VOLUME 16 – NÚMERO 59 – JULHO/DEZEMBRO 2011

Os *Cadernos Gestão Pública e Cidadania* são publicados semestralmente pelo Centro de Estudos em Administração Pública e Governo e pelo Departamento de Gestão Pública da Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Vargas (FGV-EAESP). Os *Cadernos* têm como principal objetivo divulgar trabalhos acadêmicos sobre gestão e políticas públicas. Os artigos devem ser inéditos e podem ser tanto em português como em espanhol e inglês, de autores brasileiros e estrangeiros.

Os trabalhos devem ser encaminhados em arquivo digital (formato .doc) por via eletrônica. Os originais não devem exceder 25 páginas (incluindo espaços, quadros, tabelas, notas e referências bibliográficas). Os artigos devem conter resumo, de até 15 linhas, em português e em inglês, e indicação de cinco palavras-chave em português e inglês. A fonte deverá ser Times New Roman 12; o espaçamento entre as linhas, 1,5; as margens deverão ter 2,5 cm e a formatação deverá estar em papel A4. As referências bibliográficas dos artigos deverão ser elaboradas de acordo com as Normas da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT-NBR 6023) e apresentadas no final do texto. Este não deverá conter notas de rodapé, mas sim de fim de texto, numeradas em números arábicos e apresentadas antes das referências bibliográficas. O título deverá constar no início do trabalho, sem identificação do(s) autor(es). Deverão ser apresentados, em página separada, o título do trabalho, o(s) nome(s) completo(s) do(s) autor(es), sua formação acadêmica, sua filiação institucional e seu endereço de e-mail.

Todas as contribuições serão submetidas ao processo de avaliação por pares, sem identificação de autoria (*blind peer review*), sendo a avaliação realizada por dois especialistas na temática.

A submissão dos artigos deve ser feita por meio do endereço eletrônico cadernosgpc@fgv.br. Os números publicados dos *Cadernos Gestão Pública e Cidadania* estão disponíveis em www.fgv.br/ceapg.

ISSN 2236-5710

(cc) BY-NC-ND

EXPEDIENTE

EDITORAS
Ana Cristina Braga Martes
Marta Ferreira Santos Farah

EDITOR ADJUNTO Otávio Prado
ASSISTENTE EDITORIAL Ana Paula Dantas Ferreira da Rocha
APOIO ADMINISTRATIVO Fabiana P. Sanches de Moura
APOIO EDITORIAL Rosa Maria de Lima e Silva

CONSELHO EDITORIAL
Ben Ross Schneider – Massachusetts Institute of Technology (MIT)
Eda Castro Lucas de Souza – Universidade de Brasília (UnB) – Faculdade de Educação
Edna Maria Ramos de Castro – Universidade Federal do Pará (UFPA) – Núcleo de Altos Estudos Amazônicos
Eduardo Luiz Gonçalves Rios Neto – Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) – Faculdade de Ciências Econômicas – Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional (Cedeplar)
Fernando Guilherme Tenório – Fundação Getulio Vargas (FGV) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas (Ebape)
Gonzalo de la Maza Escobar – Programa Ciudadanía y Gestión Pública – Universidad de Los Lagos – Santiago de Chile
Enrique Cabrero Mendoza – Centro de Investigación y Docencia Económicas (Cide)
Jorge Hintze – Tecnología para la Organización Pública (TOP)
José Antonio Gomes de Pinho – Universidade Federal da Bahia (UFBA) – Escola de Administração
Luiz Carlos Bresser-Pereira – Fundação Getulio Vargas (FGV) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo (EAESP)
Maria Rita Loureiro – Fundação Getulio Vargas (FGV) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo (EAESP)
Maria Tereza Leme Fleury – Fundação Getulio Vargas (FGV) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo (EAESP)
Maria Teresa Miceli Kerbauy – Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (Unesp) – Faculdade de Ciências e Letras de Araraquara
Nadya Araujo Guimarães – Universidade de São Paulo (USP) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas (FFLCH)
Neide Lopes Patarra – Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Escola Nacional de Ciências Estatísticas
Peter Kevin Spink – Fundação Getulio Vargas (FGV) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo (EAESP)
Robert H. Wilson – University of Texas at Austin (UTA) – Lyndon B. Johnson School of Public Affairs
Sonia M. Ospina – New York University (NYU)

CONSELHO CIENTÍFICO
Brian Wampler – Boise State University – Idaho
Carlos Ari Vieira Sundfeld – Fundação Getulio Vargas (FGV) – Escola de Direito de São Paulo
Cassandra White – Georgia State University
Cecília Olivieri – Universidade de São Paulo (USP Leste) – Escola de Artes, Ciências e Humanidades (EACH)
Charles Kirschbaum – Instituto de Ensino e Pesquisa (Insper)
Christina Windsor Andrews – Universidade Federal de São Paulo (Unifesp)
Cláudia Souza Passador – Universidade de São Paulo (USP) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto (FEA-RP)
Cláudio Gonçalves Couto – Fundação Getulio Vargas (FGV) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo (EAESP)
Diogo Rosenthal Coutinho – Universidade de São Paulo (USP) – Faculdade de Direito
Eduardo Cesar Leão Marques – Universidade de São Paulo (USP) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas (FFLCH)
Eduardo de Lima Caldas – Universidade de São Paulo (USP Leste) – Escola de Artes, Ciências e Humanidades (EACH)
Fernando Luiz Abrucio – Fundação Getulio Vargas (FGV) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo (EAESP)
Francisco César Pinto da Fonseca – Fundação Getulio Vargas (FGV) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo (EAESP)
Hironobu Sano – Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN) – Centro de Ciências Sociais Aplicadas
Inaiá Maria Moreira de Carvalho – Universidade Federal da Bahia (UFBA)
Isabella Francisca Freitas Gouveia de Vasconcelos – Centro Universitário da Faculdade de Engenharia Industrial (FEI)
Jacqueline Isaac Machado Brigagão – Universidade de São Paulo (USP Leste) – Escola de Artes, Ciências e Humanidades (EACH)
João Luiz Passador – Universidade de São Paulo (USP) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto (FEA-**RP)**
José Carlos Vaz – Universidade de São Paulo (USP Leste) – Escola de Artes, Ciências e Humanidades (EACH)
Klaus Frey – Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUC-PR)
Marco Antonio Carvalho Teixeira – Fundação Getulio Vargas (FGV) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo (EAESP)
Maria Arlete Duarte de Araujo – Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN) – Centro de Ciências Sociais Aplicadas
Mario Aquino Alves – Fundação Getulio Vargas (FGV) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo (EAESP)
Marta Maria do Amaral Azevedo – Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) – Núcleo de Estudos de População (Nepo)
Maurício Custódio Serafim – Universidade do Estado de Santa Catarina (Udesc) – Escola Superior de Administração e Gerência (Esag)
Paula Chies Schommer – Universidade do Estado de Santa Catarina (Udesc) – Escola Superior de Administração e Gerência (Esag)
Regina Silvia Viotto Monteiro Pacheco – Fundação Getulio Vargas (FGV) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo (EAESP)
Reginaldo Sales Magalhães – International Finance Corporation (IFC)
Sônia Maria Karam Guimarães – Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas
Soraya Resende Fleischer – Universidade de Brasília (UnB)
Vera Schattan Ruas Pereira Coelho – Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebrap)

(cc) BY-NC-ND

CAPA e PROJETO GRÁFICO Ametista Design Estúdio
PRÉ-EDIÇÃO Otacílio Nunes
REVISÃO Francisco José M. Couto

Cadernos Gestão Pública e Cidadania / CEAPG – v. 16, n. 59 – São Paulo: 2011
v. 1, n. 1 (jan./fev. 1997) – São Paulo
Bimestral (1997-2002)
Mensal (2003-2004)
Semestral (2005-)
ISSN 2236-5710
1. Administração Pública – Periódicos. 2. Governança – Periódico. 3. Políticas Públicas – Periódicos.
I. Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Vargas – FGV-EAESP.

(cc) BY-NC-ND

SUMÁRIO

ARTIGOS

ANÁLISE DO CAMPO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ATRAVÉS DA PRODUÇÃO CIENTÍFICA PUBLICADA NOS ANAIS DOS ENAPGS
Élvia Fadul, Lindomar Pinto da Silva e Lucas Santos Cerqueira

A LINGUAGEM DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: UM ESTUDO SOBRE A ABORDAGEM PÓS-MODERNA
Ana Cláudia Niedhardt Capella

UNIVERSIDADE PÚBLICA E INCLUSÃO SOCIAL: AS COTAS PARA AUTODECLARADOS NEGROS NA UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
Maria Cristina Lunardi Kern e Denise Macedo Ziliotto

ACESSO A MEDICAMENTOS: ANÁLISE DAS ESTRATÉGIAS DO ESTADO PARA O DESENVOLVIMENTO DO PROGRAMA FARMÁCIA POPULAR
Marcos Inocencio e Bruna De Vivo

AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS PÚBLICOS POR MEIO DA ANÁLISE ESTRUTURADA DOS RELATÓRIOS DE AUDITORIA DA CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO
Paulo de Martino Jannuzzi

MODELO DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL E SEUS DETERMINANTES SOCIOECONÔMICOS E COMPORTAMENTAIS
Leidy Diana de Souza de Oliveira e Dario de Oliveira Lima-Filho

INTERAÇÃO DE PESSOAS SURDAS MEDIADA POR SISTEMAS DE PRODUTOS E SERVIÇOS DE COMUNICAÇÃO
Ana Claudia Camila Veiga de França e Maristela Mitsuko Ono

GESTÃO DE CUSTOS NO LEGISLATIVO MUNICIPAL COMO INSTRUMENTO DE PRESTAÇÃO DE CONTAS: UM COMPARATIVO ENTRE O CUSTEIO POR ABSORÇÃO E O CUSTEIO BASEADO EM ATIVIDADES
Fabiano Maury Raupp

DOCUMENTO

UMA LEI DE NORMAS GERAIS PARA A ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA BRASILEIRA: O REGIME JURÍDICO COMUM DAS ENTIDADES ESTATAIS DE DIREITO PRIVADO E AS EMPRESAS ESTATAIS
Carlos Ari Sundfeld

(cc) BY-NC-ND

EDITORIAL

Nesta ultima edição de 2011 dos *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, destaca-se a introdução de uma nova sessão na revista, denominada Documentos. O objetivo dessa inovação é abrir espaço para o registro e divulgação de temas e questões relevantes na área de Administração Pública e governo, seja na forma de entrevistas, de opiniões ou de depoimentos que tenham tido impacto na história dessa área. A sessão Documentos poderá incluir também pareceres técnicos e registros de reuniões e de decisões que sejam tomadas por acadêmicos ou por gestores e dirigentes públicos. Inauguramos essa sessão com o comentário de autoria de Carlos Ari Sundfeld à proposta de uma lei sobre organização administrativa para suceder ao Decreto-Lei nº 200, de 1967, intitulado "O regime jurídico das entidades estatais de direito privado e as empresas estatais".

Dos oito artigos acadêmicos que constam desta edição, dois apresentam importantes reflexões sobre a administração pública no Brasil. O primeiro, "Análise do campo da Administração Pública através da produção científica publicada nos anais dos EnAPGS", de Élvia Fadul, Lindomar Pinto da Silva e Lucas Santos Cerqueira, analisa 576 artigos publicados nesse importante fórum nacional, entre 2004 e 2010. Os resultados indicam descontinuidade em termos de conceitos, recortes teóricos e objetos de pesquisa e apontam grande dependência de outras áreas do conhecimento, assim como destacam a relevância da área e atribuem parte da fragilidade apontada às dificuldades de sua institucionalização como campo de ensino e de pesquisa. O segundo, de Ana Cláudia Niedhardt Capella, "A linguagem da administração pública: um estudo sobre a abordagem pós-moderna", constitui-se em um ensaio sobre o pensamento pós-moderno na área de Administração Pública. A autora, a partir da análise da contribuição de dois autores que se filiam a essa perspectiva analítica, discute o potencial dessa abordagem para a pesquisa em administração pública, destacando suas contribuições metodológicas e analíticas.

Na sequência, outros dois artigos discutem equidade, sendo o primeiro voltado para o acesso ao ensino universitário e o segundo, o acesso a medicamentos. "Universidade pública e inclusão social: as cotas para autodeclarados negros na Universidade Federal do Rio Grande do Sul" tem como principal objetivo avaliar a política de cotas quanto à sua efetividade na promoção da inclusão. Fazendo uso de uma metodologia quali-quantitativa, as autoras, Maria Cristina Lunardi Kern e Denise Macedo Zilliotto, trazem resultados que indicam um tipo de inclusão gradativa tanto no trabalho quanto na academia, pesquisa e extensão. O segundo artigo, "Acesso a medicamentos: análise das estratégias do Estado para o desenvolvimento do programa farmácia popular", de Marcos Inocêncio e Bruna De Vivo, analisa o Programa Farmácia Popular com o propósito de verificar se ele atende à demanda e contribui para a melhora da saúde pública, considerando a participação dos agentes em um contexto de organização em rede.

(cc) BY-NC-ND

O quinto artigo também aborda a área farmacêutica. "Avaliação de programas públicos por meio da análise estruturada dos relatórios de auditoria da Controladoria Geral da União", de Paulo de Martino Jannuzzi, traz uma preocupação de natureza, sobretudo, metodológica, ao discutir o uso dos Relatórios de Auditoria Municipal, realizados pela Controladoria Geral da União (CGU) para diagnósticos do processo de implementação de programas públicos federais. Com tal objetivo, o artigo faz uma avaliação do Programa Assistência Farmacêutica, identificando problemas de gerenciamento nos municípios.

A metodologia é focalizada também em outro artigo: "Modelo de segurança alimentar e nutricional e seus determinantes socioeconômicos e comportamentais", de Leidy Diana de Souza de Oliveira e Dario de Oliveira Lima-Filho. Nesse artigo, os autores analisam o impacto das variáveis socioeconômicas no comportamento de consumo de alimentos e na segurança alimentar e nutricional no estado do Mato Grosso do Sul. Com o objetivo de identificar a relação entre variáveis socioeconômicas e o comportamento de consumo de alimentos pertencentes à cesta básica, assim como a relação entre segurança alimentar e nutricional, foi formulado um modelo teórico com teste de hipóteses, com o uso de modelagem de equações estruturais.

"Interação de pessoas surdas mediada por produtos e serviços de comunicação", de Ana Claudia Camila Veiga de França e Maristela Mitsuko Ono, é o sexto artigo desta edição. Seu principal objetivo é discutir a interação social de pessoas surdas, mediada por produtos e serviços de comunicação. Os resultados enfatizam a importância do desenvolvimento de sistemas de produtos e serviços de comunicação para surdos e seus requisitos.

O texto de Fabiano Maury Raupp, "Gestão de custos no Legislativo Municipal como instrumento de prestação de contas: um comparativo entre o custeio por absorção e o custeio baseado em atividades", mostra que a implementação do custeio por absorção é menos onerosa do que o custeio baseado em atividades, o qual requer mais tempo para ser implementado. Na conclusão, o autor enfatiza que a publicação de relatórios decorrentes da gestão de custos poderá incentivar o exercício da prestação de contas e aumentar o controle social.

A diversidade de temas, abordagens e procedimentos metodológicos que caracteriza esta edição oferece um quadro de amplas possiblidades de desenvolvimento da área pública no Brasil. Mas as convergências também merecem ser assinaladas, especialmente as preocupações com equidade e cidadania, que marcam desde o início esta publicação. Por aqui encerramos este ano, desejando a todos uma boa leitura.

Ana Cristina Braga Martes

Marta Ferreira Santos Farah

Editoras

(cc) BY-NC-ND

ANÁLISE DO CAMPO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ATRAVÉS DA PRODUÇÃO CIENTÍFICA PUBLICADA NOS ANAIS DOS ENAPGS

AN ANALYSIS OF THE FIELD OF PUBLIC ADMINISTRATION BASED ON THE SCIENTIFIC PRODUCTION RELEASED IN THE PROCEEDINGS OF THE ENAPGS

RESUMO

Este artigo realiza uma análise do campo da Administração Pública utilizando a produção científica publicada nos anais dos EnAPGs, explicitando o que ela traduz e indica a respeito do campo. Foram inicialmente levantados todos os artigos publicados nos EnAPGs realizados em 2004, 2006, 2008 e 2010, ou seja, 576 artigos, que foram, em seguida, classificados nos oito temas de interesse indicados pela Divisão de Administração Pública. Procedeu-se à análise desses artigos, confirmando a sua aderência ao tema ou redirecionando-o para outro tema com o qual tivesse maior proximidade. Os resultados mostram uma variedade de assuntos abordados, mas indicam que essa produção não parece se desenvolver de modo contínuo e sistemático sobre determinados conceitos, recortes teóricos ou objetos de pesquisa. Indicam a ausência de discussão e aprofundamento teóricos mais efetivos, lançando uma preocupação sobre o futuro do campo, pois as discussões realizadas nos trabalhos analisados parecem não contribuir para o seu fortalecimento, ao contrário, tornam-no frágil, indefinido e dependente de outros campos.

PALAVRAS-CHAVE Administração Pública, produção científica, pesquisa em Administração Pública, análise do campo, EnAPG

Élvia Fadul elvia@unifacs.br
Professora titular e pesquisadora da Universidade Salvador (Unifacs), coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Administração
Doutora em Urbanismo pela Université Paris XII, Institut d'Urbanisme de Paris; mestre em Administração e graduada em Administração Pública pela Universidade Federal da Bahia

Lindomar Pinto da Silva lpsilva@sefaz.ba.gov.br
Auditor fiscal da Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia e professor da Faculdade Anísio Teixeira
Doutor em Administração pela Universidade Federal da Bahia; mestre em Administração Estratégica, Universidade Salvador (Unifacs); graduado em Ciências Contábeis pela Universidade Católica do Salvador (Ucsal)

Lucas Santos Cerqueira lucasscerqueira@gmail.com ; lucas.cerqueira@unifacs.br
Professor e coordenador do Curso de MBA em Gestão Empresarial na União Metropolitana de Educação e Cultura (Unime) /Bolsista DTI – II CNPq
Mestre em Administração Estratégica pela Universidade Salvador, (Unifacs); graduado em Administração pela União Metropolitana de Educação e Cultura (Unime)

Artigo submetido no dia 21.10.2011 e aprovado em 16.12.2011.

ABSTRACT *This article presents an analysis of the field of Public Administration based on the scientific production released in the Proceedings of the EnAPGs, explaining what it shows and displays regarding the field. All articles published were initially raised in EnAPGs held in 2004, 2006, 2008 and 2010, that is, 576 articles, which were then classified into eight topics of interest shown by the Division of Public Administration. The analysis of these articles was carried out, confirming its closeness to the theme or redirecting it to a closer one. The results show a variety of covered subjects, but indicate that this production does not seem to develop continuously and systematically on certain concepts, theoretical framework or research subjects. They indicate the absence of theoretical discussion and more effective deepening, releasing a concern over the future of the field, since the discussions of the analyzed studies did not seem to contribute to their strengthening, on the contrary, they (have come to) make it fragile, uncertain and dependent on other fields.*

KEYWORDS *Public Administration, scientific production, research in Public Administration, field analysis, EnAPG.*

Esta obra está submetida a uma licença Creative Commons

INTRODUÇÃO

A discussão sobre a qualidade da produção científica brasileira no campo da Administração tem sido alvo de grande preocupação da academia e vem sendo recorrente nos últimos anos. Essa preocupação tem se refletido em diversos trabalhos apresentados em congressos da área e publicados em periódicos especializados de âmbito nacional, que realizam balanços, inventários, levantamentos, fazem avaliações da qualidade ou traçam o perfil da produção em determinada área. No entanto, apesar de se afirmar repetidamente que essa academia é "jovem" e que "está em desenvolvimento", desse arsenal de artigos que promovem diagnoses sobre a área não se vislumbram ações mais efetivas e mais sistemáticas das organizações formadoras e disseminadoras dessa produção, nem esforços conjuntos que promovam o crescimento e o amadurecimento dessa academia. As iniciativas são isoladas, provindas de alguns pesquisadores que, entre todas as suas atividades, preservam momentos de reflexão para investir nessa discussão, quer seja do ponto de vista do ensino, da pesquisa ou da produção científica formalizada.

Essa constatação se aplica ao campo da Administração em geral, tanto para a área empresarial quanto para a área pública. Na Administração Pública, essa discussão acerca de a produção científica na área ser capaz ou não de fazer evoluir o campo e o conhecimento científico nele produzido já foi mais enfática em outros momentos, mas recentemente parece estar assumindo contornos cada vez menos definidos em prol de um mix de conceitos e de abordagens, de *locus* e *focus* que ganham corpo no imaginário dos alunos de mestrado e doutorado das universidades brasileiras.

Desde a criação dos cursos de administração no Brasil, nas décadas de 1950 e 60, que a administração pública, apesar de ser um curso que historicamente precedeu o de administração de empresas na EBAP, é colocada em plano secundário com relação a esta, no interior dos próprios cursos e entre os próprios alunos das escolas de administração. Quando os alunos de administração podiam optar por uma ou por outra área, a administração de empresas era apresentada como a disciplina instrumental, pragmática, fundamentada pela técnica, voltada para a busca da eficiência, para os resultados, para os ganhos, para o sucesso. Já a administração pública era traduzida como uma disciplina "filosófica", pouco prática, com foco em questões indefinidas, carente das técnicas, métodos e instrumentais que balizam a atuação dos administradores de empresas. Do mesmo modo, com relação às outras áreas nas quais se apoia, como a ciência política, a economia, o direito, a sociologia ou mesmo a filosofia, a Administração Pública também não se posiciona no mesmo patamar, em condição de igualdade.

Tratada durante muito tempo como um campo secundário dentro da Administração, quase foi levada à extinção. Modernamente, quando por razões mercadológicas as instituições de ensino superior passaram a tratar a Administração não como um campo ou uma disciplina unívoca, mas como "habilitações", a administração pública perdeu completamente o seu status, passando a ser considerada como a única "habilitação aceita" pelo Conselho Nacional de Educação. Ou seja, falar em administração significa necessariamente falar em administração de empresas.

Desse modo, não apenas pelo tratamento marginal que a área recebe, mas também pelo entrelaçamento com diversas outras áreas, a Administração Pública enquanto campo de conhecimento torna-se permeável e permissiva, sendo invadida por qualquer produção científica que mencione o Estado, que trate vagamente da sociedade e até, mais modernamente, que aborde exclusivamente o mercado. Em outras palavras, todo e qualquer tema, mesmos aqueles cujos vínculos são tênues,

(cc) BY-NC-ND

parece poder se reportar ao campo da Administração Pública.

Essa observação acerca da amplitude da área de Administração Pública parece se refletir, de forma evidente, nos Encontros da Associação Nacional de Programas de Pós-Graduação e Pesquisa (EnAnpads), visto que, das onze divisões que estruturam a Anpad, a Divisão de Administração Pública, pelo menos no período de 2005 a 2008, foi a que recebeu maior quantidade de submissões de artigos para apresentação nos congressos. Esse fenômeno vai se reproduzir também no EnAPG, evento temático específico da área, bianual, já com quatro edições, em 2004, 2006, 2008 e 2010.

Esse fato pode sugerir algumas explicações: a primeira é que, como a área de administração de empresas na Anpad se estrutura em uma construção verticalizada e segmentada por especializações em várias divisões, e a de Administração Pública está toda concentrada em apenas uma única divisão, o volume de trabalhos nessa divisão tenderá a ser, necessariamente, maior do que o de qualquer das outras. A segunda é que, por falta de contornos específicos e de um delineamento mais claro do que seja a produção cientifica no campo da Administração Pública, a área, como um grande guarda-chuva, acolhe trabalhos de outros campos e da própria gestão empresarial, que muitas vezes tangenciam apenas superficialmente as temáticas da área pública. Em terceiro lugar, é possível que haja efetivamente a pressão de uma produção reprimida pela existência de poucos veículos de divulgação, que é descarregada nesta área.

Mas, o que define essa produção científica? O que se constitui a produção científica brasileira no campo da Administração Pública e quais são os principais parâmetros que a estruturam? O que revela essa produção em termos da sua pertinência, sua representatividade, sua contribuição para o desenvolvimento de pesquisas na área, e, indo mais além, para a construção de um arcabouço teórico, conceitual e metodológico que dê sustentação à formação de um campo científico?

Este artigo nasce, assim, com essa preocupação, e tem como objetivos, de um lado, identificar, a partir dos Encontros de Administração Pública e Governança (EnAPGs), do que trata essa produção, como esses temas são apresentados, o que eles traduzem e indicam a respeito da área. Ao mesmo tempo, ao realizar uma leitura do que vem sendo produzido na área, busca verificar se essa produção, ao ser apresentada como a essência e a substância dos estudos da Administração Pública no país, tem sido capaz de construir conhecimentos científicos cumulativos que possam auxiliar o desenvolvimento desse campo.

Após o estabelecimento do propósito do trabalho nesta introdução, o artigo apresenta os esforços realizados por vários pesquisadores no sentido de evidenciar as fragilidades da área. Relata, em seguida, os procedimentos metodológicos que nortearam este estudo e apresenta um retrato da produção científica contida nos anais dos EnAPGs, procurando concluir com algumas respostas, mas, sobretudo, com várias questões que podem auxiliar o avanço dessas reflexões.

AS FRAGILIDADES TEÓRICAS E CONCEITUAIS DA ADMINISTRAÇÃO

Ao começar a refletir sobre as possibilidades de desenvolvimento da pesquisa para a elaboração deste artigo, um fato que chama a atenção é a quantidade de trabalhos relativamente recentes realizados sobre as várias disciplinas da Administração, com o objetivo de fazer uma avaliação crítica de artigos, de realizar um balanço das publicações ou traçar o perfil de uma área. São vários os estudos realizados dentro dessas propostas, como destaca Bertero (2004, p. 1), que

(cc) BY-NC-ND

"se debruçaram sobre a produção própria e a de companheiros e de companheiras".

