Administração Pública Brasileira. *Análise*, 21(1).

Lei nº 8.168, de 16 de janeiro de 1991. *Dispõe sobre as funções de confiança a que se refere a Lei nº 7.596, de 10 de abril de 1987, e dá outras providências.* Diário Oficial da União, Brasília.

Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008. *Institui a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, cria os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, e dá outras providências.* Diário Oficial da União, Brasília.

Lima Filho, D.S., & Carneiro, T.C.J. (2014). Formação de Administradores Públicos: A importância do Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional-PROFIAP. *Revista Pesquisa e Debate em Educação*, 3(2). Recuperado de <https://periodicos.ufjf.br/index.php/RPDE/article/view/32246>.

Lopes, F.G. (2015). Introdução. In: Lopez, F.G. (Org.). *Cargos de confiança no presidencialismo de coalizão brasileiro.* Brasília: IPEAp. 11-31.

Madureira, C. (2011). Profissionalização e avaliação dos dirigentes de topo na administração pública: O caso de Portugal. In: VIII Congresso Nacional da Administração Pública, 2011. *Anais*. Carcavelos: INA, 2011. p. 38 - 50.

MERRIAM, Sharan B. *Qualitative research in practice: examples for discussion and analysis*. San Francisco: Jossey-Bass, 2002.

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Manual de orientação para arranjo institucional de órgãos e entidades do Poder Executivo Federal.* Brasília: MPOG, 2008b.

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Guia da Gestão da Capacitação por Competências.* Brasília: MPOG, 2012.

Nascimento, F., Zuppani, T.S., & Dutra, J.S. (2016). Avaliação de desempenho por competências no setor público paulista. *Revista*

da Faculdade de Administração e Economia, [S.l.], 7(2), 2-32. doi:10.15603/2176-9583/refae.v5n2p24-54

OCDE. *Avaliação da Gestão de Recursos Humanos no Governo (2010)* - Relatório. Brasília: OCDE.

Oliveira, T.M.V. (2001). *Amostragem não probabilística: Adequação de situações para uso e limitações de amostras por conveniência, julgamento e quotas.* São Paulo: Fecap.

Pantoja, M.J., Iglesias, M., Benevenuto, R. & Paula, A. (2012). Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal na Administração Pública Federal: Uma caracterização da capacitação por competências na administração pública federal. In: V Congresso Consad de Gestão Pública, 2012, Brasília. *Anais*. Brasília: CONSAD p. 1 - 45.

Pereira, R.M., Marques, H.R., Castro, F.L. & Ferreira, M.A.M. (2015). Funções de confiança na gestão universitária: A dinâmica dos professores-gestores na Universidade Federal de Viçosa. *Revista Gestão Universitária na América Latina – GUAL*, 8(1), p. 260-281. doi:10.5007/1983-4535.2015v8n1p260

Pires, A.K., Santos, D.M., Brandão, H.P., Moraes, H., Carvalho, I.M., Monteiro, J.C., Dias, J.C., Filho, J.V.E., Oliveira, M.M.S., Marques, M.I.C., Amaral, P.A., Araújo, P.B.C., Hashimoto, R., Machado, S.S., & Dantas, V.C., (2005). *Gestão por competências em organizações de governo.* Brasília: ENAP.

Santos, L.A. (2009). Burocracia profissional e a livre nomeação para cargos de confiança no Brasil e nos EUA. *Revista do Serviço Público*. Brasília, 60(1),05-28. doi:10.21874/rsp.v60i1.8

Secchi, L. (2009). Modelos organizacionais e reformas da administração pública. *Revista de Administração Pública*, 43(2),347-369 Recuperado de <http://revista1.tce.mg.gov.br/Content/Upload/Materia/1469.pdf>.

Schikmann, R. (2010). Gestão estratégica de pessoas: Bases para a concepção do curso de especialização em gestão de pessoas no serviço público. In: Pantoja, M.J., Camões, M.R.S., & Bergue, S.T. (Orgs). *Gestão de pessoas: Bases teóricas e experiências no setor público.* Brasília: ENAP.

Skorková, Z. (2016). Competency Models in Public Sector. *Procedia - Social And Behavioral Sciences,* 230, p. 226-234. doi:10.1016/j.sbspro.2016.09.029

Silva, F.M. & Mello, S.P.T. (2011). A noção de competência na gestão de pessoas: reflexões a partir de casos do setor público. *Revista do Serviço Público*, 62(2),167-183. doi:10.21874/rsp.v62i2.67

Terabe, C.P.A.R., & Bergue, S. (2014). Gestão estratégica de pessoas como política pública: Estudo de caso no ministério da ciência, tecnologia e inovação. In: Camões, M.R.S., Fonseca, D.R., & Porto, V. (Orgs) (2014). *Estudos em gestão de pessoas no serviço público.* Brasília: ENAP.

Torres, M.D.F. (2004). *Estado, democracia e administração pública no Brasi*l. Rio de Janeiro: FGV.

Uchoa, C.E., Mauger, P., Vieira, P.A.C., & Giorgetti, V. (2011)Avaliação de Desempenho

como ferramenta de gestão: A experiência da Escola de Administração Fazendária – ESAF/MF – BRASIL. In: CONSAD, 4., 2011, Brasília. *Anais*, Brasília: Consad, 2011. p. 1 - 28.

CONTROLE GERENCIAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E TRANSFORMAÇÃO DIGITAL: SENSORIAMENTO REMOTO PARA FISCALIZAR

Management Control In Public Administration And Digital Transformation: Remote Sensing for Supervision.

Control de gestión en la administración pública y la transformación digital: teledetección a supervisión.

RESUMO

A presente pesquisa tem como objetivo demonstrar como o controle gerencial na administração pública pode aplicar o sensoriamento remoto por meio de imagens gratuitas de satélite como ferramenta de transformação digital, gerando economia e eficiência. O trabalho tem como base um projeto piloto em desenvolvimento na Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) para a fiscalização das obras de usinas fotovoltaicas de geração de energia em implantação. Os resultados obtidos mostram o potencial de enriquecimento que o uso de imagens traz aos processos de controle gerencial na administração pública, ao fortalecimento da prestação de contas no setor público e ao efeito positivo da transformação digital como ferramenta simples e moderna de fiscalização, propiciando economia e eficiência ao controle público.

PALAVRAS-CHAVE: controle na administração pública, fiscalização, energia elétrica, imagens de satélite, monitoramento.

Alex Gois Orlandi[1]
alexgoisorlandi@gmail.com
ORCID: 0000-0003-3303-2642

Renata de Araujo Nobre Farias[1]
renatarevil@gmail.com
ORCID: 0000-0002-5415-4668

Osmar Abílio de Carvalho Júnior[2]
osmarjr@unb.br
ORCID: 0000-0002-0346-1684

Renato Fontes Guimarães[2]
renatofg@unb.br
ORCID: 0000-0002-9555-043X

Roberto Arnaldo Trancoso Gomes[2]
robertogomes@unb.br" robertogomes@unb.br
ORCID: 0000-0003-4724-4064

[1] Agência Nacional de Energia Elétrica-ANEEL
[2] Universidade de Brasília-UnB

Submetido 30-10-2019. Aprovado 07-07-2020

Avaliado pelo processo de *double blind review*

DOI: http://dx.doi.org/10.12660/cgpc.v26n83.80456

Esta obra está submetida a uma licença Creative Commons

ABSTRACT

This research aims to demonstrate how management control in Public Administration can apply remote sensing through free satellite images as a tool for digital transformation, generating savings and efficiency. The work is based on a pilot project under development at the National Electric Energy Agency for the inspection of the works of photovoltaic power generation plants under implementation. The results obtained signal the potential for enrichment that the use of images brings to management control processes in Public Administration, to the strengthening of accountability in the public sector and to the positive effect of digital transformation as a simple and modern inspection tool, providing economy and efficiency to public control.

KEYWORDS *— Control in Public Administration, supervision, electricity, satellite images, monitoring.*

RESUMEN

Esta investigación tiene como objetivo demostrar cómo el control de gestión en la Administración Pública puede aplicar la teledetección por medio de imágenes satelitales gratuitas como una herramienta para la transformación digital, generando ahorros y eficiencia. El trabajo se basa en un proyecto piloto en desarrollo en la Agencia Nacional de Energía Eléctrica para la inspección de los trabajos en ejecución de las plantas de generación de energía fotovoltaica. Los resultados obtenidos señalan el potencial de enriquecimiento que el uso de imágenes aporta a los procesos de control de gestión en la Administración Pública, al fortalecimiento de la rendición de cuentas en el sector público y al efecto positivo de la transformación digital como una herramienta de inspección simple y moderna, que proporciona eficiencia al control público.

PALABRAS CLAVE: *Control en la Administración Pública, supervisión, electricidad, imágenes satelitales, monitoreo.*

INTRODUÇÃO

A governança dos recursos investidos em obras de infraestrutura no país deve ser pautada no interesse público dentro de um contexto de transparência, redução dos custos logísticos e aumento da eficácia dos serviços. O governo federal investe anualmente bilhões de reais em obras de infraestrutura, contudo ocorrem frequentemente irregularidades provenientes de problemas no projeto básico e na fiscalização deficiente (Miranda & de Matos, 2015). No controle gerencial, os recursos escassos e a capacidade operacional comprometida tornam a inovação tecnológica uma prioridade do gestor público por permitirem otimizar os recursos humanos e financeiros que são tão caros à sociedade (Castro, Isidro-Filho, Menelau, & Fernandez, 2017; Gomes & Machado, 2018). Muitos estudos abordam a inovação tecnológica como auxílio à gestão (Vaz, 2017; Vagnani & Volpe, 2017; Chen, 2017; e Talukder, 2012) e na melhoria dos resultados da atuação do Estado (Costa & Azeredo 2005; e Vargas, Bohrer, Ferreira & Moreira, 2013).

Nesse contexto, os empreendimentos de geração de energia são relevantes, pois adquirem um papel estruturante no desenvolvimento do país. Uma tecnologia potencial para o aprimoramento de sua fiscalização e controle é o uso de dados de sensoriamento remoto que permite o imageamento da Terra de forma periódica, rápida e com baixos custos. O escopo da presente pesquisa é desenvolver e avaliar uma metodologia baseada no emprego de imagens de satélite na fiscalização de obras de usinas fotovoltaicas geradoras de energia elétrica (UFV) sob a gerência da Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL). A pesquisa possui um caráter de inovação tecnológica no controle gerencial da administração pública sobre obras destinadas à geração de energia, proporcionando

aumento da eficiência e diminuição dos gastos de fiscalização.

Atualmente, a transformação digital aplicada ao controle gerencial é um fenômeno estudado que se torna um dos principais vetores para modernização e transformação do Estado brasileiro (Brognoli & Ferenhof, 2020; Figueiras, Cireno & Palotti, 2019). O termo "transformação digital" possui variações de definição e abordagens, mas pode ser entendido como a integração da tecnologia digital e da análise de dados com processos inteligentes que transformam sua cadeia de valor (Mundim & Siestrup, 2019).

Dentro da administração pública, podem-se citar os seguintes exemplos: aplicação de *big data* para a transformação da administração pública tradicional em um modelo moderno e inteligente (De Souza & Jacob, 2017; Rogge, Agasisti, & De Witte, 2017; Singh, Srivastava & Johri, 2014); uso de técnicas de inteligência artificial para subsidiar ações de controle externo no Tribunal de Contas da União (TCU) (Silva, 2016); criação de modelos para análise dos recursos recebidos pelo Supremo Tribunal Federal quanto aos temas de repercussão geral (Maia Filho & Junquilho); e aperfeiçoamento do controle das finanças públicas (Porto, 2017). A transformação digital, usando Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC), tem potencial para economizar recursos públicos de forma considerável, pois o trabalho digital pode custar até 97% menos do que aqueles feitos presencialmente (Brognoli & Ferenhof, 2020). A transformação digital é também vista como parte da quarta revolução industrial, em que tecnologias disruptivas (inteligência artificial, computação em nuvem e *big data*) mudam radicalmente os resultados, custos e a forma de atuação das instituições (Corvalán, 2017, Mendonça & Andrade, 2018, Shava, & Hofisi, 2017).

Nesse contexto, o setor elétrico brasileiro deve aprimorar o seu controle gerencial usando ferramentas digitais. O setor é bastante complexo, tendo o papel de gerar, transmitir e distribuir energia para atender mais de 200 milhões de brasileiros em um país com pontos extremos que distam cerca de 4.300 Km (Vieira, 2009). Tomando a transmissão como exemplo: trata-se de um sistema que possui sua maior parte interligada (Sistema Interligado Nacional-SIN) e parte, majoritariamente na região Norte do País, ainda isolada (Sistema Isolado), sendo constituído, em 2019, por mais de 140 mil km de linhas de transmissão para transportar os mais de 172 mil MW de capacidade instalada de energia (ONS, 2020). Em um setor com essas características, sejam elas para gerenciar os custos em distribuidoras de energia (Santana, Colauto & Carrieri, 2012), para analisar o risco setorial (Gartner, Moreira & Galves, 2008) ou para dar suporte à escolhas estratégicas (Zaluski, Hedlund, Sausen & Thesing, 2019), as ferramentas de controle gerencial são essenciais para fornecer informações úteis ao planejamento, à avaliação e ao controle. Como exemplo da importância do controle gerencial nesse setor, cita-se o estudo realizado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), cuja constatação foi de que as ferramentas de gestão e monitoramento têm potencial para reduzir os problemas e prevenir atrasos, sobretudo em obras de grande porte como como ferrovias, rodovias e usinas de geração de energia (Olivieri, 2016). Nesse caso, foram analisadas seis grandes obras de infraestrutura: ferrovia Transnordestina,

rodovia BR-163, Usina Termelétrica Candiota III, Usina Hidrelétrica Teles Pires, BRT do Distrito Federal e metrô de Salvador.

Dentro das inovações tecnológicas, as geotecnologias e o processamento digital de imagem destacam-se como promissoras para o controle e a fiscalização de obras. O sensoriamento remoto tem sido utilizado para detectar mudanças na superfície terrestre em diversos cenários naturais (Yadav, Kapoor, & Sarma 2012) e urbanos (Hegazy & Kaloop, 2015). Na fiscalização de obras públicas, estudos baseados em geotecnologias têm obtidos resultados significativos (Souza, Sobral & Candeias, 2017; Carvalho, Gomes & Guimarães, 2016; Souza, 2016; Ferraz, Berberian, Filho, Vieira, & Nóbrega, 2015). As imagens orbitais também são utilizadas para atualização cadastral e controle das plantas urbanas para fins de tributação do Imposto Predial e Territorial Urbano-IPTU, substituindo em parte os trabalhos de campo nas atividades de mensuração e avaliação (Santos, Pelegrina & Julião, 2015). No tocante ao controle externo, o TCU também está investindo nesse tipo de utilização do sensoriamento remoto para a fiscalização de obras em um projeto denominado "Geocontrole" (TCU, 2020).

Dentro desse escopo, a ANEEL desenvolveu a partir de 2015 o Sistema de Gestão Geoespacializada da Transmissão (GGT) que utiliza dados de sensoriamento para estudos nas linhas de transmissão. Após o emprego desse sistema, os resultados para os desligamentos nas linhas que são monitoradas pelo GGT mostraram uma redução de 52% no período de novembro de 2015 a setembro de 2018 (ANEEL, 2020), exemplificando o potencial do monitoramento por meio de imagens de satélite quando empregado pelo ente regulador.

No entanto, o controle gerencial sobre as usinas de geração em implantação é realizado externamente pela ANEEL por meio de informações e dados obtidos pelos agentes de geração e de outros órgãos envolvidos no processo da implantação da usina, bem como por meio de inspeções *in loco* por parte da equipe de fiscalização. Como um dos subsídios para a comprovação do avanço da implantação das usinas, os agentes enviam relatórios fotográficos, que são analisados pela fiscalização, gerando assimetria de informações entre regulador e regulado. O território brasileiro, por suas dimensões continentais, exige fiscalização que envolve grande quantidade de mão-de-obra na atuação. A ANEEL, possuindo uma única sede em Brasília-DF, tem a missão de fiscalizar obras em todo o país (Carvalho, Gomes & Guimarães, 2016). Atualmente, há 591 empreendimentos de geração de energia elétrica outorgados pela ANEEL e em implantação no país (ANEEL, 2019). Portanto, uma lacuna de conhecimento é o aprimoramento de técnicas de fiscalização remota da evolução das obras nas usinas de geração, obtendo maior quantidade de dados precisos no espaço e no tempo sem que haja o deslocamento de técnicos ao local.

Nesse escopo, o presente trabalho busca estabelecer os potenciais e as limitações do emprego do sensoriamento remoto no controle gerencial aplicável no nicho de grandes obras (Olivieri, 2016), sobretudo na fiscalização do setor elétrico, mediante uma análise evolutiva dentro do seu cronograma de execução. Sendo o controle gerencial o centro desse trabalho, a retomada do binômio con-

trole gerencial e transformação digital, sob a égide do sensoriamento remoto, fornece uma alternativa para modernizar o formato atual dos trabalhos na agência e o controle gerencial que realiza externamente sobre os agentes. Isso adiciona também subsídios para a reflexão de aplicações no controle gerencial e na administração pública no contexto de transformação digital, além de fortalecer a *accountability* vertical, haja vista a gratuidade e o livre acesso às imagens aqui empregadas.

Fundamentos teóricos

Para uma adequada compreensão técnica do fenômeno ora explorado, é necessária uma abordagem mínima de fundamentos teóricos e como essas variáveis e conceitos se relacionam, justificando sua especificidade aplicada no escopo do controle gerencial abordado.

A administração pública está sujeita a controles por parte do Legislativo, do Judiciário e do Ministério Público, além do controle que ela mesma exerce sobre seus atos, como decorrência do princípio da autotutela (Alexandrino & Paulo, 2008). No último caso, verifica-se o mérito e a legalidade de seus atos emanados, independentemente de qualquer provocação externa, podendo anular aqueles atos julgados ilegais ou revogá-los por motivo de conveniência e oportunidade. Dessa forma, o controle de atividades é inerente ao Estado, que deseja proteger os interesses individuais ou coletivos, especialmente com a introdução da eficiência como princípio fundamental, descrita no caput do Artigo 37 da Carta Magna por meio da Emenda Constitucional nº 19/1998 (Constituição, 1988).

Dentro da administração pública, existem classificações de controle, quanto ao órgão que o exerce (administrativo, judicial ou legislativo), quanto ao momento em que ocorre (prévio, concomitante ou posterior) e se é interno ou externo ao controlado (Di Pietro, 2014). Além disso, a própria Constituição da República Federativa do Brasil (CF/88) estabelece os princípios para os controles estatais em seus artigos 37 e 74 (Constituição, 1988).

Também externo aos órgãos e entidades da administração pública e ultrapassando a fronteira tradicional da atuação dos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário (*accountability* horizontal), o papel do controle social ganha importância no Estado atual como materialização da *accountability* vertical. O termo *accountability* encerra em seu significado os aspectos de controle, prestação de contas e transparência (Morais & Teixeira, 2016). A vertente de *accountability* vertical está presente de diferentes formas, seja pela obrigação de o Estado fornecer as informações solicitadas pelo cidadão, via Lei de Acesso à Informação (LAI) -- Lei Federal nº 12.527/2011 --, seja pela própria participação popular na construção dos orçamentos públicos pregada pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) -- Lei Complementar Federal nº 101/200. Numa democracia, o controle social é exercido também por meio de consultas ou audiências públicas, em que a transparência e participação popular são fatores determinantes (Lima, 2011).

Em que pese haver regulamentos e normativos que orientam a conduta dos agentes vinculados ao poder público, só os regramentos não bastam, pois é imperativo uma

correta gestão sobre o cumprimento de tais marcos regulatórios e legais (Freitas & Brito, 2017). Nesse aspecto, com maior presença do Estado na economia e expansão dos serviços públicos prestados, o controle como função gerencial passa a ocupar lugar de destaque (Rocha, 2000).

A par de outras definições e abordagens (Silva & Fonseca, 2008), o controle gerencial possui os aspectos de oferecer indicadores que traduzam o cumprimento de metas, com medidas de fácil interpretação, permitindo a construção de cenários para a tomada de decisão. As ferramentas de controle gerencial auxiliam a gestão e o controle, possuindo aplicação direta ao alinhar-se com os avanços da administração pública em direção ao modelo gerencial, necessitando que o controle incorpore a dimensão prática no curto prazo, com respostas por meio de ferramentas que materializem as discussões teóricas sobre o tema (Ribeiro Filho, 1997). Portanto, as ferramentas de controle gerencial são fundamentais para o aperfeiçoamento da gestão pública e fortalecimento da prestação de contas (Assis, Silva & Catapan, 2016).

MATERIAIS

Imagens e dados complementares

O presente trabalho focou na análise de imagens gratuitas, ou seja, aquelas que outros países e o próprio Brasil já despenderam investimentos para obter. Assim, privilegiaram-se as imagens gratuitas "CBERS4" fornecidas pelo Instituo Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) e imagens "Sentinel 2" disponibilizadas pela European Space Agency (ESA).