A profusão de artigos com esse foco tem se multiplicado na última década, nas várias áreas da Administração, utilizando em geral, para essas pesquisas, os artigos publicados nos anais dos congressos, tanto dos EnAnpads quanto daqueles eventos temáticos realizados pela Anpad, específicos de cada área. Outra fonte para elaboração deste tipo de artigo são os principais periódicos nacionais especializados e reconhecidos no campo da Administração, quais sejam: *RAC*, *RAE*, *RAP*, *RAUSP*, *RBMEC*, *Cadernos EBAPE*, *O&S*.

Assim, encontram-se em vários veículos de divulgação, e algumas vezes publicados em dois veículos, trabalhos que realizam inventários de levantamento das pesquisas empíricas, levantamentos dos artigos publicados, balanços da produção acadêmica, os quais procuram apresentar um quadro geral da produção, mostrar a evolução da pesquisa científica ou mesmo traçar o perfil da pesquisa em determinada área. Há, inclusive, um trabalho de cunho diferenciado, que se distingue desse conjunto, pois se propõe a sintetizar elementos e critérios para a avaliação de pesquisas em si e construir um modelo de guia (HOPPEN, LAPOINTE e MOREAU, 1997).

Praticamente, todas as áreas já foram contempladas com algum tipo de trabalho com essas características e objetivos. Encontram-se hoje publicados artigos em Administração de Empresas e nas áreas de Organizações, Estratégia, Marketing, Finanças, Recursos Humanos, inclusive com destaque para o estudo da cultura em Organizações Públicas, Sistemas de Informação, Contabilidade, Gerência de Operações, Ciência e Tecnologia e, por certo, a Administração Pública também vem sendo objeto desse tipo de estudo.

Em Administração Pública, Hocayen-da-Silva, Rossoni e Ferreira Júnior (2006) realizaram uma pesquisa procurando apresentar um quadro geral da produção na área de *administração publica e gestão social* da Anpad, com base em 549 artigos publicados nos anais dos EnAnpads (2000-2005). Neste trabalho, os autores fazem um inventário dos vários artigos temáticos sobre outras áreas e justificam a realização da sua pesquisa pela quantidade reduzida de trabalhos que avaliem a situação da produção científica na comunidade acadêmica brasileira dedicada à *administração publica e gestão social*. O inventário inicial feito pelos autores é bastante abrangente, resgatando inclusive trabalhos desde 1990 até 2006, situando em Machado-da-Silva, Cunha e Amboni (1990) o início desse esforço de avaliar a produção científica brasileira em Administração.

No intuito de verificar a orientação dos artigos publicados dentro dessa proposta e o que eles poderiam revelar que auxiliasse o encaminhamento da discussão no campo da Administração Pública, foram identificados e relacionados vários desses trabalhos inventariantes, mas obviamente nem todos foram analisados. Apenas alguns são aqui destacados e registrados, ressaltando-se o seu objetivo central, mas, sobretudo, por se tratarem de estudos exaustivos, procurando identificar a avaliação que os autores fizeram acerca da qualidade do conjunto dessa produção.

Tratou-se, aqui, dos estudos de Perin *et al*. (2002), que realizam um levantamento das pesquisas empíricas tipo *survey* publicadas na década de 1990, nos anais dos EnAnpads, na área de Marketing; de Sampaio e Perin (2006) que apresentam um levantamento dos artigos publicados no I EMA e em 16 EnANPADs também na área de Marketing; de Leal, Oliveira e Soluri (2003), que procuram traçar o perfil da pesquisa em finanças a partir de artigos publicados entre 1974 e 2001 em periódicos nacionais especializados (*RAC*, *RAE*, *RAUSP*, *RBMEC*), além de artigos dos anais dos EnAnpads; de Camargos, Coutinho e Amaral (2005), ainda na área de Finanças, que discutem a produção científica a partir dos anais dos EnAnpads (2000-2004); de Tonelli, Caldas e

(cc) BY-NC-ND

Lacombe (2003), que também fazem um balanço da produção acadêmica em Recursos Humanos na década de 1990, publicada nos principais periódicos científicos brasileiros (*RAUSP*, *RAP*, *RAE* e *RAC*), e outros, publicados nos anais dos EnAnpads da mesma época; de Arkader (2003), que acompanha a evolução da pesquisa científica em Gerência de Operações, também utilizando os anais dos EnAnpads e os periódicos *RAC*, *RAE*, *RAUSP*; de Silva e Fadul (2010), que analisam a produção científica sobre cultura organizacional em organizações públicas de 1997 a 2007, por meio de artigos publicados em nove dos periódicos brasileiros mais conhecidos na comunidade acadêmica (*RAUSP*, *RAE-eletrônica*, *O&S*, *RAP*, *RAC*, *RAC-eletrônica*, *BAR*, *Cadernos EBAPE* e *RAE*) e nos encontros promovidos pela Anpad nesse período; e, finalmente, de Hoppen, Lapointe e Moreau (1997), já mencionados, por se distinguirem com uma proposta diferenciada.

Da leitura desses artigos, o que se infere é um panorama mais do que inquietante ou preocupante. O quadro que se delineia parece ser no mínimo desanimador. Pelos autores analisados, é possível afirmar que há consenso acerca do estágio de desenvolvimento do campo da Administração, e também da Administração Pública, além da escassez de reflexões teóricas que permitam o seu avanço. A grande maioria desses artigos de alguma forma aponta, sistematicamente, dificuldades teóricas, conceituais, metodológicas nos trabalhos inventariados, em praticamente todas as áreas.

Sem pretender fazer uma avaliação mais aprofundada da qualidade e do alcance desses trabalhos inventariantes, observa-se, contudo, na maior parte deles, que tendem a medir quantitativamente as pesquisas, agrupando-as por categorias relativas ao número de autores por artigo, à vinculação institucional e região/estado de origem dos autores; proporção de trabalhos teóricos e empíricos; método e estratégia de pesquisa; em que língua o artigo foi publicado; origem da bibliografia consultada. Assim sendo, os trabalhos trazem resultados sobre se a quantidade de artigos nessa área vem crescendo; quais são os estados que apresentam maior quantidade de publicações; sobre a média de autores por artigo; se os trabalhos se enquadram como teórico-empírico; quantos deles utilizam método qualitativo ou quantitativo; que tipo de metodologia ou abordagem adotam. São, de fato, conclusões interessantes, sobretudo para as tomadas de decisão quanto ao financiamento de pesquisas ou ao desenvolvimento de áreas ou temas relevantes, e para a redução de desigualdades regionais, entre outras. No entanto, não parecem ajudar a ultrapassar as barreiras que, segundo Roesch (2005), mantêm limitado o desempenho da produção científica no Brasil.

Contudo, dos trabalhos examinados, ressalva deve ser feita aos artigos de Tonelli, Caldas e Lacombe (2003), e Arkader (2003). Os primeiros autores não apenas apresentam um retrato da área de recursos humanos, mas também avançam em discussões sobre o escopo temático das pesquisas, suas bases epistemológicas e metodológicas, seu rigor científico, sua consistência e qualidade, concluindo sobre as possibilidades de superação de lacunas e aprimoramento dos trabalhos na área. A outra autora apresenta o panorama da área de gerência de operações, concluindo sobre a importância reduzida que as escolas de negócios dão a essa área, sobretudo no nível de doutorado. Discute os temas abordados e tece considerações sobre a solidez metodológica da produção, para finalizar refletindo sobre a própria identidade da área, que nasce marcada pela engenharia.

De qualquer sorte, quase todos esses autores citados, pelo menos aqueles que avançam em considerações qualitativas a respeito da produção examinada, concluem que, apesar de a produção nas diversas áreas estar aumentando em quantidade, há fragilidades e limitações que se revelam

(cc) BY-NC-ND

na forte tendência à utilização de estudos de caso; na predominância de estudos empíricos e poucos avanços teóricos; em pesquisas de natureza descritiva e pouco analítica, entre outros aspectos. Bertero, Caldas e Wood Jr. (2005, p. 1) confirmam essa percepção e chegam a ser contundentes quando afirmam que "questão permanentemente inquietante em Administração é a sua fragilidade como área de conhecimento", seguidos por Roesch (2005, p. 165), na mesma obra, que conclui que "desenvolvemos pesquisas insuficientemente delineadas, metodologicamente confusas, e com pouco manuseio de dados empíricos".

Por essas razões, e considerando-se os objetivos deste trabalho, pareceu mais pertinente, nessa primeira aproximação, desenvolver um estudo de natureza qualitativa, organizando os trabalhos por temas de interesse e utilizando-os, em seguida, como categorias de análise, de modo a também poder refletir sobre a própria identidade da área e os seus rumos. Os procedimentos adotados para a realização do estudo serão, a seguir, explicitados.

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Trata-se de um trabalho que pode ser classificado como descritivo. A base de dados da pesquisa foi constituída de todos os artigos publicados nos anais dos quatro Encontros de Administração Pública e Governança (EnAPGs), realizados nos anos de 2004, 2006, 2008 e 2010 (Anpad, 2004, 2006, 2008, 2010). Foram encontrados 576, sendo 107 apresentados em 2004, 146 apresentados em 2006, 176 apresentados em 2008 e 147 apresentados em 2010.

A escolha dos trabalhos publicados nos anais desses encontros ocorreu por considerar-se que, sendo esse um evento específico da área de Administração Pública e apenas dessa área, congregaria unicamente trabalhos com temáticas neste campo, devendo retratar o quadro geral mais purificado do que a academia está produzindo no período. Considerando a quantidade de trabalhos submetidos nesses quatro eventos, ou seja, 1.856 trabalhos, é lícito supor que a produção incluída nesses anais é a consubstanciação do pensamento da comunidade acadêmica brasileira nessa área. O segundo critério utilizado para essa escolha baseou-se no fato de já existir um trabalho que levantou os artigos nessa área publicados nos EnAnpads de 2000 a 2005 (HOCAYEN-DA-SILVA, ROSSONI e FERREIRA JÚNIOR, 2006). O terceiro critério partiu da convicção de que os congressos da área têm uma abrangência e um volume de submissão e publicação muito maiores do que os periódicos. E, finalmente, pela constatação de que, na sua grande maioria, os artigos publicados nos principais periódicos nacionais especializados já foram apresentados nesses ou em outros congressos, nacionais e internacionais.

Até o ano de 2009, essa divisão era denominada Divisão de Administração Pública e Gestão Social (APS), sendo subdivida em três áreas temáticas: Estado, Administração Pública e Sociedade Civil (APS-A); Gestão e Políticas Públicas (APS-B); Gestão Social e Ambiental, (APS-C). Os EnAnpads não eram organizados por temas de interesse, mas a partir dessas áreas temáticas, que de alguma forma se confundiam e se superpunham, além de abrigar, sobretudo a APS-C, trabalhos nitidamente voltados para o setor empresarial.

Já na chamada de trabalhos dos EnAPGs, essas áreas temáticas não eram as bases estruturantes da organização do evento. Havia uma lista ampla de temas ou subtemas que eram apenas indicativos de possibilidades para orientar os autores no encaminhamento dos artigos. Além do mais, de um EnAPG para outro, alguns temas se repetiam, mas outros eram retirados e novos temas eram incorporados. Essa situação impossibilitou a construção de categorias para a classificação e análise

(cc) BY-NC-ND

desses artigos utilizando as temáticas indicadas nas chamadas desses eventos.

Por essa razão, para a classificação e organização desses artigos dos três primeiros EnAPGs foram utilizados os oito temas de interesse indicados pela Divisão de Administração Pública da

Quadro 1 – **Tema de interesse: Divisão de Administração Pública**

TEMAS	DESCRITORES
Tema 1 – Estado e sociedade: estrutura, relações e poder	Estuda as diversas configurações assumidas pelo Estado e as transformações das suas estruturas a partir de crises e reformas. Contempla estudos acerca das relações entre Estado e sociedade, dos atores e processos envolvidos nessas relações.
Tema 2 – Políticas públicas e sociais	Definição da agenda, formulação, análise, implementação e avaliação de políticas públicas e de programas governamentais.
Tema 3 – Gestão de serviços públicos e novos arranjos institucionais	Ação do governo na gestão de serviços públicos econômicos e da infraestrutura, e em setores específicos, tais como energia, transportes, recursos hídricos, saneamento, telecomunicações, saúde, educação, segurança pública. Processos de desestatização, privatização, desregulamentação, internacionalização e regulação. Agências reguladoras. Organizações sociais, contratos de gestão, consórcios, terceirização, concessões, permissões, autorizações, relação público/privado, parcerias público-privadas.
Tema 4 – Governo e relações intergovernamentais	Relações entre governo, sociedade e instituições. Governabilidade, governança, federalismo, descentralização, participação e capital social.
Tema 5 – Transparência, controle, accountability e responsabilidade fiscal	Inclui estudos sobre formas, mecanismos e políticas relacionadas com transparência, controle (interno e externo) e registro da ação pública e governamental.
Tema 6 – Organizações públicas e as funções gerenciais	Estudos que tratam das dimensões intraorganizacionais de organizações públicas. Instrumentos de gestão pública. Políticas e gestão de pessoas. Avaliação de desempenho de organizações e de servidores. Liderança. Clima organizacional, cultura, estratégia e poder. Modernização de estruturas e de procedimentos. Inovação em gestão pública. Avaliação de resultados. Governo eletrônico. Orçamento e finanças públicas.
Tema 7 – Estudos comparados e história da Administração Pública	Estudos comparados da administração pública e que resgatem teórica, histórica e empiricamente a sua formação no Estado brasileiro. Estudos que promovam a avaliação da produção científica na área de Administração Pública e a construção de agendas de pesquisa para o campo.
Tema 8 – Bases teóricas, metodológicas e abordagens interpretativas da Administração Pública	Trabalhos que visem o conhecimento, delineamento e desenvolvimento da administração pública, tratando de seus fundamentos teóricos e perspectivas metodológicas. Estudos sobre a burocracia no setor público. Principais abordagens interpretativas tais como gerencialismo, (neo)institucionalismo, regulacionismo, teoria da escolha pública. Paradigmas e modelos de gestão pública.
Outros	Assuntos pertinentes à Divisão não contemplados nos temas especificados
Não pertencem à área	Assuntos que não têm relação com o campo da Administração Pública

Fonte: http://www.anpad.org.br/evento.php?acao=subsecao&cod_edicao_subsecao=544&cod_evento_edicao=53 (Adaptado pelos autores).

(cc) BY-NC-ND

Anpad na estruturação do EnAnpad 2010, dentro da nova configuração da associação, por considerá-los representativos e suficientemente abrangentes, contemplando os conceitos e dimensões relacionados aos grandes eixos de estudo nesse campo. Na chamada de trabalhos para o EnAPG, já foi utilizada a nova estruturação, e os autores já enviaram seus trabalhos procurando adequá-los aos temas de interesse descritos.

Verificou-se, então, apesar da amplitude e abrangência dos temas relacionados, que procuram cobrir toda a área da Administração Pública enquanto campo de conhecimento, a possibilidade de existirem artigos que efetivamente se adequavam à área, mas que não podiam ser enquadrados em qualquer dos oito temas listados. Para esses, criou-se a categoria "Outros". Por fim, os artigos que não tinham, nem tangencialmente, nenhuma relação com o campo da Administração Pública foram considerados "Não pertencentes à área". No Quadro 1, a seguir, encontram-se relacionados os temas a partir dos quais os artigos foram classificados, com os seus respectivos descritores.

Após a classificação dos artigos nos oito temas, procedeu-se à sua análise mais detalhada, confirmando a sua aderência ao tema, ou redirecionando-o para outro tema com o qual tivesse maior proximidade. Essa categorização foi realizada observando-se o objetivo primordial do artigo indicado ou não pelo autor. A partir dessa organização, procedeu-se a um desdobramento analítico, construindo-se uma segunda classificação a partir da identificação do campo empírico estudado, destacando-se subtemas dentro de cada um dos grandes temas.

Nessa etapa, a maior dificuldade foi adequar alguns dos artigos aos temas inicialmente propostos, quer seja por falta de clareza ou por indefinição dos próprios autores quanto ao propósito central do seu trabalho, ou porque efetivamente o assunto não tinha, nem tangencialmente, nenhuma relação com o campo da Administração Pública. São artigos que não tratam de nenhum dos temas listados do modo como indicam os descritores do evento e não têm aproximação alguma com a área, nem por seu objeto material, concreto, nem por suas abordagens e conceitos. O fato de mencionar, eventualmente, no texto do artigo, o setor público, as políticas públicas, o Estado, o governo ou qualquer outro termo relacionado com a área não significa, necessariamente, que o artigo possa ser enquadrado como uma produção científica nesse campo.

O QUE REVELA A PRODUÇÃO CIENTÍFICA ENCONTRADA NOS ANAIS DOS ENAPGS

O EnAPG foi delineado a partir do 27º Congresso Nacional da Anpad, em 2003, quando ainda existiam as divisões acadêmicas de Políticas Públicas (POP) e Gestão Pública e Governança (GPG), tendo o primeiro evento ocorrido em 2004. A partir do primeiro encontro, o EnAPG 2004 (Rio de Janeiro), com 366 submissões, a quantidade de artigos recebidos cresceu ano a ano, igualando ou até ultrapassando as submissões aos EnAnpads. O EnAPG 2006 (São Paulo) recebeu 410 trabalhos, o EnAPG 2008 (Salvador) recebeu 571trabalhos e o EnAPG 2010 (Vitória, do Espírito Santo) teve 509 submissões.

A Divisão de Administração Pública chegou a ser a maior da Anpad em termos de submissões de artigos durante alguns anos, publicando uma quantidade razoável de trabalhos, abrangendo áreas as mais diversas desse campo de conhecimento. A Tabela 1, a seguir, sumariza a distribuição dos trabalhos por temas de interesse nos quatro eventos, utilizando a relação de temas definidos pela Divisão, na qual foram incluídas, para fins deste artigo, as categorias "Outros" e "Não pertencem à área".

(cc) BY-NC-ND

Tabela 1 – **Quantidade de artigos por tema: EnAPGs 2004, 2006, 2008, 2010**

TEMAS	TÍTULOS DOS TEMAS	QUANTIDADE	PERCENTUAL
Tema 1	Estado e sociedade: estrutura, relações e poder	22	3,82
Tema 2	Políticas públicas e sociais	149	25,87
Tema 3	Gestão de serviços públicos e novos arranjos institucionais	44	7,64
Tema 4	Governo e relações intergovernamentais	68	11,81
Tema 5	Transparência, controle, accountability e responsabilidade fiscal	26	4,51
Tema 6	Organizações públicas e as funções gerenciais	155	26,90
Tema 7	Estudos comparados e história da Administração Pública	21	3,65
Tema 8	Bases teóricas, metodológicas e abordagens interpretativas da Administração Pública	24	4,17
	Outros	20	3,47
	Não pertencem à área	47	8,16
	Total	576	100

Fonte: Elaboração dos autores.

Uma rápida observação da Tabela 1 mostra que a grande ênfase dos trabalhos nesse campo tem ocorrido claramente em duas direções: no tema 6, "Organizações públicas e as funções gerenciais", com estudos que tratam das dimensões intraorganizacionais de organizações públicas, com 26,90% dos artigos; e no tema 2, "Políticas públicas e sociais", tema que trata da definição da agenda, formulação, análise, implementação e avaliação de políticas públicas e de programas governamentais, com 25,87% dos artigos. Os dois temas juntos contemplam mais da metade dos artigos publicados nos anais. É interessante notar que até o EnAPG de 2008 a maior quantidade de artigos era encontrada no tema de "Políticas públicas e sociais" e em segundo lugar ficava o tema que trata das "Organizações públicas e as funções gerenciais". Quando analisada e incluída a produção de 2010, essa relação se inverte. Vale salientar, no entanto, que ainda que a chamada de trabalhos deste ano tenha sido realizada a partir dos temas de interesse descritos no Quadro 1, muitos trabalhos não foram enviados para o tema adequado e ainda tiveram que ser reenquadrados para fins deste estudo.

O terceiro tema que tem proporcionado maior produção é o tema 4, "Governo e relações intergovernamentais", que trata das relações entre governo, sociedade e instituições. governabilidade, governança, federalismo, descentralização, participação e capital social. Os demais temas se posicionam de forma muito tímida dentro do campo. Os artigos classificados no tema 7 e no tema 8, por exemplo, estudos históricos e comparados,

(cc) BY-NC-ND

e bases teóricas e metodologias, respectivamente, são extremamente limitados em quantidade, como também pode ser visualizado nesta Tabela 1. Em contraponto, o que chama a atenção é a quantidade relativamente elevada de artigos que não conseguem ser classificados em nenhum dos temas por não terem aderência alguma ao campo, totalizando 47 artigos, e aqueles classificados como "Outros", que, apesar de não poderem ser enquadrados nos temas propostos, guardam alguma proximidade, ainda que tênue, com a área de Administração Pública.

Analisando cada um dos temas de modo a verificar o que os trabalhos publicados traduzem e indicam a respeito da área e o que define essa produção científica, verificou-se inicialmente o que vem sendo abordado e discutido no tema 1, "Estado e sociedade: estrutura, relações e poder". Este tema abriga discussões sobre as novas configurações assumidas pelo Estado, novos atores e processos que passam a determinar novas relações entre Estado, administração pública e a sociedade em razão das transformações das estruturas do Estado a partir de crises e reformas.

Este tema tem publicado trabalhos em quantidade pouco expressiva, que de uma parte estão focados nas estruturas e processos relativos ao Estado e às novas configurações assumidas a partir de reformas e em decorrência desses processos, com destaque para alguns artigos que tratam da nova Administração Pública. Os temas relacionados com processos de reforma do Estado foram muito abordados na segunda metade da década de 1990, quando vários países empreenderam suas reformas, seguidos pelo governo brasileiro, que iniciou o seu processo em 1995. Recentemente, artigos que tratem desses assuntos no âmbito nacional ou internacional tornaram-se mais escassos. Esse fato reforça e confirma a constatação de que a produção científica em Administração Pública acompanha ou se submete aos movimentos ocorridos no panorama público nacional, articulando-se com a história de formação do setor público brasileiro. (FADUL, MAC-ALLISTER-DA-SILVA e SILVA, 2010).

De outra parte, os artigos neste tema tratam da relação entre o Estado e a sociedade, abordando, sobretudo, questões relativas à participação social, redes sociais e, mais recentemente, relativas à coprodução de bens e serviços públicos. Observando os trabalhos que são publicados como pertencentes a este tema nos anais do EnAPG 2010, verifica-se que o tema ainda recebe trabalhos que não têm aderência e que se adequariam melhor em outros temas. Ou seja, há ainda uma dificuldade de identificação, por parte dos autores, do que essencialmente este tema pode abrigar.

Já o tema 2, "Políticas públicas e sociais", abriga artigos que tratam de definição da agenda, formulação, análise, implementação e avaliação de políticas públicas e de programas governamentais. Nesse tema é abordada uma variedade grande de assuntos, focando praticamente todos os aspectos da política pública, mas com maior ênfase nas políticas sociais, com praticamente um quarto do total de artigos publicados. Nesse aspecto, são tratados assuntos como assistência social, economia solidária, empreendedorismo social, responsabilidade social, combate a pobreza, programas sociais, erradicação do trabalho infantil, emprego e renda, direitos humanos. A gestão de políticas públicas de modo geral é o segundo assunto que tem sido mais privilegiado nesses artigos, enfocando o ciclo das políticas públicas, com maior ênfase nos processos de avaliação, seguidos dos de implementação, análise e formulação. Dentre a discussão de políticas setoriais, educação, saúde, política industrial, política de ciência, inovação e tecnologia, desenvolvimento territorial, regionalidade e desenvolvimento local são os subtemas sobre os quais os pesquisadores têm se debruçado com maior frequência. Outros estudos sobre políticas setoriais também podem ser encontrados, em menor quantidade, tratando de assuntos tais

(cc) BY-NC-ND

como gestão ambiental, habitação, agricultura, cultura, turismo, comunicação e imprensa, segurança pública, política econômica, esporte e lazer, propriedade intelectual, política prisional.

Ressalta-se, aqui, mais uma vez, o desenvolvimento da produção científica da área atrelado às agendas de governo, ou uma preferência dos autores por temas que estão em moda. Em geral, os trabalhos neste tema retratam ações, em forma de programas, empreendidas pelos governos federal, estadual e municipal, apresentando-se os resultados que esses governos obtiveram relacionados àquela política. O objeto de pesquisa passa a ser o objeto material, ou o setor em si. Se grande parte dos artigos faz apenas uma leitura de ações do governo, nem sempre se vê a geração de novos conhecimentos teóricos específicos para o campo da Administração Pública a partir desses estudos. A ampliação do conhecimento empírico tem, sem dúvida, a sua importância, mas, ainda que se compreenda que a prática se antecipa à teoria, também se compreende que a pesquisa empírica necessita de bases teóricas.

O tema 3, "Gestão dos serviços públicos e novos arranjos institucionais", abriga trabalhos cujo foco é a administração pública e seus estudos organizacionais, levando em conta aspectos teóricos e organizacionais externos à administração pública. São questões que discutem as novas formas de gestão dos serviços públicos a partir da reforma do Estado, das privatizações, da emergência do Estado regulador, quando surgiram novos arranjos institucionais, políticos e organizacionais do setor público e novos desenhos organizacionais na gestão pública, tais como consórcios, organizações sociais, parceria, terceirização, contratos de gestão entre outros. Neste tema encontram-se publicados alguns trabalhos que tratam de parcerias público-privadas, de privatizações, da regulação e de agências reguladoras, de organizações da sociedade civil sem fins lucrativos e suas relações com o Estado, e da gestão de serviços públicos em setores específicos, tais como recursos hídricos, resíduos sólidos, transportes, correios, habitação, educação, saúde, defesa do consumidor.

Apesar de este tema ter recebido uma quantidade razoável de artigos (7,64%), verifica-se que, do mesmo modo que as discussões acerca da reforma do Estado tiveram o seu momento de efervescência, também as discussões sobre as privatizações, sobre a mudança do papel do Estado, que passou de executor de serviços públicos para regulador, sobre o avanço e o retrocesso das parcerias público-privadas ou acerca da própria gestão de serviços públicos de infraestrutura e sociais parecem ter perdido a sua centralidade. Não são realizadas avaliações, por exemplo, dos serviços após as privatizações, das suas vantagens e desvantagens para os cidadãos, para o mercado e para o Estado, ou ainda das possibilidades e limites do modelo regulatório brasileiro. Esses assuntos já não estão mais em evidência.

A proposta do tema 4, "Governo e relações intergovernamentais", é de tratar de assuntos relativos ao federalismo e à descentralização, que discutam a ação coletiva, com temas que incluam a relação da sociedade com as instituições. Neste tema foram encontrados artigos abordando formas de participação, capital social e controle social, descentralização, relações entre governos local, metropolitano e regional, planejamento urbano e municipal. Este tema ainda mantém algum vigor, com 11,81% dos artigos publicados, resultantes das mudanças institucionalizadas no país a partir da democratização, da Constituição de 1988, dos processos de municipalização, descentralização, abertura democrática, participação social.

O tema 5, "Transparência, controle, *accountability*, responsabilidade fiscal", não tem atraído muito a atenção da comunidade acadêmica. A produção neste tema e ainda muito pequena, apesar de tratar das questões aí abordadas com objetividade e pertinência, com trabalhos bastante focados na

(cc) BY-NC-ND

essência do seu conteúdo. Caberia ampliá-lo com discussões que envolvem a corrupção tão em evidência nos dias atuais.

O tema 6, "Organizações públicas e as funções gerenciais", trata da administração pública e seus estudos organizacionais, levando em conta aspectos teóricos e organizacionais internas às organizações públicas e questões intraorganizacionais. Grande parte dos estudos aí publicados neste tema lida com questões relativas a políticas e gestão de pessoas, clima e cultura organizacional, seguidos de trabalhos sobre orçamento e finanças públicas, estratégia organizacional e governo eletrônico. Avaliação de desempenho de organizações e de servidores e avaliação de resultados são assuntos também bastante abordados. Encontram-se ainda publicados neste tema alguns estudos sobre liderança, processo decisório, instrumentos de gestão pública, mudança organizacional, modernização de estruturas e de procedimentos.

Como já foi destacado, este tema revela uma grande preferência dos pesquisadores pela forte incidência de estudos voltados para as práticas gerenciais do setor público e relativos aos processos administrativos internos às organizações públicas. Nesses casos, muitas vezes as discussões são elaboradas a partir de teorias desenvolvidas em outros campos da gestão, principalmente no que se refere à gestão de recursos humanos, tomando-se a administração pública apenas como *locus* de aplicação do estudo. Em outras palavras, na sua grande maioria são trabalhos de caráter aplicado, que procuram verificar a utilização, também nas organizações públicas, de aspectos gerenciais e instrumentais desenvolvidos em outras áreas, sobretudo provenientes da administração de empresas, como se não houvesse diferenças entre esses dois setores (BOURGAULT, 2006). É o que Misoczky (2004, p. 2) denomina "colonização do campo da administração pública por valores e práticas da gestão empresarial". Os autores utilizam as organizações públicas apenas como *locus* da pesquisa, visto que o mesmo estudo poderia ser realizado em qualquer outro tipo de organização.

O tema 7, "Estudos comparados e história da Administração Pública", e o tema 8, "Bases teóricas, metodológicas e abordagens interpretativas da Administração Pública", são os dois temas que podem ser destacados desse conjunto como sendo essenciais para o campo da Administração Pública, os quais, juntos, poderiam auxiliar a delinear melhor este campo e trazer uma contribuição para o desenvolvimento de pesquisas na área, ou até auxiliando a construção de um arcabouço teórico, conceitual e metodológico que possa dar sustentação à formação de um campo científico.

O primeiro trata de estudos históricos e comparados da Administração Pública, que promovam avaliação da produção científica na área e que possibilitem a construção de agendas de pesquisa para o campo. O segundo complementa o primeiro com estudos sobre os seus fundamentos teóricos, suas bases metodológicas e principais abordagens interpretativas.

Considerando-se a importância das abordagens históricas e a necessidade de aprofundamento teórico nesse campo, os trabalhos apresentados nos temas 7 e 8 mostram que não tem havido muito esforço da comunidade de pesquisadores de Administração Pública nesse sentido, o que, em última análise, dificulta o avanço do próprio campo, além de torná-lo frágil. No tema 7, os estudos históricos são pontuais, resgatando muito pouco da formação do Estado brasileiro, e ainda não chegam a promover uma avaliação da produção científica na área em profundidade, nem apontam para a construção de agendas de pesquisa nesse campo.

Os estudos que poderiam aprofundar as bases teóricas e metodológicas da Administração Pública classificados no tema 8 são também em quantidade muito limitada, considerando o número de submissões totais e a quantidade de trabalhos

(cc) BY-NC-ND

apresentados em cada um dos encontros. Em outras palavras, os trabalhos nesses dois temas, que poderiam impulsionar discussões para a consolidação da área e trazer uma contribuição teórica mais sólida, têm sido escassos. Se por um lado há um aspecto positivo no fato de o campo estar acompanhando os movimentos em seu contexto, tanto na esfera federal quanto na estadual e municipal, essa tendência de caminhar reagindo apenas aos fatores externos cria uma dependência com relação aos movimentos e agendas dos governos e pode não estimular uma produção mais teórica e aprofundada no campo.

Por fim, nesta análise dos 576 trabalhos publicados nos Anais dos quatro EnAPGs realizados no período de 2004 a 2010, são encontrados artigos que foram classificados como "Outros" porque não puderam ser classificados em nenhum dos outros temas propostos, mas que, de alguma forma, apresentam alguma aderência ao campo, ainda que tênue. No último item dessa classificação, encontram-se, também, em grande proporção, artigos que não pertencem a este campo de estudos e pesquisas. O que chama a atenção, neste caso, apesar de ter sido feito um grande esforço no sentido de tentar enquadrá-los em um dos temas, ou, por outra, de considerá-los como pertinentes ao campo da Administração Pública, é a alta incidência desses trabalhos classificados como não pertencentes à área por não poderem ser inseridos em nenhum dos temas listados.

Nessa categoria foram arrolados artigos que tratam dos mais diversos assuntos, desde responsabilidade social corporativa, estratégias empresariais, aliança estratégica entre empresa de um cluster industrial, empreendedorismo, comprometimento, gestão de competências e internacionalização de ONGs, comportamento das empresas em busca de sucesso, até situações financeiras de clubes de futebol. Há inclusive um artigo no qual o próprio autor se considera ousado por tê-lo submetido ao fórum do EnAPG mesmo sabendo que o seu artigo não tratava de questões relacionadas ao campo da Administração Pública. Não se trata aqui, evidentemente, de reduzir a importância ou o mérito desses trabalhos. Mencionam-se os assuntos sobre os quais os autores se debruçaram apenas para ressaltar a pouca ou nenhuma aderência que eles têm à área da Administração Pública.

CONCLUSÃO

Procurou-se, neste trabalho, apresentar o que vem sendo produzido na área de Administração Pública a partir de uma leitura da produção científica publicada nos anais dos EnAPGs, buscando entender o que essa produção revela do ponto de vista da sua pertinência, representatividade e contribuição para o desenvolvimento de pesquisas na área. A primeira motivação para a realização deste trabalho foi a constatação das fragilidades teóricas e conceituais deste campo e a necessidade de encontrar caminhos que possam auxiliar na construção de conhecimentos científicos cumulativos capazes de favorecer o seu desenvolvimento. A segunda, consequente da primeira, foi a necessidade de encontrar uma definição clara do que vem tratando essencialmente este campo, verificando se esses assuntos são indicadores de que essa produção caminha para ajudá-lo a assumir uma identidade própria, delineando qual seria essa identidade.

Se por um lado os resultados obtidos com este estudo, mostrando a variedade de assuntos abordados, têm o aspecto positivo de refletir o esforço da comunidade de pesquisadores em acompanhar e compreender as transformações em curso, por outro lado essa produção não parece se desenvolver de modo contínuo e sistemático sobre determinados conceitos, recortes teóricos ou objetos de pesquisa. A ausência de discussão e

(cc) BY-NC-ND

aprofundamento teóricos mais efetivos e sistemáticos é preocupante, sobretudo em contraponto com o volume de artigos que são acolhidos pela área e que dela não fazem parte. Esses resultados parecem confirmar e justificar as motivações que deram origem a essa reflexão.

Esse dilema entre a variedade de estudos e a profundidade da reflexão teórica pode ter várias explicações, que partem da opção pela facilidade na elaboração do trabalho, passam pela pressão institucional provocada pelos índices, que exige urgência e volume de produção, e culminam, assim, na escolha de abordagens que apresentem menores exigências científicas e metodológicas. É um processo de simplificação e de comodismo que, no contexto atual, parece difícil de equacionar.

Se o que é apresentado e publicado nos anais dos EnAPGs reflete as tendências intelectuais dos autores da comunidade acadêmica brasileira, cabe ampliar o debate, verificando também como se comporta o campo no mundo, quais são os principais avanços, aprofundamentos e novos focos de estudo, de modo a se estimular alguma regularidade e sistematicidade dessa produção, para que se crie um sequenciamento de temas e abordagens por autores, com artigos que contenham solidez teórica, rigor metodológico e resultados passíveis de generalização. Ou seja, que permitam a produção de conhecimento de fato, no sentido estrito do termo.

Misoczky (2004), por exemplo, ao realizar um levantamento e uma discussão sobre aspectos teóricos da produção acadêmica em Administração Pública, faz menção a países nos quais as discussões teóricas têm amplo espaço nas publicações, destacando entre eles os Estados Unidos e o Reino Unido, onde os pesquisadores continuam desenvolvendo novas teorias para pensar a administração pública. Nessa mesma direção, pode-se acrescentar também o Canadá, país onde vários pesquisadores se concentram em desenvolver e pensar novas formas de conceber a gestão pública em termos teóricos, tais como Mazouz, 2008, 2009; Proulx, 2008, 2009; Denis, Langley e Rouleau, 2008; Charih, 2006, para citar apenas alguns. As tendências e os achados de outros pesquisadores, em outros contextos fora do país, podem auxiliar não apenas esta reflexão, como também ajudar a reduzir o grau de autorreferenciamento das pesquisas em administração pública e da própria administração, apontado por diversos autores.

Enfim, esta primeira leitura da produção científica no campo da Administração Pública revela resumidamente que: a) a produção científica em administração pública acompanha ou se submete aos movimentos ocorridos no panorama público nacional, articulando-se com a história de formação do setor público brasileiro, ou seja, o desenvolvimento da produção científica da área é influenciado pelas agendas de governo; b) há uma preferência dos autores por temas que estão em moda; c) em geral os trabalhos apresentam apenas resultados empíricos com pouca ou nenhuma geração de novos conhecimentos específicos para o campo; d) as discussões de caráter teórico e metodológico mais aprofundado são escassas; e) grande parte dos autores têm concentrado suas pesquisas em conceitos que não são exclusivos da Administração Pública, mas com discussões elaboradas a partir de teorias desenvolvidas em outros campos; os autores utilizam as organizações públicas apenas como *locus* da pesquisa; f) essa produção não está retratando o campo na sua profundidade; g) a grande concentração dos trabalhos publicados está nos temas que tratam de políticas públicas e dos aspectos gerenciais das organizações governamentais. Esse é o retrato do que trata e de como se publica atualmente nessa área.

Várias outras indagações decorrem dessa leitura, mas ainda não serão tratadas no âmbito deste estudo. Sendo esta a primeira incursão nesse tema

(cc) BY-NC-ND

de pesquisa com este enfoque, ainda é prematuro avançar com respostas às várias questões levantadas neste estudo, mesmo porque o trabalho não contempla todas as dimensões que poderiam ter sido abordadas a respeito dessa produção.

No entanto, duas observações merecem destaque para finalizar essa reflexão. A primeira observação consiste em questionar se se deve assumir e aceitar essa produção científica, publicada durante quase dez anos, como sendo as únicas possibilidades e as bases sobre as quais a administração pública pode se configurar em termos de campo na comunidade acadêmica brasileira. E a segunda observação consiste muito mais em uma provocação no sentido de se romper com a manutenção dessa inércia e estabelecer discussões, com maior profundidade, acerca das questões fundamentais sobre as quais esse campo deve se desenvolver na estruturação do conhecimento para a sociedade.

O desafio é ir mais além do que identificar as problemáticas tratadas e os temas desenvolvidos. Cabe dar continuidade a este estudo analisando e avaliando as tendências teórico-metodológicas que fundamentam as pesquisas desenvolvidas no país, apontando as dificuldades e as perspectivas para a formação e consolidação do campo científico da Administração Pública e ampliar este debate, descobrindo possibilidades e alternativas para a consolidação do campo nos próximos anos.

REFERÊNCIAS

ANPAD. EnAPG 2004. *Anais.* Rio de Janeiro: Anpad, 2004.

ANPAD. EnAPG 2006. *Anais.* Rio de Janeiro: Anpad, 2006.

ANPAD. EnAPG 2008. *Anais.* Rio de Janeiro: Anpad, 2008.

ANPAD. EnAPG 2010. *Anais.* Rio de Janeiro: Anpad, 2010.

ARKADER, Rebecca. A pesquisa científica em gerência de operações no Brasil. *Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, v. 43, n. 1, p. 70-80, jan./abr. 2003.

BERTERO, C. O. Produção científica ontem e hoje. Opinião. Anpad: <http://www.anpad.org.br/index_opiniao_opiniao.php?cod_informativo=2>, janeiro de 2004.

BERTERO, C. O.; CALDAS, M. P.; WOOD JR., T. Introdução: produção científica em administração no Brasil. In: BERTERO, C. O.; CALDAS, M. P.; WOOD JR., T. (Coords.) *Produção científica em administração no Brasil*. O estado-da-arte. São Paulo: Atlas, 2005. p. 1-17.

BOURGAULT, Jacques. Manager pour le public: introduction et vue d'ensemble. Dans: MINTZBERG, Henry; BOURGAULT, Jacques. *Manager en public*. Québec, CA: Institut d'Administration Publique du Canada, 2006. p. 1-9.

CAMARGOS, M. A.; COUTINHO, E. S.; AMARAL, H. F. O perfil da área de Finanças do EnAnpad: um levantamento da produção científica e de suas tendências entre 2000-2004. In: Encontro da Associação Nacional de Programas de Pós-Graduação em Administração, 29, 2005, Brasília. *Anais...* Brasília: Anpad, 2005.

CHARIH, Mohamed. La gestion supérieure dans le public: quelques observations. Dans: MINTZBERG, Henry; BOURGAULT, Jacques. *Manager en public*. Québec, CA: Institut d'Administration Publique du Canada, 2006. p. 145-155.

CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO. Resolução CNE/CES nº 4/2005, de 13 de julho de 2005. Institui as Diretrizes Curriculares Nacionais do Curso de Graduação em Administração, bacharelado, e dá outras providências.

DENIS, Jean-Louis; LANGLEY, Ann; ROULEAU, Linda. Repenser le leadership dans les organisations publiques. Dans: MAZOUZ, Bachir. *Le métier de gestionnaire public à l'aube de la gestion par résultats: nouveaux rôles, nouvelles fonctions, nouveaux profils*. Québec, CA: Presses de l'Université du Québec, 2008. p. 207-236.

FADUL, E.; MAC-ALLISTER DA SILVA, M. A.; SILVA, L. P. da. Ensaiando explicações e explorando caminhos para o campo da administração pública. In: Encontro da Associação Nacional de Programas de Pós-Graduação em Administração, 34, 2010, Brasília. *Anais...* Brasília: Anpad, 2010.

HOCAYEN-DA-SILVA, Antônio João; ROSSONI, Luciano; FERREIRA JÚNIOR, Israel. Administração pública e gestão social: a produção científica brasileira entre 2000 e 2005. In: Encontro de Administração Pública e Governança, 2., 2006, São Paulo. *Anais...* São Paulo: Anpad, 2006.

HOPPEN, N.; LAPOINTE L.; MOREAU, E. Avaliação de artigos de pesquisa em sistemas de informação: proposta de um guia. In: Encontro da Associação Nacional de Programas de Pós-Graduação em Administração, 11, Rio das Pedras. *Anais...* Rio das Pedras: Anpad, 1997.

LEAL, R. P. C.; OLIVEIRA, J.; SOLURI, A. F. Perfil da pesquisa

(cc) BY-NC-ND

em finanças no Brasil. *Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, v. 43, n. 1, p. 91-104, jan./mar. 2003.

MACHADO-DA-SILVA, C. L.; CUNHA, V. C.; AMBONI, N. Organizações: o estado da arte da produção acadêmica no Brasil. In: Encontro da Associação Nacional de Programas de Pós-Graduação em Administração, 14, 1990, Belo Horizonte. *Anais...* Belo Horizonte: Anpad, 1990.

MAZOUZ, Bachir. Vers l'émergence du véritable gestionnaire public: de l'acte administratif à la performance managériale. Dans: MAZOUZ, Bachir. *Le métier de gestionnaire public à l'aube de la gestion par résultats: nouveaux rôles, nouvelles fonctions, nouveaux profils*. Québec, CA: Presses de l'Université du Québec, 2008.

MAZOUZ, Bachir; TARDIF, Marcel J. B. À propos de la performance. L'Arlésienne de la sphère publique. Dans: PROULX, Denis. *Management des organisations publiques*. Théorie et applications. 2. éd. Québec, CA: Presses de l'Université du Québec, 2009. p. 31-61.

MISOCZKY, M. C. Uma defesa da reflexão teórico-crítica na pesquisa e prática da administração pública. In: Encontro de Administração Pública e Governança, 1, 2004, Rio de Janeiro. *Anais...* São Paulo: Anpad, 2004.

PERIN, M. G.; SAMPAIO, C. H.; FROEMMING, L. M. S.; LUCE, F. B. A pesquisa *survey* em artigos de marketing nos EnAnpads da década de 90. *Revista Interdisciplinar de Marketing – RIMAR*, Maringá, v.1, n.1, p. 44-59, jan./abr, 2002.

PROULX, Denis. Le gestionnaire public de demain et les valeurs qui supportent son action. Dans: MAZOUZ, Bachir. *Le métier de gestionnaire public à l'aube de la gestion par résultats: nouveaux rôles, nouvelles fonctions, nouveaux profils*. Québec, CA: Presses de l'Université du Québec, 2008.

PROULX, Denis. Les approches em management: la pertinence de traiter des approches en management. Dans: PROULX, Denis. *Management des organisations publiques*. Théorie et applications. 2. éd. Québec, CA: Presses de l'Université du Québec, 2009.

ROESCH, S. M. A. Quem responde pelo desempenho limitado da produção científica em administração no Brasil? In: BERTERO, C. O; CALDAS, M. P.; WOOD JR., T. (Coords.). *Produção Científica em Administração no Brasil*: o estado-da-arte. São Paulo: Atlas, 2005. p. 165-168.

SAMPAIO, C. H.; PERIN, M. G. Pesquisa científica da área de marketing: uma revisão histórica. *Revista de Administração Contemporânea*, Curitiba, v. 10, n. 2, p. 179-202, abr./jun. 2006.

SILVA, L. P.; FADUL, E. A produção científica sobre cultura organizacional em organizações públicas no período de 1997 a 2007: um convite à reflexão. *Revista de Administração Contemporânea*, versão *online*, v. 14, n. 4, p. 651-669, jul./ago. 2010.

TONELLI, M. J.; CALDAS, Miguel P.; LACOMBE, Beatriz Maria Braga; TINOCO, Tatiana. Produção acadêmica em recursos humanos no Brasil: 1991-2000. *Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, v. 43, n. 1, p. 105-122, jan./mar. 2003.

(cc) BY-NC-ND

A LINGUAGEM DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: UM ESTUDO SOBRE A ABORDAGEM PÓS-MODERNA

POSTMODERN IDEAS IN THE PUBLIC ADMINISTRATION FIELD

RESUMO

Nas últimas décadas, um número crescente de estudiosos nas diversas áreas das ciências humanas tem incorporado ideias relacionadas ao chamado pensamento pós-moderno. Na área de Administração Pública, a incursão no pensamento pós-moderno tem sido relativamente pouco explorada no plano internacional. No Brasil, são escassos os estudos que relacionam a abordagem pós-moderna à investigação em administração pública. O presente estudo procura apresentar e discutir análises teóricas que incorporaram as ideias da pós-modernidade no campo da Administração Pública, concluindo que, embora a apropriação dessas ideias não seja tarefa fácil, há de se considerar as possíveis contribuições principalmente com relação a aspectos metodológicos e analíticos que possam fortalecer a pesquisa em administração pública.

PALAVRAS-CHAVE Teoria da administração pública, administração pública pós-moderna, pós-positivismo, linguagem, construtivismo.

Ana Cláudia Niedhardt Capella acapella@terra.com.br

Doutora em Ciências Sociais, professora do Departamento de Administração Pública da Unesp, campus de Araraquara

Artigo submetido no dia 06.10.2011 e aprovado em 16.12.2011.

ABSTRACT *Over the last decades, a growing number of scholars from humanities have explored ideas from the postmodern perspective. At the international level, few studies have been undertaken in the public administration field. In Brazil, few articles have been influenced by postmodern ideas. This article presents and discusses theoretical analysis influenced by postmodern ideas in the public administration field, concluding that this appropriation is difficult but worthwhile, especially regarding methodological and analytical issues which may strengthen public administration research.*

KEYWORDS *Public administration theory, postmodern public administration, postpositivism, language, social constructivism.*

Esta obra está submetida a uma licença Creative Commons

INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas, um número crescente de estudiosos nas diversas áreas das Ciências Humanas tem incorporado ideias relacionadas ao chamado pensamento *pós-moderno* nos campos da Economia, Estudos Organizacionais, Administração, Sociologia, Relações Internacionais, Políticas Públicas, entre outros. O termo *pós-moderno* é ambíguo e controverso, assume distintos significados e envolve um conjunto amplo de ideias. Por vezes identificado com perspectivas "pós-positivistas", "pós-empiricistas", "pós-estruturalistas", entre outras denominações, o pós-modernismo, neste trabalho, relaciona-se a uma forma de pensar que destaca a importância da linguagem, o contexto das interações humanas, a construção social da realidade e a impossibilidade de manutenção de verdades universais sobre qualquer fenômeno social[1]. Não se trata de uma "escola de pensamento" estruturada, nem de uma explicação alternativa à perspectiva moderna, mas de um estilo de pensamento marcado por algumas características, como veremos adiante. Na administração pública, a ideia de pós-modernidade está relacionada à negação do positivismo ainda predominante nas teorias da área. "*Postmodern public administration theory can be most easily understood as the antithesis of positivism and the logic of objective social science*", afirmam Frederickson e Smith (2003, p. 127) após analisarem as principais abordagens teóricas empregadas no campo da Administração Pública.

Na área de Administração Pública, a incursão no pensamento pós-moderno tem sido relativamente pouco explorada no plano internacional, reunindo um grupo pequeno de teóricos e publicações especializadas principalmente nos Estados Unidos (BOGASON, 2001; 2007). No Brasil são escassos os estudos que relacionam a abordagem pós-moderna à investigação na área. Uma das razões para a limitada incorporação das ideias pós-modernas reside nas dificuldades da pesquisa e da teorização em administração pública. A área é confrontada, historicamente, com as dificuldades de acumulação e sistematização do conhecimento, com as limitações provocadas pelo viés normativo predominante nas investigações, elementos que refletem a própria dificuldade da área em afirmar-se como uma disciplina (SOUZA, 1998). Assim, diferentemente de outras áreas das Ciências Humanas nas quais as ideias pós-modernas se desenvolveram de forma mais intensa nos últimas décadas, as próprias dificuldades no desenvolvimento teórico no campo da Administração Pública ajudariam a explicar a baixa aderência a esse referencial. Adicionalmente, é preciso considerar outro aspecto. O pensamento pós-moderno representa, em grande parte, uma ruptura com as ideias dominantes da área de Administração Pública, o que ajuda a explicar a dificuldade de adesão ao referencial pós-moderno. A administração pública, como "arte, ciência e profissão" – para lembrar os diferentes aspectos constitutivos descritos por Lynn (1996) – é, ela própria, um produto da modernidade e, talvez por essa razão, mais resistente à visão pós-moderna do que outras disciplinas das Ciências Humanas. É precisamente nesse aspecto que reside a maior possibilidade de contribuição do referencial pós-moderno para a área. Os autores alinhados com a perspectiva pós-moderna oferecem uma crítica substancial tanto das teorias quanto das práticas convencionais na área de Administração Pública, desenvolvendo argumentos capazes de proporcionar novos olhares sobre a área, estimulando o pensamento crítico sobre as organizações públicas.

O presente artigo tem como objetivo apresentar e discutir as contribuições do pensamento pós-moderno às abordagens tradicionais em administração pública. Trata-se de um estudo introdutório, que busca contribuir para a discussão de um tema que ainda carece de reflexão

(cc) BY-NC-ND

no país. Assim, apesar de a crítica pós-moderna ter influenciado diferentes áreas de conhecimento nas ciências Sociais, este estudo concentra-se na incorporação dessas ideias na Administração Pública, como campo de conhecimento e como disciplina acadêmica. Para tanto, analisaremos dois estudos considerados representativos no sentido do questionamento das teorias modernas de administração pública e da busca de desenvolvimento de alternativas baseadas nas categorias pós-modernas. Esses estudos foram selecionados tendo em vista o posicionamento de seus autores no campo da Administração Pública, bem como sua influência em trabalhos posteriores desenvolvidos na área sobre o tema. O estudo de Farmer (1995) destaca os limites das teorias modernas de administração pública e apresenta as principais características do pensamento pós-moderno para a área. Miller e Fox (1995; 2007) concentram-se não apenas nas teorias, mas também nas práticas cotidianas da administração pública para confrontá-las com seus limites, lançando mão do arsenal explicativo do pensamento pós-moderno.

Os estudos aqui analisados, ainda pouco conhecidos no Brasil, não consistem em abordagens que vislumbram no pensamento pós-moderno uma oportunidade de produzir ideias baseadas em modismos, de forma inconsequente:

> "*These authors [FARMER: 1995 e FOX e MILLER: 1995] are not new to the field, are not the young Turk staring down the aged, but are experienced and well-published colleagues. This sort of experimentation with a new approach by journeymen and senior scholars does not indicate a fad*" (TENNERT e WEAVER, 2000, p. 321).