As imagens de sensoriamento remoto possuem características intrínsecas referentes aos seguintes fatores: resolução espectral que envolve o número de bandas ou faixas do espectro eletromagnético que o sensor é capaz de detectar (Alvarez, Silva Filho, Couto & Polizel, 2010); resolução espacial que é a propriedade de o sensor discriminar objetos de acordo com suas dimensões no mundo real; e resolução temporal que é o tempo de revisita ou a frequência com que um mesmo ponto na superfície terrestre é observado pelo satélite. As imagens adquiridas apresentam resoluções espaciais e temporais adequadas ao monitoramentas das obras no setor elétrico. O satélite sino-brasileiro CBERS4 possui quatro câmeras (Viana & Bauch, 2009) com diferentes tipos de aplicações. A imagem da câmera pancromática (PAN) do CBERS4 possui resolução espacial de 5,0m e temporal de 52 dias (INPE, 2019), sendo adequada para essa pesquisa. A imagem Sentinel 2 possui resolução espacial de 10,0m e temporal de dez dias (ESA, 2019).

Também foram utilizadas as informações de controle gerencial constantes em relatórios de acompanhamento de obras e as fotografias encaminhadas mensalmente pelos próprios agentes à Superintendência de Fiscalização dos Serviços de Geração (SFG) da ANEEL, responsável pelo monitoramento e pela fiscalização das usinas de geração de energia elétrica do país. A rotina de monitoramento das usinas de geração em implantação pela SFG perpassa por um controle gerencial que engloba a análise e consolidação dos dados enviados pelos agentes outorgados sobre o cumprimento de cada marco de seu cronograma de implantação estabelecido no ato de outorga, bem como sobre

demais informações a respeito da situação da implantação da usina, inclusive sobre os avanços das obras. As datas de cumprimento de cada marco são fornecidas pelos agentes por meio do relatório de acompanhamento. Dessa forma, a SFG valida essas datas comparando-as com as fotos enviadas naquele mês para a comprovação do cumprimento do referido marco, juntamente com outros relatórios gerenciais enviados pelos agentes. Isso porque alguns agentes dizem que cumpriram determinado marco, sem comprovação da realização por foto, ou às vezes com fotos que não o comprovam. O processo de análise é feito visualmente por cada fiscal para cada usina, contando com a experiência individual de cada servidor.

METODOLOGIA

Com a finalidade de atingir o objetivo proposto na introdução, o presente trabalho de pesquisa foi dividido em duas etapas: comprovação da viabilidade do uso das imagens de satélite no processo de controle gerencial da implantação das centrais geradoras fotovoltaicas (Tabela 1); e incorporação do sensoriamento remoto como ferramenta de controle gerencial à rotina de fiscalização das usinas de geração para verificar a viabilidade do uso de imagens de satélite no monitoramento e fiscalização.

Tabela 1. Etapas utilizadas para comprovação da viabilidade do uso das imagens de satélite no monitoramento das usinas de geração (centrais geradoras fotovoltaicas-UFV).

Etapas	Objetivo	Amostragem
1	Comprovação de início de obras civis das estruturas das usinas do sistema de transmissão de interesse restrito.	04-UFV
2	Início da instalação dos painéis que materializam a Usina UFV.	04- UFV
3	Validação da localização espacial das estruturas implantadas das usinas conforme suas outorgas de geração.	05-UFV

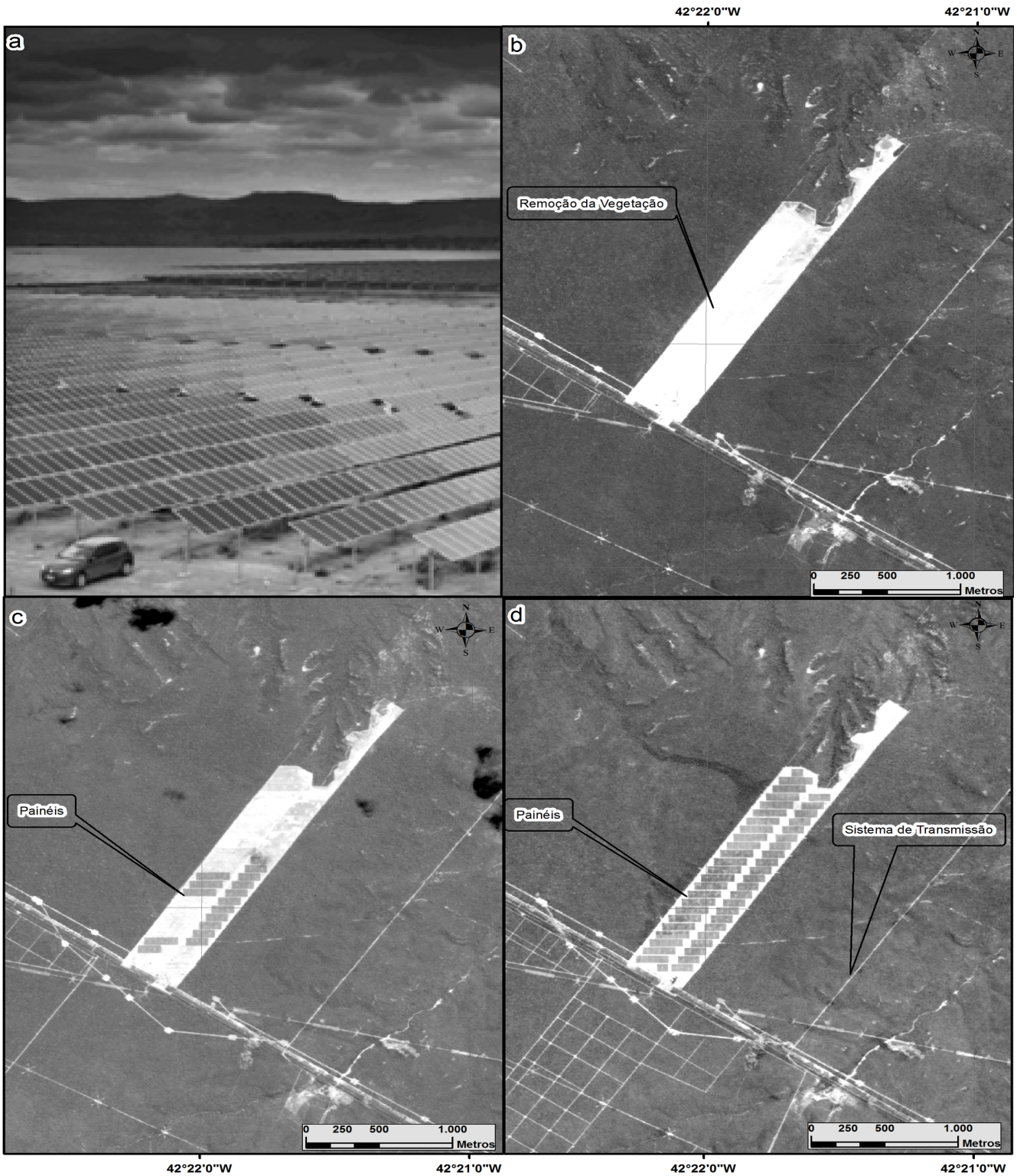
As imagens CBERS4 e Sentinel 2 foram obtidas em datas próximas aos marcos das fases de instalação. A resolução espacial permitiu visualizar de forma clara tanto a limpeza da área em que serão instalados os painéis fotovoltaicos, quanto sua instalação propriamente dita. A Figura 1 mostra claramente o começo das obras com a remoção da vegetação e os movimentos de terraplanagem. A Figura 1a demonstra a remoção da vegetação e preparação para o início das instalações da Usina UFV em 11 de fevereiro de 2018. Assim, de forma inconteste, houve o início das obras da Usina Fotovoltaica Pirapora, em Minas Gerais (MG). Na Figura 1b, de 28 de março de 2018, já se percebe o início da montagem dos painéis na região central da respectiva imagem de satélite.

Figura 1. Imagens multitemporais do Sentinel 2 com resolução espacial de 10 m (Pirapora, MG): (a) dia 11/02/2018-identifica a limpeza da área para a futura instalação dos painéis fotovoltaicos; e (b) dia 28/03/2018- início da instalação dos painéis fotovoltaicos



A Figura 2a mostra uma foto do local de implantação da UFV Pirapora e um veículo ao lado dos painéis, permitindo uma comparação com as imagens de satélite. As Figuras 2b, 2c e 2d mostram três imagens espaçadas aproximadamente em 50 dias da instalação da Usina UFV Sobral, localizada em São João do Piauí (PI), evidenciando a evolução das instalações de painéis, do sistema de transmissão e se a obra está avançando em ritmo adequado ao cronograma previamente estabelecido (Tabela 1 – etapa 1 e 2).

Figura 2. Série temporal de imagens PAN CBERS4: (a) Foto da UFV Pirapora (Fonte: G1-Notícias, 2019); (b) 22/04/2017 - remoção de vegetação para iniciar a instalação; (c) 13/06/2017 - instalação dos painéis fotovoltaicos e sistema de transmissão de usina; e (d) 04/08/2017-complementação da instalação



Em relação ao item 3 da Tabela 1, "Validação da localização espacial das estruturas implantadas das usinas conforme suas outorgas de geração", observa-se que as imagens de satélite CBERS4 e Sentinel 2 já são fornecidas georreferenciadas, ou seja, já possuem um sistema de coordenadas que permite que elas sejam utilizadas em softwares de cartografia com as coordenadas que possuem no mundo real (Oliveira, Figueiredo, Brum, & Camargo, 2006).

Incorporação do sensoriamento remoto à rotina da fiscalização das usinas de geração Nessa etapa foi realizado o estudo para incorporação do sensoriamento remoto na rotina da fiscalização. Para isso, foram utilizadas as imagens de satélite na comprovação do cumprimento de marcos dos cronogramas de implantação de usinas de geração acompanhadas atualmente pela Superintendência de Fiscalização da Geração (SFG). Essa atividade foi realizada em paralelo com o trabalho rotineiro da fiscalização, que comprova ou não o cumprimento de determinado marco por meio do envio dos relatórios fotográficos e/ou visitas a campo. Assim, esse processo foi aplicado nos meses de abril, maio e junho de 2018, para a comprovação do cumprimento de marcos dos cronogramas de 65 usinas no total (Tabela 2).

Tabela 2. Número de usinas UFV selecionadas para incorporação do sensoriamento remoto à rotina da fiscalização

Tipo	Abril	Maio	Junho	Total
UFV	24	18	23	65

O número de usinas UFV selecionadas foi considerado representativo em relação ao total de 186 usinas fiscalizadas nesses três meses de trabalho na SFG.

RESULTADOS

A Tabela 3 lista um resumo da viabilidade do emprego das imagens para o controle gerencial das obras de UFV em implantação. A alta cobertura de nuvens nas imagens comprometeu cerca de 9% (seis usinas) das análises pretendidas. Essas limitações são intrínsecas ao método e foram classificadas como "limitação tecnológica". A Figura 3 exemplifica essa situação para a UFV Sobral, onde a sombra das nuvens não permite afirmar de forma incontroversa se a área sob a sombra possui ou não painéis instalados.

Tabela 3 – Resultados das análises da Usinas UFV da tabela 2

Mês	Usinas	Viável	Não Viável (N/P/R)
Abril	24	18	6 (6/0/0)
Maio	18	15	3 (0/3/0)
Junho	23	4	19 (0/19/0)
Total	65	37	28

N: Nuvens; P: Polígono não Georreferenciado; e R: Resolução Espacial ou Temporal Inadequada.

Figura 3. Imagem CBERS4, de 28/2/2018, resolução espacial de 5,0m, identificando regiões cuja interpretação foi comprometida pela ocorrência de nuvens e sombras sobre a imagem (UFV Sobral)



A indisponibilidade dos vetores georreferenciados das estruturas das usinas impediu a análise de 34% das usinas (22 usinas). Esse problema foi denominado "limitação de informações dos agentes", sendo a maior limitação do emprego do sensoriamento remoto para o presente estudo.

A resolução espacial ou a temporal das imagens gratuitas não provocaram qualquer óbice às análises realizadas, não configurando limitação para a detecção dos alvos analisados.

Essa abordagem inovadora na fiscalização das obras possibilita economia financeira e de tempo. Num exemplo de situação real ocorrido, a agência investiu aproximadamente R$7 mil no emprego de dois fiscais por dois dias para "comprovar o início de obras" relativas à Usina UFV Guaimbé, considerando diárias, passagens, aluguel de carro e homem-hora médio de um fiscal. Essa mesma fiscalização pode ser feita em duas horas com análise das imagens por um único servidor da agência, haja vista que as imagens são gratuitas e que o software para manipular as imagens também já está contratado, existindo também softwares livres que podem ser utilizados para isso (Bruno, 2017).

Nesse contexto, a agência evoluiu para um sistema de busca automatizada dessas ima-

gens para as áreas nas quais há empreendimentos de geração, em que o servidor público insere a área a ser analisada e a data de referência em que quer saber se houve algum avanço nas obras. Após buscar essas imagens e verificar aquelas que tenham no máximo 10% de cobertura de nuvens (minimizar essa limitação intrínseca), o sistema fornece como resposta duas imagens, uma mais recente com a alteração e outra mais antiga sem a alteração indicada e um polígono hachurado indicando a área em que houve alteração. A Figura 4 mostra a aplicação do sistema para detectar o avanço das obras indicado pela Figura 2, destacando que o tempo de processamento é em torno de 10 minutos. Ressalta-se que o polígono hachurado serve como alerta das áreas onde houve alteração, não sendo relevantes pequenas diferenças de área indicadas e suas alterações nas imagens também fornecidas pelo sistema, pois a análise se concentrará nas imagens e não no polígono. A principal função desse polígono é chamar atenção para eventuais alterações físicas na região.

Ademais, os relatórios passaram a informar uma visão mais global da área da usina fiscalizada, fato inviável para uma fiscalização com profissionais no terreno. Além dos custos diretos, não há como negar os demais custos administrativos envolvidos para planejar as viagens, comprar passagens, alugar veículo e pagar as diárias. As vantagens econômica e processual na utilização dessa inovação tecnológica para fiscalização das usinas UFV são claras, pois a atividade de fiscalização pode ser executada em poucas horas e com poucos recursos humanos e materiais nesse novo ambiente criado por meio da transformação digital. Tecnicamente, as imagens permitiram também retificar ou confirmar informações que constavam no relatório enviados pelos agentes. De forma geral, os resultados mostram que os marcos da Tabela 4 necessários para fiscalização das Usinas UFV foram possíveis de serem visualizados com imagens de satélite gratuitas. Adiciona-se a isso o fato de a fiscalização poder ser executada rapidamente em qualquer lugar do país. Como exemplificamos, as análises puderam ser realizadas nos Estados de Minas Gerais e Piauí.

Figura 4. Sistema de detecção automática de mudança indicando, com polígono hachurado, as áreas em que houve mudanças (UFV Sobral)

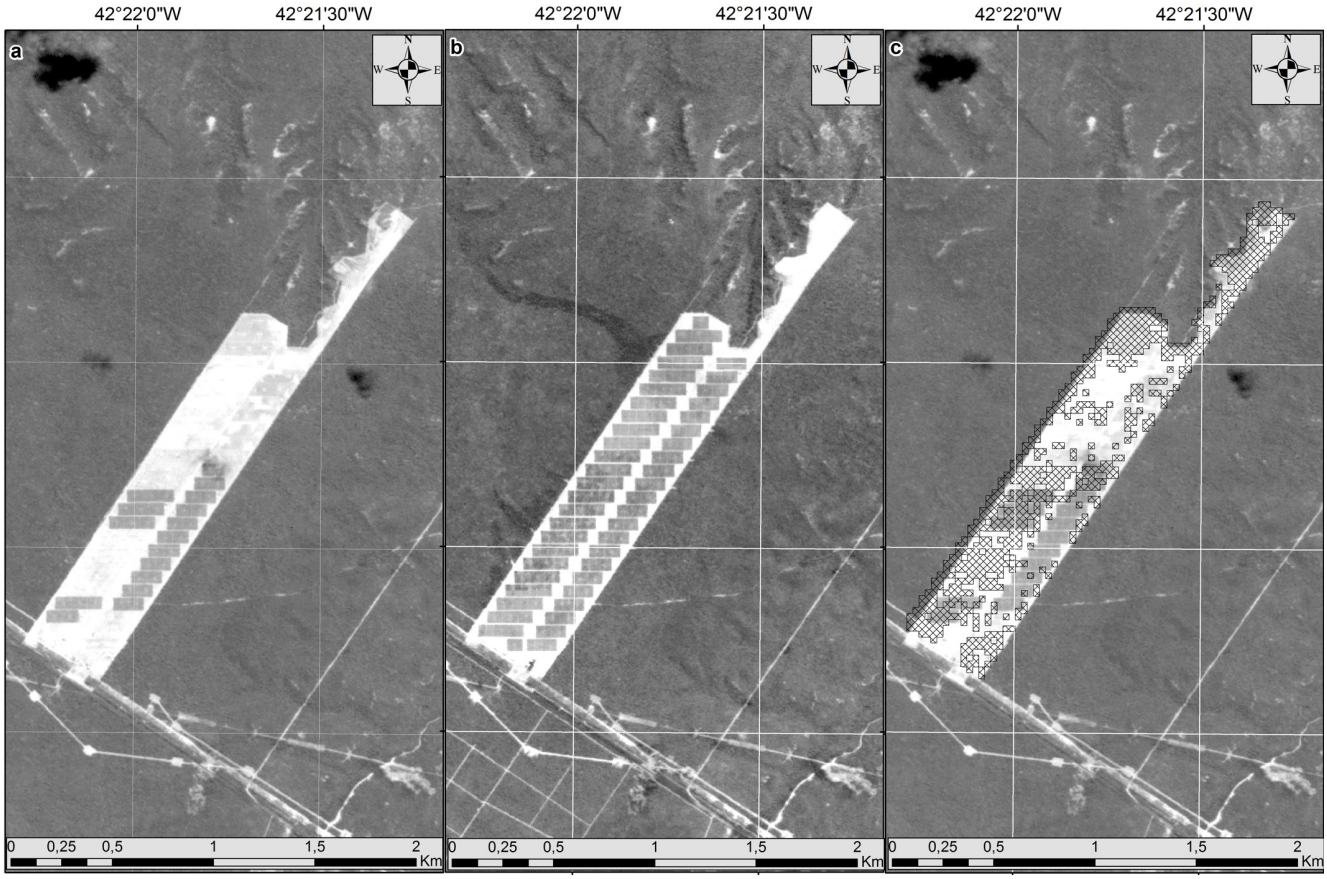


Tabela 4. Viabilidade de verificação dos marcos fiscalizados para usinas UFV

Usina	Marcos	Monitoramento por imagens de satélite
UFV	Início das obras civis (supressão vegetal)	Viável
	Início da montagem dos painéis fotovoltaicos	Viável
	Início das obras do sistema de transmissão de interesse restrito	Viável

DISCUSSÃO

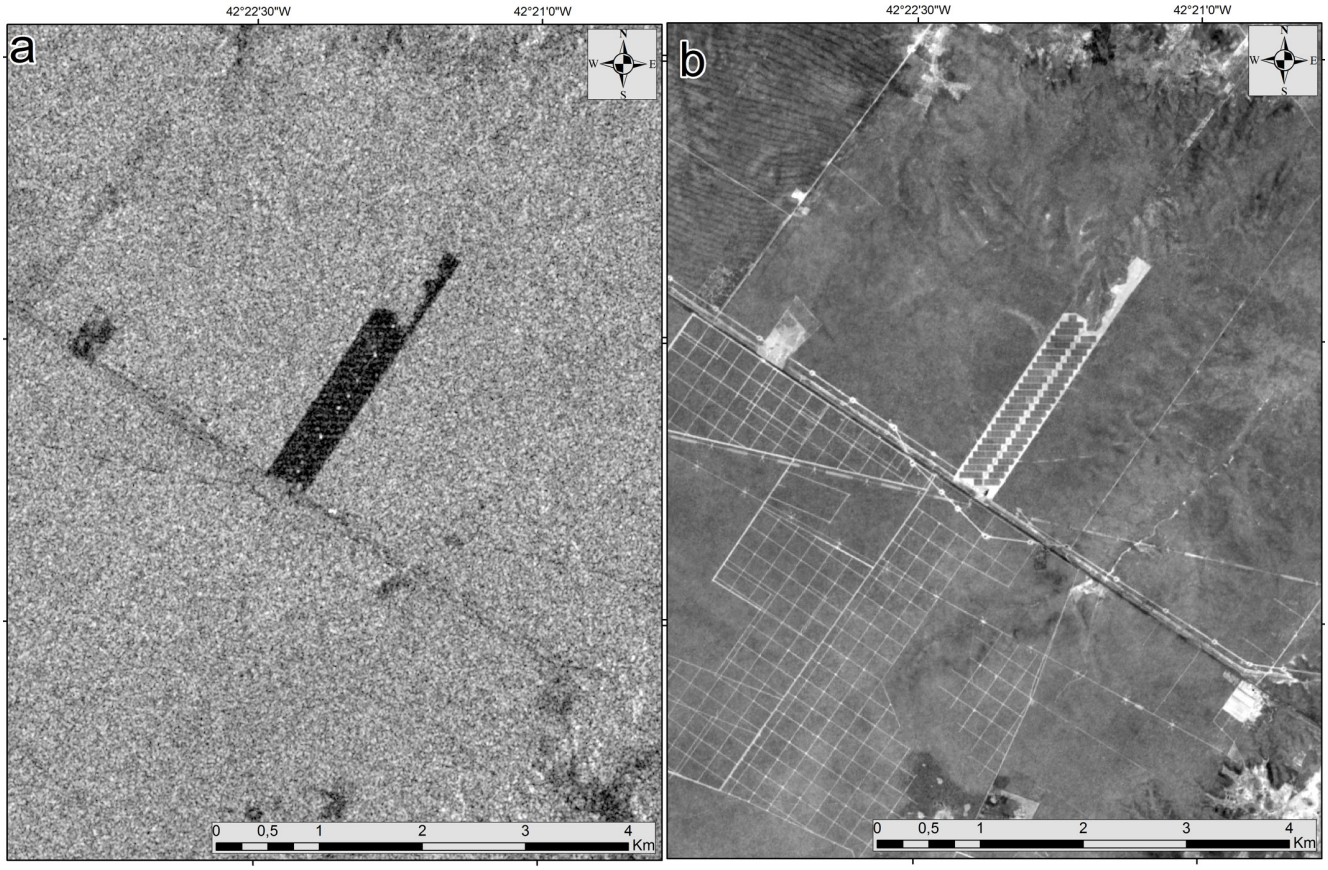
Limitações

Como outras soluções de controle gerencial há limites de aplicação. As limitações tecnológicas intrínsecas ao método, como a presença de nuvens, representaram um número baixo de usinas afetadas, em torno de 9% do total. Ademais, é possível que não seja viável obter imagens sem nuvens em determinada época do ano em uma região de interesse, principalmente em estações muito chuvosas. Nesse caso, a opção é mudar o insumo --utilização de imagens via Radio Detection And Ranging (RADAR) que conseguem ultrapassar as nuvens, por exemplo-- ou aplicar os métodos tradicionais com idas a campo para a fiscalização.