Esses autores, obviamente, não estão sozinhos na reflexão crítica sobre as teorias e práticas da administração pública. Outros estudos, também desenvolvidos no campo de Administração Pública (notadamente nos Estados Unidos) abordam temas ligados ao referencial pós-moderno, porém de forma menos explícita que os dois trabalhos mencionados. Nesse sentido, podemos lembrar a pesquisa de Harmon (1981), precursor da ideia de que o desenvolvimento de um "paradigma alternativo", fundamentado no pós-positivismo e na visão de construção social da realidade para a área de Administração Pública seria essencial para o amadurecimento teórico do campo. Podemos ainda destacar a análise de White (1999), que investiga a produção do conhecimento no campo de Administração Pública, apontando os limites da tradição positivista e os benefícios de perspectivas pós-positivistas, principalmente por meio da adoção das abordagens interpretativa e crítica. De forma bastante semelhante, Jun (2006) baseia-se em conceitos da fenomenologia, hermenêutica, teoria crítica e ideias relacionadas ao pensamento pós-moderno para analisar fenômenos cada vez mais complexos, para os quais as teorias da administração pública não têm oferecido explicações adequadas quando confrontadas com situações paradoxais, consequências não intencionais e resultados contraditórios, cenário cada vez mais presente no cotidiano das organizações públicas. São ainda relevantes os estudos de McSwite (1997)[2] sobre a importância do "pragmatismo colaborativo", por meio do qual a participação popular poderia ser ampliada, fortalecendo a legitimidade da administração pública; a análise de Spicer (2001) que questiona a visão de Estado predominante nas teorias de administração pública no contexto da pós-modernidade; as perspectivas feministas na administração públicas desenvolvidas por Stivers (2002) e que criticam a lógica burocrática. Apesar de oferecerem críticas importantes às teorias predominantes na área de Administração Pública, essas pesquisas não estão diretamente relacionadas à incorporação do pensamento pós-moderno, como Farmer (1995) e Miller e Fox (1995; 2007) evidenciam em suas análises. Assim, no presente trabalho,

(cc) BY-NC-ND

concentraremos nossa atenção nos estudos mais diretamente relacionados à ideia de pós-modernidade, em busca de referenciais críticos que possam contribuir para um debate sobre o campo da Administração Pública, seus limites e possibilidades na atualidade.

FARMER: A CENTRALIDADE DA LINGUAGEM E AS TEORIAS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Uma das influências mais marcantes do pensamento pós-moderno consiste na ênfase na linguagem e em sua importância na construção da realidade que as palavras são capazes de produzir. Para os autores pós-modernos, a forma como organizamos uma sequência de palavras em frases, parágrafos e páginas, influencia a forma como produzimos sentido sobre a realidade. Além disso, o significado não reside propriamente nas palavras, mas na relação destas com seu contexto: um termo pode adquirir um sentido num texto sobre economia e outro na administração pública. O conceito de "jogos de linguagem" designa as regras utilizadas em determinadas comunidades e que direcionam o sentido das palavras utilizadas em cada um desses contextos[3].

Farmer se apropria do pensamento pós-moderno ao destacar que as teorias de administração pública são compostas, sobretudo, pela linguagem, "lente" pela qual podemos enxergar o mundo: "*We are condemned to see the world through the eyeglasses of a language*" (FARMER, 1995, p. 19). As teorias de administração pública são, para o autor, produtos dos "jogos de linguagem" criados, reproduzidos e compartilhados por uma comunidade de especialistas. É a linguagem que permite o estabelecimento de entendimentos compartilhados a respeito de palavras como "servidores públicos", "burocracia", "eficiência".

As teorias, explica o autor, são construídas por meio de proposições ou hipóteses originadas em observações, processo no qual o observador está sujeito à linguagem. Durante a estruturação de seus achados, novamente o observador defronta-se com a linguagem. A neutralidade científica é, para o autor, insustentável, uma vez que o observador dos fatos é, ele próprio, aquele que organiza e expressa esses fatos, por meio da linguagem. "*Facts cannot speak for themselves. For one thing, facts can neither speak nor write; speaking requires a speaker, and both speaking and writing require a subject who has a language*" (FARMER, 1995, p. 18). Assim como os fatos, a realidade da administração pública é entendida como sendo socialmente construída, baseada na linguagem.

As teorias da administração pública constituem, portanto, a *linguagem* da administração pública (FARMER, 1995, p. 1). Para analisar essa linguagem, o autor se apóia no "paradigma reflexivo", forma de pensar bastante difundida entre autores pós-modernos, segundo a qual as explicações que podemos oferecer sobre a realidade não são isentas de valor. Sendo assim, devemos explorar de que forma as realidades sociais são construídas por meio da análise das interações nas quais são produzidos os sentidos, principalmente o uso da linguagem. Para Farmer, o paradigma reflexivo possibilita a compreensão das características linguísticas empregadas no entendimento dos fenômenos da administração pública, ou seja, no processo de construção social das teorias do campo.

> *Reflexive interpretation is concerned with why we see (understand) what we are seeing (understanding) and with the possibilities for seeing (understanding) something different by changing the lens […] The term lens here refers to the mass of assumptions, the underlying theoretical framework, through which we look. We cannot escape having a framework, but we need to be conscious of the way that it shapes*

(cc) BY-NC-ND

> *(creates) what we see. A leading concern is why we are seeing what we are seeing and whether we could see it differently; it is reflexive interpretation* (FARMER, 1995, p. 13).

O estudo das "lentes" – pressupostos socialmente construídos e expressos pela linguagem – por meio das quais enxergamos os fenômenos do campo da Administração Pública envolve a hermenêutica. A hermenêutica, ou seja, a investigação da relação entre a linguagem e o conhecimento, baseia-se na interpretação de textos escritos ou não – linguagem manifesta em forma de práticas ou arranjos sociais. Para o estudo da administração pública, isso significa analisar o conjunto de teorias que orientam as ações dos burocratas – a linguagem da administração pública.

Dessa forma, baseado no método reflexivo, Farmer (1995) se concentra na análise das teorias de administração pública em dois momentos: no contexto da modernidade e da pós-modernidade. A linguagem da administração pública é um caso paradigmático de modernidade (FARMER, 1995, p. 48) marcada, sobretudo, pelo racionalismo e pelo conhecimento objetivo. Tais características, segundo o autor, limitaram o poder da teoria tanto em prover explicações quanto em contribuir para a resolução dos problemas das burocracias públicas.

Para o autor, existem cinco limites claros nas teorias modernas de administração pública. O *particularismo* impõe limitações à investigação na área ao fragmentar o conhecimento, como parte do processo moderno de especialização e autonomização das disciplinas. Tal fragmentação do conhecimento, segundo o autor, gera verdadeiros "pontos cegos" na agenda de pesquisa do campo, uma vez que algumas questões são sistematicamente ignoradas. Três aspectos do particularismo são apontados como especialmente limitadores para a administração pública moderna. Uma primeira versão do particularismo destacada pelo autor é o nacionalismo americano. Considerando que os estudos em administração pública no século XX consistem basicamente em um produto americano, voltado para aquela realidade e pouco comprometido em desenvolver interpretações que considerem variáveis culturais, o nacionalismo limita em grande parte o poder explicativo da teoria para outros contextos culturais. A segunda versão do particularismo, para o autor, relaciona-se com o entendimento do conceito de "público". A forma como a teoria lida com a dimensão pública acaba por dificultar o entendimento de que tanto o setor público quanto privado são socialmente constituídos. Além disso, desconsidera que as relações entre as duas esferas (pública e privada) são muito mais próximas do que se supõe e que as experiências em um setor podem ser úteis para o outro. Por fim, a terceira versão do particularismo se manifesta na preocupação excessiva com questões como eficiência, liderança, gestão e organização, desconsiderando a investigação de outros temas relevantes para a área.

O segundo limite das teorias modernas de administração pública consiste no *cientificismo* ou positivismo, expresso na contínua busca da formalização do estudo da administração pública como ciência. O cientificismo baseia-se na perspectiva de que os métodos das ciências naturais são aplicáveis a todos os campos de investigação, inclusive às Ciências Humanas: por meio dos rigorosos procedimentos científicos, um estudo seria capaz de aproximar o observador da verdade. Para os pensadores ligados às ideias pós-modernas, não existe uma verdade a ser encontrada, descrita e controlada. A realidade não existe em algum lugar a ser descoberto, ela é construída por meio das nossas interpretações sobre aquilo que nos cerca. A realidade social e as nossas explicações sobre ela são indissociáveis, continuamente organizadas, reorganizadas, negociadas e abertas a diversas outras interpretações. Para Farmer, as dificuldades da aplicação dos métodos científicos

(cc) BY-NC-ND

positivistas à administração pública tem sido objeto de intenso debate ao longo do desenvolvimento do campo. A discussão acerca das relações entre fato e valor, tema recorrente ao longo do desenvolvimento das teorias de administração pública, exemplificam a inadequação do modelo positivista à área.

O limite da *tecnologia* é apontado pelo autor como o terceiro aspecto característico da linguagem moderna da administração pública. Da mesma forma como outras áreas de conhecimento buscam apontar respostas tecnológicas para questões sociais, econômicas e políticas, a Administração Pública também procura oferecer respostas para os problemas de organização e gerenciamento. O processo de racionalização típico da modernidade levou o estudo da administração pública do estágio técnico – conhecimento pré-científico – a uma ciência baseada na tecnologia, ou seja, no conhecimento científico. Dessa forma, a área enfrenta os limites do cientificismo apontados anteriormente. Por outro lado, o autor mostra que a tecnologia predominante na administração pública é caracterizada pelo *low-tech*, ou seja, composta por conjuntos de práticas técnicas e procedimentos socialmente constituídos. As tecnologias de orçamento, organização, recursos humanos são, nessa perspectiva, um conjunto de práticas técnicas, voltadas para o desenvolvimento e aperfeiçoamento do instrumento tecnológico. Essas tecnologias, para o autor, tendem a ser permeadas pelo modismo, além de conterem aspectos potencialmente desumanizadores. O limite da área enquanto tecnologia baseada na ciência reside no paradoxo entre a administração pública como um sistema tecnológico e como elemento mobilizado por valores éticos.

A adoção do *modelo de empresa* como referência para a burocracia governamental consiste na quarta expressão da modernidade nas teorias de administração pública. Apesar da discussão sobre as diferenças entre organizações públicas e privadas remontar aos primórdios do campo, a crítica particular de Farmer sobre a aplicação de princípios do modelo empresarial na administração pública se refere fundamentalmente aos aspectos de motivação envolvendo os servidores públicos, especialmente a ideia de que o funcionário público pode ser compreendido como um ator racional, movido pelo autointeresse. Direcionando suas críticas mais especificamente ao modelo da escolha pública (*public choice*), Farmer destaca que, embora as ideias de autores vinculados à abordagem tenham contribuído para gerar conhecimentos importantes para a área (estudos sobre o gasto público, por exemplo), as limitações da teoria econômica moderna se projetam sobre o entendimento da administração pública, sobretudo pelas profundas diferenças entre o setor público e os sistemas de mercado.

Finalmente, o quinto e último limite apontado pelo autor refere-se à *hermenêutica modernista*. A linguagem das teorias de administração pública é marcada pela contínua transformação de sentidos e significados. A área se desenvolve, segundo o autor, com base em contínuas reinterpretações de conceitos básicos, seja esta ação conduzida de maneira consciente, por autores que realizam análises críticas ou interpretativas, ou por meio de pensadores situados além do próprio campo da Administração Pública e que acabam por influenciar a área. Os limites das interpretações modernas se revelam no momento em que, segundo o autor, a busca de sentido defronta-se com o enfraquecimento da razão e da racionalidade (descentramento do sujeito), ou seja, quando a razão deixa de ser considerada como base do progresso humano. Nesse momento, a linguagem moderna da administração pública enfrenta limites muito claros, sendo necessário outro tipo de explicações para a área.

No lugar dessas características, típicas da linguagem da administração pública na modernidade, Farmer (1995) propõe tratar a teoria em

(cc) BY-NC-ND

termos daquilo que descreve como aspectos centrais da pós-modernidade: imaginização, desconstrução, desterritorialização e alteridade. Se na modernidade a racionalização se ampliou para diversos aspectos da sociedade, unindo ciência, tecnologia e interpretações sob o domínio da racionalidade, a *imaginização* assumiria papel central na sociedade pós-moderna. A imaginização consiste no processo de destacar o significado da *imagem* (a alegoria, a metáfora, o desenho, por exemplo) sem uma referência precisa, envolvendo processos ativos de criatividade. A imaginização envolve o pensar em sentido amplo, aberto às diversas possibilidades, rompendo com o pensamento racional, limitado ao factível. O autor desenvolve esse aspecto em outra obra, mostrando que a forma pós-moderna de pensar avança para além do usual, considerando aspectos que as formas tradicionais de pensamento tendem a reprimir e considerar sem importância:

> *Imagine that administration is not like a machine. The idea of the machinery of government is so culturally ingrained that it's hard to imagine this. […] Imagine that administration is not top-down or hierarchical, relying on direction, coordination, and control from above. Let's call what is imagined open administration. […]. Imagine that administration is not dominated so thoroughly by the symbolic system of the economy. Imagine that administration harbors no ethic of mere efficiency. Or imagine the opposite; imagine that administration embraces instrumental rationality even more fully. Imagine that administration is not infused by the professional model. Imagine (again) that administration is not typically reified, treated as if it were a natural kind. Imagine that administration is not group administration. […] Imagine all of these changes together, and more. Imagine that in this way we can transform the status quo; imagine that we can kill the king! Then, imagine - play with ideas about – what possible worlds this imagining opens. Governance is worth contemplating, playfully.* (FARMER, 2005, p. 3-6).

A *desconstrução* é uma forma de entendimento de um fenômeno que permite expor suas contrariedades e múltiplas interpretações. Embora não se constitua propriamente em um método, análise ou crítica, a desconstrução explora o caráter contraditório da linguagem, derivado dos múltiplos contextos – histórico, político, cultural, institucional – nos quais a linguagem produz as narrativas geralmente aceitas como "verdadeiras"[4]. O objetivo da desconstrução não consiste em oferecer uma interpretação alternativa ou mais "correta" e sim explicitar as pressuposições, contradições, exclusões presentes na narrativa. Farmer (1995) destaca duas narrativas que exemplificam como a teoria e a prática da administração pública moderna se sustenta. A primeira narrativa, típica da modernidade[5], é a que aponta a objetividade como finalidade das teorias da administração pública, relacionando diretamente a qualidade de uma teoria a sua objetividade. Tomando como exemplo o texto clássico de Herbert Simon – "O comportamento administrativo" –, Farmer mostra que forças além do controle do autor (interesses da editora, características do mercado de livros em administração pública e do ambiente acadêmico, o contexto das outras obras que auxiliaram Simon na construção de sua análise, as interpretações particulares do autor sobre essas obras, entre outros fatores) exercem influência sobre o conteúdo do texto e que a objetividade, portanto, não subsiste à desconstrução. A segunda narrativa presente na administração pública moderna e diretamente relacionada à dimensão prática é aquela que elege a eficiência como objetivo da ação administrativa. O autor enfatiza que a eficiência não é um fato objetivo, mas uma construção social, ou seja, um conceito definido e redefinido cultural, política e historicamente. "*Efficiency is a social construction, ambiguous in that it displays varieties of meanings*" (Farmer, 1995, p. 199). No contexto da linguagem moderna da administração pública, a eficiência não apenas é representada como sendo o objetivo último da ação

(cc) BY-NC-ND

administrativa, mas também representada continuamente de forma favorável: eficiência designa algo positivo, enquanto ineficiência relaciona-se a algo negativo. A eficiência assume, assim, a dimensão de um conceito moral. Tal característica também é desconstruída pelo autor, que aponta exemplos históricos em que a eficiência não é necessariamente algo desejável (como no caso dos campos de concentração durante a Segunda Guerra Mundial). Desconstruindo a narrativa da eficiência e, com ela, as aplicações práticas do conceito, como a análise da relação de custo–benefício e as avaliações de desempenho, o autor mostra que tal desconstrução permite uma melhor apreciação dos textos nas condições particulares da pós-modernidade:

> *This postmodern situation is where the real and appearance have imploded, where bureaucracy is part of the swirl of images and appearances, where the world of production has been replaced by the world of seduction, and where public policy is subjected to politics run like show business. Seduction, images, and signs without referents constitute the postmodern administrative world.* (FARMER, 1995, p. 208-209).

A *desterritorialização* – negação das formas modernas de entendimento das representações – é a penúltima característica da pós-modernidade analisada pelo autor. Todo conhecimento, na pós-modernidade, é desterritorializado em termos de suas características e organização. Na administração pública, isso significa, para Farmer, libertar a forma de pensar das estruturas organizacionais, força que codifica (territorializa) as características desse pensar. A desterritorialização ainda exerce impacto sobre a administração pública ao eliminar os limites disciplinares e as especialidades da área.

Por fim, a *alteridade* envolve a dimensão moral. No limite, as implicações da pós-modernidade para a administração pública levariam a atitudes éticas que o autor denomina "antiadministração". A natureza da "antiadministração" é explicada pelo autor em termos de quatro atitudes pós-modernas com relação à alteridade: abertura para o "outro", para a diversidade, oposição às grandes narrativas e à ordem estabelecida.

MILLER E FOX: A PRÁTICA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E A CONSTRUÇÃO DA REALIDADE

De forma diferente de Farmer (1995), que conduz uma análise ampla sobre as características e os limites das teorias de administração pública modernas e analisa as contribuições do pensamento pós-moderno para a área, o estudo de Miller e Fox (2007) concentra-se na crítica ao modelo sistêmico de democracia, utilizando, para tanto, os argumentos pós-modernos. Os autores estruturam sua análise com base na desconstrução do chamado "*loop model of democracy*" de forma a evidenciar seus limites, discutir as alternativas a esse modelo – neoliberalismo, constitucionalismo, comunitarismo – e oferecer uma interpretação alternativa que pode ser chamada de pós-moderna, focalizando suas implicações sobre a administração pública.

O modelo de democracia criticado pelos autores consiste em um entendimento sistêmico sobre o processo decisório democrático que se inicia com a manifestação da vontade popular (entendida como a somatória das preferências individuais dos eleitores) no processo eleitoral, a formulação das políticas conduzidas pelos políticos eleitos, a implementação dessas políticas pela burocracia, e a avaliação expressa na reeleição ou na escolha de outros candidatos ou partidos. Os problemas desse modelo, tanto do ponto de vista empírico quanto teórico, já amplamente discutidos na literatura da ciência política, são analisados pelos autores principalmente em termos dos efeitos sobre a representação. Para os autores, a concepção mo-

(cc) BY-NC-ND

derna da representação envolve a chamada "metafísica da presença": ideia típica da modernidade que considera a existência imutável, neutra e real de uma "vontade popular", ideia marcada, sobretudo, pelo positivismo. Para os autores, os eleitores não necessariamente sabem o que querem/desejam e não há vontade popular independente dos meios de comunicação, que influenciam em grande medida a agenda da opinião pública. Além disso, os candidatos, no sistema político atual, não competem com base em um conjunto de propostas cuidadosamente elaboradas sobre as políticas públicas a serem implementadas: no sistema eleitoral contemporâneo, as imagens são mais importantes do que o conteúdo. Por outro lado, os eleitores não votam, necessariamente, de acordo com as propostas apresentadas, de forma racional. Uma vez eleitos, os políticos são influenciados pelos grupos de interesse, comunidades de políticas e outros atores, podendo distanciar-se dos objetivos declarados nas plataformas eleitorais. A vigilância dos eleitores sobre o comportamento dos eleitos é insuficiente: as pessoas geralmente não se recordam em quem votaram, não acompanham as políticas propostas. Mesmo insatisfeitos, os eleitores continuarão votando e eventualmente reelegendo os políticos, independentemente da avaliação que fazem de seu desempenho.

Outra limitação desse modelo de democracia, além da própria questão da representação, reside na separação entre política e administração que permeia sua lógica de funcionamento. A dimensão política, representada pelas urnas, e a administração, manifesta na hierarquia e na cadeia de comando, permitiriam que os políticos eleitos exercessem controle sobre os servidores para que estes cumprissem a "vontade popular" de forma neutra. Tal modelo, para os autores, constitui uma narrativa típica da modernidade e sustenta a "administração pública ortodoxa": "*Orthodoxy [...] was that enduring prescription of neutral public administration ascribed in the literature to Wilson (separation of politics and administration), Taylor (scientific management), and Weber (hierarquical control)*" (MILLER e FOX, 2007, p. 3). O problema, para os autores, é que, apesar da intensa discussão, conduzida principalmente na literatura americana sobre as limitações da dicotomia entre política e administração, a administração pública permanece presa a esse modelo: nas teorias produzidas no campo, nos currículos das escolas, nas práticas reformistas.

A perspectiva ortodoxa é criticada pelos autores principalmente por meio da ideia de "hiper-realidade": uma forma de caracterizar a relação entre imagem e realidade[6]. A hiper-realidade designa uma situação na qual não é possível afirmar claramente a distinção entre o que é real e o que é simulação. A imagem, que um dia teria sido um mecanismo de representação da realidade (tal como um mapa a representar uma localidade), passa a mascarar a realidade, depois mascarar a ausência de uma realidade, até assumir seu próprio lugar, ou seja, a imagem converte-se em simulacro da realidade. Dessa forma, simulacros como programas de televisão não consistem em representações de uma determinada realidade, mas produzem as realidades que as pessoas experimentam ao assistir a eles. No limite, isso significa que a realidade deixa de ser uma possibilidade: os símbolos tomam o lugar daquilo que representam, tornando-se, eles próprios, a "realidade". Dessa forma, os significados são cada vez menos estáveis: palavras, imagens e signos são desconectados de seus referenciais (fenômeno designado epifenomenalismo) e passam a constituir seus próprios sentidos (tendência chamada autorreferenciação).

Para Miller e Fox (2007), o fluxo cada vez mais rápido da velocidade de transmissão, circulação e apreensão da informação (comunicação simbólica) alterou profundamente a natureza da comunicação no mundo contemporâneo. Os di-

(cc) BY-NC-ND

versos grupos e culturas são conectados por uma realidade transitória, instável e sujeita a rápidas mudanças. Não existe, para os autores, realidade que não seja midiatizada, e esse processo tem provocado profundas transformações no campo da Política e da Administração Pública.

Do ponto de vista político, uma das consequências da hiper-realidade reside na alienação de signos e palavras do discurso democrático. As palavras perdem a capacidade de produzir significados: tornam-se autorreferenciadas e constituem-se em epifenômenos, ou seja, são em grande parte efêmeras e adquirem sentido apenas num contexto limitado e para os indivíduos que integram esse contexto, não sendo válidas para todas as culturas. Assim, a dimensão ampla da cultura (a sociedade como um todo) se fragmenta, e em seu lugar são desenvolvidas comunidades do discurso, tendência denominada "neotribalismo". Essas características tornam ideias como "vontade popular" e "discurso político" crescentemente problemáticas. Esvaziado da possibilidade de um sentido amplo, o simbólico assume o protagonismo, o simulacro assume o lugar da imagem, e o espetáculo da mídia toma o lugar do debate público e da deliberação democrática. É importante observar que a mediação da política pelo simbólico não é propriamente algo recente. A diferença é assim explicitada pelos autores:

> *Modernity, however reified the explanatory systems used to justify it, had more stable metanarratives. And these were at least vulnerable to evidence of internal contradiction. There were truth functions available for use by opponents as well as proponents of the status quo.* (MILLER e FOX, 2007, p. 71).

Da mesma forma, do ponto de vista da administração, a dimensão simbólica tem ocupado lugar cada vez mais central: "*In public administration practice, it is now more important to show you did your job that to actually do your job. The signifier has taken over the signified. This irony is the consequence of various attempts to measure performance, results and outcomes*" (Miller e Fox, 2007, p. 12)[7]. Para os autores, termos como "desempenho orçamentário", "gestão orientada para resultados", "avaliação de desempenho" fazem parte do vocabulário contemporâneo da administração pública. Essas categorias são apresentadas como sendo "reais", objetivas e verificáveis do ponto de vista empírico. No entanto, a "realidade" é algo extremamente difícil de medir ou representar.

> *In public administration, the drive for empirical evidence mostly generates pressure for a good show amidst the atmospherics of accountability. Performance symbols such as "crime rate reduction," or "test score improvement," or "membership increase" do not need reality as backup. The symbols are their own referents, the outcome of play of the game. In this way, managerialism betrays reality, vacating it of substance and inserting pleasant-sounding progress in its place. Image is the essence, the new reality.* (MILLER e FOX, 2007, p. 15).

A lógica da gestão orientada para resultados implica o desenvolvimento de indicadores que auxiliam na focalização dos resultados esperados com base nos recursos alocados. Implica, igualmente, o estabelecimento de objetivos, para que o progresso seja acompanhado. O problema, para os autores, é que avaliar uma atividade governamental é uma ação sempre problemática, pois as medições de desempenho frequentemente falham do ponto de vista técnico e, além disso, são passíveis de falsificação. Os resultados não necessariamente refletem uma realidade, por vezes são utilizados como estratagemas por gerentes que apresentam as atividades sob sua responsabilidade como eficientes e efetivas:

> *Reports that show magnificent results may appear impressive, but such reports corrupt the denotative meaning of the term results. In the process of outcomes measurement, all the meaningful symbols*

(cc) BY-NC-ND

> *– performance, results, and outcomes – are debased. The ambiguity about government performance that was supposed to become transparent and unmistakable has spread; now the words themselves – performance, results, and outcome – have become ambiguous.* (MILLER e FOX, 2007, p. 13-14).