O RADAR é o mais usado dentre os sistemas ativos de sensoriamento remoto, que operam de forma independente da energia eletromagnética do Sol, pois emitem as próprias ondas que, refletidas nos alvos, retornarão para gerar as imagens. Além disso, outra característica importante desse sistema é que não sofre influência das nuvens, isto é, suas ondas as perpassam sem sofrerem limitação do produto gerado por ele, podendo inclusive gerar imagens no período noturno. Os satélites para obtenção de dados RADAR têm sido lançados desde a década de 90, como o canadense RADARSAT (Thaise, 2018). Assim, o emprego radar desse sistema para identificar alvos específicos é de uso bastante difundido, seja para classificar áreas de um território em geral (Miguel & Sano) áreas específicas, como identificação dos tipos de gelo marinho na Antártica (Hildebrand, Rosa, Costi & Bremer, 2019). Dessa forma, em que pesem os dados de RADAR serem de maior complexidade tanto para o processamento quanto para a interpretação, há a vantagem de não haver a limitação de visibilidade atmosférica como ocorre nas imagens que operem na faixa do visível (Miguel & Sano, 2019). Para exemplificar o produto gerado pelo RADAR, a Figura 5 mostra uma imagem do satélite Sentinel 1A, na região da Usina UFV Sobral (Figura 5.a) e, para fins de comparação, uma imagem na faixa do visível obtida pelo satélite Sentinel 2 na mesma área (Figura 5.b), ambas com resolução espacial de 10,0m.

Ainda que de forma superficial, é notável que, apesar de a aparência da imagem RADAR não ser visivelmente agradável como imagem ótica, é útil para identificar mudanças, mostrando claramente que existe uma região que se destaca do seu entorno (Figura 5a). Nesse estudo, optou-se por seguir com as análises das imagens na faixa do visível, haja vista que são satisfatoriamente suficientes para os resultados aqui almejados.

Figura 5. (a) Imagem RADAR Sentinel1A 07/10/2019; e(b) Imagem na faixa do visível Sentinel2 de 09/10/2019



Durante a implantação do projeto, também foi verificada uma carência de informações a respeito do posicionamento georreferenciado dos limites de algumas usinas e suas estruturas. Sem os vetores georreferenciados das estruturas das usinas, parte da análise fica comprometida, pois não é possível identificar a localização exata do empreendimento, bem como sua área de delimitação. Dessa forma, tendo em vista que usinas podem ser contíguas, é imperioso que haja o polígono georreferenciado das usinas que serão fiscalizadas. Portanto, para aumentar a capacidade do controle gerencial, essas informações passarão a ser obrigatoriamente enviadas pelos agentes do setor.

A resolução temporal (tempo de revisita) pode ser uma limitação intrínseca a depender do objeto fiscalizado e da velocidade com que as mudanças acontecem, mas essa não foi uma limitação para o caso apresentado. No entanto, se o controle gerencial exigir que o objeto seja revisitado a cada dois ou três dias, o tempo de revisita passa a ser tão importante quanto a resolução espacial.

Adicione-se que, em caso de limitação de cobertura de nuvens ou da resolução temporal, há a possibilidade de utilização outras fontes de imagens gratuitas além das imagens CBERS4 e Sentinel 2, como as do satélite indiano Resource ou do norte-america-

no LandSat com resolução espacial de até 15 metros. No entanto, ao trabalhar com resoluções espaciais de qualidade inferior, há maior dependência do conhecimento prévio do profissional que interpretará as imagens, compensando a perda de detalhamento. A Figura 6 mostra o Complexo de Usinas UFV Pirapora, mas com resolução espacial de 15 m, com nitidez sensivelmente diferente da Figura 1 (resolução de 10 m), sendo possível notar até mesmo a geometria do pixel que compõe a imagem nos limites da UFV.

Figura 6. Imagem LandSat8 da UFV Pirapora com 15 m de resolução espacial



Embora o objetivo principal da pesquisa seja o controle gerencial com utilização de imagens gratuitas, a compra de imagens com melhor resolução espacial também pode ser uma opção a ser considerada (Figura 7). Por exemplo, o custo para obtenção de uma área de 25 Km2 de imagens do satélite Pleiades, com resolução espacial de 50 cm, custa R$1,8 mil, valor bastante inferior aos R$ 7 mil pagos pela agência em uma fiscalização de dois dias como já citado no estudo de caso apresentado. Dessa forma, para demandas específicas ou com nível de detalhamento maior, há solução ainda de baixo custo se comparada aos meios tradicionais com idas ao campo pelos servidores da área de fiscalização.

Figura 7. Imagem do satélite Pleiades com 50 cm de resolução espacial, em que é possível visualizar claramente estradas, casas, árvores e veículos



Assim, não importa somente a análise da gratuidade da imagem a ser utilizada, mas principalmente a finalidade da análise e o alvo a ser identificado. Por exemplo, para identificar o início de obras ou mesmo as instalações de painéis fotovoltaicos, não há necessidade de imagens com uma resolução espacial melhor do que 5 m, fazendo com que as imagens gratuitas tenham um alto potencial de uso.

No espectro da transformação digital do Estado, é natural que novas possibilidades incrementais surjam. A exemplo disso, pode-se citar que novos satélites são lançados e disponibilizam produtos ainda melhores que podem viabilizar novas vertentes para o controle gerencial com essa tecnologia, como o satélite CBERS4A, a nova geração CBERS lançada ao espaço em dezembro de 2019 (INPE, 2020), que fornecerá, em breve, imagens com 2,0 m de resolução espacial também gratuitas.

Além disso, como outras ferramentas de controle gerencial, o uso da ferramenta requer uma capacitação mínima na área de sensoriamento remoto para manipular as imagens nos softwares adequados e localizar onde as imagens estão disponibilizadas

para download, ressaltando a possibilidade de softwares livres.

Impactos da transformação digital

Além da economia e otimização de recursos humanos, um impacto relevante do controle gerencial com uso das imagens de satélite é o fato de as imagens tornarem o processo de fiscalização mais robusto, haja vista que as imagens permitiram confirmações já obtidas pelos relatórios enviados pelos agentes. Além disso, possibilitaram a correção de erros nas informações enviadas pelos fiscalizados, tornando a fiscalização mais célere, abrangente e confiável. Afinal, há também provas irrefutáveis nas imagens demonstrando se houve o cumprimento do marco verificado ou não. Esse fato propiciou a correção de eventuais divergências, em que a fiscalização estava equivocada em virtude de limitação do método atual de monitoramento *in loco* sem o uso das imagens.

A percepção dos servidores que trabalham na fiscalização também é no sentido de que esse controle gerencial mais constante e consistente por meio das imagens proporciona um fator de dissuasão bastante forte, uma vez que os agentes sabem que estão sendo monitorados por imagens de satélite de forma contínua. É inegável que essa percepção de controle constante inibe condutas que desvirtuem uma realidade física do andamento das obras. Adicionalmente, como as imagens de satélite ficam armazenadas em banco de dados, a administração pública pode fazer uma inspeção por meio das imagens a qualquer momento que julgue pertinente e em qualquer lugar do país. Essa disponibilidade mitiga a assimetria de informações entre o fiscalizador e o fiscalizado, pois fornece à administração pública informações sobre uma área mais abrangente e com uma atualização dinâmica, além de fortalecer a transparência e a *accountability* no setor público na medida em que essas imagens são públicas e livremente acessadas.

Há ainda um fator de modernidade e satisfação dos servidores envolvidos pela utilização da ferramenta de tecnologia simples e visualmente agradável, além da sensação de otimização do tempo empregado nas suas atividades e o conforto técnico na análise que realiza por estar visualizando de fato o empreendimento fiscalizado e suas conclusões estarem substancialmente mais embasadas pelas imagens de satélite.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Torna-se cada vez mais premente a necessidade do advento de tecnologias e processos que amplifiquem a eficácia das atividades de controle e fiscalização de obras. Para cumprir o objetivo proposto, estudou-se a viabilidade do uso de sensoriamento remoto com imagens de satélite gratuitas aplicadas ao controle gerencial para fiscalização de obras em usinas de geração fotovoltaicas em implantação, de forma a aprimorar o resultado do controle gerencial na fiscalização realizada pela ANEEL. A ferramenta mostrou-se adequada para o controle gerencial e vai ao encontro de ajudar a preencher a lacuna de integração entre teoria e prática, fornecendo ferramenta capaz de empoderar a administração pública para fiscalizar grandes obras, sobretudo no setor elétrico brasileiro. Soma-se a isso a relevância de os resultados materializarem a transformação digital aplicada ao controle gerencial, possibilitando uma re-

flexão de outras possíveis aplicações semelhantes.

Concernente à economia e eficiência, demonstrou-se que ocorrem, de forma geral, nas etapas de planejamento e execução de fiscalização, haja vista a modernidade e agilidade na execução de parte do processo de fiscalização, exemplificado na redução dos recursos materiais, financeiros e humanos utilizados neste trabalho, inclusive citados em termos numericamente financeiros. A eficiência também se revela por meio da correção ou confirmação de informações, obtendo novos dados das usinas e validando as análises realizadas sem a necessidade de ir a campo, bem como pela visão global e sistemática das áreas de implantação das usinas com a obtenção contínua, periódica e remota de informações. Se, por um lado, a presença física do Estado materializado na pessoa do servidor público é fundamental na interação com a sociedade de forma geral, por outro essa presença deve ser utilizada de forma mais racional, eficiente e econômica possível.

No que tange à *accountability*, percebem-se avanços em suas vertentes horizontal e vertical. A *accountability* horizontal robustece-se com a redução da assimetria de informações entre os agentes fiscalizados e a entidade reguladora e fiscalizadora do setor elétrico, além de expor aos órgãos de controle externo a forma de atuação da agência reguladora, fortalecendo duplamente a prestação de contas. No aspecto vertical, a ferramenta apresenta-se de forma transparente e com insumos públicos e gratuitos, permitindo um elevado nível de controle social. Portanto, nota-se que o sensoriamento remoto por meio de imagens de satélite gratuitas para fins de controle gerencial termina por fortalecer os aspectos de controle, prestação de contas e transparência que se encerram na *accountability* governamental.

Um ponto crítico da ferramenta é apresentar uma limitação tecnológica intrínseca ao método, como a cobertura de nuvens que impedem a observação das imagens. Embora corresponda a um percentual pequeno do universo monitorado neste estudo, a depender da região em que a tecnologia for empregada, esse percentual pode aumentar e comprometer os resultados. Ademais, os objetos a serem observados ou as mudanças estudadas devem possuir dimensões compatíveis com a resolução espacial das imagens e serem visíveis externamente no ambiente. Dessa forma, a aplicação em obras de saneamento, onde parte fica sob o solo, ou em análises de estruturas menores fica comprometida, mas a ferramenta é propícia para fiscalizar andamento de obras, ocupação e uso do solo, expansão de áreas de culturas agrícolas ou urbanas e quaisquer outras em que o controle físico temporal de mudanças seja compatível com as resoluções temporal e espacial das imagens. O controle gerencial será tão beneficiado quanto maiores as dimensões e alterações ambientais observáveis nas imagens de satélite.

No que concerne ao aperfeiçoamento da ferramenta, o estudo apresentado pode ser continuado para que a análise visual sobre as imagens possa ser realizada por inteligência artificial, avançando para uma fase de automação e empoderando ainda mais o controle gerencial sobre o objeto controlado. Por fim, considerando o arcabouço teórico e prático apresentado, é importante que ou-

tras áreas de gestão e políticas públicas, em que o controle gerencial é passível de ser auxiliado por imagens externas, estudem a aplicação do sensoriamento remoto como ferramenta de controle gerencial, haja vista que, para testes e estudos básicos, os custos são consideravelmente baixos e podem trazer benefícios expressivos para o controle gerencial na administração pública.

REFERÊNCIAS

Agência Nacional de Energia Elétrica - *Resolução Normativa Nº 583, de 22 de outubro de 2013.* Estabelece os procedimentos e condições para obtenção e manutenção da situação operacional e definição de potência instalada e líquida de empreendimento de geração de energia elétrica. Recuperado de http://www.aneel.gov.br/documents.

Agência Nacional de Energia Elétrica. *Inovação na fiscalização da transmissão reduz cortes por desligamentos de linha.* Recuperado de https://www.aneel.gov.br/sala-de-imprensa-exibicao-2/-/asset_publisher/zXQREz8EVlZ6/content/novo-modelo-de-fiscalizacao--da-transmissao-reduz-em-52-cortes--de-energia-causados-por-desligamentos--de-linhas-entre-2015-e-2018/656877/pop_up?_101_INSTANCE_zXQREz8EVlZ6_viewMode=print&_101_INSTANCE_zXQREz8EVlZ6_languageId=pt_BR.

Alexandrino, M., & Paulo, V. (2008). *Direito administrativo descomplicado.* Rio de Janeiro: Impetus.

Alvarez, I. A. A., Silva Filho, D. F., Couto, H. T. Z. & Polizel, J. L. (2010). Comparação entre videografia e fotografia aérea para diagnóstico da vegetação em ambiente urbano de piracicaba, SP. *Revista Árvore*, 34(4),691-698. doi: 10.1590/S0100-67622010000400014.

Assis, L., Silva, C. L, & Catapan, A. (2016). As funções da controladoria e sua aplicabilidade na dministração pública: Uma análise da gestão dos órgãos de controle. *Revista Capital Científico – Eletrônica (RCCe)*, 14(3), 17.

Brognoli, T. S., & Ferenhof, H. A. (2020). Transformação digital no governo brasileiro: Desafios, ações e perpectivas. *Revista de Gestão e Tecnologia*, 10(1), 01-11. doi: 10.22279/navus.2020.v10.p01-11.989.

Bruno, L. O. (2017). Aplicabilidade de Sistemas de Informações Geográficas (SIGs) livres nas ciências ambientais: O uso do QGIS. *Revista Brasileira de Gestão Ambiental e Sustentabilidade*, 4(8), 321-326. doi: 10.21438/rbgas.040807.

Castro, C. M. S., Isidro-Filho, A., Menelau, S., & Fernandez, A. S. A. (2017). Antecedentes de inovações em organizações públicas do poder executivo federal. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, 22(71), 126-141.

Carvalho, O. A., Jr., Gomes, R. A. T., & Guimarães, R. F. (2016). O potencial de dados de sensoriamento remoto na fiscalização de obras públicas. *Revista do Tribunal de Contas da União*, 48(137), 80-95.

Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. (1998). Brasília. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm.

Controladoria Geral da União (CGU). *Olho vivo no dinheiro público.* Recuperado de ht-

tps://www.cgu.gov.br/Publicacoes/controle-social/arquivos/cartilhaolhovivo_baixa_v2.pdf.

Costa, B. L. D., & Azeredo, T. M. A. (2005). Inovação, eficiência e eficácia em políti¬cas sociais: Reflexões a partir do Programa Bolsa Escola de Belo Horizonte. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, 10(46), 81-107. doi: 10.12660/cgpc.v10n46.44040.

Corvalán, J. G. (2017). Administración Pública digital e inteligente: Transformaciones en la era de la inteligencia artificial. *Revista de Direito Econômico e Socioambiental*, 8(2), 26-66. doi: 10.7213/rev.dir.econ.soc.v8i2.19321.

Chen, J. (2017). Towards New and Multiple Perspectives on Innovation. *International Journal of Innovation Studies*, 1(1), 1-04. doi: 10.3724/SP.J.1440.101001.

Desouza, K. C. & Jacob, B. (2017). Big Data in the Public Sector: Lessons for Practitioners and Scholars. *Administration & Society*, 49(7), 1043– 1064. doi: 10.1177/0095399714555751.

Di Pietro, M. S. Z. (2014). *Direito Administrativo.* São Paulo: Atlas

European Space Agency (ESA). Recuperada de https://sentinel.esa.int/web/sentinel/missions/sentineljsessionid=4FC261A61D62C1CE9794653D0F027070.jvm1.

Filgueiras, F., Flávio, C., & Palotti, P. (2019). Digital Transformation and Public Service Delivery in Brazil. *Latin American Policy,* 10(2), 195-219. doi: 10.1111/lamp.12169.

Freitas, M. B. F., & Britto, G. A. (2017). O controle público sob suspeita: Uma reflexão sobre a estrutura dos tribunais de contas e a eficiência do controle externo sobre a probidade da administração pública. *Revista de Direito Administrativo e Gestão Pública*, 3(1), 83-104. doi: 10.26668/IndexLawJournals/2526-0073/2017.v3i1.1877.

Ferraz, C. A. M., Berberian, C. F. Q., Filho, N. D., Vieira, R. R. T., & Nóbrega, R. A. A. (2015). O uso de geotecnologias como uma nova ferramenta para o controle externo. *Revista do Tribunal de Contas da União,* 47(133), 40-53.

G1-Notícias. Recuperado de https://g1.globo.com/economia/negocios/noticia/usina-de-energia-solar-de-pirapora-inicia-producao-conheca.ghtml.

Gartner, I. R., Moreira, T. B. S., Galves, H. M. (2008). Análise do risco setorial como instrumento de controle gerencial em instituições financeiras. *Revista de Administração Mackenzie*, 10(5), 107-129.

Gomes, C. A., & Machado, A. G. C. (2018). Fatores que influenciam a inovação nos serviços públicos: O caso da secretaria municipal de saúde de Campina Grande. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania,* 23(74), 47-68. doi: 10.12660/cgpc.v23n74.68005.

Hegazy, I. R., & Kaloop, M. R. (2015). Monitoring urban growth and land use change detection with GIS and remote sensing techniques in Daqahlia governorate Egypt. *International Journal of Sustainable Built Environment*, 4(1), 117-124. doi: 10.1016/j.ijsbe.2015.02.005.

Hillebrand, F. L., Rosa, C. N., Costi, J., & Bremer, U. F. (2019). Mapeamento do Gelo Marinho na Península Antártica com Imagens Sentinel 1A. *Anuário do Instituto de Geociências-UFRJ,* 42(2), 59-71. doi: 10.26848/rbgf.v13.3.p1106-1116.

Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais. *Câmeras imageadoras CBERS-3 e 4*. Recuperado de http://www.cbers.inpe.br/sobre/cameras/cbers3-4.php.

Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais. Recuperado de http://www.cbers.inpe.br/noticias/noticia.php?Cod_Noticia=5326.

Lima, L. H. (2011). *Controle Externo: Teoria, jurisprudência e mais de 500 questões.* Rio de Janeiro: Elsevier.

Maia Filho, M. S., & Junquilho, T. A. (2018). Projeto victor: Perspectivas de aplicação da inteligência artificial ao direito. *Revista de Direitos e arantias Fundamentais,* 19(3), 219-238. doi: 10.18759/rdgf.v19i3.1587.

Mendonça, C. M. C. D., & Andrade, A. M. V. D. (2018). Dynamic capabilities and their relations with elements of digital transformation in Portugal. *Journal of Information Systems Engineering & Management*, 3(3), 23. doi: 10.20897/jisem/2660.

Miguel, B. S., & Sano, E. E. (2019). Classificação do uso e cobertura da terra do Distrito Federal, Brasil, a partir de dado de coerência interferométrica. *Revista Brasileira de Geografia Física*,12(02), 427-442. doi: 10.26848/rbgf.v12.2.p427-442.

Miranda, A. C. O., & de Matos, C. R. (2015). Potencial uso do BIM na fiscalização de obras públicas. *Revista do TCU*, 133, 22-31.

Morais, L. S., & Teixeira, M. G.C. (2016). Interfaces da accountability na administração pública brasileira: aAnálise de uma experiência da auditoria geral do estado do rio de janeiro. *Revista Eletrônica de Administração*, 3(1), 77-105. doi: 10.1590/1413-2311.014162016.62768.

Mundim, C. A., & Siestrup, J. F. G. (2019). *Gerenciamento estratégico da transformação digital: Perspectivas conceituais e estudo de caso de uma grande empresa petrolífera.* Monografia de Projeto de Graduação, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, RJ, Brasil.

Operador Nacional do Sistema. *Capacidade instalada do SIN-2020/2024.* Recuperado de http://www.ons.org.br/paginas/sobre-o-sin/o-sistema-em-numeros.

Olivieri, C. (2016). *A atuação dos controles interno e externo ao executivo como condicionante da execução de investimento em infraestrutura no brasil. (Texto para discussão 2252).* Rio de Janeiro, RJ. Recuperado de http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7322/1/td_2252.pdf..

Panosso, A., Camacho, R. R., Espejo, M. M. S. B., & Abbas, K. (2017). Influência das ferramentas de controle gerencial no desempenho: Estudo empírico em empresas industriais paranaenses. *Revista Enfoque: Reflexão Contábil*, 36(2), 1-17. doi: 10.4025/enfoque.v36i2.33462.

Porto, E. G. (2017). A busca pela eficiência na fiscalização da gestão pública: A utilizaçõa de inteligência artificial para aperfeiçoamen-

to do controel das finanças públicas. *Revista de Direito da Empresa e dos Negócios*, 1(2), 4-31.

Ribeiro Filho, J. F. (1997). *Controle gerencial para entidades da administração pública.* Brasília, DF. ESAF. Recuperado de http://www.tesouro.fazenda.gov.br/premio/Premio_TN/IIpremio/sistemas/1siafpIIPTN/RIBEIRO_FILHO.pdf .

Rocha, C. A. A. (2002). *O Modelo de Controle Externo Exercido pelos Tribunais de Contas e as Proposições Legislativas sobre o Tema.* (Am1104d4/200202951).Brasília, DF. Senado Federal. Recuperado de https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/156/41.pdf?sequence=4&isAllowed=y.

Rogge, N., Agasisti, T., & De Witte, K. (2017). Big data and the measurement of public organizations' performance and efficiency: The state-of-the-art. *Public Policy and Administration*, 32(4), 263-281. doi: 10.1177/0952076716687355.

Roque, C. G., Oliveira, I. C, Figueiredo, P. P., Brum, E. V. P., & Camargo, M. F. (2006). Georreferenciamento. *Revista de Ciências Agro-Ambientais*, 4(1), 87-102.

Santana, G. A. S., Colauto, R. D., & Carrieri, A. P. (2012). Institucionalização de instrumentos de custeio: oO caso de uma organização do setor elétrico brasileiro. *Revista Universo Contábil*, 8(2), 25-42. doi: 10.4270/RUC.2012211.

Santos, T., Pelegrina, M. & Julião, R.P. (2015). Atualização cadastral dirigida, utilizando imagens de satélite de alta resolução espacial. *Revista Brasileira de Cartografia*,67(2), 435-444.

Shava, E., & Hofisi, C. (2017). Challenges and opportunities for public administration in the Fourth Industrial Revolution. *African Journal of Public Affairs*, 9(9), 203-215.

Silva, L. A. D. (2016). Uso de técnicas de inteligência artificial para subsidiar ações de controle. *Revista do Tribunal de Contas da União*, 48(137), 124-129.

Silva, A. S., & Fonseca, A. C. P. D. (2008). Controle gerencial por meio do Benchmarking: O caso de uma organização de ciência e tecnologia da marinha do Brasil. *Revista Contabilidade Vista & Revista*, 20(2), 65-98.

Singh, V., Srivastava, I., & Johri, V. (2014). Big data and the opportunities and challenges for government agencies. *International Journal of Computer Science and Information Technologies*, 5(4), 5821-5824.

Souza, A. D., Sobral, M. C., & Candeias, A. L. B.(2017). Geotecnologias aplicadas às auditorias de obras públicas no Brasil: Panorama geral e perspectivas. *Revista Brasileira de Cartografia*, 69(8), 1387-1401.

Souza, A. D. (2016). *Modelo de controle para obras de esgotamento sanitário utilizando sistema de informações geográficas.* Tese de Doutorado, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, PE, Brasil.

Talukder, M. (2012). Factors affecting the adoption of technological innovation by individual employees: An Australian study. *Procedia - Social and Behavioral Sciences*, 40(2), 52-57. doi: 10.1016/j.sbspro.2012.03.160.

Thaise, S. R. (2018). *Detecção de Desmatamentos no Oeste da Bahia com Dados de Radar (Sentinel-1A) Utilizando a Plataforma Google Earth Engine.* Dissertação de Mestrado, Universidade de Brasília-UnB, Brasília, DF, Brasil.

Tribunal de Contas da União. Recuperado de https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/geocontrole-tcu-desenvolve-sistema-pioneiro-de-analise-de-imagens-de-satelites.htm.

Vargas, E. R., Bohrer, C. T., Ferreira, L. B., & Moreira, M. F. (2013). A pesquisa sobre ino¬vação em serviços no Brasil: Estágio atual, desafios e perspectivas. *Revista de Empreendedorismo e Gestão de Pequenas Empresas*, 2(1), 3-21.

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

Vagnani, G., & Volpe, L. (2017). Innovation attributes and managers' decisions about the adoption of innovations in organizations: A meta-analytical review. *International Journal of Innovation Studies*, 1(2), 107-133. doi: 10.1016/j.ijis.2017.10.001.

Viana, S. N., & Bauch, M. A. (2009). O uso de imagens CBERS no monitoramento da cobertura vegetal da bacia hidrográfica do rio São Francisco. Estudo de caso: Oeste Baiano. *Anais XIV Simpósio Brasileiro de Sensoriamento Remoto*, Natal, RN,Brasil, 14.

Vieira, I. S. (2009). *Expansão do Sistema de Transmissão de Energia elétrica no Brasil.* Dissertação de Mestrado, Universidade de Brasília, DF, Brasil.

Yadav, P. K., Kapoor, M., & Sarma, K. (2012). Land Use Land Cover Mapping, Change Detection and Conflict Analysis of Nagzira--Navegaon Corridor, Central India Using Geospatial Technology. *International Journal of Remote Sensing and GIS*, 1(2), 90-98.

Zaluski, F. C., Hedlund, P. R., Sausen, J. O., & Thesing, N. J. (2019). A utilização de indicadores gerenciais como fator de aumento da capacidade de escolha estratégica: Um estudo de caso no setor elétrico. *Revista Contribuciones a las Ciencias Sociale*s,1-11.

COMPETÊNCIAS ORGANIZACIONAIS DESENVOLVIDAS PELA ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA COMO ESCOLA DE GOVERNO (1986-2016)

Organizational Competences Developed by the National School of Public Administration as School of Government (1986-2016)

Competencias Organizativas Desarrolladas por la Escuela Nacional de Administración Pública como Escuela de Gobierno (1986-2016)

RESUMO

Esse artigo versa sobre competência organizacional em administração pública. O objetivo é compreender as competências organizacionais desenvolvidas pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) como escola de governo. Para cumprimento desse objetivo, adota-se uma abordagem teórico-metodológica histórica, utilizando-se, como técnicas de levantamento de informações, pesquisa documental e entrevista com recurso à história oral temática; e, como técnica de análise, a análise temática. Nessa compreensão histórica, evidenciaram-se como competências organizacionais desenvolvidas pela ENAP no cumprimento de seu propósito como escola de governo: ter a marca ENAP; formar competência para a gestão; ser espaço de encontro de competências; e interpretar demandas. A história dessas competências organizacionais foi marcada por processos adaptativos, emergentes e incrementais, o que fez a ENAP como escola de governo.

PALAVRAS-CHAVE: história organizacional, escola de governo, administração pública, competência organizacional, recursos humanos no setor público.

Manuela Ramos da Silva[1]
mrs.gusmao@gmail.com
ORCID: 0000-0001-5739-6593

Monica de Aguiar Mac-Allister Silva[2]
monica.macallister@ufba.br
ORCID: 0000-0002-4852-1898

[1] Universidade Federal de Sergipe(UFS)/Programa de Pós-Graduação em Administração (PROPADM)
[2] Universidade Federal da Bahia (UFBA)/ Núcleo de Pós-Graduação em Administração(NPGA)

Submetido 15-12-2019. Aprovado 11-04-2020

Avaliado pelo processo de *double blind review*

Editor científico: Fernando Coellho

DOI: http://dx.doi.org/10.12660/cgpc.v26n83.80861

Esta obra está submetida a uma licença Creative Commons

ABSTRACT

This article discusses organizational competences in public administration.The objective is to comprehend the organizational competences developed by ENAP as a government school. To fulfill this objective, a historical theoretical-methodological approach was applied, using documental research and interview with thematic oral history as information gathering techniques; and documental analysis and thematic analysis as analytical techniques. In this historical comprehension, having the ENAP brand, forming competence for administration, being a space for the meeting of competences and interpreting demands were considered as organizational competences developed by ENAP in the fulfillment of its purpose as a government school. Adaptive, emergent and incremental processes marked the history of these organizational competences which made of ENAP a school of government.

KEYWORDS: *organizational history, school of government, public administration, organizational competence, human resources in the public sector.*

RESUMEN

Este artículo trata sobre la competencia organizacional en la administración pública. El objetivo es comprender las competencias organizacionales desarrolladas por la ENAP como escuela de gobierno. Para el cumplimiento de este objetivo se adopta un enfoque teórico-metodológico histórico, utilizando como técnicas de relevamiento de informaciones la investigación documental y entrevista con recurso de la historia oral temática; y como técnicas de análisis el análisis documental y Análisis Temático. En esta comprensión histórica, se evidenciaron tener la marca ENAP, formar competencia para la gestión, ser espacio de encuentro de competencia, y Interpretar demandas, como competencias organizacionales desarrolladas por la ENAP en el cumplimiento de su propósito como escuela de gobierno. La historia de estas competencias organizativas fue marcada por procesos adaptativos, emergentes e incrementales que hicieron de la ENAP una escuela de gobierno.

PALABRAS CLAVE: *historia organizacional, escuela de gobierno, administración pública, competencia organizacional, recursos humanos en el sector público.*

INTRODUÇÃO

As escolas de governo foram criadas como parte integrante e indispensável do processo de reforma e modernização do Estado, em diferentes países no mundo e inclusive no Brasil, resguardando as particularidades de cada contexto, mas aparentemente com o mesmo propósito de formar recursos humanos para o setor público, no esforço de capacitar e formar administradores de alto nível. Na atuação como escolas de governo e em função do cumprimento do propósito para o qual foram criadas, essas organizações desenvolvem competências.

Competência refere-se a uma capacidade de realizar, seja individual, grupal ou organizacionalmente, por meio da mobilização de recursos frente a um contexto específico (Ruas, Ghedine, Dutra, Becker & Dias, 2005). Trata-se aqui, especificamente, de competência organizacional, como a capacidade de uma organização, em um contexto, mobilizar recursos e realizar. (Becker, 2004; Dias, 2011; Fleury & Fleury, 2004; Munck & Dias, 2013).

O conceito de competência organizacional foi desenvolvido, quase que exclusivamente, para organizações empresariais, sendo as públicas praticamente ignoradas. No entanto, o exame das competências organizacionais e da forma como elas se desenvolvem nas organizações públicas podem trazer uma nova perspectiva de análise.

Bryson, Ackermann & Eden (2007, p.702) consideram que “uma chave importante para o sucesso de organizações públicas é identificar e construir as capacidades estratégicas para produzir o maior valor público possível

para os principais stakeholders a um custo razoável" [tradução nossa). Tão importante quanto colocar em ação a competência é a capacidade de compreender o processo de desenvolvimento das competências organizacionais no âmbito da gestão pública. Atenta-se para a importância de desvendar o que está por trás daquilo que uma organização pública efetivamente entrega para a sociedade como chave para seu bom desempenho.

Ao estudar o processo de formação e desenvolvimento de competências organizacionais em uma organização pública, Quintana (2009) contribuiu para a adaptação dos conceitos de competência organizacional para a administração pública e, de forma correlata, desempenho organizacional e vantagem competitiva.

Com base em Bryson et al. (2007) e Quintana (2009), define-se competência organizacional, considerando as especificidades da gestão pública, como capacidade de combinar e integrar recursos em produtos e serviços, de forma contínua, visando a criação de valor público e a efetividade na gestão do setor público, que justifiquem a sua existência como organização pública.

Pressupondo que as escolas de governo são organizações públicas que desenvolvem, em seus contextos e ao longo do tempo, competências que possibilitam suas atuações em função do propósito para as quais foram criadas, questiona-se: quais as competências organizacionais desenvolvidas pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) como escola de governo? O objetivo deste artigo é compreender as competências organizacionais desenvolvidas pela ENAP como escola de governo, desde sua criação em 1986, no contexto da reforma administrativa do Governo Sarney (1985-1990), até 2016, respondendo a diversos contextos, ao longo de aproximadamente 30 anos de atuação.

Para cumprimento desse objetivo, adota-se uma abordagem teórico-metodológica que segue os princípios da história nova, como sugerido por Costa & Costa (2015). Delineia-se um estudo histórico no campo da administração pública como história organizacional, construindo a história da ENAP e, nessa perspectiva histórica, interpretando as competências desenvolvidas por essa organização pública em sua atuação como escola de governo, de 1986 a 2016.

As informações foram levantadas por meio de pesquisa documental e entrevistas. Os documentos foram analisados, considerando as cinco dimensões de avaliação crítica propostas por Cellard (2008). A análise documental permitiu a identificação dos presidentes e diretores da ENAP de 1986 a 2016 como sujeitos passíveis de entrevista. Junto dessa análise documental, aplicou-se a técnica de bola de neve (Gray, 2012). Foram entrevistados os seis ex-presidentes; quatro ex-diretores, dois diretores, dois funcionários, dois professores e um assessor da presidência, no período de outubro de 2015 a fevereiro de 2016. Esses sujeitos vivenciaram a história da ENAP, com diferentes vínculos institucionais e temporais e apresentaram seus pontos de vista a partir das suas próprias experiências. Para a realização das entrevistas semiestruturadas utilizou-se o recurso da história oral temática (Meihy & Ribeiro, 2011)

Como técnica de análise de informações, utilizou-se a análise temática baseada em Braun e Clark (2006) e Cunliffe (2011). Sob essa técnica processaram-se codificação, seleção de citações da fala dos entrevistados, identificação de temas, notas de análise, elaboração de rede de relações entre os códigos e as citações, bem como nuvem de palavras. Ao analisar as entrevistas, não se procurou estabelecer um consenso, um discurso do sujeito coletivo ou uma narrativa totalizante e sim reconhecer a visão individual de cada entrevistado que de alguma maneira representou as demandas e necessidades, bem como os projetos de cada ciclo de gestão da ENAP. Optou-se, também, por não identificar os entrevistados, não tão somente para preservar o anonimato, mas pela decisão por priorizar o sentido e o significado dos temas que surgiram do corpus como um todo.

Esse artigo está dividido em três seções. Na primeira seção, que é esta introdução, são apresentados tema-problema, objetivo e escolhas epistemológicas, teóricas e metodológicas. Na segunda seção, as competências organizacionais desenvolvidas pela ENAP como escola de governo são interpretadas, bem como seus elementos constitutivos, com apoio de literatura sobre o tema. Na terceira seção, de conclusão, são sintetizados os principais resultados e as sugestões estudos futuros.

COMPETÊNCIAS ORGANIZACIONAIS DESENVOLVIDAS PELA ENAP COMO ESCOLA DE GOVERNO

Foram interpretadas quatro competências organizacionais desenvolvidas pela ENAP, definidas e descritas no Quadro 1.

Quadro 1. Competências organizacionais desenvolvidas pela ENAP

COMPETÊNCIA	DESCRIÇÃO
MARCA ENAP	Capacidade de transformar a força e o reconhecimento da marca em confiabilidade e qualidade na entrega, alinhamento aos objetivos e problemas do governo e seriedade na produção, transformação e difusão do conhecimento em administração pública, amparada pela sua trajetória organizacional.
FORMAÇÃO DE COMPETÊNCIA DE GESTÃO	Habilidade e comprometimento com a formação da competência de gestão (em pessoas e em organizações), por meio do ensino aplicado, considerando os diversos níveis de atuação e de tomada de decisão dos atores envolvidos no processo de gestão da política pública.
ESPAÇO DE ENCONTRO DE COMPETÊNCIAS	Capacidade de mobilizar e congregar diversidade de pessoas, conhecimento e práticas, configurando-se num espaço de encontro de competências em gestão pública.
INTERPRETAÇÃO DE DEMANDAS	Habilidade de compreensão e interpretação do ambiente institucional, no qual está inserida, visando a aumentar a efetividade do seu papel organizacional e da entrega, a partir das demandas dos atores e organizações públicas.

Marca ENAP

A Marca ENAP é entendida aqui como capacidade de transformar sua força e seu reconhecimento em confiabilidade e qualidade na entrega, alinhamento aos objetivos e problemas do governo e seriedade na produção, transformação e difusão do conhecimento em administração pública, amparada pela sua trajetória organizacional.

> O fato é que a escola é uma grife e isso faz uma grande diferença. (trecho de entrevista) Difícil de ser adquirido, imitado e substituído é a grife mesmo, o prestígio da grife ENAP. (trecho de entrevista)
> Eu acho que esse deve ser o carro-forte da escola mesmo, a marca da escola. (trecho de entrevista)

Apesar dos relatos de que nos primeiros anos a ENAP teve que empreender ações visando a sua sobrevivência institucional, a marca é uma competência organizacional inquestionável na história da escola. Os marcos temporais identificados pelos entrevistados para a construção do reconhecimento e da confiabilidade da marca são, em 1986, a sua concepção e criação, quando assumiu o papel de formar os quadros superiores permanentes de carreira como a principal estratégia de modernização e reforma do setor público.

Em 1995, houve a sua institucionalização, quando ocorreu uma "virada organizacional": de escola com papel difuso e resultados pontuais, mesmo considerando sua missão "nobre", para escola empoderada, com papel claro e reconhecido, em alinhamento com as políticas de gestão do governo federal, como uma estratégia deliberada.

A marca ENAP está associada aos fatores confiança, respeito e reconhecimento das suas ações e qualidade das entregas, desde sua criação, como se evidencia nos relatos a seguir:

> Algo que passe pelo crivo da ENAP, eu acho que é confiável, ou seja, é imagem de seriedade no que faz.) (trecho de entrevista)
> As pessoas têm uma confiança nos produtos da ENAP, elas sentem que a ENAP é uma instituição séria, que é comprometida com aquilo que faz, que tem um compromisso com a administração pública (trecho de entrevista)
> A ENAP seleciona muito bem seus professores, ela qualifica seus professores internamente. Então é uma coisa de fácil imitação (trecho de entrevista))
> A ENAP tem nome consolidado fora do país. (trecho de entrevista)

Constatou-se que a marca acompanhou a trajetória de altos e baixos da escola, mantendo-se mesmo nos momentos em que o propósito da ENAP não foi valorado pelo governo federal; sendo essa desvalorização evidenciada entre 1987 e 1992, devido ao esvaziamento da entidade, associado à ausência de uma política definida de recursos humanos, à falta de concursos e à extinção da carreira de gestor governamental. As medidas adotadas pelo governo federal acarretaram um efeito desorganizador sobre a administração pública e criou uma situação de incerteza em relação ao papel e à atuação esperada da escola. Naquele período, sofreu com o esvaziamento de suas atividades e a perda de prestígio e relevância.

Constatou-se, também, que a ENAP desenvolveu ao lado da competência da marca, uma capacidade de adaptação e resiliência no percurso da sua história, uma vez que ela segue no seu papel de escola de governo.

A qualidade das entregas foi citada pelos participantes da pesquisa como presente em várias ações e práticas da escola.