A análise dos autores ainda destaca a importância da perspectiva construtivista para a administração pública, alternativa que permitiria um melhor entendimento da dinâmica organizacional e das práticas de gestão. Utilizando teorias construtivistas, os autores "desconstroem" a ideia de burocracia, mostrando que o termo não capta a totalidade das ações no setor público, servindo, em vez disso, como símbolo que agrega eventos diversos e frequentemente contraditórios sob um mesmo signo. Para entender o debate contemporâneo sobre a desburocratização, por exemplo, seria preciso compreender a burocracia em seus diferentes sentidos.

A solução apresentada pelos autores para a teoria democrática, dada a limitação do modelo sistêmico no contexto da pós-modernidade, é a criação e manutenção de um "discurso autêntico": o debate aberto, inspirado no pensamento habermasiano[8]. A administração pública, para os autores, teria um papel fundamental no aprofundamento da democracia deliberativa ao estabelecer mecanismos de comunicação autênticos, baseados em redes e outras formações desterritorializadas. Tal arena de debate público só seria possível mediante algumas "garantias para o discurso":

> *One has to involve oneself with sincerity (creating trust), and intentionally in the situation (creating orientation towards solving a problem at hand). Furthermore, one must be attentive (creating engagement, but also the ability to listen), and give a substantive contribution (creating a sense that the process is going forward) Fox e Miller* (BOGASON, 2007, p. 243).

Assim, os autores destacam a importância da administração pública como arena para a comunicação, como antídoto para o totalitarismo e outras formas de uso de poder direcionadas para silenciar ou eliminar participantes do debate público.

CONTRIBUIÇÕES E DESAFIOS DA PERSPECTIVA PÓS-MODERNA PARA AS TEORIAS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Uma das maiores contribuições que a perspectiva pós-moderna pode oferecer à administração pública consiste nos aspectos metodológicos, fundamentalmente na abordagem da investigação naturalista (*naturalistic inquiry*) ou construtivista. Tal método oferece uma abordagem "pós-positivista" que tem se revelado bastante promissora em pesquisas recentes em outras áreas de conhecimento (como no campo de Políticas Públicas, por exemplo). Farmer (1995) aponta o trabalho de Lincoln e Guba (1985) como sendo capaz de captar os elementos centrais ao pensamento pós-moderno e orientar o desenvolvimento de pesquisas empíricas. A investigação naturalista proposta pelos autores baseia-se em cinco axiomas (crenças básicas), como explica Farmer. Em primeiro lugar, predomina a visão de que as realidades são múltiplas, construídas e holísticas, em contraposição à ideia positivista de que a realidade é única, tangível e fragmentável. O segundo elemento orientador do modelo reside na percepção da investigação como sendo indissociável dos valores e ideologias, perspectiva oposta ao positivismo. A perspectiva de que o sujeito e o objeto são inseparáveis consiste no terceiro axioma, em franca oposição à visão positivista na qual pesquisador e conhecimento são independentes. As restrições quanto às possibilidades de generalização figuram

(cc) BY-NC-ND

em outra premissa do modelo naturalista, que considera hipóteses de trabalho válidas apenas para um determinado contexto, contrariamente à intenção positivista de oferecer explicações generalizantes, descoladas do contexto e do tempo. A impossibilidade de distinção entre causa e efeito é o último axioma da investigação naturalista. O pressuposto é que as entidades existam em relação de mútua influência, ao contrário da perspectiva positivista em que as causas, entendidas como reais, podem ser claramente relacionadas aos efeitos. Essas ideias básicas sobre a realidade e o conhecimento organizam as características operacionais da proposta naturalista. Frederickson e Smith (2003, p. 157) apresentam algumas aplicações da abordagem naturalista realizadas em diferentes pesquisas no campo da administração pública, mencionando estudos dedicados a temas diferentes e que incorporam as ideias pós-positivistas.

Outra contribuição da abordagem pós-moderna para a área de administração pública é a ênfase na análise das narrativas, decorrente importância atribuída à linguagem. Farmer (1995) mostra como desconstruir a ideia de eficiência burocrática, Fox e Miller (2007) buscam desconstruir o próprio conceito de burocracia. A análise pós-moderna questiona a manutenção de "verdades", destacando que as categorias que se apresentam como fatos objetivos (burocracia, por exemplo) baseiam-se em pressuposições, geralmente assentadas sobre oposições e metáforas, engendradas pelo usuário da linguagem, constituindo-se, sobretudo, numa relação de poder. Assim, a análise pós-moderna poderia ser vista como um esforço no sentido de negar o poder constituído e expresso por meio das "verdades", abrindo espaço para a manifestação das vozes marginalizadas. O "discurso autêntico" de Fox e Miller (2007) representa a construção de um espaço institucionalizado para a comunicação aberta em que diferentes comunidades discursivas poderiam se manifestar.

Do ponto de vista metodológico, considerar a importância da linguagem alinha-se com a perspectiva pós-positivista, na qual as práticas argumentativas são entendidas como elementos ativos de construção da realidade, e não da "descrição" desta. Estudar criticamente a produção discursiva, em vez de tomá-la como "verdade", é o ponto de partida das desconstruções realizadas pelos pós-modernos. Se a linguagem é a ferramenta por meio da qual a realidade é construída, a prática discursiva (a forma como os indivíduos ou grupos produzem as realidades sociais) constitui-se numa importante fonte para a análise empírica. A compreensão das interpretações dos burocratas sobre as ações que realizam, por exemplo, pode ser conduzida por meio da análise de histórias e narrativas elaboradas por esses atores, nas quais são produzidos e reproduzidos os sentidos sobre o universo burocrático. Além disso, a investigação da linguagem em organizações públicas contribui para o entendimento não apenas do que é declarado, mas daquilo que não é dito e é sistematicamente ignorado. Assim, a perspectiva metodológica das abordagens pós-modernas pode contribuir para uma importante reflexão dos administradores públicos sobre suas visões do mundo burocrático e da prática administrativa, bem como chamar a atenção para as consequências políticas de suas opções na adoção e disseminação de "verdades" específicas. Esse aspecto é importante não apenas para a reflexão sobre a prática da administração pública, mas também para o próprio desenvolvimento teórico na área.

> *As far as studying government is concerned, this approach [postmodernism] is perhaps most fruitful in an educational environment with advanced graduated students or mid-career professionals, because it requires a solid knowledge basis in the study of public administration.* (RAADSCHELDERS, 2008, p. 943).

A perspectivas analíticas propostas pelo pensa-

(cc) BY-NC-ND

mento pós-moderno, como a desterritorialização, também oferecem alternativas para o questionamento de padrões fixos de pensamento gerados por categorias tomadas como "verdades". Todas as organizações constituem-se de territórios, como as unidades organizacionais fragmentadas ao longo da estrutura, os processos de trabalho que se desenvolvem nesses espaços, as distintas categorias de profissionais que empregam seus saberes específicos no exercício das funções segmentadas nesses espaços e outras manifestações da divisão do trabalho. De maneira semelhante, a alteridade, outro elemento presente nas abordagens pós-modernas, permite evidenciar as consequências das ações administrativas. A consciência do "outro moral" estimula a crítica da abordagem tecnocrática e, no limite, converte-se na ideia de Farmer (1995) sobre a "antiadministração".

Apesar de promissora, a perspectiva pós-moderna não está livre de críticas. Uma observação bastante pertinente, com relação às contribuições para o campo de administração pública, questiona o caráter de novidade que as ideias presentes na perspectiva pós-moderna realmente representam. Diversas limitações presentes nas teorias modernas de administração pública, apontadas por Farmer (1995), Miller e Fox (2007) e outros, são recorrentes na área, tendo sido desatacadas por diferentes autores em diversos períodos. A crítica ao modelo burocrático e a análise de suas disfunções têm sido um tema constante em estudos que adotam os mais diferentes referencias teóricos ao longo da história da Administração Pública como área de conhecimento. Da mesma forma, questionam-se as contribuições efetivas do pensamento pós-moderno para a área, uma vez que muitos dos caminhos apontados por autores declaradamente filiados a essa abordagem são também trilhados por outros pensadores. A dimensão central da linguagem e da cultura, o poder da retórica, a recorrência das ideias nas teorias administração pública são aspectos já investigados por autores sem vinculação declarada a uma abordagem pós-moderna[9]. De forma semelhante, o ideal de participação e inclusão presente, por exemplo, no "discurso autêntico" de Miller e Fox não é propriamente uma novidade, tendo sido tema presente nas críticas da "nova administração pública" (movimento desenvolvido nos Estados Unidos na década de 1960) à "administração pública clássica", como mostra Denhardt (2004). Os limites da separação entre política e administração, a relação entre fatos e valores, a discussão sobre eficiência *versus* equidade, hierarquia *versus* participação, são temas recorrentes e que acompanham o desenvolvimento teórico do campo, independentemente do enfoque da pós-modernidade.

Outro aspecto a ser considerado na obra dos autores pós-modernos é a dificuldade em se afastarem do próprio paradigma da modernidade que criticam. Ao mesmo tempo que Farmer desconstrói as metanarrativas da modernidade, oferece uma alternativa idêntica: a metanarrativa da pós-modernidade. Assim, alguns autores criticam a maneira como Farmer se apropria do pensamento pós-moderno ao mostrar que ele reinventa as teorias modernas e não as transforma, tendo grandes dificuldades para se afastar da forma moderna de pensar:

> *Farmer frames his discussion of modernism and postmodernism in distinctively modernist language. Talk of limits, or dead-ends, or blind spots, is modernist talk. […)]To say a way of talking – in the big sense of a conceptual scheme – is limited is to say we can compare conceptual schemes and determine which one is more suited to the job we have in mind. Such comparison […] is a modernist move* (TENNERT e WEAVER, 2000, p. 333).

Um olhar mais atento revela que o autor não pretende adotar uma postura de rompimento com o paradigma da modernidade, uma vez que afirma não se tratar de rejeitar a modernidade,

(cc) BY-NC-ND

mas sim de compreendê-la. Segundo o autor, "*In a period of multiple discourse, it was discussed how no text is privileged. Neither modernity's nor post-modernity texts need to be denied; on the contrary, their contributions should be appropriately understood*" (FARMER, 1995, p. 248). Essa observação é importante para pensarmos os desafios e possibilidades da incorporação das ideias da pós-modernidade no ensino de administração pública. Como conciliar, por exemplo, a análise da eficiência burocrática como construção social e, ao mesmo tempo, como parte integrante da cultura burocrática prevalecente nas organizações públicas? A burocracia pode ser entendida como um epifenômeno na abordagem pós-modernista, mas o cotidiano das organizações públicas é composto por estruturas, processos organizacionais e pessoas, dentro das limitações modernas assinaladas por Farmer. Talvez a mensagem mais importante de Miller e Fox seja a de que o mundo da prática, nas burocracias públicas, é muito mais caótico, mediado por símbolos, imagens e elementos da cultura popular. A abordagem pós-moderna é útil para mostrar que a administração pública é mais dinâmica e menos ordenada do que supomos, e que a linguagem é um instrumento essencial de poder.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo buscou apresentar e discutir a utilização das "lentes" pós-modernas no estudo da administração pública. A aproximação entre os referenciais presentes no pensamento pós-moderno e as teorias de administração pública tem sido intensificada a partir dos anos 1990, principalmente por meio da reflexão de autores americanos. Essa relação é marcada pela crítica aos limites da modernidade, sobretudo a dois aspectos específicos: a burocracia como modelo organizacional e o ideal de racionalidade. Outra crítica incorporada pelos teóricos da administração pública pós-moderna é o que Farmer denomina cientificismo: a crença no progresso baseado na ciência, identificada, pelos pós-modernos, com o positivismo. Assim, as abordagens pós-modernas da administração pública procuram desconstruir as grandes narrativas ou linguagens formais sobre as quais a área se constituiu, destacando elementos como a interpretação, a subjetividade, além da ausência de ideal de integração. Como contribuições ao campo, podemos assinalar a abordagem construtivista (pós-positivista) e a ênfase na linguagem, aspectos que podem fornecer alternativas metodológicas para a investigação em administração pública, ampliando o foco da área de organizações e processos administrativos para a linguagem, poder e cultura.

Talvez seja importante para os estudos em Administração Pública compreender como outros campos do conhecimento incorporaram as ideias relacionadas à pós-modernidade. O modelo racionalista e o positivista, objeto de crítica das teorias pós-modernas de administração pública, têm sido fortemente criticados, por exemplo, no campo de políticas públicas. A importância da linguagem e do processo argumentativo na análise de políticas públicas tem sido destacada por diversos autores (MAJONE, 1989; FISCHER e FORESTER, 1993; STONE, 2002) na chamada "abordagem das ideias" ou perspectiva "pós-positivista". A busca de referenciais que se distanciem do modelo racionalista e do positivismo pode ser um ponto de convergência para os estudos desenvolvidos em ambas as áreas.

NOTAS

[1] Para uma análise aprofundada sobre a pós-modernidade, consultar: Harvey, David. *Condição pós-moderna*. São Paulo: Loyola, 1992; Giddens, Anthony. *As consequências da modernidade*.

(cc) BY-NC-ND

Fonte: Dados da pesquisa (2010).

São Paulo: Unesp, 1991; Lyotard, Jean-François. *A condição pós-moderna*. 8. ed. Rio de Janeiro: José Olympio, 2004. Bauman, Zygmunt. *A Modernidade Líquida*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.

[2] O. C. McSwite é o pseudônimo empregado pelos professores Orion White e Cynthia McSwain em artigos elaborados conjuntamente.

[3] A ideia de jogos de linguagem foi originalmente desenvolvida pelo filósofo alemão Ludwig Wittgenstein em *Investigações filosóficas*. São Paulo: Nova Cultural (Col. Os Pensadores), 2000.

[4] O filósofo francês Jacques Derrida desenvolve a ideia de desconstrução na obra *Gramatologia*. São Paulo: Perspectiva, 1973.

[5] Para uma discussão sobre as "grandes narrativas" da modernidade, como elementos de justificação do projeto racionalista, consultar Lyotard, Jean-François. *A condição pós-moderna*. 8. ed. Rio de Janeiro: José Olympio, 2004,

6 Sobre o conceito de hiper-realidade, consultar: Baudrillard, Jean. *Simulacros e simulação*. Lisboa, Antropos, 1991.

[7] Grifo do original.

[8] Sobre a teoria do discurso em Habermas, consultar: Habermas, J. *Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*. Cambridge: MIT Press, 1996.

[9] Um exemplo é o estudo conduzido por Christopher Hood, *The Art of State*: *Culture Rhetoric and Public Management*. Oxford, Oxford University Press, 1998.

REFERÊNCIAS

BOGASON, Peter. Postmodernism and American public administration. *Administration & Society*, v. 33, n. 2, p. 165-193, 2001.

_____. Postmodern Public Administration. In: FRELIE, E. *et. al*. *The Oxford Handbook of Public Management*. Oxford, Oxford University Press, 2007.

DENHARDT, Robert B. *Theories of Public Organization*. Belmont, CA: Thomson/Wadsworth, 2004.

FARMER, David J. *The Language of Public Administration*. Alabama, University of Alabama Press, 1995.

_____. *To Kill The King*: Post-Traditional Governance and Bureaucracy. New York, M. E. Sharpe, 2005.

FISCHER, Frank; FORESTER, John (Eds.). *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*. Durham, Duke University Press, 1993.

FOX, Charles J.; MILLER, Hugh T. *Postmodern Public Administration*: Towards Discourse. London, Sage, 1995.

FREDERICKSON, H. G.; SMITH, Kevin. *The Public Administration Theory Primer*. Oxford, Westview Press, 2003.

HARMON, Michael M. *Action Theory for Public Administration*. New York, Longman, 1981.

JUN, Jong S. *The Social Construction of Public Administration*: Interpretative and Critical Perspectives. New York, State University of New York Press, 2006.

LINCOLN, Yvonna S.; GUBA, Egon G. *Naturalistic Inquiry*. London, Sage, 1985.

LYNN JR., Laurence E. *Public Management as Art, Science, and Profession*. Chatham, Chatham House Publishers, 1996.

MAJONE, Giandomenico. *Evidence, Argument & Persuasion in the Policy Process*. New Haven/London, Yale University Press, 1989.

MCSWITE, O. C. *Legitimacy in Public Administration*: A Discourse Analysis. Thousand Oaks, CA: Sage, 1997.

MILLER, Hugh T.; FOX, Charles J. *Postmodern Public Administration*. Armonk, NY: M. E. Sharpe, 2007.

RAADSCHELDERS, Jos C. N. Understanding government: four intellectual traditions in the study of public administration. *Public Administration*, v. 86, n. 4, p. 925-949, 2008.

SOUZA, Celina. Pesquisa em Administração Pública no Brasil: uma agenda para o debate. *Revista de Administração Pública*, v. 32, n. 4, jul-ago, p. 43-61, 1998.

SPICER, Michael W. *Public Administration and the State*. Tuscaloosa, University of Alabama Press, 2001.

STIVERS, Camilla. *Gender Images in Public Administration*: Legitimacy and the Administrative State. Thousand Oaks, CA: Sage, 2002.

STONE, Deborah. *Policy Paradox*: The Art of Political Decision Making. New York, Norton & Company, 2002.

TENNERT, John; WEAVER, William G. Postmodern public administration: a sheep in wolf´s clothing? *Southeastern Political Review*, v. 28, n. 2, p. 319-349, 2000.

WHITE, Jay D. *Taking Language Seriously*: the Narrative Foundations of Public Administration Research. Washington, DC, Georgetown University Press, 1999.

(cc) BY-NC-ND

UNIVERSIDADE PÚBLICA E INCLUSÃO SOCIAL: AS COTAS PARA AUTODECLARADOS NEGROS NA UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL*

PUBLIC UNIVERSITY AND SOCIAL INCLUSION: THE RACIAL QUOTAS FOR SELF-DECLARED BLACKS IN THE FEDERAL UNIVERSITY OF RIO GRANDE DO SUL

RESUMO

A implementação de cotas raciais nas universidades públicas brasileiras é um processo recente e ainda em avaliação. Com o objetivo de analisar como essa experiência está ocorrendo, especialmente em sua efetividade enquanto ação inclusiva, realizou-se uma pesquisa quali-quantitativa, de caráter exploratório e descritivo, na Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Os instrumentos utilizados, analisados por meio de triangulação, foram entrevistas com servidores e alunos, participação em diversas atividades institucionais e documentos. Os resultados indicam que a inclusão dos cotistas efetiva-se gradativamente na inserção no mundo do trabalho e nas dimensões acadêmicas da pesquisa e da extensão. Entre os aspectos que merecem maior atenção estão a visibilidade dada aos cotistas e a efetiva integração destes na instituição de ensino em todos os seus segmentos.

PALAVRAS-CHAVE Ações afirmativas, inclusão social, políticas públicas, sistema de cotas, universidade.

Maria Cristina Lunardi Kern cristina@esef.ufrgs.br

Universidade Feevale

Graduada em Educação Física pelo Instituto Metodista de Porto Alegre (IPA) e mestre em Educação Física pela Universidade Feevale, Novo Hamburgo (RS)

Denise Macedo Ziliotto dmziliotto@feevale.br

Professora titular e pesquisadora no Mestrado em Inclusão Social e Acessibilidade da Universidade Feevale de Novo Hamburgo (RS); coordenadora do Curso de Especialização em Psicologia do Trabalho e das Organizações nessa mesma instituição

Graduação em Psicologia e em Jornalismo pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, mestrado em Administração pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul e doutorado em Psicologia Social pela Universidade de São Paulo

Artigo submetido em 26.09.2011 e aprovado em 16.12.2011.

ABSTRACT *The implementation of racial quotas in Brazilian public universities is a recent process still under evaluation. In order to analyze how this experience has been realized, particularly in its success as an inclusive action, a quali-quantitative research of an exploratory and descriptive character was carried out, at Universidade Federal do Rio Grande do Sul. The research instruments used were interviews with the staff and the students, attendance to many institutional activities and documentary sources, all analyzed through triangulation. The results indicate that the inclusion of quota students is gradually actualized in their placement in the job market and in the academic realms of research and public outreach. Among the aspects that deserve further attention are the visibility given to these students and their effective integration into the institution in all its segments.*

KEYWORDS *Inclusive action, quota system, social inclusion, public policies, university.*

* Este artigo foi finalista na categoria Mestre da 3ª edição do Prêmio Políticas Públicas e Equidade: avanços práticos, promovido pelo Centro de Estudos em Administração Pública e Governo da Fundação Getulio Vargas de São Paulo, com apoio da Fundação Ford.

Esta obra está submetida a uma licença Creative Commons

INTRODUÇÃO

O presente artigo aborda a política de cotas nas universidades brasileiras, entendida como uma ação afirmativa[1] que tem por objetivo a inclusão de negros oriundos de escolas públicas, por meio das cotas raciais. Implementada pioneiramente em 2003 pela Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ), foi seguida pela Universidade Estadual do Norte Fluminense (UENF), ambas no âmbito estadual, e, em 2004, pela Universidade de Brasília (UnB), no âmbito federal.

A iniciativa do governo do Rio de Janeiro e da UnB desencadeou a discussão efetiva sobre a implantação e a posterior implementação de ações afirmativas de cotas nas universidades públicas. Conforme estudo realizado pela Educafro (2010), esse número aumentou para mais de 150 instituições de ensino superior públicas a adotarem a política, afora outras que se encontram em processo de aprovação legal. Os motivos para a criação da política de cotas nas universidades são destacados pela Secretaria Especial de Políticas para a Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR), a qual defende que as entidades públicas de ensino superior não podem ser um espaço das elites, e isso fica caracterizado quando os estudantes do ensino privado apresentam melhores condições de inserção na universidade pública, e os alunos de ensino médio provenientes das escolas públicas não obtêm o desempenho necessário para ingressar no ensino público superior, resignando-se, assim, às universidades privadas (SANTOS, 2008). Com relação aos docentes, o estudo de Carvalho (2005b) apontou que, de 1.500 professores da UnB, somente 15 (1%) eram negros. Dados do IBGE (2010) também expressam essa exclusão ao informarem sobre a inserção no ensino superior brasileiro, pois 62,6% dos estudantes são brancos, 28,2% são pretos e 31,8 % pardos; ao considerar a conclusão da graduação, a diferença fica ainda mais evidente: 15% dos formados são brancos, 4,7% são pretos e 5,3% são pardos.

Nesse sentido, o propósito do presente estudo foi investigar se a ação afirmativa de cotas raciais implementada na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) é efetivamente inclusiva, o que justificaria, assim, sua criação e existência enquanto política pública. Para tanto, buscou-se identificar o contexto histórico em que ela se deu, bem como conhecer o entendimento e a avaliação de estudantes cotistas autodeclarados[2] negros da UFRGS sobre o processo de ações afirmativas de cotas. A contribuição da pesquisa reside na investigação e na produção de elementos que possam subsidiar a análise da eficácia das ações de inclusão, nas universidades públicas brasileiras, de estudantes negros que concluíram o ensino fundamental e o médio em escolas públicas, bem como auxiliar na identificação de possíveis modificações e adequações necessárias à sua melhoria.

Para a pesquisa empírica, a coleta de dados foi realizada na UFRGS, utilizando as seguintes fontes: pesquisa documental; participação em eventos e comissões na instituição de ensino atinentes à temática investigada; entrevistas com servidores da universidade e alunos cotistas autodeclarados negros ingressantes a partir de março de 2008. A análise dos dados foi feita a partir da triangulação dos elementos obtidos nas diversas fontes investigadas. Especialmente nas entrevistas dos alunos utilizou-se a categorização, tendo como foco as questões norteadoras da investigação.

AS COTAS ENQUANTO AÇÕES AFIRMATIVAS

Segundo Gomes (2001, p. 6), as ações afirmativas "consistem em políticas públicas (e também privadas) voltadas à concretização do princípio constitucional da igualdade material e à neutrali-

(cc) BY-NC-ND

zação dos efeitos da discriminação racial, de gênero, de idade, de origem nacional e de compleição física". Em países com longo passado de escravidão, como o Brasil, mesmo que tenham sido instituídas disposições normativas constitucionais e legais para grupos sociais historicamente discriminados, com o passar dos anos a situação pouco mudou. Para o citado autor, a legislação não se faz acontecer: é preciso ação e implementação, pois os dispositivos legais não atendem às necessidades dos grupos discriminados, uma vez que as políticas governamentais são antidiscriminatórias e baseadas em leis de conteúdo meramente proibitivo. A discriminação é proibida legalmente; porém, é necessário que aconteça uma mudança cultural, pois o preconceito racial evidencia-se através da história e dos costumes transmitidos de geração para geração. Portanto, para que isso aconteça, "não basta proibir, é preciso também promover, tornando rotineira a observância dos princípios da diversidade e do pluralismo" (GOMES, 2003, p. 29).

Dessa forma, as ações afirmativas podem ser concebidas como ações de incentivo e suporte para determinados grupos de pessoas, que venham de alguma forma garantir a igualdade de oportunidades e de tratamento. Tais ações podem ser tomadas ou determinadas pelo Estado, bem como por instituições da sociedade civil que tenham autonomia para tomar decisões com relação às suas normas internas, tais como partidos políticos, sindicatos, centrais sindicais, escolas, igrejas, instituições privadas e mesmo as universidades públicas. Essas ações podem ter um caráter temporário ou permanente, dependendo das normas pelas quais são regidas. Tais dispositivos ensejariam oportunidades de acesso ao ensino, emprego, distribuição de renda, socialização, e, dessa forma, maiores chances de proporcionar caminhos diferentes da trajetória social habitual, com melhores oportunidades de mobilidade social.

No contexto educacional, Heinen (2008) afirma que as ações afirmativas são instrumento importante na promoção da educação e tema atual de profundos debates. Constata-se a necessidade de ações afirmativas no ensino a partir da evidência de que a formação superior atinge uma parcela muito restrita da população brasileira, dadas as grandes desigualdades sociais vigentes. Contudo, assinala Moehlecke (2004), a utilização de políticas raciais não equaciona a desigualdade de raça e classe existente no Brasil, sendo imprescindível aliar políticas sociais e, especialmente, a expansão e melhoria na educação básica brasileira para que seja alcançada a efetividade pretendida. Morche (2010) dimensiona que a busca de metas mais audaciosas de ampliação do acesso e inclusão no ensino superior passa pela melhora de qualidade do ensino médio, pois avalia que há diminuição de seu crescimento e qualidade.

Tais considerações explicitam que são necessárias ações mais amplas que incidam para garantir igualdade de oportunidades e mudar a ideia vigente na sociedade de que há supremacia e subordinação entre raças e gêneros. As ações afirmativas direcionadas principalmente ao ensino público serviriam de incentivo às gerações mais jovens, integrantes de grupos "minoritários", que

> [...] invariavelmente assistem ao bloqueio de seu potencial de inventividade, de criação e de motivação ao aprimoramento e ao crescimento individual, vítimas das sutilezas de um sistema jurídico, político, econômico e social concebido para mantê-los em situação de excluídos (GOMES, 2003, p. 32).

Conforme Vieira (2003), a ação afirmativa no ensino superior é vista como uma ação voltada para o combate à desigualdade racial. É uma forma de equilibrar a população negra com a branca no que diz respeito aos índices sociais, principalmente educação, habitação e distribuição salarial. Por meio dela, a população negra poderá ser, de

(cc) BY-NC-ND

certo modo, compensada por meio da correção de uma situação de desvantagem que lhe foi imposta historicamente; e assim haverá a "promoção de uma sociedade mais democrática, a qual não pode ser atingida sem a igualdade" (VIEIRA, 2003, p. 86).

PERCURSO INVESTIGATIVO

Para responder à questão de pesquisa proposta pela pesquisadora – a política de cotas na Universidade Federal do Rio Grande do Sul configura-se como uma efetiva ação afirmativa para a inclusão de alunos negros egressos de escolas públicas no ensino superior? –, procedeu-se a uma investigação quanti-qualitativa, de característica exploratória e descritiva.

A pesquisa foi realizada em três momentos distintos, porém complementares, a saber: pesquisa bibliográfica e documental, participação em atividades na instituição e entrevista com servidores e com alunos cotistas autodeclarados negros da instituição de ensino. Tal processo compreende o período de julho de 2009 a outubro de 2010. A pesquisa documental foi realizada a partir de contatos e visitas institucionais realizados na UFRGS para a busca de informações, principalmente com relação ao inicio do processo de implantação e, posteriormente, ao de implementação da Política de Ações Afirmativas na instituição.

Na intenção de ampliar os dados encontrados, procedeu-se ao segundo momento, que consistiu na participação em eventos científicos realizados pela e na instituição pesquisada, atinentes ao tema da pesquisa, como, por exemplo: Seminário Diversidade na Universidade: A Questão da Negritude e I Seminário de Ações Afirmativas.

Já o contato com servidores para a ampliação das fontes secundárias pesquisadas e as entrevistas com os alunos cotistas autodeclarados negros remete ao terceiro momento da investigação. Os discentes foram convidados por meio de mensagem eletrônica para participarem da pesquisa, a partir de listagem obtida pelo pesquisador, contabilizando mais de 100 contatos; destes, 10 alunos demonstraram interesse em participar da pesquisa e, após consentimento formal, foi concedida entrevista pessoal. Portanto, foram realizadas 10 entrevistas face a face, que foram registradas com o uso de gravador digital e armazenadas em arquivos digitalizados. Os principais temas presentes nas entrevistas são os seguintes: os motivos que levaram o estudante a escolher a política de cotas para ingresso na universidade; sua apreciação sobre o convívio acadêmico; sua percepção da existência ou não de discriminação na universidade; seu conhecimento de programas internos que auxiliam na permanência do cotista na universidade; e sua identificação como cotista.

O método utilizado para a análise dos dados foi a técnica de triangulação. Nessa técnica, todos os dados coletados são devidamente organizados, entrelaçados e interpretados pelo pesquisador, apoiado nos fundamentos teóricos. Segundo Triviños (1999), a técnica da triangulação possibilita o máximo aprofundamento da descrição, da explicação e da compreensão do foco em estudo. Isso porque um fenômeno social não pode ser concebido de forma isolada, sem considerar as raízes históricas, os significados culturais e as vinculações estreitas e essenciais com sua realidade social.

CONTEXTO DA INSTITUIÇÃO ESTUDADA

Na Universidade Federal do Rio Grande do Sul, as discussões sobre as ações afirmativas de cotas se iniciaram oficialmente em meados de junho de 2004. O primeiro debate aconteceu no auditório da Faculdade de Educação e contou com a par-

(cc) BY-NC-ND

ticipação especial do antropólogo José Jorge de Carvalho, professor e mentor do mesmo projeto na UnB.

Em novembro de 2006, o então reitor da UFRGS, professor José Carlos Ferraz Hennemann, designou, pela Portaria nº 3.222, de 3 de novembro de 2006, uma Comissão Especial para elaborar uma proposta de implantação do programa de ações afirmativas na UFRGS, a qual seria posteriormente submetida ao Conselho Universitário. O programa foi aprovado em junho 2007 e regulamentado pela Decisão nº 134/2007 do Conselho Universitário, por um período de cinco anos, e atende a população de estudantes de escolas públicas, negros e indígenas (UFRGS-CONSUN, 2007).

O sistema de cotas na UFRGS se dá da seguinte maneira: são reservados 30% do total das vagas para alunos oriundos de escolas públicas; e, dessas, a metade é destinada a alunos autodeclarados negros, que também devem ter obtido sua escolaridade na rede pública. Os alunos oriundos de escolas públicas deverão ter cursado no mínimo 50% do ensino fundamental e 100% do ensino médio nessas escolas. Nesse programa, todos os candidatos à reserva de vagas prestam as mesmas provas no vestibular e têm um mínimo de acertos necessários à classificação (uma nota de corte) de acordo com o curso escolhido. Os melhores colocados no vestibular ocupam 70% das vagas (cotistas e não cotistas). Para preencher os 30% restantes, a universidade seleciona os candidatos inscritos como cotistas com as melhores médias. A metade dessas vagas (15%) é ocupada por alunos de escolas públicas que tenham obtido as melhores médias; e a outra metade (15%), pelos estudantes autodeclarados negros, também com as melhores médias. Caso não haja esses candidatos dentro dos pré-classificados no concurso, as vagas voltam ao acesso universal.

Aos candidatos indígenas, foram destinadas dez vagas extras a partir de 2008, número que pode ser alterado de acordo com a demanda. O programa passa por avaliações contínuas, e foram instituídas duas comissões para seu acompanhamento: a Comissão de Acesso e Acompanhamento do Estudante Indígena; e a Comissão de Acompanhamento do Programa de Ações Afirmativas, esta última também com a função de promover as condições para que o estudante de baixa renda tenha a possibilidade de se manter no seu curso até a formatura.

A UFRGS, até dezembro de 2010, contava com 4.190 alunos cotistas. Desse total, 773 são autodeclarados negros, e 3.417 são alunos oriundos de escolas públicas (UFRGS-COPERSE, 2010). Os negros não preenchem todas as vagas destinadas às cotas raciais, que são 15% do total de vagas em cada curso. Contrariamente aos candidatos autodeclarados negros, que não preenchem as vagas que lhes são destinadas, os candidatos oriundos de escolas públicas preenchem praticamente todo o percentual destinado (15%), mais as vagas que não são preenchidas pelos autodeclarados negros, ocupando, dessa maneira, mais de 100% das cotas sociais. Em 2008, os alunos oriundos de escolas públicas preencheram 153% das cotas; em 2009, esse percentual aumentou para 163%; e em 2010, teve uma queda de 2 pontos percentuais com relação a 2009, totalizando 161%, revelando disparidade entre as formas de ocupação das vagas para os cotistas na instituição.

O total de vagas oferecidas para cotistas durante o período 2008-2010 foi de 4.284, sendo 50% para cada modalidade de cota. Foram preenchidas 773 vagas pelos autodeclarados negros, o que representa 36% do total oferecido para cotas raciais; os candidatos oriundos de escolas públicas preencheram 3.417 vagas, o que representa 159% das 2.142 vagas. Mesmo os candidatos às cotas tendo preenchido praticamente todas as vagas, 94 destas foram direcionadas ao acesso universal, por não terem sido preenchidas por cotistas: em 2008, 19 vagas; em 2009, 26 vagas; e em 2010,

(cc) BY-NC-ND

49 vagas destinadas às cotas foram preenchidas por candidatos que tiveram acesso universal à universidade, o que pode ser visualizado na Tabela 1, abaixo:

Tabela 1 – **Número de vagas oferecidas e preenchidas por modalidade de cota, de março de 2008 a março de 2010**

	MODALIDADE DE COTAS				TOTAL GERAL 2008 – 2009 – 2010	
	AUTODECLARADOS		ESCOLAS PÚBLICAS			
	NÚMERO DE VAGAS					
Ano de ingresso	Oferecidas	Preenchidas	Oferecidas	Preenchidas	Oferecidas	Preenchidas
2008	667	295	667	1.020	**1.334**	**1.315**
2009	704	231	704	1.151	**1.408**	**1.382**
2010	771	247	771	1.246	**1.542**	**1.493**
Total por modalidade de cota	**2.142**	**773**	**2.142**	**3.417**	**4.284**	**4.190**

Fonte: UFRGS, COPERSE, 2010. Tabela construída pela autora.

Em 2010, a UFRGS contou com 75 cursos de graduação; e de 2008 a 2010, o número total de ingressos via cotas foi de 4.190 alunos. Em 2008, 14 de 69 cursos com possibilidades de ingresso não tiveram preenchidas as vagas destinadas a candidatos autodeclarados negros; somente cinco cursos preencheram 100% das vagas destinadas a esses alunos, sendo três destes noturnos; e 21 cursos tiveram 50% ou mais das vagas destinadas a autodeclarados negros preenchidas, sendo seis noturnos. Em 2009, de 75 possibilidades, 14 cursos não tiveram as vagas preenchidas; cinco cursos preencheram 100% das vagas, sendo três destes cursos noturnos; e 12 cursos preencheram 50% ou mais, sendo cinco noturnos. E em 2010, de 86 possibilidades, 29 cursos não tiveram as vagas preenchidas pelos candidatos autodeclarados negros; as vagas oferecidas foram preenchidas em 100% em apenas três cursos, todos noturnos; e 50% ou mais das vagas oferecidas a autodeclarados negros foram preenchidas em 16 cursos, quatro destes noturnos. (UFRGS-COPERSE, 2010).

Diante desse quadro, o não preenchimento total das vagas oferecidas aos autodeclarados negros, pode-se constatar, conforme Morche (2010), que "As Políticas Afirmativas vêm garantindo maior equidade e inclusão social no Ensino Superior, contudo, o impacto quantitativo ainda é insuficiente para garantir maior democratização do acesso ao ES" (p. 5).

Segundo análise feita pela UFRGS do desempenho dos alunos cotistas e não cotistas que ingressaram na universidade em 2008 em cinco cursos de diferentes áreas, no geral, indica que os alunos que entraram pelo acesso universal - ou seja, sem a necessidade de reserva de vagas – obtiveram, no

(cc) BY-NC-ND

primeiro semestre, um desempenho acadêmico de 86,1%; já o desempenho dos ingressantes em cotas do ensino público foi de 72,5%; e o dos cotistas negros, de 71,5%. Fica, então, demonstrado que o índice de aproveitamento dos alunos cotistas foi significativo, levando-se em consideração o nível sócio econômico dos negros, que é mais baixo, o que, consequentemente, afeta o nível de escolaridade, o qual torna-se menor em relação ao dos brancos (CARVALHO, 2005a). Constatou-se, ainda, que, no início, o desempenho dos cotistas é mais baixo; porém, no decorrer do primeiro e do segundo semestre de 2008, houve uma melhora e até uma superação desses cotistas em relação aos demais estudantes (PIRES, 2009).

Ainda segundo essa análise, o pior desempenho dos cotistas se deu em engenharia civil, com o aproveitamento dos cotistas negros inferior a 50% (os alunos de ingresso universal superaram os 60%). Já o melhor resultado foi obtido no curso noturno de direito, em que os alunos de escolas públicas empataram com os do acesso universal; e os negros superaram os dois grupos, com 98% de aproveitamento (PIRES, 2009). Tais dados apontam que os cursos que preencheram 100% das vagas, na maioria, e não por acaso, são noturnos, o que sugere que esses alunos estejam comprometidos com outra atividade durante o dia. Os estudantes que tiveram acesso à universidade inicialmente não têm um bom aproveitamento; porém, no decorrer do curso, conseguem superar suas dificuldades e até mesmo seus colegas que não entraram por cotas.

Para Oliven (2009, p. 10), a UFRGS, ao adotar o sistema de cotas, demonstrou seu empenho em respeitar os direitos humanos e reconhecer a diversidade com justiça e equidade, considerando que "enquanto as imensas desigualdades socioeconômicas, educacionais e raciais nos empobrecem, a diversidade nos enriquece". Segundo o autor, em um país como o Brasil, que é uma das maiores economias do mundo – porém muito injusto socialmente –, tais atitudes ganham um significado simbólico muito grande.

O DISCURSO DOS COTISTAS

As entrevistas com os alunos cotistas tiveram a intenção de poder aprofundar informações coletadas nos outros dois momentos da investigação, bem como conhecer a visão dos discentes sobre o processo que estão vivenciando. Após serem transcritas, as entrevistas foram analisadas para o reconhecimento de categorias, a partir do aplicativo Qualisoft, estabelecendo-se as seguintes unidades para desenvolvimento das questões trazidas pelos entrevistados: percurso do aluno cotista; racismo e discriminação; cotas enquanto ação afirmativa; acolhimento na universidade e efetividade do processo inclusivo. Para esta análise foram realizadas dez entrevistas com alunos de diferentes cursos: dois do curso de educação física (Kaleo e Josephine), um de filosofia (Amir), um de ciências econômicas (Joyce), um de ciências atuariais (Perla), um de psicologia (Talita), um de medicina veterinária (Júlia), um de biologia (Poliana), um de serviço social (Talassa) e um de letras (Raul); dos dez alunos, dois são do sexo masculino e oito do sexo feminino; a faixa etária varia de 18 a 33 anos. Na reprodução das falas foram utilizados codinomes para preservar a identidade dos entrevistados neste percurso investigativo.

PERCURSO ESCOLAR DO ALUNO COTISTA

Os entrevistados referem que as escolas públicas, de um modo geral, estão com sérios problemas para atender a necessidade de aprendizagem dos alunos, principalmente no final do ensino médio, quando estão próximos a prestarem um concurso vestibular. Classificaram o ensino fundamental

(cc) BY-NC-ND

como fraco, dois entrevistados; como muito fraco, três; de regular a bom, dois; como sendo bom, dois; e muito bom, somente um dos entrevistados. O ensino médio foi classificado como fraco por um dos entrevistados; como muito fraco, por quatro; de regular a bom, por dois; como bom, por três entrevistados, e nenhum dos entrevistados valora o ensino como sendo muito bom.

Um fator apontado por cinco entrevistados como prejudicial no ensino foi a postura do professor diante das classes. Alguns dizem que o professor faz a diferença em sala de aula, independentemente de a escola ter uma estrutura física adequada. Alegam que os professores parecem desestimulados com a profissão escolhida, consequentemente, não estimulam o aluno a buscar o aprendizado, pois as aulas acabam ficando monótonas e sem atrativos, e outros professores demonstram não ter experiência e a didática fica a desejar; o salário defasado é um agravante nas condições físicas e psíquicas do professor.

Contudo, existe a consideração de que há professores no ensino público que, apesar das condições precárias da escola, se esforçam para atender e estimular a aprendizagem dos alunos:

> [...] tem profissionais de escola pública que se reviram e tiram até do bolso para, de certa forma, suprir aquelas carências que os alunos das escolas públicas têm (KALEO).

Ao fazerem uma análise sobre a possibilidade de ingressarem na universidade sem a política de cotas, seis alunos foram enfáticos ao responder que não teriam ingressado; dois tiveram dúvidas e dois acreditam que teriam ingressado independentemente das cotas. Os motivos que concorreram para a escolha dos cursos para os quais ingressaram na universidade foram os mais variados; porém, nota-se que a afinidade com a área foi fundamental para a escolha.

Quanto ao aproveitamento desde o início do curso, dos dez alunos entrevistados, apenas dois não tiveram reprovação; quatro foram reprovados em uma disciplina; um foi reprovado em duas disciplinas e três foram reprovados entre cinco e sete disciplinas. Os motivos para essas reprovações foram, principalmente, dificuldade nas ciências exatas, sendo cálculo a principal disciplina apontada, bem como física, matemática, lógica e álgebra; também tiveram reprovação os alunos que precisavam trabalhar e/ou moravam em outra cidade, ficando, portanto, com muito pouco tempo disponível para o estudo; e também por motivo de doença do pai ou da mãe.

Autores como Schwartzman (2008) e Carvalho (2005a) discordam em relação à implementação das ações afirmativas de cotas, mas concordam que os alunos do ensino fundamental e médio público têm maiores dificuldades de acesso à universidade por meio do vestibular tradicional, pela defasagem do ensino nas instituições públicas. Essa situação fica evidente quando, dos dez entrevistados, seis afirmam categoricamente que não teriam ingressado na universidade se não fosse a política de cotas, e dois ficam em dúvida quanto à possibilidade de ingressarem sem as cotas. Também se pode constatar a dificuldade que os entrevistados enfrentaram no início dos cursos com as disciplinas onde se faz necessária a base do ensino, principalmente nas ciências exatas, em que apontam dificuldades desde o ensino fundamental e médio. Dentre o grupo de entrevistados, um dos alunos estudou em escola particular e outro em escola pública bastante diferenciada, e puderam fazer a comparação entre as instituições, com condições físicas e com recursos humanos muito bons. Na verdade, não é só o fato de a escola ser particular, mas os recursos que cada escola tem, pois nas escolas públicas com recursos adequados o ensino também é muito bom, conforme relato de alunos que passaram por essa experiência. O problema é que são poucas as escolas públicas com bons ou ótimos recursos, o que pode

(cc) BY-NC-ND

determinar a escolha feita da modalidade para prestar vestibular como possibilidade de ingresso na universidade.

RACISMO E DISCRIMINAÇÃO

A relevância desta categoria, que aborda o racismo e a discriminação, para o objeto da pesquisa, é significativa. A pergunta que originou os temas destacados, inicialmente, não relacionou as duas questões, pois a indagação centrava-se na discriminação. Contudo, a associação com o racismo emergiu – por vezes mais explícita, em outras de maneira sutil – como decorrência das considerações que eram trazidas acerca da discriminação. Os sujeitos da pesquisa, quando perguntados de forma direta sobre a discriminação, dizem não terem experimentado tal situação na universidade:

> Eu não sinto, por que lá tem muitos grupinhos, sabe? Então se eles olham torto para ti, é porque eles não gostam de ti, independente de eu ser negra ou branca, é isso sabe? Eu também não gosto de muita gente que estuda lá, eu acho que é muito... um quer ser melhor que o outro. Mas eu não senti nada em relação a minha cor. Tudo é assim, eu não gosto de ti e pronto, nada pessoal, nada relacionado a cor (JÚLIA).

Porém, em alguns momentos, quando a pergunta seguinte é feita – onde é indagada a possibilidade de terem conhecimento sobre alguém que tenha tido tal experiência – nota-se que as respostas mudam. Por exemplo, admitem a ocorrência, mesmo de maneira vaga, ao dizerem que 'ouvem falar, mas que não falaram diretamente para eles':

> Não. Eu vejo que as pessoas falam: Ah, cotista, por quê? Eu acho que então a cota quer dizer que o negro é burro, não tem condições de passar? Mas ninguém nunca falou diretamente pras pessoas, eles falam assim... de um modo geral, mas nunca chegaram em mim e falaram ou nunca soube isso também por um dos colegas meus (JOYCE).

Ou, ainda, quando perguntados se conhecem alguém que tenha sofrido algum tipo de discriminação, mesmo tendo respondido anteriormente não ter sofrido nenhum tipo de discriminação, referem ao seu próprio caso:

> Na Unidade de Ensino, na Filosofia, e foi explícito, não teve nem disfarce. No primeiro encontro de alunos, um grupo de pessoas que defendia uma não utilização das cotas no ingresso na UFRGS, foi bastante enfático na insatisfação deles com ingresso de cotistas. Mas conversaram comigo assim, na boa, foram tranquilos, mas foram bem enfáticos, eles não esconderam o fato de não gostar da política de cotas. Mas eles chegaram a te constranger neste momento? Tentaram, mas eu acredito que me saí bem. Porque eu debochei, dei risada e disse que não ia mudar nada, que eles poderiam falar até dizer: Chega! que eu já estava aqui mesmo. Eu acredito que isto é uma forma de discriminar, o jeito de... por mais tranquilo que seja, eles deixaram muito claro que na visão deles isto é errado, a política de cotas, e havia uma separação de quem é cotista e de quem não era... só neste evento inicial (AMIR).

Existe também a percepção clara da discriminação velada, como identificam os entrevistados:

> [Silêncio] Pois é, aí é que está... eu não posso dizer que fui discriminada por ninguém, mas tem uma coisa que é meio séria, meio velada, sabe? De que o teu lugar é outro. Então tem umas mensagens subliminares que são passadas,... por muito tempo... mas é muito assim dos colegas, da relação dos colegas mesmo, enfim... eu não sei explicar com palavras, mas vou te dar um exemplo: quando eu entrei eu tinha 16 (anos) e isso era algo que chamava muito a atenção das pessoas: Como assim, tu tens 16 anos? E eu tinha uma outra colega que também tinha 16, uma outra menina. Só que esta outra menina não era cotista, então por diversas vezes muitos dos meus colegas, principalmente esses que se põem claramente contra, vinham comentar comigo ou com alguém que tava comigo: Nossa, como a menina lá é inteligente, a outra não é? Passar na UFRGS com 16

(cc) BY-NC-ND

> anos, nossa... é tão difícil ver alguém assim. E sempre dando a noção de que ela era a única que tinha feito isso, então a mensagem era basicamente que: Bom, ela passou na UFRGS porque passou sem cotas e eu passei nas cotas, é diferente. É um outro patamar. E essa mensagem e outras são passadas frequentemente assim, então a minha turma, por exemplo, era a turma dos lados, então tinha não cotistas pra lá e cotistas pra cá basicamente. E isso nunca foi dito, nunca foi combinado: Bom, eu vou sentar pra lá porque eu não me misturo. E na verdade quando eu entrei na faculdade eu sentava do lado dos não cotistas, porque eu não me ligava dessas coisas assim, e isso nunca foi dito, nunca foi trabalhado, nunca foi expresso, mas são coisas que vão se formando e vão acontecendo que impedem que dali a pouco uma pessoa não cotista que se dá muito bem comigo, não possa sentar do meu lado, porque é o lado dos cotistas ou que eu não possa passar pra lá. Mas é uma coisa que nunca foi dita, nunca foi expressa, mas acontece e é claro (TALITA).

Um entrevistado também se refere a uma situação ocorrida com ele em outro momento da sua formação escolar, que aqui se alude esta fala para identificar que estes alunos possivelmente já sofreram discriminação no percurso da escolarização, mostrando a dimensão que isto pode implicar no âmbito educativo:

> Já sofri discriminação racial no colégio privado, quando eu estudei na segunda série. Isso de outro colega meu, que fez um comentário racista e que eu, de certa forma, já estava preparado para isto, por isso... pela minha educação.Na minha família já disseram: Oh, pode acontecer certas situações e tu tem que agir de certa forma. Se te chamarem de... desculpe a palavra, de preto sujo, tu simplesmente olha e diz: Ta e daí que eu sou preto? E aí, qual é o problema? Eu não tenho fome igual a ti, não tenho vontade de ir ao banheiro igual a ti? (risos) Eu não choro igual a ti? Foi exatamente isso que eu respondi... nunca mais sofri nenhum tipo de preconceito. Claro, a gente... às vezes a gente nota olhares... olhares que dizem mais que um monte de palavras. Só que olhares eu já senti tantos olhares, que eu já nem lembro mais das pessoas. [...] Nada, aqui não. Nem olhares, eu acho que nem olhares assim, que eu me lembre agora não, nem olhares (KALEO).

Quando perguntados se têm problema em se identificarem como cotistas na universidade, a resposta de cinco alunos foi negativa. Para alguns, inclusive, é motivo de orgulho, pois estão fazendo parte de um momento histórico. Contarão para seus descendentes que fizeram parte dessa conquista e, principalmente, vão estimular amigos e parentes a terem a ambição e verem que é possível entrar numa universidade pública, gratuita e de qualidade.

> Olha, eu não sinto nenhum constrangimento, eu sinto até orgulho sabe?...é um fato histórico, isso é histórico. Eu faço parte da primeira... Quando eu for velho, independente se eu for rico ou pobre, eu vou dizer para o meu neto assim: "Guri, eu fiz parte da primeira turma de cotistas de uma faculdade, de uma universidade, uma universidade federal. E isso é fato de orgulho para mim, e tem que ser fato de orgulho para ti. Eu como referência para ti, dizendo para o meu neto, por exemplo, e que ele tem que estudar, e isso é uma motivação... eu vi parentes meus vendo que eu entrei para a universidade federal, me tendo como espelho e fazendo um curso pré-vestibular, popular também, ou estudando em casa, para entrar numa universidade federal, sabe? (KALEO).

Além do orgulho que o entrevistado sente em fazer parte deste momento histórico, acrescenta que o fato de ser oriundo de escola pública não o impede de ser um ótimo aluno, tendo um desempenho superior a de alunos advindos de escolas particulares:

> E esse negócio de que: Ah, eles vão ter um desempenho pior dentro da universidade, porque eles têm um desempenho menor, porque eles vieram de escola pública e escola pública é mais fraca, isso é um absurdo! Porque tem colegas meus que vieram de colégios, desculpe falar o nome dos colégios, mas do

(cc) BY-NC-ND

> Colégio Anchieta, do Farroupilha, que eu tenho um currículo melhor do que o deles aqui dentro, sabe? Eu tenho mais conceito A do que eles. Eu não sou o melhor aluno da minha turma, não sou o melhor, mas sou muito melhor do que muita gente aqui dentro. Eu sei disso, eu confio em mim (KALEO).