> A ENAP tem qualidade do seu corpo de professores. Tem qualidade do curso e do material didático. (trecho de entrevista)
> Uma certa respeitabilidade da ENAP sobre a qualidade da entrega. Há qualidade dos cursos. (trecho de entrevista)
> Quer que o curso seja bom antes de mais nada. Ele [aluno) quer que o curso seja bom: o material didático, o professor, a metodologia. Ele quer que a instalação seja boa, quer que a metodologia seja instigante, ele quer que o curso esteja atualizado, que a estratégia de ensino seja adequada, ele quer que o professor domine o conteúdo, ele quer tudo isso. (trecho de entrevista)

Em outras palavras, esta característica, que está relacionada a várias ações, tais como conteúdo, corpo docente, material didático, foi considerada, para fins deste estudo, como um elemento fundamental na constituição da marca ENAP.

Outro elemento importante para a construção em dessa marca é o esforço de adaptação de conteúdo, material e metodologia para o setor público, seja de conceitos e experiências identificados no contexto internacional, seja de conceitos e práticas oriundos da gestão empresarial.

> Tudo que a ENAP oferece é difícil de imitar: ela tem essa particularidade, porque as coisas que nós discutimos aqui, elas são de todos, customizadas para as necessidades do setor público. E nisso nós temos um papel significativo! (trecho de entrevista)
> (...), uma capacidade de ler a minha prática, mas ler o mundo também, no qual eu [me) insiro, para saber fazer as melhores opções e para saber também desenvolver, adaptar e desenvolver minhas tecnologias. [...) Então, existe essa particularidade. Eu diria para você que tudo o que a gente já tem feito, a gente tem feito no esforço, enfim, [de) particularizar essas coisas para as necessidades do setor público (trecho de entrevista)
> Então, tudo o que passa por aqui, principalmente em desenvolvimento técnico-gerencial, precisa ter um esforço de adaptação, precisa ter um esforço de leitura e de releitura. (trecho de entrevista)

É reconhecido que a gestão pública tem suas especificidades e o mesmo acontece no Brasil, sendo imprescindível a adequação dos conteúdos e das metodologias utilizados pela ENAP nas suas atividades de formação. Para alguns, a formação e o desenvolvimento da competência da marca ENAP são atribuídos ao "'monopólio da sua atuação" e, em correlato, por "ter vantagem competitiva (da formação) da carreira de gestores públicos; ter uma grande infraestrutura e facilidade da contratação do (seu) serviço (...)" (trecho de entrevista).

Seguindo a mesma linha, outros entrevistados afirmam que a ENAP "(...) nem tem por que ter monopólio de nada (...)"; "não tem uma expertise por si"; e "não acho que a

ENAP é uma jabuticaba" (trecho de entrevista).

Acredita-se que tais visões subestimam o aprendizado coletivo e os efeitos cumulativos da história organizacional e consideram apenas as questões relacionadas ao direito administrativo.

Apesar dos diversos aspectos narrados pelos sujeitos da pesquisa, a marca ENAP está sustentada pela confiança, pelo respeito e reconhecimento nas ações e entregas, qualidade das entregas, que por sua vez é apoiada pela flexibilidade e adaptação da entrega à gestão pública. Imitar ou replicar o que a marca ENAP é hoje demandaria um investimento e um esforço institucional enormes.

Os elementos que sustentam esta competência emergiram de maneira consistente e expressiva através das narrativas e podem ser resumidos na Figura 1.

Figura 1. Elementos da marca ENAP



Formação de competência de gestão

Quando solicitados a descreverem o que a ENAP faz bem feito, os participantes da pesquisa destacaram como diferencial o desenvolvimento da competência para a gestão, voltado para os servidores, gestores e dirigentes envolvidos na gestão das políticas públicas e das organizações públicas, preservando a identidade como uma escola nacional e não específica de algum setor.

> O business da escola, vamos dizer assim, é gestão pública. E é um diferencial interessante da escola e que ao longo do tempo se manteve. (trecho de entrevista)
> Então talvez o diferencial da escola que pode ser difícil para qualquer outra é ser tão amplo, acho que todo o governo federal. Então eu acho que a gente tem um espaço privilegiado. (trecho de entrevista)
> (...) na verdade eu acho que sempre demandou da escola essa visão organizacional de como é que nós podemos aperfeiçoar a gestão das nossas organizações (trecho de entrevista)
> As universidades não têm que saber qual é a realidade técnica das prefeituras. Podem até fazer pesquisa sobre isso, mas saber como lidar com isso não é papel da universidade. Esse é o papel da escola de governo. Eu vejo com muita clareza isso. Aqui sim é que as competências organizacionais começam a ficar mais claras. (trecho de entrevista)
> (O) diferencial da ENAP é essa proximidade que ela tem com a gestão (trecho de entrevista)

Essa competência está relacionada à identidade da escola, que tem a gestão como foco para sua atuação em ensino, pesquisa e assistência técnica, por meio dos princípios do ensino aplicado.

A vocação para o ciclo de gestão e a formação voltada para a prática e para os "saberes corporativos do governo" revelaram-se fortes e presentes em toda a trajetória histórica da ENAP. Apenas para relembrar: a razão para a sua criação foi a seleção e formação da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG), seguindo nesse propósito até 1990, quando passa a atuar também no treinamento dos demais servidores públicos federais do Poder Executivo. Seguindo com o fortalecimento das carreiras agora denominadas de "estratégicas" pela reforma gerencial, passa a atuar na capacitação de dirigentes e gerentes do Plano Plurianual (PPA), chegando ao desenvolvimento de competências dos servidores para ampliar as capacidades de governo.

Atuando como escola nacional de administração pública, sem uma vinculação a algum setor específico, a ENAP sempre teve a gestão como conteúdo articulador da sua atuação. Isso é mostrado pelas ações emergentes, ainda nos seus primeiros anos de história organizacional, assim como por ações deliberadas, a partir de 1995. Mesmo com as diversas mudanças e transformações legais, institucionais e de seu modelo de formação, a ENAP sempre teve na gestão o princípio norteador para o seu desempenho como escola de governo.

Formar competência para a gestão é uma capacidade que está relacionada à criação da ENAP e ao seu objetivo de recrutar, formar e aperfeiçoar os integrantes da carreira de EPPGG, bem como às estratégias de sobrevivência na seleção e formação do Analista de Planejamento e Orçamento (APO) e de Analista de Finanças e Controle (AFC). Tal competência também foi requerida na retomada da carreira de EPPGG, na formação de gerentes e dirigentes da PPA e na gama de servidores em funções estratégicas e de assessoramento, visando, ao longo da sua história organizacional, a desenvolver competências técnicas, políticas e analíticas, por meio dos princípios do ensino aplicado e da aprendizagem significativa.

Na tentativa de atualizar a discussão se esclarece que as escolas de governo, por suas características, são diretamente relacionadas às estratégias de governo, ou seja, a atuação das escolas de governo deve ter foco na ampliação da capacidade de governar (Amaral, 2004, 2005; Ferrarezi, Zimbrão & Amorim, 2008; Fernandes, 2015).

A capacidade de formar competências para a gestão é constituída pela articulação de alguns recursos: conectividade com o governo e ensino aplicado.

A competência de formar para gestão também está relacionada à conexão da ENAP com a prática do governo, as organizações públicas e os seus desafios.

> (A) ENAP pode prestar uma grande contribuição neste campo, estando dentro da administração pública: uma coisa é o olhar exógeno; outra coisa é o olhar de quem está dentro. (trecho de entrevista)
> (O) grande diferencial da ENAP é o de ser

> uma escola de governo dentro do governo, de não ser uma instituição acadêmica e de não ser apenas uma instituição de formação profissional (trecho de entrevista)
> O fato de estar dentro da máquina, essa é a fortaleza (da ENAP). (trecho de entrevista)

Quanto ao alinhamento das ações da ENAP aos objetivos e problemas do governo, foi interpretado aqui como elemento que faz parte da concepção da ideia de escola de governo, ou seja, esta escola de governo está intrinsecamente atenta às demandas e aos problemas da ação de governo, sem com isso perder a sua capacidade de reflexão e crítica. Essa era a posição em que a ENAP se encontrava em 2017, sendo este aspecto considerado como um dos elementos da competência de formação de competências para a gestão. Entende-se que a competência organizacional é uma ação que traz um diferencial, no caso da gestão pública, uma vantagem comparativa e não aquilo que ela tem por dever fazer; o que se evidencia nas falas a seguir:

> (É) raro ter alguma proposta da ENAP ou coisa assim, totalmente desligada dos interesses do governo. (trecho de entrevista)
> A dinâmica de articulação dessa escola na convergência de diferentes competências que discutem, que dialogam e que problematizam a questão do setor público. É uma coisa impressionante. (trecho de entrevista)
> Eu acho que o diferencial das coisas que acontecem aqui dentro... são coisas que dialogam com o setor público, (...), se não ela não funciona. É um processo de construção entre um pedido e isso virar uma demanda a ser atendida, há um processamento que na ENAP, em várias áreas dela, se desenvolveu, (...) (trecho de entrevista)
> Então, em parte isso se deve à origem e em parte foi uma preocupação ao longo da trajetória. A escola, por exemplo, nunca foi associada a (uma) escola do planejamento (trecho de entrevista)

O ensino aplicado foi idealizado, juntamente com a ideia inicial da ENAP, como "escola prática de governo". Este modelo de ensino foi inspirado também na École Nationale d´Administration (ENA), que se reconhece como "escola de aplicação", cuja pedagogia privilegia a reflexão e a análise a partir de situações concretas e a interação grupal no desenvolvimento de atividades, usando tanto técnicas quanto instrumentos didáticos compatíveis.

> Quer dizer, os cursos teórico-aplicados nascem com a escola desde os primeiros documentos. (trecho de entrevista)
> É um diferencial, então, que ela tem para oferecer: é o ensino aplicado. (trecho de entrevista)
> Ensino aplicado: (é o) que faz sentido (ao) falar de escola de governo, é isso que diferencia, em geral, uma escola de governo de uma instituição de ensino superior stricto sensu (trecho de entrevista)
> Ensino aplicado e metodologia ativas: uma escola de governo que não valoriza isso, está perdendo tempo (trecho de entrevista)

Como observado nos depoimentos, este elemento constitutivo da formação de competência para a gestão está diretamen-

te relacionado ao papel de uma escola de governo, assim como apresenta desafios à sua implementação. Na trajetória da ENAP, o ensino aplicado teve muitas variações na sua prática. Nas turmas de formação dos EPPGG, nos anos de 1996, 1997, 1998 e 1999, foram excluídas "estratégias importantes para esse intento com a retirada da etapa de estágio na estrutura curricular e da disciplina aplicada Prática de Políticas Públicas." O estágio retornou à estrutura curricular do curso em 2002.

Uma melhor compreensão da prática do ensino aplicado seria possível em trabalhos de pesquisa cujo objetivo seja centrado nas atividades pedagógicas da ENAP, na análise dos programas de formação e dos trabalhos finais de curso, o que não é o caso do trabalho ora em tela.

Em parte, o valor "formação de competência para a gestão" está relacionado ao propósito de criação da ENAP e aos papéis que foram desempenhados ao longo da sua trajetória, pois, apesar da sobreposição das organizações no seio da sua criação, a competência de formação para a gestão permaneceu em prática, definindo assim o comportamento e atuação da escola ao longo do tempo, tanto no âmbito da formação quanto na educação continuada.

A competência de formação de competência para a gestão foi desenvolvida e é renovada com os servidores públicos e as organizações públicas, devido à constituição de um locus de formação e de aperfeiçoamento que a ENAP se tornou ao longo do tempo. Os elementos que sustentam esta competência podem ser resumidos segundo a Figura 2.

Figura 2. Elementos da competência Formação para a Gestão



Espaço de encontro de competências

Segundo Holanda (2005), um aspecto importante no projeto de criação da ENAP foi o de estabelecer um fórum permanente no qual fosse possível analisar e discutir, em profundidade, de forma crítica e criativa, os grandes problemas nacionais, particularmente as suas relações com o Estado, o governo e a função pública do Brasil. "Ou seja, imaginávamos, naquela época, que a ENAP funcionária, também, além de ser um centro de formação, como um centro de pesquisas, de fóruns de debates". (p. 26)

Pela interpretação dos depoimentos coletados, tal competência extrapola o papel de articulação e coordenação da ENAP jun-

to à Rede Nacional de Escolas de Governo e ao Sistema de Escola de Governo da União, pois o que está sendo considerado é a capacidade de mobilização e congregação de diversas pessoas, conhecimentos e práticas visando ao valor público das ações empreendidas pela escola. Tal competência não é atribuída tão somente à prerrogativa legal que a ENAP tem de coordenação dos demais centros de formação, mas ocorreu pelo seu posicionamento e desempenho no campo das escolas de governo e pela sua marca, construídos historicamente.

> Ela atrai competências, então, quando você consegue reunir aqui as maiores competências que estão na máquina pública, mesmo que (...) da academia mas que conhecem bem a área pública, quando isso aqui consegue reunir, você agrega valor. Então, você concentra aqui, vamos dizer, os conhecimentos. Esse é o maior o fator mais significativo do meu ponto de vista. (trecho de entrevista)
>
> Você tem uma diversidade de competências de visão, que em lugar nenhum você consegue trazer (trecho de entrevista)
>
> ENAP é uma instituição em que tem essa diversidade de visões, de interpretações, de propostas de política, é saudável, é necessário para o debate, para reflexão, etc. Então, ela tem um... ela tem esse papel, e só com a existência da escola que é possível ter isso. ENAP é a memória da construção e debate de PP (trecho de entrevista)

Além da capacidade de mobilizar e congregar pessoas, conhecimentos e práticas, a ENAP age como vetor de conexão e difusão de saberes. Diferentemente, dos primeiros anos em que enfrentou críticas e resistência das universidades, hoje há diálogo e parceria, principalmente na produção e difusão do conhecimento.

O aspecto da difusão do conhecimento, relatado anteriormente, está associado ao propósito da ENAP, e foi bastante citado pelos entrevistados, em contraponto a um dos itens considerados frágeis na história da escola: a pesquisa. Os entrevistados lembram que a prática de pesquisa da ENAP deve ser aplicada, voltada para a investigação de problemas práticos do fazer governamental, bem como valer-se de métodos que busquem solucionar as questões do "mundo real". Há uma crítica quanto à pesquisa acadêmica, uma vez que o tempo da solução esperada para os "problemas públicos" é iminente.

A partir da análise documental, identificou-se que a produção e disseminação de informações foi um tema estratégico abordado pela ENAP no período de 2001 a 2003, por conta de seu vínculo com a qualificação permanente dos dirigentes e gerentes estratégicos do governo federal.

No seu papel de difusão de conhecimento, a ENAP mantém a Revista do Serviço Público (RSP), um dos motivos de orgulho da escola, que faz parte das atividades estratégicas para que ela cumpra seus papéis.

> Outra coisa, (...), pelo menos, da ENAP de ser e se tornar também um centro editorial, de editoração, de publicações. (trecho de entrevista)
>
> Então publicações foi um ponto importante, a Revista do Serviço Público que foi muito importante a gente traduzir artigos do debate internacional. (trecho de entre-

vista)

Outro importante componente da missão da ENAP na difusão do conhecimento em gestão pública é a Biblioteca Graciliano Ramos. Assim como a Casoteca, um acervo virtual de estudos de caso com foco na administração pública. Os casos são de acesso gratuito e pretendem estimular o uso de técnicas inovadoras para o ensino, cobrindo temas como ética, políticas públicas, diversidade, gestão de programas e projetos, inovação e outros.

Em paralelo às publicações próprias, a ENAP sempre teve a preocupação de traduzir e publicar livros de referência nos diversos temas relacionados à gestão pública.

No seu papel de difusão de conhecimento e práticas de gestão pública, a ENAP promove o concurso Inovação no Setor Público, anualmente, desde 1996, em parceria com o Ministério da Economia.

A conexão de saberes é fortalecida pela prática da cooperação internacional. A partir dos depoimentos coletados e da análise documental, foi possível compreender que este é um aspecto marcante na história organizacional, desde a sua origem.

Buscar novos conhecimentos e metodologias aplicáveis à realidade da administração pública brasileira, trazer o olhar externo para a atuação da ENAP, repensar e avaliar constantemente a produção da escola. É com esses objetivos que a instituição vem sendo conduzida, ao longo de sua trajetória, pelas ações de cooperação internacional, pela experiência do Programa de Parcerias e pela mobilização da Rede Nacional de Escolas de Governo (ENAP, 2006).

Essa rede é a configuração do espaço de interlocução, troca de informações e identificação de pontos de apoio entre as instituições de formação e capacitação de servidores públicos. Foi idealizada com o objetivo de reduzir o isolamento e ampliar as capacidades das escolas de governo federais, estaduais e municipais, por meio do compartilhamento de conhecimentos e experiências e do incentivo à formação de parcerias. Desde 2003, a ENAP iniciou a articulação desse espaço.

Quando o tema é pesquisa, novamente surge a questão da fragilidade de não possuir um quadro funcional com as competências desejadas e alinhadas aos propósitos e objetivos organizacionais da ENAP.

> (...) mas na área de pesquisa a ENAP nunca foi um IPEA (trecho de entrevista)
> (...) de pesquisas importantes que tenham influenciado políticas públicas no Brasil, (...), ela nunca conseguiu se estabelecer nessa área. (trecho de entrevista)
> (...) porque a ENAP, ela não tinha, nunca teve um orçamento grande, ... era um lugar que poderia ter um corpo mínimo, sempre foi uma discussão que nós tivemos na escola, por que a gente não tem um corpo mínimo? Por que? Isso ia garantir várias coisas. (trecho de entrevista)

Ao mesmo tempo que se entende que a ENAP não avançou nas questões relacionadas à pesquisa, em parte, por conta do corpo funcional, há uma clareza de que a pesquisa deve ser voltada para a prática e não seguir a tradição do modelo acadêmico. De maneira geral, admite-se que os problemas de governo demandam soluções aplicadas.

Figura 3. Elementos da competência Espaço de Encontro de Competências



Resume-se na Figura 3 os elementos que constituíram a competência de ser um espaço de encontro de competências, conformando a ENAP como um espaço plural, crítico e autônomo na produção e difusão do conhecimento em gestão pública no Brasil, ao longo da a sua história, convergindo assim em um espaço propício de encontro de competências individuais, coletivas e organizacionais, no pensar e na prática da ação administrativa do governo.

Interpretação de demandas

Ao passo que se identificou a competência de interpretar as demandas dos seus principais usuários, também se questionou a semelhança entre essa competência e a competência de ser espaço de formação de competências. Mas há uma diferença clara entre elas. A competência de interpretação de demandas do governo, dos servidores e das organizações públicas extrapola a capacidade de convergência e congregação de pessoas, conhecimentos e práticas em gestão pública. Em outras palavras, o fato de se constituir como o espaço de encontro de competências não é condição *sine qua non* para a interpretação das demandas. Outros elementos são necessários para a constituição dessa capacidade de interpretação do ambiente institucional no qual a escola está inserida, com vistas à efetividade do seu papel organizacional e das suas entregas, a partir das demandas dos atores e das organizações públicas.

> (...) um esforço enorme com os diretores, é o que nós tínhamos que ter com esse interlocutor com o cliente institucional capaz de interpretar demanda (trecho de entrevista)
> Tem uma competência instalada de fazer bem, pelo menos a escuta às demandas que chegam desses órgãos, a decodificação disso, às vezes o dizer não. (trecho de entrevista)
> A busca deles pela ENAP é a possibilidade da escola compreendê-los em suas demandas específicas (trecho de entrevista)

Entre 1999 e 2001, inicia-se a oferta de cursos de especialização em gestão pública, também de cursos à distância, além de encontros da rede nacional de escolas de governo e a criação da livraria da ENAP. Assim como a continuidade de ações importantes relacionadas ao desenvolvimento de dirigentes, aos acordos de cooperação internacional, publicação e tradução de obras importantes no campo da gestão pública.

A partir de 2002, a ENAP não foi direcionada por um plano de reforma administrativa, como no período anterior. Contudo foi capaz de captar as necessidades que perma-

neciam e as novas demandas do governo federal para organizar e planejar as suas ações de formação, pesquisa e assistência técnica. O impacto da falta de uma diretriz clara quanto à atuação da ENAP é indicado na fala de um dos entrevistados:

> (...). sei lá 2010-2011-2012 sei lá, acho que mais ou menos esse período, a ENAP esteve um pouco afastada da realidade, da necessidade, da demanda, da realidade da demanda das instituições. Porque a ENAP tem seus produtos fixos, seus produtos, um levantamento necessário para isso, mas as instituições precisam de muita coisa customizada e a ENAP me parece que não tem ainda ou deixou de ter, durante um tempo, essa agilidade de customização necessária, porque ela precisa ser contratada pela instituição (trecho de entrevista)

Estimular a organização de centros de reflexão e pesquisa que pudessem contribuir para o conhecimento da realidade econômica, política e administrativa do Brasil, favorecendo a criação de uma cultura e de uma tecnologia administrativa adaptadas às nossas necessidades foi descrita por Holanda (2005) como uma característica que a ENAP teve no seu projeto de criação, como escola de governo.

Nesse sentido, entende-se que esteve presente esta capacidade de leitura e compreensão do ambiente organizacional no qual está inserida a ENAP, tanto nos períodos nos quais contou com um plano de atuação, quanto e, principalmente, naqueles em que não havia clareza de uma diretriz e uma expectativa do desempenho da escola. De uma maneira ou de outra, houve desenvolvimento de aspectos cognitivos e acúmulo de aprendizado organizacional na ENAP para interpretar o cenário e as demandas externas.

Os elementos da competência para interpretar as demandas são resumidos na Figura 4.

Figura 4. Elementos da competência Interpretação de Demandas



Esta competência foi relevante para a ENAP, quando, nos seus primeiros anos, compreendeu que deveria adotar a formação de outras carreiras, não somente aquela para a qual foi criada. Também foi importante no período de 1999 a 2001 quando se voltou para a formação de dirigentes e gerentes. Esta atuação era tão evidente em 2017, que a escola passou a ser reconhecida pela sua capacidade de interpretar as demandas do contexto institucional, configurando-se em uma competência distintiva.

Discussão das competências desenvolvidas pela ENAP

Verificou-se que todas as competências organizacionais da ENAP são capacidades importantes e fonte de diferenciação para o desempenho dos seus papéis. Essas competências são geradas pelas habilidades e pelos conhecimentos coletivos, incorporadas aos diversos níveis organizacionais, explicitadas na sua atuação como escola de governo e percebidas e valorizadas pelos atores e pelas organizações públicas. O esforço centrado na identificação das competências organizacionais a partir da narrativa dos participantes da pesquisa possibilitou compreender que o desenvolvimento de tais competências, ao longo da história organizacional da ENAP, apresenta uma relação estreita com: 1) o propósito da ENAP; as características únicas e peculiares que definem o diferencial da sua atuação; os possíveis aspectos valorizados pelos usuários quando acessam atividades e serviços ofertados e; as razões apontadas para a existência e continuidade da ENAP, como escola de governo. Em outras palavras, esse esforço de identificação das competências organizacionais considera que a formação e o desenvolvimento dessas competências estão imbricados na história organizacional da ENAP e no desempenho dos seus papéis.

Entende-se que a marca ENAP está relacionada ao seu propósito de criação. Além da legitimidade da marca para os participantes da pesquisa, hoje a escola é respeitada e reconhecida nacional e internacionalmente pelo desempenho do seu papel, enquanto escola de governo. Tal percepção é traduzida no momento em que são descritas as razões que justificam a sua existência. Razões para a continuidade e existência da ENAP, enquanto escola de governo, também estão associadas às suas competências e a ser espaço de encontro de competências. Há também aqueles que admitem que a ENAP não tem e nem deve ter uma característica única que a defina. Assim como há aqueles que afirmam que o diferencial da escola está apenas relacionado à infraestrutura física e à facilidade de contratação, no âmbito do setor público.

Um fator com grande potencial de influência no desenvolvimento das competências para as escolas de governo foi identificado nas narrativas: a política de gestão. No caso particular da história organizacional da ENAP: a ausência de uma política de gestão. É fundamental entender qual a contribuição que a capacitação pode dar. Para Pacheco (2000, 2002), é preciso ter uma política para a gestão pública: "Se esse assunto não for tratado como um campo de política pública, a capacitação fica sem rumo. É necessário ter uma proposta de para onde levar a organização e o funcionamento do Estado. Uma política para gestão pública que oriente a ENAP" (p.32).

> A escola não pode só responder às demandas feitas. Tem que ser o radar e desenvolver uma competência de influenciar os dirigentes para a construção de uma política pública de gestão. Acho que faz parte da ideia de escola de governo (trecho de entrevista)

Na definição original empreendida por Barzelay (2001), citado por Martins (2003), "políticas de gestão pública referem-se a regras

e rotinas que se aplicam à administração pública como um todo em relação à macro-organização governamental, processo de planejamento, orçamento e gestão financeira, funcionalismo, organização de sistemas e métodos, controle e avaliação e aquisições". (p. 22)

Para Martins (2003), adicionam-se a essa definição os processos de desenvolvimento institucional, voltados ao desenvolvimento das estratégias, alinhamento das estruturas, à otimização dos processos de trabalho, adequação dos quadros funcionais e sistemas de informação, conhecimento e aprendizagem, não apenas na perspectiva macrogovernamental, mas também como parte da ação modernizadora de cada organização pública (Martins, 2003).

Desenvolver competências, para Nicolini & Meznar (1995) citados por Bitencourt, Azevedo, & Froehlich (2013) não é algo que a organização escolha fazer, mas é parte do que ela é. Segundos os autores, os processos que podem ser identificados como desenvolvimento de competências acontecem continuamente, quer sejam reconhecidos ou não como tais. Ou seja, a organização aprende a fazer aquilo que ela faz e que ela acredita fazer e, ao aprender, constrói a sua competência.

CONCLUSÃO

Esse estudo teve como objetivo compreender as competências organizacionais desenvolvidas pela ENAP como escola de governo, o que se cumpriu por meio de uma abordagem interpretativista e histórica. Ao construir a história da ENAP com foco nas competências desenvolvidas em função de sua atuação como escola de governo, no período de 1986 a 2016, evidenciaram-se: ter a marca ENAP; formar competência para a gestão; ser espaço de encontro de competências; e interpretar demandas.

Ter a marca ENAP é uma competência organizacional que se formou junto com a escola e seu objetivo inicial. Apesar dos momentos em que a marca ENAP apenas sobreviveu, hoje é reconhecida como diferencial na história e na atuação da escola. Os elementos que ajudam na constituição desta competência são: confiança, respeito e reconhecimento dos serviços prestados; qualidade na entrega de produtos e serviços; e flexibilidade e adaptação da entrega.

Formar competência para a gestão é uma competência organizacional. A sua expertise é a gestão, trazendo características únicas para a sua atuação e é a sua contribuição para uma das grandes fragilidades da gestão pública brasileira, marcada pela descontinuidade administrativa. Os elementos que sustentam esta competência são a conectividade com a ação e os problemas do governo, a diversidade do corpo docente e a prática do ensino aplicado.

Ser espaço de encontro de competências é uma competência organizacional que se constitui em capacidade distintiva da escola, que, apesar de não ter corpo docente próprio, tornou-se um ponto de encontro de pessoas, conhecimento e práticas competentes. Os elementos que constituem esta competência, ao longo do tempo, são: pessoas, produção e disseminação de conhecimento, cooperação e rede, e proposta pedagógica.
Interpretar demandas é uma competência organizacional desenvolvida pela ENAP a

partir do processo de "escuta" dos usuários da escola e da entrega dos serviços customizados de acordo com demandas específicas dos órgãos e gestores públicos. Os elementos que constituem essa capacidade são: escuta qualificada, recursos cognitivos e entrega sob medida.

A história dessas competências organizacionais foi marcada por processos adaptativos, emergentes e incrementais, principalmente quando se entende que as práticas são padrões reconhecidos, ainda que variem grandemente de acordo com o cenário em que são desempenhados, reconhecíveis e, pela sua própria execução, disseminam-se e modificam-se constantemente, recursivamente. A escola de governo deve mudar e construir-se ao longo do tempo. Em suspensão, fica a importância de um marco regulatório, diante da realidade processual e dinâmica das escolas de governo.

As competências organizacionais da ENAP apoiam mais que a oferta de seus serviços; têm relação direta com as suas estratégias deliberadas e emergentes, justificam a sua existência ao longo desses anos e sustentam a sua história. A ENAP esteve atenta, tanto aos seus recursos internos quanto aos externos, buscando como lidar com a complexidade do ambiente no qual está inserida. Tal comportamento organizacional propiciou, em certa medida, a formação e o desenvolvimento de habilidades de aquisição, aprendizagem e acumulação de ativos intangíveis, que neste estudo foram chamados de competências organizacionais. Por outro lado, o contexto político-institucional influenciou de maneira significativa a ação e as práticas da ENAP, bem como as decisões de alocação de capacidades e de recursos, em função do papel a ser desempenhado pela escola. A compreensão de que a história da ENAP está relacionada aos aspectos institucionais e cognitivos pode ser aprofundada em pesquisas futuras.

A história da ENAP não acabou, mas este estudo histórico de suas competências organizacionais é concluído nesse ponto, com sugestões para outras pesquisas: a história das escolas de governo, por meio dos acordos e das parcerias de cooperação internacional; a gestão das escolas de governo, à luz perspectiva da estratégia como prática social; a trajetória profissional dos egressos; a trajetória dos gestores *versus* a trajetória de escolas de governo. Essas duas últimas sugestões seriam também uma possível contribuição metodológica pela combinação de história oral temática e oral de vida.

REFERÊNCIAS

Amaral, H. K.do (2004). Escolas de Governo e Universidade: Parceria estratégica para aumentar a capacidade de governo. In: *Conferência Brasil e União Européia Ampliada*. Rio de Janeiro, RJ.

Amaral, H. K. do (2005). O papel da escola de governo na formação e capacitação dos quadros permanentes do Estado. *Revista ResPvblica*, 4(1), 85-105. Recuperado de: https://drive.google.com/file/d/0BxnWe4FQdTbSTUxxU3J3cGM4Nm8/edit

Barzelay, M.(2001) *Research on Public Management Policy Change in Latin American Region: Conceptual Framework, Methodological Guide and Exemplars*. IADB

Becker, G. V. (2004). *Trajetórias de Formação e desenvolvimento de competências organizacionais da Muri Linhas de Montagem.* (PhD thesis). Postgraduate program of the Economics, Management and Accounting Faculty, São Paulo University, São Paulo.

Bitencourt, C., Azevedo, D., & Froehlich, C. (2013) *Na trilha das competências: Caminhos possíveis no cenário das organizações.* Porto Alegre: Bookman.

Braun, V., & Clark, V. (2006) Using thematic analysis in psychology. *Qualitative Research in Psychology*, 3(2), 77-101. doi:10.1191/1478088706qp063oa

Bryson, J. M., Ackermann, F., & Eden, C. (2007). Putting the Resource-Based View of Strategy and Distinctive Competencies to Work in Public Organizations. *Public Administration Review*, 67(4). Recuperado de: http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc /download?doi=10.1.1.475.6767&rep=rep1&type=pdf. doi: 10.1111/j1540621020000754x

Cellard, A. (2008). A análise documental. In: Poupart J., Deslauriers, J.-P., Groulx, L.-H., Laperriere, A., Mayer, R. , & Pires, A. *A pesquisa qualitativa: Enfoques epistemológicos e metodológicos* (pp. 127-153) Rio de Janeiro: Vozes.

Clark, P., & Rowlinson, M. (2004). The treatment of history in organization studies: towards an 'historic turn'? *Business History*, 46(3), 331- 352. doi: 10.1080 / 0007679042000219175

Cunliffe, A. (2011) Crafting Qualitative research: Morgan and Smircich 30 years on. *Organizational Research Methods*, (14), 647-673. doi:10.1177/1094428110373658

Dias, J. (2011). *O processo de formação, desenvolvimento e renovação de competências organizacionais em uma empresa brasileira de prestação de serviços de TI.* (dissertação de mestradoPontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre).

ENAP. (2004). *Respeitando a história e construindo o futuro* (Folder). Brasília, DF: Ministério do Planejamento. Recuperado de http://repositorio.enap.gov.br/

ENAP. (2006). ENAP 20 anos: Caminhos de uma escola de governo. *Cadernos ENAP (Edição Especial)*. Brasília: ENAP,104 p.

ENAP 30 Anos. (2016). *Vídeo Institucional Escola de Administração Pública (Vídeo).* Brasília, DF: Brasília Produtora. Recuperado de https://www.youtube.com/watch?v=1fHCcMtE
198.

Ferrarezi, E., Zimbrão, A., & Amorim, S. (2008). A Experiência da ENAP na Formação Inicial para a Carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental – EPPGG: 1988 a 2006. *Cadernos ENAP*, 33.

Fernandes, C.C.C. (2015). Escolas de governo: Conceito, origens, tendências e perspectivas para sua institucionalização no Brasil. In: *VIII Congresso CONSAD de Gestão Pública*. Brasília, DF.

Fleury, M. T. L., & Fleury, A. C. C . (2001). Construindo o conceito de competência. *Revista Administração Contemporânea,* 5 (special edition). doi: 10.1590/S1415-65552001000500010.

Fleury, M. T. L., & Fleury, A. C. C . (2004). Alinhando estratégia e competências. *Revista Administração de Empresas*, 44(1),44-57. doi:10.1590/S0034-75902004000100012

Gaetani, F. (1994). Escolas de Governo: Limites e condicionalidades. *Revista do Serviço Público*, 2, p.116).

Gray, D. E. (2012). *Pesquisa no mundo real.* 2. ed. Porto Alegre: Penso.

Holanda, N. (2005). O contexto de criação da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental. *Revista de Políticas e Gestão Governamental*, 4(1), 17-38. Recuperado de https://drive.google.com/file/d/0BxnWe4FQdTbSZUpQcmJHVl9SWFU/edit

Kaehler, C. G. (2013). *Framework de avaliação de competências organizacionais: O caso de uma empresa brasileira de agenciamento marítimo.* (dissertação de mestrado, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre)

Martins, H. F. (2003). *Uma teoria da fragmentação de políticas: Desenvolvimento e aplicação na análise de três casos de políticas de gestão pública.* (tese de PhD Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro).

Meihy, J. C. S., & Ribeiro, S. L.S. (2011). *Guia Prático de história oral*. São Paulo: Contexto.

Munck, L., & Dias, B. G. (2013). Avanços e Desafios da Conceituação e Operacionalização das Competências Organizacionais. In: *Anais Eletrônicos do XXXVII Encontro da Associação Nacional Dos Programas de Pós-graduação em Administração.* Rio de Janeiro, RJ.

Pacheco, R. S. (2000). Escolas de Governo: Tendências e desafios - ENAP Brasil em perspectiva comparada. *Revista do Serviço Público*, 51(2), 35-53. doi:10.21874/rsp.v51i2.324

Pacheco, R. S (2002) Escolas de governo como centros de excelência em gestão pública: A perspectiva da ENAP-Brasil. *Revista do Serviço Público*, 53(1), 75-88. doi:10.21874/rsp.v53i1.280

Quintana, R. (2009) *O processo de formação e desenvolvimento de competências organizacionais em uma instituição do setor público.* (2009).(dissertação de mestrado, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul.)

Ruas, R., Ghedine, T., Dutra, J. S., Becker, G. V., & Dias, G. B. (2005). O conceito de competência de A à Z – análise e revisão nas principais publicações nacionais entre 2000 e 2004. *Anais do Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração*, Brasília, DF.

Silva, M. R. (2017). *História organizacional da ENAP: Uma análise dos papéis desempenhados e das competências desenvolvidas*. (tese de doutorado, Universidade Federal da Bahia, Escola de Administração, Salvador).

REFORMA ADMINISTRATIVA NO BRASIL: PASSADO, PRESENTE E PERSPECTIVAS PARA O FUTURO FRENTE À PEC 32/2020

Administrative Reforms in Brazil: past, present, and future perspectives following PEC 32/2020

Reforma Administrativa en Brasil: pasado, presente y perspectivas para el futuro ante la PEC 32/2020

RESUMO

O objetivo deste artigo é analisar quantitativamente e qualitativamente a PEC 32/2020, apontando aspectos críticos de formulação e decisão. Primeiro, parte-se de uma revisão da literatura em reformas da administração pública e do resgate histórico de reformas na administração pública federal brasileira. A análise da PEC 32/2020 é feita em duas etapas: na primeira é realizada uma análise sistemática de conteúdo a partir da contagem de palavras e codificação destas de acordo com categorias de políticas de gestão pública e desenho de organizações programáticas. Na segunda parte, aprofunda-se a análise qualitativa das propostas de alteração de princípios constitucionais da administração pública e da gestão de pessoas (concurso, estabilidade, cargos em comissão e desempenho). Conclui-se que, por dedicar mais da metade (53%) do conteúdo total da PEC 32/2020, e 74% do seu conteúdo efetivo (dispositivos substantivos) para a regulamentação da relação de trabalho com o servidor público, a etiqueta que melhor representaria o seu conteúdo seria reforma do funcionalismo público, ao invés de reforma administrativa. Com relação aos novos princípios constitucionais, verifica-se redundância entre eles, especialmente ligados ao direito fundamental à boa governança. Por fim, reitera-se a atualidade e pertinência da discussão de modelos de concurso, estabilidade do servidor, cargos em comissão e desempenho funcional, desde que sintonizada com um entendimento ético e constitucional do servidor e do serviço público como um patrimônio da sociedade, incorporado ao ordenamento jurídico e respondendo continuamente às necessidades de bem-estar da população.

PALAVRAS-CHAVE: reforma administrativa, administração pública, PEC 32/2020, serviço público, reforma do Estado.

Leonardo Secchi [1,2]
leonardo.secchi@udesc.br
ORCID: 0000-0002-9073-0343

Ana Claudia Farranha [2,3]
anclaud@uol.com.br
ORCID: 0000-0002-1784-8695

Karina Furtado Rodrigues [2,4]
karinafrodrigues@gmail.com
ORCID: 0000-0001-9330-6399

Sandro Trescastro Bergue [2,5]
sandro.bergue@gmail.com
ORCID: 0000-0002-1878-8479

Caio César Medeiros-Costa[2,6]
caiocosta@unb.br
ORCID: 0000-0002-7610-3706

[1] Universidade do Estado de Santa Catarina, Programa de Pós-Graduação em Administração - UDESC /PPGA.
[2] Sociedade Brasileira de Administração Pública - SBAP.
[3] Universidade de Brasília, Programa de Pós-Graduação em Direito, Mestrado Profissional em Direito - UnB / PPGD/ PMPD.
[4] Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Programa de Pós-Graduação em Ciências Militares - ECEME/ PPGCM.
[5]Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul - TCE/RS.
[6] Universidade de Brasília, Programa de Pós-Graduação em Administração - UnB /PPGA.

Artigo convidado
Editora científica: Alketa Peci, Fundação Getúlio Vargas, Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Rio de Janeiro, RJ, Brasil.
DOI: http://dx.doi.org/10.12660/cgpc.v26n83.82430

ABSTRACT

The aim of this article is to analyze the Constitutional Amendment Proposal (PEC) 32/2020, both quantitatively and qualitatively. To undertake the analysis, first we review the literature on Public Administration reforms, while contextualizing the proposal accordingly in the Brazilian history of administrative reforms. Second, we undertake a two-step analysis of PEC 32/2020's contents: the first consists in a systematic content analysis based on word counting, according to categories of public management policies and design of programmatic organizations. The second step consists of the qualitative analysis of the proposed changes to the constitutional principles of Public Administration and human resources management (competition, stability, commission charges, and performance). The results of the analysis show that, by dedicating more than half (53%) of the total content and 74% of its effective content (substantive provisions) to work issues of public servants, the proposal (PEC 32/2020) would be better labelled as a "civil service reform," and not as an "administrative reform." Regarding the new proposed constitutional principles, there is redundancy between them, especially linked to the fundamental right to good governance. Finally, we reiterate the timeliness and relevance of the discussion about the hiring process of public employees, tenure and stability for employees, appointed positions, and performance evaluation, as long as they are aligned with the ethical and constitutional principles of public service as a societal value, institutionalized to the legal system and continuously responding to the population's welfare needs.

KEYWORDS*: Administrative Reform, Public Administration, PEC 32/2020, Public Service, State Reform.*

RESUMEN

El objetivo de este artículo es analizar cuantitativa y cualitativamente la Propuesta de Enmienda Constitucional (PEC) 32/2020, señalando aspectos críticos de formulación y decisión. Primero, se presenta una revisión de la literatura sobre reformas en la administración pública y el rescate histórico de reformas en la Administración Pública federal brasileña. En segundo lugar, la PEC 32/2020 se analiza en dos etapas: en la primera, se realiza un análisis sistemático de contenido con base en el recuento de palabras y codificación según categorías de políticas de gestión pública y diseño de organizaciones programáticas. En la segunda parte, se profundiza en el análisis cualitativo de los cambios propuestos a los principios constitucionales de la Administración Pública y la gestión de personas (competencias, estabilidad, cargos designados y desempeño). Se concluye que, al dedicar más de la mitad (53 %) de su contenido total, y el 74 % de su contenido efectivo (disposiciones sustantivas), la propuesta PEC 32/2020 podría recibir la etiqueta de "reforma de relaciones laborales" en lugar de "reforma administrativa". En cuanto a los nuevos principios constitucionales, existe una redundancia entre ellos, especialmente vinculada al derecho fundamental a la buena gobernanza. Finalmente, se reiteran la oportunidad y relevancia de la discusión de los modelos de concurso público, estabilidad del servidor, funciones designados y evaluación de prestaciones, siempre que estén en sintonía con un entendimiento ético y constitucional del servidor y el servicio público como activo de la sociedad, incorporado al sistema legal y respondiendo continuamente a las necesidades de bienestar de la población.