Contrariamente, outros entrevistados se sentem ou se sentiram, em um primeiro momento, constrangidos em se identificarem como cotistas:

> Racial sim, sinceramente eu fico. Porque daí assim: como eu sei que nesta questão de mérito parece que tem uma ideia... por ter o ingresso assim... seria... ah a pessoa tem menos... sei lá... menos... não posso falar mais burra, mas menos conhecimento. Daí assumindo que eu sou cotista racial parece que... sei lá... ah, ela é mais burra, alguma coisa assim. Essa é a impressão que me passa se eu falar (POLIANA).

Talita diz não ter problema em se identificar, porém sente a diferença de classe, trazendo dimensões mais amplas da questão:

> Não, porque na verdade tem isso assim... até surgirem as cotas não tinham negros na Psicologia, então é uma coisa meio óbvia, mas nunca me perguntaram, nunca foi preciso... todo mundo é igual. Só que eu acho que às vezes até por se partir deste princípio, tu acaba ignorando algumas diferenças que importam, sabe? Por exemplo: esta divisão de lados não tem só a ver com cotas, tem a ver com uma diferença social também. Até que ponto ele se propõe a viver de igual para igual com pessoas de outro nível, e a gente também? Porque eu mesma tive muita dificuldade em... bom... tá ali com pessoas de outro nível social e que... bom, faziam um milhão de coisas que eu não fazia e que ganharam carro porque passaram no vestibular. Bom, eu não ganhei nada, então eu tinha 16 anos, eu era bem imatura, aquilo me revoltava muitas vezes, sabe? E eu acho que tem muito disso, dessas diferenças que existem e estão ali, interferem nas relações, mas que muitas vezes são ignoradas também (TALITA).

Os entrevistados não referem explicitamente que a discriminação e o racismo ocorrem na universidade. Porém, percebe-se que ela ocorre, mesmo quando dizem não sentir a discriminação diretamente, pois há menção à ocorrência da discriminação e do preconceito racial, seja claramente identificado ou de forma velada. Foram relatadas ocorrências explícitas destes momentos na universidade, por fatos ocorridos diretamente com os entrevistados ou por fatos ocorridos com alunos de outros cursos e também com cotistas que ingressaram por outra modalidade, como os indígenas. Assim como um relato de discriminação ocorrida fora desta, mas que aconteceu durante o percurso escolar do entrevistado.

Outros entrevistados orgulham-se por estarem fazendo parte deste momento histórico de políticas públicas implementadas no Brasil e que servirão de exemplo para familiares que ainda não tentaram ingressar na universidade pública, bem como para futuras gerações. Isso vem afirmar o que nos diz Gomes (2003), que a política de ações afirmativas é a oportunidade de transformar o comportamento e a mentalidade do povo, de tal forma que as próximas gerações de grupos minoritários tenham condições de almejar um futuro melhor, com incentivo para o aprimoramento e crescimento individual.

COTAS ENQUANTO AÇÃO AFIRMATIVA

Dos dez alunos entrevistados, três dizem desconhecer o verdadeiro objetivo da política de cotas, referindo-se a ela de maneira vaga. Os demais, apesar de afirmarem conhecer a política, as manifestações sugerem que o entendimento é reduzido, pouco substanciado. A informação mais presente para os entrevistados se refere aos percentuais destinados. Secundariamente, algo sobre o objetivo de tal política:

> Sim, é uma política, a princípio, para dar oportunidades e tentar equiparar uma diferença de

(cc) BY-NC-ND

> classes e racial históricas. Então, a princípio, seria para reduzir uma desigualdade histórica e depois seria, ou será, revisto o projeto para ver se é necessário continuar, se de alguma forma foi equiparado esta desigualdade histórica (AMIR).

O principal motivo apontado que os levou a ingressarem pela política de cotas foi a facilidade para o ingresso, porque o vestibular é classificado como muito difícil:

> [...] ia facilitar bastante, o vestibular da UFRGS é muito difícil. E quando eu estava no terceiro ano, era uma correria, porque estudava de manhã, trabalhava a tarde, para pagar o cursinho que eu fazia de noite... mas sem cotas eu não teria entrado (JOYCE).

Os entrevistados indicam como motivo para ingressarem como cotistas o fato de terem desta forma uma chance a mais, uma oportunidade melhor; também justificam por se tratar de um direito legal e também porque acreditam que a política é necessária para que os negros possam alcançar um patamar melhor na sociedade:

> [...] eu estava dentro do direito, e pelas cotas raciais eu sou... apesar de ter o meu pai branco e a minha mãe negra, eu já fui chamada de negrinha na rua, várias vezes, então eu me considero negra (JOSEPHINE).

> Primeiro que é um direito legal... não que isso vá me fazer entrar, até porque eu vou ter que fazer uma prova e estudar assim como qualquer outra pessoa, e se eu não obtiver média, eu não vou entrar (RAUL).

Observou-se nessa categoria que, aos entrevistados cotistas autodeclarados negros que utilizaram o sistema de cotas para terem acesso à universidade pública, ainda falta conhecimento político do que essa iniciativa das universidades públicas representa de fato para essa camada da sociedade. Os entrevistados estão tendo acesso à universidade via cotas, porém com pouco conhecimento dessa política e do que ela de fato deve promover.

Também é possível observar a dificuldade vivida quando eles se referem à necessidade de trabalhar em horário em que não haja aulas, no ensino médio e no cursinho pré-vestibular, para terem acesso à meia bolsa que era disponibilizada pelo último. As entrevistas ainda possibilitam refletir sobre o fato de o vestibular não ter alcance para avaliar outras qualidades e potencialidades dos candidatos, pois os alunos cotistas demonstram, após o ingresso, que estas são estimuladas e trazem respostas positivas quanto ao aproveitamento desses alunos.

O ACOLHIMENTO NA UNIVERSIDADE

Dentre os entrevistados, quatro relataram que inicialmente tiveram um pouco de dificuldade em adaptar-se ao ritmo de estudo e também em acompanhar os conteúdos, principalmente os básicos. Referiram também sentirem-se receosos quanto ao acolhimento por parte dos colegas:

> Meu ingresso... eu entrei meio receoso, questão de como eu vou ser recebido por ter entrado por cotas? Como eu vou ser recebido pelos meus colegas? Olha, tenho a dizer que sou muito bem recebido, fui muito bem recebido, nunca ouvi comentário de que... de colegas meus de que: Ah, tu é cotista. Nunca houve essa diferenciação, que eu ouvi dizer de doutores na TV que: Ah, mais isso aí vai haver essa diferenciação, então porque que tem cota, eles vão acabar sofrendo preconceito lá dentro (KALEO).

> Então eu imaginava que ia ser uma coisa horrível assim, que eu ia ser tão discriminada aqui quanto naquele ônibus assim. Até porque cota racial tu carrega na cara né? Tu não tem muito como esconder (TALITA).

Os cotistas mencionaram a exigência que imaginaram antecipadamente que os professores teriam, exatamente por serem cotistas e oriundos

(cc) BY-NC-ND

de escolas públicas:

> No início eu fiquei com um pouco de medo, né? Porque eu cheguei... e agora? Eu entrei por cotas e não vou saber, e os professores vão cobrar coisas e agora o que eu faço? Mas depois que eu fui acompanhando, pegando o ritmo da universidade, no primeiro semestre assim, não tive nenhum problema... meu desempenho é bom, não tenho maiores problemas e consigo acompanhar os conteúdos...(RAUL).

Manifestaram ainda que se sentiram incapazes de continuar, por terem tido reprovações no primeiro ou no segundo semestre; contudo, declaram ter sido tranquilo o momento de acolhida, quando interrogados diretamente sobre essa questão:

> Eu me senti feliz, porque eu nunca participei de uma coisa tão grande, sabe?... eu me senti bem entrando na faculdade porque era uma oportunidade de eu ir além da onde a minha mãe foi, de onde eu estava, sabe? E consegui algo melhor para a minha vida... no geral eu me senti muito bem. Me senti realizada porque é um esforço meu, além das cotas, se eu não tivesse estudado eu não teria passado, independente de cotas. E eu me senti muito feliz, porque é uma coisa que eu consegui (JÚLIA).

Contudo, ao falarem mais sobre este momento, indicam certa insegurança sobre sua efetiva inclusão:

> [...] com respeito aos colegas. Eu até agora não sofri nenhuma discriminação, mas eu sei que existe, sei, eu não sofri, mas eu sei (POLIANA).

> Eu nunca fui maltratada assim, por professor, funcionário, colega, nem ninguém, mas existe um consenso assim de que... bom, é um lugar inferior e de que tu entrou por um lugar inferior. Isso na visão da maioria dos meus colegas e mesmo de alguns professores. Então, como a gente foi a primeira turma, eu sentia muito isso nos professores, do tipo: "Bom, então me mostra a que tu veio", sabe? E enfim, eu acho que tem um pouco disso. Mas, eu nunca fui maltratada, teve sempre um cuidado muito grande (TALITA).

Ao serem questionados se vivenciaram alguma forma de discriminação, não houve referência direta, mas há menções que sugerem a ocorrência de discriminação velada:

> Vários! Colegas, funcionários, professores da educação física, que é onde eu trabalho, e também colegas da filosofia. E também algumas pessoas vendo, abordando aspectos negativos, outras, aspectos positivos na implantação das cotas e sabendo que eu entrei pelas cotas. Não foram poucas vezes, aliás (AMIR).

> Por colegas sim. Por conversas de rodas, com amigos. "Como é que tu entrastes aqui? Foi pela universal? Foi por qual modalidade de cota, se por escola pública ou se era pela cota racial. Não, eu dizia, entrei pelos dois". Algumas pessoas ficavam... faziam alguns comentários meio que... chatos, sabe? Mas eu sempre dava um corte. De qualquer forma eu entrei, estudei, estou aqui e vou para frente, não me interessa. Só que é difícil falar isso, né? (RAUL).

Nessa categoria, pode-se verificar que os alunos cotistas manifestaram ter vivenciado um bom acolhimento na universidade. Apesar de pesquisadores como Fry e Maggie (2004) e Schwartzman (2008), que se manifestam contrários às cotas raciais nas universidades por acreditarem que essa modalidade de ingresso causaria a segregação entre negros e brancos, pode-se constatar que nenhum dos entrevistados sentiu abertamente que a comunidade acadêmica esteja fazendo essa separação entre cotistas e não cotistas. Porém, como é característica da sociedade brasileira, alguns dos entrevistados relatam que há certo desconforto que gera insegurança na efetividade da sua inclusão. E isso transparece quando dizem "até agora não sofri nenhuma discriminação, mas eu sei que existe" ou "é um lugar inferior" e de que "tu entrou por um lugar inferior", ou quando o en-

(cc) BY-NC-ND

trevistado diz "até agora", o que denota que está esperando que a qualquer momento possa sofrer algum tipo de discriminação. Ferreira (2002) refere que os afrodescendentes têm até hoje uma forte tendência a incorporar a visão dominante do mundo branco, que é reconhecido como superior; ou porque percebe a discriminação velada, o racismo assimilacionista existente no povo brasileiro.

Porém, uma possibilidade de que esse sentimento se desfaça é quando percebem o seu aproveitamento, passado o primeiro momento de receio e insegurança, e após se apropriar da dinâmica da universidade, o que é expressivo na frase usada pela entrevistada Josephine: "Eu acho até que a gente não tem tanta diferença dos outros alunos, é normal"...

A EFETIVIDADE DO PROCESSO INCLUSIVO

Estão presentes questões que permitem perceber se o aluno cotista se sente incluído na universidade a partir de seu envolvimento em atividades acadêmicas no ensino, pesquisa ou extensão. Considerações a respeito da função inclusiva, por meio das cotas, para o acesso à educação superior e a avaliação feita por esses alunos da política de cotas também são atinentes a esta categoria.

Quanto à participação em atividades acadêmicas, os alunos têm participado principalmente em atividades de extensão, secundariamente em atividades de pesquisa e somente um aluno em monitoria no ensino. Na pesquisa, duas alunas estão envolvidas e três alunos ainda não participaram de atividades extra-acadêmicas, mas pretendem futuramente participar como bolsistas de iniciação científica. No momento, esses alunos têm algum tipo de bolsa[3], disponibilizada pela UFRGS a alunos da graduação regularmente matriculados, o que lhes ocupa tempo considerável, 20 horas semanais, além das disciplinas cursadas, impedindo-os de participar de projetos e atividades nas áreas acadêmicas (ensino, pesquisa e extensão). Porém, eles manifestam conhecimento de que na universidade haveria oportunidades de atuarem numa das três áreas, em projetos ou atividades diretamente relacionadas ao seu curso, onde também há a possibilidade de remuneração.

As considerações dos alunos cotistas quanto ao fato de o ingresso por cotas estar cumprindo a sua função inclusiva de acesso à educação superior são positivas. Somente uma aluna faz uma análise divergente, pois acredita que esse processo não cumpre totalmente a função de incluir, uma vez que integrar a negritude no espaço acadêmico deveria fazer parte dessa inclusão:

> Porque o que a gente tem é assim... a gente coloca negros dentro da universidade mas a gente não inclui eles realmente... como é que eu posso dizer... a gente não traz a realidade dos negros para a universidade, assim... não tem aquela troca. Por enquanto a gente ta recebendo informação, recebendo muita informação, só que a gente não tá... não sei se uma falta nossa... alguma coisa assim... mas a gente não tá colocando o que a gente sabe para as pessoas. Para ter a troca, para as pessoas entenderem melhor o processo de cotas e tudo mais. A cultura do negro e tudo que envolve, não tem essa troca aqui. Até nas Ações Afirmativas[4] foi discutido isso, e tanto para negros como para índios está havendo o processo de branquear o aluno e não de fazer a troca de conhecimento (POLIANA).

Os demais alunos consideram que a política de cotas está conseguindo cumprir a sua função de incluir um número considerável de negros, pois atualmente se vê muito mais negro na universidade do que já se viu anteriormente. Percebem também que isso ocorre não só por serem negros, mas porque realmente não teriam acesso ao ensino público superior se não fosse por cotas. Avaliam que possuem uma condição financeira que não lhes possibilita ter uma educação básica boa, e alguns também não fizeram cursinhos pré-vestibulares; consequentemente, não teriam

(cc) BY-NC-ND

condições de concorrer em igualdade de condições com alunos que cresceram em uma classe social muito diferente da sua, com maiores possibilidades para enfrentar um concurso e ser bem-sucedidos:

> Eu tenho percebido muito os alunos de origem negra na universidade, e pobres, pobres perdão... financeiramente falando, e eu sei que eles entraram por cotas, e eu sei que vários deles não teriam entrado se não fosse essa política. Então tem cumprido com sobras um papel, nem que seja momentâneo, paliativo... não sei até quando vai ficar essa política, mas tem ajudado (AMIR).

Alguns manifestaram também sua opinião quanto ao vestibular considerando-a uma forma injusta de acesso à universidade, em função das questões socioeconômicas e do ensino básico defasado, como visto anteriormente, mas também pela falta de incentivo familiar:

> Porque eu acho que o vestibular é só uma porta assim né? Só um detalhe, não é a coisa mais importante da universidade. Então até sou contra, preferia como é nos Estados Unidos, que tu vai olhar os currículos, analisar se vale a pena ou não ajudar. Porque vestibular eu acho meio injusto, porque quem tem mais dinheiro, quem teve acesso a um ensino muito superior, colégios privados, então tem mais chance de passar do que pessoas que não conseguiram, que estudaram em colégio público, que não tiveram, muitas vezes, incentivo da família. Porque é mais fácil pra quem tem um pai e uma mãe médicos, prestar vestibular para Medicina, do que para quem tem um pai e uma mãe faxineiros, por exemplo. Então tem toda esta estrutura familiar, dos vizinhos, dos amigos (JOYCE).

Outro fato apontado para conceber o vestibular como uma forma injusta de acesso é que os alunos cotistas estão conseguindo comprovar que o ingresso nada tem a ver com o comprometimento dos alunos pós-ingresso, segundo os sujeitos da pesquisa. Os dados apontam que os cotistas têm conseguido ter um aproveitamento muito bom em relação aos não cotistas, quando não de superação, em alguns cursos.

> No [curso pré-vestibular da cidade de Porto Alegre], que foi divulgado o desempenho dos cotistas e das pessoas do acesso universal, é praticamente o mesmo. Então aí já quebra toda e qualquer premissa de que o cotista não tem condições para estar na universidade, e que era um argumento que eu ouvi muito na cadeira de História da Educação. Não é o que eu cotista aqui estou vivendo, e o que as pessoas que estão aqui do meu lado estão vivendo... (RAUL)

É presente a importância e a valorização da oportunidade de integrar-se ao ensino superior, bem como a inserção social:

> [...] a maioria dos alunos negros, eles dão muito valor aqui para a universidade. Isto todo mundo já comentou, mesmo quem não é cotista: – Como os cotistas dão valor para a universidade, por estar estudando na UFRGS, por estar tendo esta oportunidade. Às vezes a gente tem colegas que abandonam as cadeiras, não vão com frequência nas aulas, se passar com C tá muito bom, e os cotistas... eles dão o maior valor assim para... tem gente que "Ah, [nome do curso que frequenta], eu tô fazendo porque quero fazer um concurso assim..." E os cotistas não, eles dão um maior valor mesmo por estar aqui, estudam.... por exemplo: dois colegas nossos em Cinesio... era ele (cotista) que dava aula pra todo mundo, num grupo de estudo. Sempre todo mundo procurava ele para tirar as dúvidas, porque ele era superestudioso... Eu acho que se tu entrar aqui, com esta oportunidade que eles nos deram e tu agarras esta oportunidade, tu tens condições de vencer na vida (JOSEPHINE).

Muitas vezes os alunos precisam despender esforços maiores para acompanhar as disciplinas, porque sua escolarização nem sempre teve a qualidade esperada em sua formação. Além desse déficit em sua base de conhecimentos escolares, também ocorre, desde muito cedo, a necessidade de dedicar-se ao trabalho formal, como forma de

(cc) BY-NC-ND

ajudar no sustento da família:

> [...] os meus colegas que... sei lá, estudavam de manhã e trabalhavam do meio dia às oito da noite e aí tinham sei lá mais o que pra fazer, mesmo que quisessem não teriam como entrar na faculdade. Acho que as cotas pega bem este público. [...] Mas tem esse outro público também, que quer muito, mas não tem como estudar, como lá o colega da escola pública, porque trabalha horrores, porque dali a pouco tem que ajudar a sustentar o irmão menor, tem que passar o dia todo correndo atrás dos irmãos, então não tem como (TALITA).

Os entrevistados também mencionam o aspecto jurídico do processo de inclusão, dos seus direitos enquanto cidadãos, quando dizem que todos têm direito a uma educação de qualidade e gratuita, e que isso de certa forma está sendo contemplado pela política de cotas:

> [...] afinal a universidade é uma universidade federal, as pessoas pagam seus impostos. Todos pagam seus impostos, e parte dessa verba é investida aqui, neste ensino. Então, ela tem que ser aberta para todos, nem que tenha que haver este tipo de política que para muitos é injusto (JOYCE).

Um entrevistado declara que a política está sendo muito positiva, e esse é o momento da classe média baixa, negros, brancos e índios, se firmarem e mudarem o futuro para melhor, transformando uma sociedade que está conformada com o contexto social em que vive:

> [...] o pessoal da classe média baixa que vive numa situação desconfortável para a sua família ou... e que vê o que acontece, e que de alguma forma entrando numa universidade, tenta transformar o futuro para algo melhor. É tentar transformar isso para algo melhor, tentar transformar nosso futuro, sabe?... Tentar deixar de ser uma mesmice... eu estou vendo aquele guri ali que mora numa favela e eu sei o futuro dele, ele vai ser aquilo ali... Não! Pensar diferente: ele mora na Cruzeiro, por exemplo, na Vila Cruzeiro... e aí? Vamos apoiá-lo. Ele vai poder entrar num curso de medicina, por exemplo. Por que não? Por que ele não pode estudar?... Esta política proporciona isto, dependendo das pessoas se interessarem e se engajarem nessa... (KALEO).

Ao serem inqueridos em que momento(s) se sentiram verdadeiramente incluídos na universidade pública, os cotistas dizem sentirem-se adaptados e incluídos, expressando em diversos aspectos como isso se constituía. Quando, por exemplo, têm um bom desempenho acadêmico, o que remete à questão do mérito:

> Quando tiro boas notas, nas apresentações de trabalhos. Apresento um bom lá na frente assim, que as pessoas te valorizam... sempre me esforcei para ir bem assim e daí tu vê que as pessoas te chamam pra tu fazer parte do grupo: "Ah, vamos fazer, posso fazer contigo, vamos fazer?". Vêm te procurar até fora da sala de aula. "Ah, tu já tem grupo? Tu não quer fazer comigo?" Tu te sente mais incluída. Mais nesse sentido a gente se sente incluído, sabe? Quando tu mostra boas notas, aí tu vê que as pessoas te chamam, te valorizam. "Ah, ela é negra, mas não é tão burra", alguma coisa assim (JOSEPHINE).

Entendem que só o fato de estarem na universidade já faz com que se sintam incluídos:

> No cotidiano, eu posso dizer que muito assim... A minha bolsa é de manhã, aí na terça e na quinta eu tenho aula e depois eu venho pra cá e vivo nessa função, indo de campus em campus. E é uma coisa que está na minha vida, girando em torno disso, da universidade, dos meus estudos, e fora essas outras atividades acadêmicas que eu tenho participado, que eu estou gostando bastante de participar (TALASSA).

Segundo Carvalho (2005b), não se pode esperar que o ensino público fundamental e o médio melhorem sua qualidade para então os negros terem condições de concorrer igualmente com os demais, pois levaríamos 32 anos para que essa igualdade fosse alcançada. Uma vez que a política

(cc) BY-NC-ND

de cotas vem sendo implementada nas universidades brasileiras, já é possível observar, na fala dos alunos cotistas, que é visível o aumento do número de negros nos cursos de graduação. As deficiências apresentadas pelos alunos cotistas, principalmente quanto ao ensino básico, podem ser amenizadas por meio das ações inclusivas propostas e pelo interesse do aluno, juntamente com a primazia da construção de uma sociedade mais inclusiva.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir dos dados compartilhados, evocados pelas diferentes fontes pesquisadas, visando analisar a efetividade do sistema de cotas raciais na universidade pública, percebe-se que os cotistas possuem trajetórias semelhantes no enfrentamento de problemas advindos da formação escolar insuficiente, impactando no ingresso na universidade como uma superação de suas condições sociais e pessoais. Pode-se refletir o quanto esses problemas são característicos de minorias que viveram em posição social subalterna por um período muito longo de tempo. Nesse sentido, o processo de inclusão no ensino superior público pode representar uma mudança nas condições sócio-históricas a partir do sentimento de pertencimento que os cotistas possam passar a vivenciar.

Por meio deste estudo, pode-se constatar que a política de cotas é uma política inclusiva para alunos autodeclarados negros nos seguintes aspectos: na possibilidade de acompanhar e até superar os demais colegas, o que contrapõe o discurso de teóricos que se opõem à ação afirmativa de que os alunos autodeclarados negros não conseguiriam dar continuidade aos estudos em uma universidade em função de o ensino fundamental e o médio serem defasados; na quase inexistência de manifestações discriminatórias em relação aos alunos cotistas autodeclarados negros no meio acadêmico, o que também contrapõe o discurso de que essa política seria mais uma forma de segregação na universidade; na participação e atuação dos cotistas na pesquisa, no ensino e na extensão; na inserção de alguns no mercado de trabalho a partir da formação iniciada na universidade, que lhes dá uma perspectiva de melhor colocação no mercado de trabalho após formação; no crescimento pessoal e social a partir da possibilidade de vivenciar o ensino superior, dessa forma estimulando familiares, amigos e futuras gerações para essa conquista.

As questões que ainda apontam para uma condição pouco inclusiva são a restrita visibilidade para o processo na universidade, seja no reconhecimento como também no dificultado acesso aos cotistas, na discussão extremamente setorial sobre essa inclusão que não chega a pensar os efeitos na instituição de ensino a partir de uma óptica mais ampla. Com a justificativa de não repetir a segregação e a discriminação historicamente impostas aos negros, a não identificação e consequente reserva em explicitar tal processo acaba, por vezes, silenciando diante de uma situação que ainda não alcança real reconfiguração dos laços de pertencimento social. O índice reduzido de docentes negros nas universidades também revela outra faceta desse contexto, que se presentifica igualmente na participação restrita dos cotistas nos eventos promovidos pela instituição, bem como no seu estranhamento inicial por estarem fazendo parte de algo que lhes era impensável anteriormente, a formação universitária.

Enquanto processo em construção e avaliação, entende-se que historicamente tais condições possam vir a ser superadas, mas atualmente refletem os traços que marcam a sociedade, a cultura e os valores do contexto acadêmico. Como limitações desta pesquisa podem-se apontar a amostra não probabilística, o corte transversal da investigação e as dificuldades encontradas para obter

(cc) BY-NC-ND

dados atinentes aos alunos cotistas na instituição em estudo. Nesse sentido, futuras investigações acerca da efetividade e mesmo da continuidade da ação afirmativa de cotas no ensino superior brasileiro poderão desenvolver estudos longitudinais, comparativos, ou mesmo estabelecer avaliações a partir de outros resultados disponíveis, como desdobramentos de um processo histórico-social em curso.

NOTAS

[1] O termo 'ação afirmativa' refere-se a um conjunto de políticas públicas para proteger grupos que, em uma determinada sociedade, são ou tenham sido discriminados. A ação afirmativa visa remover barreiras, formais e informais, que impeçam o acesso de certos grupos ao mercado de trabalho, universidades e posições de poder. Nessa perspectiva, a sub-representação de minorias em instituições e posições de maior prestígio na sociedade é considerada um reflexo de discriminação. Portanto, visa-se, por um período provisório, a criação de incentivos que busquem certo equilíbrio da representatividade dos diversos grupos que fazem parte de determinada sociedade, nesses espaços (OLIVEN, 2009, p. 67).