PALABRAS CLAVE*: Reforma Administrativa, Administración Pública, PEC 32/2020, Servicio Público, Reforma del Estado.*

INTRODUÇÃO

Distintos foram os esforços empregados para entender os movimentos de reforma da administração pública ocorrida nos diferentes países ao redor do mundo. Desde a introdução dos processos formais para a seleção de servidores públicos na China no século 605 D.C (Chen, Chen, Liao, & Kuo,) passando pelas distintas reformas ocorridas nos anos 2000 no Brasil (Gomes & Lisboa, 2020), o mundo assistiu a uma série de iniciativas reformistas. Tão díspares quanto esses processos de reforma, são os conceitos e elementos que caracterizam essas iniciativas, segundo a literatura de referência. Práticas e teorias diferem-se e apresentam pontos de convergência. Cabe aqui buscar entender os principais elementos e o porquê da existência deles.

Os aspectos principais que envolvem as reformas do Estado modificam-se ao longo dos anos, bem como as características que são incorporadas às chamadas ondas do pensamento reformador. As características domi-

nantes dessas ondas passam pela racionalidade e pelo planejamento para análise de custo-benefício -- percebido nas reformas ocorridas em meados dos anos 1960 até o fim dos anos 1970 -- e pela utilização de técnicas de negócios para garantir a eficiência até o final dos anos 1990, chegando recentemente a temas como governança, redes e parcerias público-privada (Pollitt & Bouckaert, 2011).

Assim, diferentes são os caminhos para responder sobre o que é uma reforma da administração pública. Dentre os diferentes significados, o trazido por Pollitt e Bouckaert (2004) delimita que a reforma consiste em uma mudança deliberada das estruturas e dos processos das organizações do serviço público com o objetivo de fazê-las funcionar melhor. Conforme a literatura de referência, uma reforma da administração pública deve tocar transversalmente temas administrativos e de relacionamento entre Estado e sociedade que apontem para uma transição de paradigma/modelo (burocrático, gerencial, governança pública, etc.), a partir de um conjunto de doutrinas, justificativas e valores razoavelmente coerentes (Hood & Jackson, 1991; Barzelay, 2001).

As reformas não podem ser então entendidas como fim em si mesmas e caracterizam-se especificamente como sendo um meio para o atingir esses diferentes fins (Pollitt & Bouckaert, 2004), que se alteram à medida que a sociedade se complexifica e modifica suas preferências, tornando as reformas quase que um exercício premente de busca de adaptação do Estado a essas preferências.

Esse movimento também é percebido no Brasil, cuja sucessão de reformas ganhou corpo a partir da década de 1930 do século XX chegando até os dias atuais. As reformas ocorridas no Brasil têm em comum a motivação explícita de melhorar a governabilidade e a capacidade das organizações públicas, buscando ampliar a racionalidade e a efetividade dessas organizações. Ao longo do tempo, esse perene movimento reformista recebeu diferentes nomes, como modernização administrativa, reforma do aparelho do Estado, reforma administrativa ou reforma do Estado (Fadul & Silva, 2008).

Recentemente, as reformas da administração pública ganharam mais um capítulo na história brasileira a partir da Proposta de Emenda à Constituição – PEC 32/2020, apresentada em setembro de 2020 pela equipe econômica do governo Bolsonaro e encaminhada para tramitação no Congresso. No âmbito do Congresso Nacional, há três frentes parlamentares cujos temas relacionam-se com a proposta da PEC 32/2020. São elas: Frente Parlamentar da Reforma Administrativa (a favor da reforma); Frente Parlamentar Mista do Serviço Público; e Frente Parlamentar Mista em Defesa do Serviço Público, ambas contrárias à reforma proposta pelo governo.

O objetivo deste artigo é analisar quantitativamente e qualitativamente a PEC 32/2020 e apontar aspectos críticos de formulação e decisão.

Com o cumprimento desse objetivo, espera-se contribuir para a literatura que versa sobre as reformas administrativas, especificamente as ocorridas no Brasil (Gomes & Lisboa, 2020). Traz como contribuição adicional o foco da análise, que amplia a dis-

cussão acerca das modificações propostas sobre os princípios constitucionais e a gestão de pessoas, adicionando assim as discussões acerca dos desafios contemporâneos da relação entre Estado e burocracia no Brasil (Abrucio & Loureiro, 2018).

BREVE HISTÓRICO DE REFORMAS ADMINISTRATIVAS NO BRASIL

Para compreender o contexto da proposta contida na PEC 32/2020, é necessário traçar, ainda que brevemente, os marcos históricos de reformas administrativas no Brasil. A literatura de referência aponta quatro pontos de inflexão nesse sentido (Abrucio & Loureiro, 2018; Nunes, 2019). O primeiro marco ocorreu com a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), já no primeiro governo de Getúlio Vargas, em 1930. O contexto de criação do DASP era o de uma burocracia federal de prevalência do patrimonialismo, baixo desempenho estatal e de políticas públicas da Primeira República.

As reformas promovidas por Vargas tinham o objetivo de expandir o papel do Estado em um projeto nacional-desenvolvimentista, com foco na criação de quadros burocráticos maiores, especializados e competentes para promover uma modernização econômica. Nesse ensejo, o DASP atuou como "órgão central do sistema de controle da administração pública brasileira e a peça-chave para a constituição de uma burocracia profissional, nos moldes weberianos" (Abrucio & Loureiro, 2018, p. 42).

Com o DASP, pela primeira vez no Brasil os princípios de universalismo, profissionalismo, com base em estruturas institucionais bem delineadas, foram postos em prática na administração pública brasileira, constituindo-se a primeira reforma administrativa no país. Para além da sedimentação weberiana da burocracia brasileira, Vargas buscava também a produção de políticas públicas para o desenvolvimento, o que se deu em diálogo com o paradigma estadunidense de administração pública, que tinha a agenda do desenvolvimento como peça fundamental nas reformas de países em desenvolvimento (Abrucio & Loureiro, 2018; Farah, 2011).

Dentre as atribuições do DASP estavam a condução de concursos públicos, supervisão de processos de recursos humanos (como transferências, promoções e medidas disciplinares) e realização de cursos e treinamentos. Aproveitando-se da ainda centralizada gestão da máquina pública, Vargas também criou os "Daspinhos", ou seja, os DASP estaduais, os quais, para além das melhorias burocráticas, também foram ferramenta autoritária do Estado Novo.

Vale ressaltar a importação do paradigma da "administração científica" no Brasil, cujo pilar é o da separação entre política e burocracia, no qual o ideal burocrata perpassa essencialmente a uma visão técnica de sua atuação, atrelada quase que exclusivamente à execução das políticas públicas de forma imparcial e apolítica (Abrucio & Loureiro; Farah, 2011). Nesse sentido, o DASP não foi capaz de anular a patronagem, contudo foi capaz de complexificar o aparato estatal e resguardar algum nível de insulamento da esfera política.

Ressalta-se o processo de crescente insulamento burocrático do Estado Novo, com a criação de diversas instituições – entre elas

Petrobras e Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) –, o que não foi suficiente para blindar as burocracias de práticas clientelistas. Surge então um sistema de administração paralela nos governos de Vargas e Juscelino Kubitschek,

> com o objetivo de manter um sistema com aberturas para o clientelismo e a disputa política, ao mesmo tempo que desenvolviam capacidades técnicas e um sistema meritocrático que ampliava as condições do Estado em entregar resultados e coordenar as ações estatais (Abrucio & Loureiro, 2018, p. 43)

O segundo marco histórico de reforma administrativa no Brasil ocorreu durante o regime militar, com o Decreto-Lei nº 200 de 1967, que consolidou um modelo tecnocrático-autoritário. O objetivo das reformas ainda era, em linhas gerais, o mesmo de Vargas: o nacional-desenvolvimentismo. Interessante notar que as duas primeiras tentativas de reforma administrativa no Brasil ocorreram em períodos autoritários de nossa história, com a diferença principal residindo no caráter inflacionado da ideia da prevalência da técnica sobre a política, o que, em termos práticos, significou dar ampliados poderes a instituições públicas de regular suas próprias áreas, tanto em termos de políticas quanto em termos de gestão de pessoas e salários, criando a noção de um Estado dentro do Estado, blindado dos anseios populares e sob o império dos tecnocratas pretensamente apolíticos (Abrucio & Loureiro, 2018).

O terceiro marco de reformas administrativas no Brasil foi a Constituição de 1988, que trouxe grandes mudanças aos paradigmas centralizadores das administrações anteriores. O principal desafio posto à administração pública pela nova Constituição foi precisamente a grande descentralização das políticas públicas para Estados e municípios, tirando o protagonismo político do governo federal em esferas como meio ambiente, educação, saúde e segurança pública. Os avanços trazidos com essas reformas incluem adesão a termos já internacionalmente em voga, como participação e controle social; surgimento de regras favorecendo a profissionalização dos burocratas; universalização do concurso público; universalização de direitos; e constitucionalização de diversas políticas públicas (Abrucio & Loureiro, 2018).

É importante ter em vista que a década de 1980 foi marcada pela ascensão de políticas neoliberais, tanto por meio do Consenso de Washington, como da transição de um paradigma desenvolvimentista da administração pública para um voltado para a eficiência: a chamada Nova Gestão Pública (New Public Management), cuja proposta sugere a adoção de práticas e a lógica da gestão de empresas privadas na administração pública (Matias-Pereira, 2008).

As inovações decorrentes dessa mudança de paradigma constituem nosso quarto marco histórico de reformas, que ocorreram sob o governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, encabeçadas pelo Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), a partir de 1995, por meio do Plano Diretor de Reforma e Aparelho do Estado (PDRAE). Almejava-se "manter equilibradas as contas públicas e, ao mesmo tempo, elevar a capacidade da ação estatal" (Matias-Pereira, 2008, p. 75).

Com isso, a chamada Reforma Gerencial deixou como legados a Emenda Constitucional nº 19 de 1998; a reconstituição da burocracia no nível federal, prejudicada pelo governo civil anterior; reestruturação das carreiras dos servidores; criação de indicadores norteadores das ações de políticas públicas; rearranjos organizacionais visando à maior flexibilidade dos gestores, dentre outros (Abrucio, Loureiro, 2018).

Entretanto, mesmo com essas iniciativas, ainda permanecem diversas disfuncionalidades. Em concordância com as análises de Nunes (2019), a gramática política do clientelismo permeia as relações corporativistas e insuladas, enfraquecendo o universalismo de procedimentos da máquina pública. Para Abrucio & Loureiro (2018), as reformas do Plano Diretor nunca atingiram plena implementação no governo federal, tendo tido maior adesão por parte dos Estados da federação, como a utilização de organizações sociais para entrega de serviços públicos, por exemplo.

Contudo, as reformas do Plano Diretor nunca atingiram plena implementação no governo federal. Fato é que, entre 1998 e 2020, ano de apresentação da mais recente proposta de reforma administrativa, passaram-se mais de duas décadas em que processos amplos com esse objetivo deixaram de ser protagonizados pelo governo federal. Passaram também a ser tema político-administrativo de governos estaduais e municipais, além de modernizações administrativas nos demais Poderes, que elaboraram e implementaram diversas iniciativas inspiradas nos modelos da nova gestão pública, governança pública e a progressiva transformação digital das administrações públicas (Cavalcante, 2018; Abrucio & Loureiro, 2018).

METODOLOGIA

Para quantificar a amplitude temática da PEC 32/2020, foi realizada uma análise sistemática de conteúdo (systematic content analysis - SCA), utilizando a referência de Hall e Wright (2008), em três fases: seleção do caso; codificação; análise quantitativa das codificações. Por ter somente objetivos exploratório-descritivos, este estudo adotou apenas estatística descritiva para análise do conteúdo da PEC 32/2020.

A SCA da PEC 32/2020 adotou três dimensões para categorização do conteúdo:

a) delimitações e formalidades legislativas: delimitações de abrangência, de aplicação, de fases da reforma, e formalidades acessórias, como transições, conexões, revogações;

b) disposições substantivas típicas de reforma administrativa, segundo Barzelay (2000) e Barzelay, Gaetani, Cortázar, & Cejudo (2003): gestão de pessoas, desenho organizacional, compras e contratos, orçamento e finanças, auditoria e controle, participação, privatização, mercantilização, descentralização, implementação interorganizacional;

c) outras disposições: todo o conteúdo substantivo pertinente à reforma do Estado e reforma administrativa, mas que não se enquadram na classificação do item b.

O conteúdo da PEC 32/2020 foi então cate-

gorizado em cada uma destas dimensões, a partir de processo indutivo sobre significado/função de cada artigo, inciso e parágrafo. Com base nesses parâmetros, foi feita a SCA com contagem de palavras no texto da PEC 32/2020, em seus dez artigos de proposta de modificação legislativa.

Com relação à análise qualitativa da PEC 32/2020, foram enfatizados quatro aspectos:

> 1) Ausências ou omissões da proposta de reforma, com base em manuais de análise/formulação de políticas públicas (Weimer & Vining, 1989; Bardach, 2009; Secchi, 2016, IPEA, 2018).
>
> 2) Nomes ou rótulos atribuídos à reforma pelos proponentes, com base na literatura e nomenclatura estabelecida na área de administração pública no brasil e exterior (Frederickson, 1971; Pollitt & Bouckaert, 2004; Denhardt, 2012; Bresser-Pereira, 1996).
>
> 3) As dimensões teóricas no debate sobre direito à boa administração pública, com base em Solé 2020, Valle 2010 e Moreira Neto, 2014.
>
> 4) As dimensões de gestão de pessoas, com foco em concurso público, estabilidade e desempenho, cuja compreensão está baseada em Coelho & Menon (2018) e Barbosa (2006).

Ao final do artigo, é há uma análise geral sobre a atualidade e a pertinência de reformas administrativas para qualificação das políticas de gestão pública e dos modelos organizacionais no setor público, bem como da proposta recente materializada na PEC 32/2020.

ANÁLISE SISTEMÁTICA DO CONTEÚDO DA PEC 32/2020

A Proposta de Emenda Constitucional (PEC 32/2020) elaborada pela equipe do Ministério da Economia e enviada para o Congresso em setembro de 2020 é a peça central da chamada reforma administrativa do governo Bolsonaro. Sendo uma proposta de reforma administrativa, a PEC 32/2020 é apenas um elemento, embora central, para o estabelecimento de diretrizes a novas legislações ordinárias, que serão elaboradas e, em sequências, avaliadas pelo Poder Legislativo. No texto de dez páginas da PEC, e na sua exposição de motivos de mais de dez páginas, ficam explicitadas as intenções de realização de uma reforma administrativa em fases, com projetos de leis complementares que darão operacionalização às diretrizes gerais, além do processo de implementação no seio da burocracia governamental.

A partir da SCA, fica evidenciado, de um ponto de vista quantitativo, que os formuladores da proposta PEC 32/2020 concentraram suas energias regulatórias sobre o funcionalismo público e o ciclo de gestão de pessoas na administração pública: recrutamento e seleção (concursos); carreira (vínculos, progressões, promoções); direitos trabalhistas (estabilidade, férias, incorporações, licença-capacitação, licença-prêmio, adicional por tempo de serviço, jornada/salário); treinamento e desenvolvimento de pessoal (licença-capacitação); e terminação de vínculo (exonerações, desligamentos, aposentadoria compulsória).

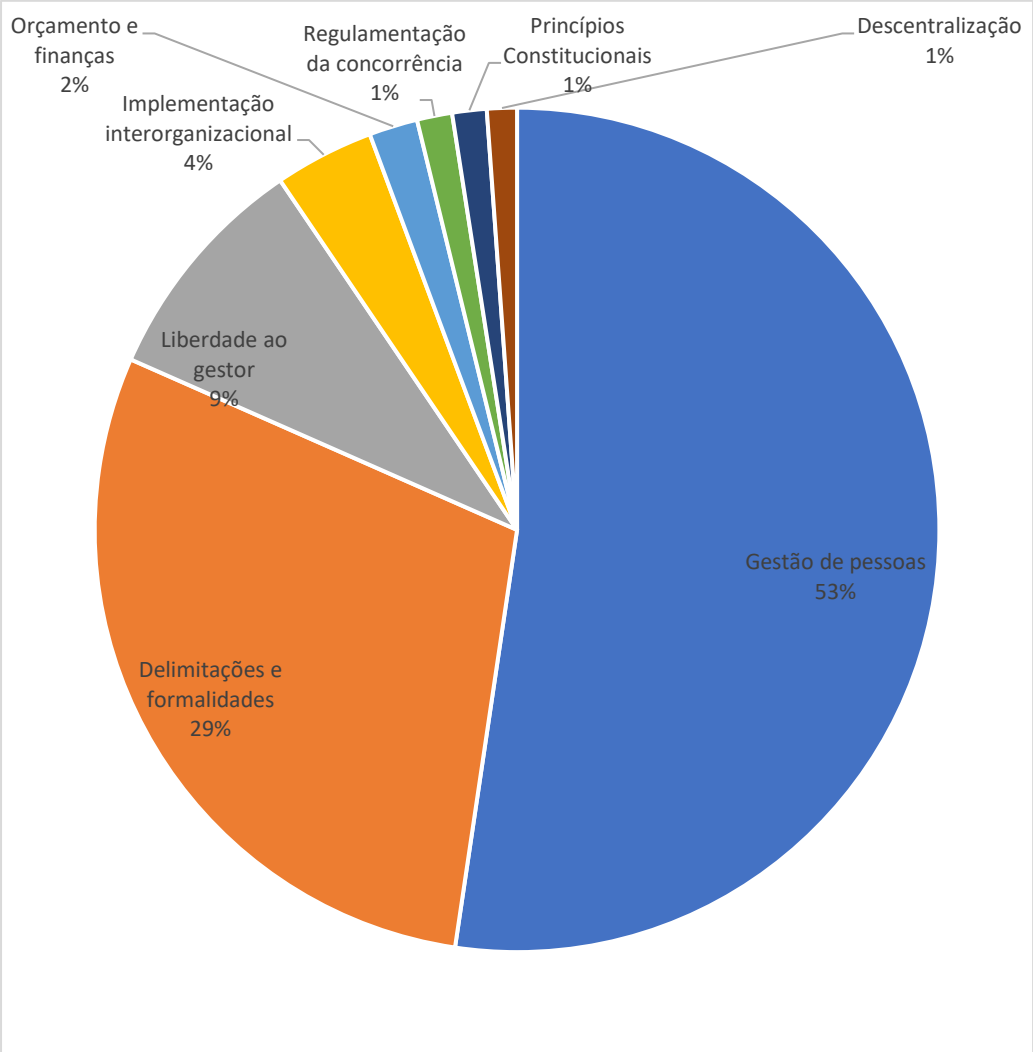
Quadro 1 - Dimensões, conteúdos e contagem de palavras da PEC 32/2020

Dimensão	Conteúdo	Palavras
Delimitações e formalidades	Delimitação da abrangência da reforma (aplicação nos níveis federativos)	131
	Delimitação de aplicação (salvaguardas a servidores militares, ou a servidores do atual regime, ou a cargos típicos de Estado)	559
	Delimitações para as fases da reforma	235
	Formalidades (transições e conexões textuais, revogações)	97
Disposições substantivas típicas de reforma administrativa	Gestão de pessoas	1.828
	Desenho organizacional	0
	Compras e contratos	0
	Orçamento e finanças	65
	Auditoria e controle	0
	Participação	0
	Privatização	0
	Mercantilização	0
	Descentralização	40
	Implementação interorganizacional	133
Outras disposições	Princípios constitucionais	46
	Liberdade ao gestor	311
	Papel na regulamentação da concorrência de mercado	47
TOTAL		3.492

A PEC 32/2020 dedica mais da metade (53%) do conteúdo total e 74% do seu conteúdo efetivo (dispositivos substantivos) para a regulamentação da relação de trabalho com o servidor público.

São merecedores de destaque do resultado da SCA exposto no Quadro 1 a ausência de conteúdo de desenho organizacional, compras e contratos, auditoria e controle, participação, privatização e mercantilização, além da baixa ênfase quantitativa para outras disposições típicas de reforma administrativa, quais sejam regulamentação de orçamento e finanças (65 palavras), descentralização (40 palavras) e implementação interorganizacional (133 palavras).

Figura 1 - Distribuição percentual do texto da PEC 32/2020 em Análise Sistemática de Conteúdo



A distribuição proporcional dos conteúdos da PEC constantes na Figura 1 deixa claro que, além de temas típicos de reforma administrativa, também pegaram carona nesse dispositivo outros assuntos de interesse transversal, quais sejam a proposta de ampliação de 5 para 13 princípios constitucionais da administração pública (Art. 37); aumento da discricionariedade do gestor em temas de criação; fusão, transformação ou extinção de cargos e entidades da administração autárquica ou fundacional (Art. 48 e Art. 84); e ampliação da aplicação dos contratos de gestão (§ 8º do Art. 37), além de um item específico sobre o papel do Estado na regulamentação da concorrência de mercado § 6º do Art. 173). Completa este quadro quantitativo quase um terço (29%) de conteúdo dedicado a formalidades e delimitações sobre a abrangência da reforma (e seus impactos nos níveis federativos), salvaguardas para as carreiras militares, carreiras típicas de Estado (a serem definidas) e aos servidores públicos que ingressaram anteriormente na carreira.

A etiqueta que melhor representaria o conteúdo desta proposta seria de uma “reforma

do funcionalismo público", ao invés de uma reforma administrativa. Como visto em Barzelay (2000) e Barzelay, Gaetani, Cortázar, & Cejudo (2003), uma reforma administrativa de amplo espectro deveria tocar uma série de políticas de gestão pública e de desenho de organização programática que não foram considerados na proposta de mudança legislativa ou que tocaram marginalmente alguns destes aspectos.

A PROPOSTA DE REFORMA ADMINISTRATIVA: OMISSÕES, NOMENCLATURAS, ASPECTOS CONSTITUCIONAIS E DE GESTÃO DE PESSOAS

Com relação ao seu conteúdo qualitativo, destacam-se duas ausências na PEC 32/2020. Em primeiro lugar, faltou, na sua exposição de motivos ou na apresentação técnica, um diagnóstico detalhado do problema (ou problemas) de política de gestão pública que se buscava enfrentar face a uma evolução histórica e o própria *status quo* da administração pública brasileira. No diagnóstico de um problema público, busca-se estabelecer sua definição operativa, seu diagnóstico de contexto, sua amplitude, intensidade e tendência, além da definição de objetivos e escolha de um marco lógico ou teoria da mudança que fosse fundamental para a proposta, bem como dos parâmetros para sua futura avaliação de eficiência, eficácia e efetividade (Weimer & Vining, 1989; Bardach, 2009; Secchi, 2016; IPEA, 2018).

A segunda ausência é de base conceitual própria sobre administração pública e reformas administrativas. O campo disciplinar da administração pública já consolidou na literatura internacional referenciais próprios, definições, categorias e tipologias que foram visivelmente ignorados na PEC 32/2020 e suas subsequentes apresentações pela equipe econômica. Esta ausência é relevante e sintomática, sendo equiparável a uma proposta de reformulação de política monetária que esquece de apontar os conhecimentos científicos fundantes da área de economia ou linhas de pensamento estabelecidas, em especial de política monetária.

No sentido amplo, uma reforma administrativa corresponde a um "conjunto de inovações em políticas públicas de gestão e no desenho de organizações programáticas" (Secchi, 2009, p. 364). Neste sentido, uma reforma administrativa deveria tocar em atividades e procedimentos nas áreas-meio, em gestão de pessoas, desenho organizacional, orçamento e finanças, compras públicas, auditoria e controle, além de temas que envolvem o desenho programático como descentralização, privatização, mercantilização, participação cidadã e implementações interorganizacionais (Barzelay, 2001; Barzelay et al, 2003). Como visto, a proposta de reforma administrativa materializada na PEC 32/2020 demonstra-se bem mais restrita tematicamente do que o preconizado na literatura sobre reformas da administração pública, com evidente viés de revisão das relações de trabalho no serviço público.

Com relação ao nome dado pela equipe de governo, a proposta apresentada como "Reforma Administrativa", no seu sentido amplo, adotou na sua exposição de motivos o nome "Novo Serviço Público". Sabe-se da carga semântica e sentido que se dá na literatura internacional de administração pública aquilo que foi chamado de *New Public Service* (Novo Serviço Público), como uma abordagem de gestão e de desenho organizacional

de tradição humanista e de reforço democrático de administração interna e na relação entre governo e cidadãos (Denhardt, 2012).

Esta "etiqueta" foi utilizada de maneira descompromissada, tanto é que na apresentação da PEC 32/2020 pela equipe econômica para os meios de comunicação e para o público, foi adotado outro nome: "Nova Administração Pública" (Ministério da Economia, 2020). Por sua vez, a *New Public Administration* (Nova Administração Pública) foi um movimento acadêmico de tendência de esquerda dos Estados Unidos da década de 1960 e 1970 que pregava o humanismo organizacional, a equidade, a participação e o resgate da política dentro da administração, refutando a tradicional separação racional *Politics* e *Public Administration* (Marini, 1971; Frederickson, 1971; Denhardt, 2013).

O conteúdo da PEC 32/2020 não reflete em absoluto estes dois modelos (NSP ou NAP). A leitura do texto da PEC, seus valores explicitados na exposição e motivos de maneira a defender a eficiência, meritocracia, liberdade ao gestor são consoantes com outro modelo: *New Public Management.* Neste sentido, a atual proposta de reforma administrativa parece ser uma segunda carga de administração pública gerencial (versão brasileira da NPM), que teve como seu empreendedor de política pública no ambiente nacional o ex-ministro Luiz Carlos Bresser-Pereira, com a proposição do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (Plano Diretor da Reforma, 1995; Bresser-Pereira, 1996). A título comparativo, o PDRAE continha uma base intelectual própria de administração pública, com histórico, diagnóstico, objetivos, estratégia de transição, projetos e órgãos implementadores.

Do ponto de vista dos princípios constitucionais, a proposta inclui no artigo 37 os seguintes novos princípios: imparcialidade, transparência, inovação, responsabilidade, unidade, coordenação, boa governança pública e subsidiariedade. Segundo o texto proposto, esses princípios deverão juntar-se aos da administração pública já existentes no texto constitucional, a saber: impessoalidade, eficiência, publicidade, moralidade e legalidade. A exposição de motivos que acompanha a PEC 32/2020 justifica a incorporação de cada um dos princípios, destacando a necessidade de modernização do Estado e adequação às normativas existentes no marco da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

Diante disso, cabe questionar: o que é um princípio em Direito? Por que ele incorpora o ordenamento constitucional? Por que esses 13 princípios? E em que medida a incorporação proposta se traduz em melhores práticas na administração pública?

Sobre princípios e direito, é possível afirmar que os primeiros se constituem em fonte sobre o segundo. Em outras palavras: é a partir dos princípios que se fundamenta um conjunto de direitos. Nesse caso, o princípio encarna a melhor versão do imperativo categórico kantiano. Funciona como um ideal a ser atingido e através do qual se garante o Direito. No tema específico do Direito Administrativo, é possível identificar cinco categorias de princípios que apresentam maior importância tanto do ponto de vista teórico quanto aplicativo. O autor aponta-as da seguinte forma: princípios fundamentais

(artigo 1o ao 4o da Constituição Federal); princípios gerais do Direito (contém as proposições básicas que se aplicam à integralidade do sistema jurídico, a saber: da juridicidade, da responsabilidade, da legitimidade, da igualdade, da publicidade, da realidade, da responsabilidade, da responsividade, da sindicabilidade, da sancionabilidade e da ponderação); princípios gerais do Direito Público (referem-se ao regramento jurídico da ação do Estado e seus delegados); princípios gerais do Direito Administrativo (princípios que regem a Administração Pública) (Moreira Neto, 2014).

Feita essa consideração, cabe compreender quais novos princípios estão sendo propostos pela PEC 32/2020 e os possíveis impactos que podem ter para os desafios que se colocam à administração pública contemporânea. Nesse sentido, a proposta apresenta nova redação para o caput do Art. 37, incluindo no texto os seguintes princípios: imparcialidade, transparência, inovação, responsabilidade, unidade, coordenação, boa governança pública e subsidiariedade. A mensagem 504/2020, que acompanha o texto, aponta que essa inclusão tem por finalidade tornar a gestão mais moderna e adequá-la a um conjunto de normas que estejam mais de acordo com as diretrizes de organismos internacionais, entre os quais se destaca a OCDE (PEC 32, 2020).

Merecem algumas considerações os argumentos apontados por Costa, Farranha, & Castioni (2020) acerca das propostas dos novos princípios a serem incorporados ao texto constitucional, no sentido de que é importante problematizar se o direito fundamental à boa administração não contém esse conjunto de princípios, que neste caso seria redundante.

Para desenvolver algumas destas ideias, cabe definir o que é o direito à boa administração pública. Para tanto, nos apoiamos em dois trabalhos: Solé (2020) e Valle (2010). Ainda que essa temática suscite uma longa abordagem perpassando as noções da teoria política clássica ("o dever de um bom governo") até o conceito de governança pública, cabe destacar que o direito à boa administração pública "vem associado a um conjunto de mudanças no entendimento tradicional da discricionariedade que não pode continuar sendo entendida como uma escolha entre diferentes normas jurídicas" (Solé, 2020, p. 25). Assim, é possível apontar que esse direito se liga à dimensão da discricionariedade, que ressalva não a liberdade do agente público, mas essa liberdade conectada com as tarefas de um Estado que responde a demandas por representação e participação (democracia), coordenação de atores e instituições (governança) e oferta de bens e serviços de qualidade. (Valle, 2010).

Essas considerações possibilitam aprofundar estudos sobre a PEC 32/2020, no que concerne à discussão dos princípios que a norteiam, considerando um cotejamento entre a proposta apresentada e as práticas na administração pública que já efetivam esses princípios, a partir da implementação do direito fundamental à boa administração pública, sendo esse mais abrangente e conectado com os desafios do século XXI para além da positivação de comandos cujo escopo pode gerar mais amarras do que promoção de medidas voltadas para a concretização destes desafios.

Avançando sobre o aspecto específico de

gestão de pessoas no setor público, ainda em sede constitucional, cabe fazer uma análise qualitativa sobre a função e forma legal de três conceitos relacionados à gestão de pessoas: concurso público, estabilidade e desempenho.

No texto da proposta, o concurso público encontra medida transformadora significativa, a saber, a previsão de um período de experiência para os casos de cargos com investidura de tempo indeterminado e cargos típicos de Estado, de um e dois anos, respectivamente. Universalizado para o acesso a cargos e empregos públicos por ocasião da Constituição de 1988, o concurso público é um instituto meritocrático que, embora consolidado na ordem jurídica e social como instrumento de promoção de justiça no acesso aos cargos e empregos públicos, tem constituído objeto de importantes reflexões sobre seu aperfeiçoamento (Coelho & Menon, 2018).

Em tese, a proposta de introdução de um período de experiência como fase do concurso traduz-se em um avanço potencialmente importante, cujos desdobramentos exigem atenção e profunda reflexão. Esta medida pretende substituir o estágio probatório, mas com ênfase na possibilidade de dispensa, parecendo compartilhar pressupostos valorativos com as mudanças visadas também nos institutos da estabilidade e da gestão do desempenho, a saber, uma meritocracia de coerção, que se opõe ao significado essencial de gestão. O exame que se impõe transcende a formalidade da lei e posterior regulamentação, tocando conteúdos éticos intrínsecos ao ser servidor público.

A administração pública brasileira é suficientemente normatizada para dar conta de instrumentos meritocráticos, os quais, por sua vez, não se sustentam pela carência de valores meritocráticos (Barbosa, 2006). Não se pode dizer que traços de elementos conformadores desses valores não existam, mas também é preciso reconhecer que convivem com outros valores tão ou mais contundentes como o patrimonialismo, o personalismo e o clientelismo, alguns dos traços culturais enraizados nas relações que moldam o Estado brasileiro e repercutem na administração pública.

Poucos institutos definem tão bem estes valores como os cargos em comissão. Não pela dimensão da confiança – importante para a composição de equipes diretivas alinhadas –, mas pelo seu uso desvirtuado. No particular, o texto da PEC 32/2020 reforça essa dimensão negativa, seja por pretender mudanças de nomenclatura, seja por seu conteúdo patrimonialista, o mesmo que se vem buscando extirpar da administração pública brasileira há quase um século.

Ilustra-se isso com a redação prevista para o parágrafo único do art. 41ª, no que se refere à vedação de "desligamento" de servidores investidos em cargos e empregos públicos por "motivação político-partidária". A redação, tal como está, na melhor das hipóteses revela ingenuidade e desconhecimento do atual estágio da administração pública brasileira. Note-se que a restrição imposta a esta natureza de "motivação" exclui os servidores públicos designados para o exercício de atribuições de "liderança ou assessoramento", o que significa reduzir e subordinar os conceitos de confiança e de qualificação técnica ao de alinhamento político-partidário. Eis uma expressão típica de apropriação do público

pelo particular, no caso, de uma perspectiva político-partidária.

As raízes patrimonialistas subjacentes ao texto que pretende introduzir um "novo serviço público" explicitam-se também na redação do parágrafo único do art. 4º da proposta, ao referir a "concessão" de cargo em comissão, fazendo ressurgir o senso de prebenda em um cenário de coronelismo gerencial. Em suma, é de se reconhecer que o texto contempla avanços importantes, ainda que questionável a sede constitucional de muitos. Caracteriza-se pela imposição de restrições, vedações e pelo esforço de homogeneizar diretrizes relacionadas à gestão de pessoas; mas é, principalmente, merecedor de profundo exame.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo deste texto foram apontados elementos que constituem os processos de reformas no Estado contemporâneo. Destacamos a trajetória das reformas no Brasil e mapeamos os principais temas que permeiam a proposta apresentada para alteração do texto constitucional.

Dentre os marcos de reforma no Brasil, pode-se citar a criação do DASP, em 1930; o Decreto-Lei nº 200 de 1967, do regime militar, que consolidou um modelo tecnocrático-autoritário de administração pública; a Constituição de 1988, que trouxe grandes mudanças aos paradigmas centralizadores das administrações anteriores; e, por último, a reforma encabeçada pelo governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, por meio do Plano Diretor de Reforma e Aparelho do Estado (PDRAE) de 1995 (Abrucio & Loureiro, 2018; Matias-Pereira, 2008; Nunes, 2019; Cavalcante, 2018; Farah, 2011).

Um novo capítulo do histórico de reformas administrativas foi aberto com a tramitação da Proposta de Emenda Constitucional (PEC 32/2020), elaborada pela equipe econômica do governo Bolsonaro e enviada ao Congresso em setembro de 2020. O objetivo deste artigo foi o de analisar quantitativamente e qualitativamente essa PEC e apontar aspectos críticos de formulação e decisão.

A partir de análise sistemática de conteúdo, foi possível aferir que a proposta apresentada dedica mais da metade (53%) do conteúdo total e 74% do seu conteúdo efetivo (dispositivos substantivos) para a regulamentação da relação de trabalho com o servidor público. Nesse caso, ao invés de usar casualmente as etiquetas de "Novo Serviço Público" ou de "Nova Administração Pública", que possuem conotação específica na área de administração pública, a proposta poderia ser mais bem enquadrada como reforma do funcionalismo público. Embora importante, a área de gestão de pessoas é apenas um dos componentes de uma reforma administrativa de amplo espectro.

Sob essa perspectiva, é possível concluir que a produção de valor, seja pela prestação de serviços, seja pela disponibilização de bens públicos à sociedade, se dá por meio das pessoas e pelo fortalecimento da capacidade estatal de responder a sua missão constitucional de oferta de serviços à população. Sendo assim, o conteúdo da proposta reformadora não se reduz ao interesse do servidor público, mas se estende ao serviço público; portanto, interessa antes e mais ao cidadão.

Outro ponto a ser ressalvado refere-se aos novos princípios constitucionais, que somados aos vigentes, chegariam a 13, gerando redundâncias, especialmente aqueles ligados ao direito fundamental à boa governança.

Por fim, indica-se a atualidade e a pertinência da realização de reformas administrativas no Brasil, a partir da reformulação do marco regulatório em temas de gestão de pessoas, compras e contratos, orçamento e finanças públicas, desenho organizacional, participação cidadã, desburocratização, transformação digital e tantos outros temas.

A escolha política de enfatizar na PEC 32/2020 temas de gestão de pessoas, como os modelos de concurso, estabilidade do servidor, cargos em comissão e desempenho funcional deve estar sintonizada com um entendimento ético e constitucional do servidor e do serviço público como um patrimônio da sociedade, incorporado ao ordenamento jurídico e respondendo continuamente às necessidades de bem-estar da população.

REFERÊNCIAS

Abrucio, F. L., & Loureiro, M. R. (2018). Burocracia e ordem democrática: Desafios contemporâneos e experiência brasileira. In: Pires, R., Lotta, G., & Oliveira, V. E. (Orgs.). *Burocracia e políticas públicas no Brasil: Interseções analíticas*. Brasília: IPEA.

Barbosa, L. (2006). *Igualdade e meritocracia: A ética do desempenho nas sociedades modernas*. Rio de Janeiro: FGV Editora.

Bardach, E., & Patashnik, E. M. (2019). *A practical guide for policy analysis: The eightfold path to more effective problem solving.* Washington: CQ press.

Barzelay, M. (2001). *The new public management: Improving research and policy dialogue.* New York: Univ of California Press.

Barzelay, M., Gaetani, F., Velarde, J. C. C., & Cejudo, G. (2003). Research on public management policy change in the Latin America region: A conceptual framework and methodological guide. *International public management review*, 4(1), 20-42.

Bresser-Pereira, L. C. (1996). Da administração pública burocrática à gerencial. *Revista do Serviço Público*, 47(1). doi:10.21874/rsp.v47i1.702

Cavalcante, P. (Org.). (2019). *Inovação e Políticas Públicas: Superando o mito da ideia.* Brasília: IPEA, 427 p.

Chen, C. A., Chen, D. Y., Liao, Z. P., & Kuo, M. F. (2020). Winnowing out high-PSM candidates: The adverse selection effect of competitive public service exams. International *Public Management Journal*, 23(4), 443-464. doi:10.1080/10967494.2019.1658663

Coelho, F. S., & Menon, I. O. (2018). A quantas anda a gestão de recursos humanos no setor público brasileiro? Um ensaio a partir das (dis) funções do processo de recrutamento e seleção–os concursos públicos. *Revista do Serviço Público,* 69, 151-180. doi:10.21874/rsp.v69i0.3497

Costa, F. L., Farranha, A. C., & Castioni, R. (2020, setembro 05). Muito barulho por nada ou breves considerações sobre a nova pro-

posta de Reforma Administrativa. Estadão (Blog Gestão, Política e Sociedade). Recuperado de https://politica.estadao.com.br/blogs/gestao-politica-e-sociedade/muito-barulho-por-nadaou-breves-consideracoes-sobre-a-nova-proposta-de-reforma-administrativa/.

Denhardt, R. B. (2012). *Teorias da administração pública.* São Paulo: Cengage Learning.

Fadul, E. M., & Silva, L. P. (2008). Retomando o debate sobre a Reforma do Estado e a Nova Administração Pública. *Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração.* Rio de Janeiro: Anpad.

Farah, M. F. S. (2011). Administração pública e políticas públicas. *Revista de Administração Pública*, 45(3), 813-836. doi:10.1590/S0034-76122011000300011

Frederickson, H. G. (1971). Toward a new public administration, in Marini, F. (org.) *Toward a new public administration: The Minnowbrook perspective.* San Francisco: Chandler, pp. 309-331.

Gomes, R. C., & Lisboa, E. D. F. (2020). Public management reform in Brazil (2002-2019). *Public Management Review*, 1-9. doi: 10.1080/14719037.2020.1752037

Hall, M. A., & Wright, R. F. (2008). Systematic content analysis of judicial opinions. *Calif. L. Rev*., 96, 63.

Hood, C., & Jackson, M. W. (1991). *Administrative argument.* USA: Dartmouth Publishing Group.

Instituto de Pesquisa Aplicada [IPEA]. (2018). *Avaliação de políticas públicas: Guia prático de análise ex ante*, Vol. 1, Brasília: IPEA.

Matias-Pereira, J. (2008). Administração pública comparada: Uma avaliação das reformas administrativas do Brasil, EUA e União Européia. *Rev. Adm. Pública*, 42(1) 61-82. doi:10.1590/S0034-76122008000100004

Ministério da Economia. (2020). *Nova Administração Pública.* Recuperado de https://www.gov.br/economia/pt-br/centrais-de-conteudo/apresentacoes/2020/ setembro/nova-administracao-publica.pdf/view.

Moreira Neto, D. F. (2014). *Curso de direito administrativo*. Rio de Janeiro: Forense.

Nunes, E. (2019). *A gramática política do Brasil: Clientelismo e insulamento burocrático.* Garamond.

Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. (1995). Brasília: Câmara da Reforma do Estado. Recuperado de http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/ planodiretor/planodiretor.pdf.

Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2011). *Public management reform: A comparative analysis* - New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State. Oxford University Press, USA.

Proposta de emenda constitucional nº 32, de 3 de setembro de 2020 [PEC 32] (2020). Brasília: Câmara dos Deputados. Recuperado de https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2262083.

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

Secchi, L. (2016). *Análise de políticas públicas: Diagnósticos de problemas, recomendação de soluções.* São Paulo: Cengage Learning.

Solé, J. P. (2020). *La lucha por el buen gobierno y el derecho a una buena administración mediante el estándar jurídico de diligencia debida, La Cátedra de Democracia y Derechos Humanos.* Alcalá de Henares (Madrid) p. 1-262.

Valle, V. R. L. (2010). *Direito fundamental à boa administração e governança: Democratizando a função administrativa* (Tese de pós-doutorado, Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro).

Weimer, D. L., & Vining, A. R. (1989). *Policy analysis: Concept and practice.* Upper Saddle River. N.J.: Prentice Hall.