[2] Autodeclarados negros são alunos negros oriundos de escolas públicas os quais se inscrevem para o vestibular na modalidade de cotas para negros e que, se aprovados, no momento da matrícula, devem assinar uma autodeclaração de que são negros, na presença de membros da Comissão de Graduação.

[3] Bolsa Permanência - Oportuniza ao estudante desenvolver atividades na UFRGS, como forma de garantir o custeio da vida acadêmica. Tem como pressuposto proporcionar experiência profissional, nos níveis técnico e administrativo, complementando a formação acadêmica e recebendo auxílio financeiro O critério de concessão da bolsa é o benefício adquirido por meio da análise da situação socioeconômica e de desempenho escolar do aluno.
Bolsa REUNI – O objetivo é garantir aos alunos carentes a permanência qualificada na universidade, por meio da assistência estudantil. Têm acesso à Bolsa REUNI somente alunos da graduação e com benefício da Bolsa Permanência.
Bolsa Treinamento – O objetivo é oportunizar o desenvolvimento de atividades de apoio administrativo, pedagógico e na área de informática, no âmbito das Unidades e Administração Central da UFRGS. Para pleitear esta bolsa não é necessário estar incluído no Programa de Benefícios SAE (UFRGS, SAE, 2010).

[4] I Seminário de Ações Afirmativas da UFRGS, realizado em agosto de 2010.

REFERÊNCIAS

CARVALHO, José Jorge de. *Inclusão étnica e racial no Brasil*: a questão das cotas no ensino superior. São Paulo: Attar, 2005a.

_____. Inclusão étnica e racial no Ensino Superior: um desafio para as universidades brasileiras. In: NUNES, Margarete Fagundes (Org.). *Diversidade e políticas afirmativas*: diálogos e intercursos. Novo Hamburgo: FEEVALE, 2005b.

EDUCAFRO. *Atingimos a 150ª a adotar cotas!* 2010. Disponível em: <http://www.educafro.org.br/noticia.php?id=1250&cat=5&sub=22>. Acesso em 22 fev. 2011.

FERREIRA, Ricardo Franklin. O brasileiro, o racismo silencioso e a emancipação do afrodescendente. *Cadernos de Pesquisa SciELO. Psicologia & Sociedade*, Belo Horizonte, v. 14, n. 1, p. 1-13, 2002. Doi: 10.1590/S0102-71822002000100005. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/%0D/psoc/v14n1/v14n1a05.pdf>. Acesso em 14 ago. 2010.

FRY, Peter; MAGGIE, Yvonne. A reserva de vagas para negros nas universidades brasileiras. *Cadernos de Pesquisa SciELO. Estudos Avançados*, São Paulo, v. 18, n. 50, 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142004000100008&lng=pt&nrm=iso2004>. Acesso em 17 abr. 2010.

GOMES, Joaquim Barbosa. *Ação afirmativa e princípio constitucional da igualdade*. Rio de Janeiro: Saraiva, 2001.

_____. O debate constitucional sobre as ações afirmativas. In: SANTOS, Renato Emerson dos; LOBATO, Fátima (Orgs.). *Ações afirmativas*: políticas públicas contra as desigualdades raciais. Rio de Janeiro: DP&A, 2003.

HEINEN, Juliano. As ações afirmativas como instrumento promotor da educação. *Revista Inclusão Social,* Brasília, v. 3, n. 1, p. 24-34, 2008.

INSTITUTO Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). *Síntese de indicadores sociais*: uma análise das condições de vida da população brasileira 2010. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. 317 p. (Estudos e pesquisas. Informação demográfica e socioeconômica, 27) Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaodevida/indicadoresminimos/sinteseindicsociais2010/SIS_2010.pdf>. Acesso em 21 nov. 2011.

MOEHLECKE, Sabrina. Ação afirmativa no ensino superior: entre a excelência e a justiça social. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 25, p.757-776, Especial, out. 2004.

MORCHE, Bruno; NEVES, Clarissa E. B. A questão racial no acesso ao ensino superior: políticas afirmativas e equidade. Florianópolis: Seminário Fazendo Gênero, 2010.

OLIVEN, Arabela Campos. Ações Afirmativas na Universidade Federal do Rio Grande do Sul e o seu significado simbólico.

(cc) BY-NC-ND

Revista Educação, Santa Maria, n. 1, v. 34, p. 65-76, 2009. Disponível em: <http://cascavel.ufsm.br/revistas/ojs-2.2.2/index.php/reveducacao/article/view/1589>. Acesso em: 24 ago. 2009.

PIRES, Lúcia. Como foram os cotistas no ano de estreia na UFRGS? *Zero Hora*, Porto Alegre, p. 22-23, 4 jan. 2009. Caderno Geral.

SANTOS, Edson. *Ministro defende cotas sociais nas universidades*. Brasília: Secretaria Especial de Políticas para a Promoção da Igualdade Racial, 2008. Disponível em: <www.planalto.gov.br/seppir/>. Acesso em 14 jul. 2009.

SCHWARTZMAN, Simon. A questão da inclusão social na universidade brasileira. In: PEIXOTO, Maria do Carmo de Lacera; ARANHA, Antônia Vitória (Orgs.). *Universidade pública e inclusão social*: experiência e imaginação. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

TRIVIÑOS, Augusto N. S. *Introdução à pesquisa em ciências sociais*: a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas,1999.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL (UFRGS). Conselho Universitário. *Processo de implantação e implementação das ações afirmativas de cotas na UFRGS, nº 23078.013633/07-10*. Porto Alegre, 2007.

_____. COPERSE: Comissão Permanente de Seleção, 2010. Disponível em: <http://www.ufrgs.br/coperse>. Acesso em 24 abr. 2010.

VIEIRA, Andréa Lopes da Costa. Políticas de educação, educação como política: observações sobre a ação afirmativa como estratégia política. In: SILVA, Petronilha Beatriz Gonçalves; SILVÉRIO, Valter Roberto (Orgs.). *Educação e ações afirmativas*: entre a injustiça simbólica e a injustiça econômica. Brasília: INEP/MEC, 2003. 270 p.

(cc) BY-NC-ND

ACESSO A MEDICAMENTOS: ANÁLISE DAS ESTRATÉGIAS DO ESTADO PARA O DESENVOLVIMENTO DO PROGRAMA FARMÁCIA POPULAR.

MEANS OF ACCESS TO MEDICINE: ANALYSING STATE STRATEGIES TO IMPROVE THE POPULAR PHARMACY PROGRAM

RESUMO

O artigo analisa o Programa Farmácia Popular para entender se o sistema implantado pelo governo federal atende à demanda da população e contribui para a melhora da saúde pública. Analisa-se a eficácia do Programa Farmácia Popular, que possui uma ação em rede através de parceria público-privada, e a contribuição deste Programa para a resolução de problemas de acesso a medicamentos prescritos no sistema de saúde. O principal objetivo desta análise é avaliar o desempenho do atual modelo do Programa Farmácia Popular, considerando a participação dos seus agentes frente à organização em rede. O artigo inclui uma revisão conceitual do modelo de assistência farmacêutica e uma revisão bibliográfica da sociedade em rede. Os dados analisados foram obtidos por meio de levantamento realizado junto a farmácias e drogarias credenciadas pelo Programa Farmácia Popular e em análise do banco de dados de uma empresa gestora de assistência farmacêutica.

PALAVRAS-CHAVE Programa Farmácia Popular, políticas públicas, saúde pública, assistência farmacêutica e organização em rede.

Marcos Inocencio minocencio@epharma.com.br

Administrador, Mestre em Administração de Empresas pela PUC-SP

Bruna De Vivo bvivo@epharma.com.br

Farmacêutica, Especialista em Economia e Gestão da Saúde pela PUC-SP

Artigo submetido no dia 05.04.2011 e aprovado em 05.09.2011

ABSTRACT *This paper aims to examine the Popular Pharmacy Program to understand if the system implemented by the federal government meets the population's demand, contributing to improve public health. Defining the problem the article discusses the effectiveness of the Popular Pharmacy Program, a network which operates through a public-private partnership scheme, and the contribution of this Program to solve the problems related to the lack of access to medicines recommended by the Public Health System. The article's main goal is to evaluate the Popular Pharmacy Program performance, taking into account the model chosen, which is based on a network organization. The paper includes a conceptual review of the pharmaceutical assistance model and a literature review about the network society. The survey data analyzed were obtained from private retail pharmacies accredited for the Program and from a management company from the pharmaceutical sector.*

KEYWORDS *Popular Pharmacy Program, public policies, public health, pharmaceutical assistance e net organization.*

Esta obra está submetida a uma licença Creative Commons

1. INTRODUÇÃO

Em razão de pressões de custo, qualidade e acesso, o sistema de saúde atualmente é caracterizado por uma crise mundial. Os consumidores estão exigindo serviços de saúde em maior quantidade e de melhor qualidade. No entanto, em quase todos os países do mundo, a demanda por serviços de saúde cresce bem mais rapidamente do que a disposição e a capacidade de pagar por esses serviços.

Entre os fatores que levaram o sistema de saúde à situação em que se encontra, estão as pressões financeiras, a demanda por serviços da população que envelhece, as mudanças demográficas, o consumismo, as novas e caras tecnologias de tratamentos e a maior incidência de doenças crônicas e infecciosas. Atualmente, as doenças crônicas são responsáveis por 60% das 58 milhões de mortes no mundo a cada ano (ONU, 2005). Trata-se de uma fatia que chega a 75% dos recursos destinados a saúde. (CDCP, 2003).

Na comparação internacional, o gasto total do Brasil com saúde foi de 7,5% do PIB, que está abaixo dos 9,7% do PIB na média mundial (Figura 1). Mas o que de fato chama a atenção é a baixa participação pública no gasto total. Dos 48% do total do gasto público no financiamento da saúde, 3,6% equivale ao PIB, o que não é compatível com um sistema de saúde que pretende ser universal e de atendimento integral. Nessas condições, o gasto privado é obrigado a complementar os 52% restantes do gasto total, ou seja, 3,9% do PIB, com recursos próprios. Dada a desigual distribuição da renda e a regressividade da carga tributária, a menor participação do governo penaliza fortemente as classes menos favorecidas. (INTERFARMA, 2010)

De forma consistente com os demais problemas de saúde no Brasil, há milhões de pessoas sem acesso aos medicamentos. O acesso aos medicamentos é um componente essencial de inclusão social e de busca da equidade e fortalecimento do sistema de saúde. Salienta-se, ainda, que o acesso aos medicamentos não pode estar desvinculado da existência de uma rede de serviços de saúde.

O gasto público com medicamentos no Brasil representa apenas 0,33% do Produto Interno Bruto, enquanto o valor médio do gasto público em países da OCDE é de 0,92% do PIB. Por conta dessa baixa participação, mais de 45% dos gastos com assistência à saúde do grupo das famí-

Figura 1 – **Gastos totais com saúde dos países em termos de porcentagem do PIB**



Fonte: OMS 2009

lias 40% mais pobres é gasto com medicamentos (OECD, 2009).

O medicamento é um dos componentes fundamentais, entre outros, pelo seu poder preventivo e terapêutico. Promover o acesso da população a medicamentos é uma das formas de atender a um preceito constitucional de promoção, proteção e recuperação da saúde.

Em 2008, o gasto federal com aquisição de remédios foi de R$ 5,86 bilhões e a variação para 2009 foi pequena e alcançou R$ 5,89 bilhões. No ano passado, 460 tipos de medicamentos foram ofertados gratuitamente à população pelo Sistema Único de Saúde - SUS. Do total, o Ministério da Saúde centralizou a compra de 89 e repassou aos Estados R$ 2,7 bilhões para a aquisição dos outros remédios. Contudo, dividindo os valores pelo número de habitantes, a despesa caiu, dado o crescimento da população no mesmo período. Ela foi de R$ 30,93 per capita, em 2008, e de R$ 30,70, no ano seguinte, é o que mostram dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (IBGE, 2009).

O fato é que os impactos da falta de uma política eficiente de assistência à saúde e farmacêutica vão além dos custos com consulta médica, tratamentos, internação ou medicamentos. É preciso contabilizar fatores indiretos como dias perdidos de trabalho e até mesmo aposentadoria precoce.

Neste contexto, a questão central deste artigo é analisar o Programa Farmácia Popular para entender se o sistema implantado pelo governo federal atende à demanda da população e contribui para melhor acesso aos medicamentos prescritos assim como a sua composição no sistema de saúde. O objetivo principal desta pesquisa é avaliar o desempenho do atual modelo deste Programa, considerando a pareceria público-privada adotada pelo Estado como um modelo suficiente e competente a atingir os objetivos sociais em questão, que é o bem-estar da população, neste caso, contribuindo através do acesso aos medicamentos prescritos. No cenário descrito, a parceria público-privada tem o objetivo específico de ser analisada e fundamentada considerando a participação dos seus agentes incluídos e organizados em uma sociedade em rede.

2. A SOCIEDADE EM REDE

O reconhecimento de que nenhuma organização pública ou privada contempla em si mesma todos os recursos e competências necessárias a uma oferta compatível com a demanda é um fator que remete as organizações a ações articuladas de complementaridade. De um lado, essa arquitetura é expressa por um banco de oferta de recursos e competências disponibilizados formal e informalmente por instituições, organizações ou pessoas; de outro, por um banco de demandas sociais e dos próprios componentes da rede.
Tomada sob o ponto de vista organizacional, remete ainda a outros fatores que influenciam a formação de redes: a maximização e a "facilitação" dos processos produtivos; a possibilidade de incorporar "oxigenadores" do ambiente que evitam a asfixia e a entropia nas organizações, trazendo "diversidade genética"; possibilidade de inovação pela amplificação da troca de informações.

De acordo com Dabas (1995, p.452), no emergente movimento social, as redes podem abrir caminho para a requerida intervenção social. Assim, relatam que "muitos desses processos podem ser avaliados criticamente e novas formas de relações podem ser propostas a fim de contemplar não a inclusão de uns e de outros, mas a participação ativa de todos os atores envolvidos em uma dada situação, pensados então como rede".

Sob o ponto de vista social, como aponta Saidón (1995, p.205), é possível também analisar a rede social como uma organização comunitária, em que não se deve apenas proteger-se contra os

(cc) BY-NC-ND

riscos do presente, mas sim "criar as condições para enfrentá-los, e a rede é um dos planos de consistência que nos permitem uma construção nesse sentido". E Inojosa (1998, p. 7-8) salienta que "a rede tende a ser constituída como um recurso capaz de suprir interesses e reivindicação de demanda e são parcerias para a realização de um interesse comum com o objetivo primário de formação de uma sociedade solidária".

Na esfera econômica a rede constitui a estratégia na busca de minimizar custos de capital, conseguir competências tecnológicas, compartilhar recursos e informações e estabelecer parcerias agregadoras. Pode-se dizer que a constituição de redes é a única resposta aos desafios enfrentados pelas organizações públicas e privadas em um mercado de intensa competição trazida pela globalização da economia.

O modelo que opta por atuar isoladamente, no lugar de constituir uma forma inter-relacionada, está perdendo espaço, por possuir menores possibilidades de êxito. A complexidade em que o ambiente nos insere, somadas as inerentes exposições às incertezas cada vez maiores, traz a exigência de parcerias consolidadas estrategicamente constituídas. Assim, a formação de parcerias, através de redes, torna-se necessária para alcançar objetivos estratégicos de longo prazo, que de forma isolada, não podem ser alcançadas.

Essas parcerias em rede, que também poderiam ser chamadas de união de competências, capacitam todos os seus integrantes na obtenção de vantagens estratégicas essenciais ao sucesso. Na verdade, as estruturas de rede devem ocorrer quando trabalhar isoladamente já não é suficiente o bastante para solucionar um problema ou questão de política. Assim, uma estrutura de rede se forma quando as organizações percebem que são apenas uma pequena parte do quadro completo. Nesse sentido, por meio de um trabalho de forma ativa e pelo desempenho conjunto e amplo, é possível atingir os objetivos comuns de interesse (KEAST et al., 2004).

Conforme Inojosa (1998, p. 18), rede é parceria voluntária para a realização de um propósito comum. Implica, nesse sentido, a existência de entes autônomos que, movidos por uma ideia abraçada coletivamente, livremente e mantendo sua própria identidade, articulam-se para realizar objetivos comuns. Desse modo, salienta que "as redes se tecem através do compartilhamento de interpretações e sentidos e da realização de ações articuladas pelos parceiros". Um dos objetivos associados deste enfoque é o entendimento de processo e fatores que contribuem para uma eficiência coletiva, considerando mais fácil de ser alcançada do que isoladamente, e que pode promover o aumento da capacidade competitiva das firmas integrantes de uma rede.

Na literatura, é possível encontrar várias definições de rede:

De acordo com Castells (2007, p.566), "redes são estruturas abertas capazes de expandir de forma ilimitada, integrando novos nós desde que consigam comunicar-se dentro da rede, ou seja, desde que compartilhem os mesmos códigos de comunicação".

Para Najmanovich (1995, p. 71):

> A metáfora da rede, especialmente a dos fluxos variáveis com deslocamento dos pontos de encontro e renovação das pautas de conexão, tem se mostrado especialmente apta para pensar e construir novas formas de convivência que permitam forjar novos mundos em que sejamos co-protagonistas, que evoluem conjuntamente graças a permanente integração entre encontro e diferença.

Por sua vez, Souz e Quandt (2008, p. 34) afirmam que "redes sociais são estruturas dinâmicas e complexas formadas por pessoas com valores e/ou objetivos em comum, interligadas de forma horizontal e predominantemente descentralizada".

Agranoff e McGuire (2001) salientam que:

(cc) BY-NC-ND

> O termo redes, tal como empregado na literatura, se refere tipicamente a arranjos multiorganizacionais voltados para a resolução de problemas que não podem ser sanados, ao menos não facilmente, por organizações isoladas. As redes de gestão pública são lideradas ou geridas por representantes governamentais. Posto de forma simples, as redes são um fenômeno emergente que consiste em veículos distintos de gestão e que oferece desafios para as organizações isoladas e seu processo de gestão.

Na visão de O`Toole (1997), as redes exigem certa estabilidade estrutural, mas se estendem além dos vínculos formalmente estabelecidos e das ligações legítimas de políticas públicas. A noção de redes exclui meras hierarquias formais e mercados perfeitos, mas inclui um amplo conjunto de estruturas. O vínculo institucional que sustenta as relações em rede pode incluir cadeias de autoridade, relações de troca e coalizões baseadas em interesses comuns, todas fazendo parte de uma estrutura policêntrica singular.

Segundo Fleury e Ouverney (2007), através de redes de cooperação, todos envolvidos teriam a possibilidade de superar suas dificuldades e potencializar suas vantagens, dispondo-se a colaborar umas com as outras, porque esperam, conjuntamente, realizar ações que levem a desempenhos superiores e sejam inviáveis individualmente. Nesses termos, afirma-se que a definição dos objetivos da rede é um momento de vital importância a todo o processo de sua construção e gestão.

A construção de uma rede envolve a existência de um objetivo maior, que se torne um valor compartilhado para além dos objetivos particulares que permanecem. A capacidade para estabelecer esse objetivo maior, implicando uma linha básica de acordo, relaciona-se ao grau de compatibilidade e congruência de valores entre os membros da rede. Assim, afirmam Fleury e Ouverney (2007) que "o apoio a uma política que favoreça os objetivos de vários atores é uma estratégia da gerência das redes, assim como a ativação seletiva por meio de incentivos para desenvolver arranjos organizacionais (coalizão) e interações entre os membros." (p. 28).

Como apontam Castells (2007) e Touraine (1959), o ponto central na formação de redes para a busca dos objetivos comuns é que as estratégias de formação de redes dotam o sistema de flexibilidade, mas não resolvem o problema da adaptabilidade dos atores sociais. Para conseguir absorver os benefícios da flexibilidade das redes, o próprio ator social deve tornar-se uma rede e dinamizar cada elemento de sua estrutura interna.

Para os autores, transformar a organização em uma rede articulada de centros multifuncionais de processos decisórios passa a ser essencial para se evitar erros de articulação, que neste caso, retrata a falta parcial ou total de adequação entre o que é desejado e o que está disponível. O modelo de produção flexível, em suas formas diferentes, maximiza a resposta dos agentes e as unidades econômicas a um ambiente em rápido crescimento.

Atualmente, a ligação em rede é a forma mais eficiente de organizar o tempo, a energia, os recursos e as decisões de colaboração a favor de qualquer causa. Isso significa que a complexidade de estruturas explicativas não depende apenas do número de fatores e elementos envolvidos, mas também da integridade, diversidade e interatividade das conexões nos processos dinâmicos que compõem as redes. Na análise das redes sociais, a efetividade de um atuante só pode ser quantificada em termos de fluxo de mensagens e conectividade.

Para alguns, mais do que uma nova perspectiva analítica, as redes representam uma mudança na estrutura política da sociedade, ou seja, novas formas de organização social em resposta aos problemas políticos de coordenação ou medida social.

As redes tendem a criar processos decisórios

(cc) BY-NC-ND

caracterizados por maior nível de democratização, uma vez que operam por meio da produção de consenso entre os participantes, sendo a circulação de informação o recurso estratégico nas decisões. Nesse contexto, os elementos essenciais à caracterização de uma estrutura em rede é a existência de ações estrategicamente planejadas, uma missão comum, o compromisso com metas acordadas coletivamente e o intercâmbio constante e duradouro de recursos.

Ademais, a importância estratégica da formação de uma rede ocorre pelo estabelecimento de acordos de cooperação, reciprocidade e alianças, visando a encontrar saídas para intervir na realidade complexa. A rede não é apenas um objetivo em si, mas parte de uma metodologia para a ação, que permita manter, ampliar ou criar alternativas desejáveis.

Na visão de Junqueira (2000), o processo de redes, ao articular os diversos atores sociais, possibilita superar a incapacidade dos responsáveis pela gestão. Não se trata somente da construção de uma realidade de vínculos, mas também de uma maneira de analisar e entender a realidade.

O modelo de gestão em rede, para Fleury e Ouverney (2007), estende o foco analítico para as relações intersetoriais. Todavia, nesse caso, a liderança é colaborativa. Os atores no sistema dependem uns dos outros, porque precisam dos recursos alheios para atingir suas metas e objetivos.

A interdependência significa que todos os atores devem se beneficiar de alguma forma, em virtude de seu interesse comum em uma atividade específica, e que o problema particular só pode ser sanado se os atores envolvidos buscarem suas soluções de forma estratégica e colaborativa (KEAST et al., 2004). Nesse sentido, Fleury e Ouverney (op.cit, p.7) complementam que "apesar da diversidade de contextos institucionais, impõe-se esta nova realidade caracterizada pela dependência mutua, visto que nenhum ator detém o controle dos recursos e do processo total".

A organização em rede fornece aos seus integrantes um instrumento fundamental para a gerência das políticas em contextos democráticos, permitindo a construção de novas formas de coletivização, socialização, organizações solidárias e coordenação. As redes de políticas podem ser tomadas como uma tentativa de criar novas formas de coordenação, capazes de atender às necessidades e características do contexto atual, em que o poder se apresenta como plural e diversificado. Assim, Junqueira (2000) relata que as redes sociais se expressam como um conjunto de pessoas e organizações que se relacionam para responder demandas e necessidades da população de maneira integrada, mas respeitando o saber e a autonomia de cada membro.

Como ponto estratégico, para Castells (2007), é ainda possível destacar que constituem redes produtivas e de gerenciamento as estruturas cujas flexibilidades não precisam incorporar todos os atores, mas que devem ser capaz de acessá-los quando for conveniente e quantas vezes forem necessárias em cada situação específica. Contudo, dentre essas situações específicas, Souza (2005, p.49) salienta que "a capacidade de integrar conhecimento e transformar competências tácitas e explícitas em um corpo de conhecimento organizacional dependeria da habilidade de interagir e compartilhar conhecimento".

O PROGRAMA FARMÁCIA POPULAR

O Governo Federal criou através da Lei 10.858 de 13 de abril de 2004, que foi regulamentada pelo Decreto nº 5.090 de maio de 2004, o Programa Farmácia Popular do Brasil para ampliar o acesso aos medicamentos para as doenças mais comuns entre os cidadãos. O principal intuito deste Programa é prover assistência farmacêutica à população, sendo que o Ministério da Saúde

(cc) BY-NC-ND

através da Política Nacional de Medicamentos definiu a Assistência Farmacêutica como um "grupo de atividades relacionadas com o medicamento, destinadas a apoiar as ações de saúde demandadas por uma comunidade" (BRASIL, 2001). Um dos objetivos do Programa é favorecer as pessoas de baixa renda, viabilizar a realização do tratamento em face ao alto preço dos medicamentos e ainda suportar a população usuária da rede privada de saúde como uma alternativa, já que passaram a ter acesso a medicamentos com preços mais acessíveis. Outro fator importante é que o Programa Farmácia Popular pode contribuir para a diminuição dos gastos gerados pela compra de medicamentos e, também minimizar as despesas do Sistema Único de Saúde com internações que são provocadas pelo abandono do tratamento.

O Programa possui uma rede própria de Farmácias Populares e a parceria com farmácias e drogarias da rede privada, chamada de Aqui tem Farmácia Popular. A análise desenvolvida neste artigo considerou somete o Aqui tem Farmácia Popular, uma vez que somente este modelo trata os seus agentes como atores sociais organizados em rede.

O delineamento desta pesquisa possibilitou colocar o problema em termos de verificação empírica, sendo o delineamento neste contexto, o planejamento da pesquisa em sua dimensão mais ampla, envolvendo a interpretação dos dados. O elemento mais importante para a identificação deste delineamento foi o procedimento adotado para a captação de dados. O procedimento adotado nesta pesquisa foi o estudo de caso.

A partir da revisão bibliográfica da organização em rede, dos dados primários captados nas farmácias credenciadas ao Programa Farmácia Popular e ainda dos dados reais do mercado privado obtidos de uma organização de gestão de assistência farmacêutica que captura dados de vendas nas farmácias privadas em todo o território nacional, buscamos constatar a eficácia da assistência farmacêutica através deste Programa para entender a proposta de sua contribuição ao sistema de saúde através de uma rede integrada com ganhos em todas as dimensões desse ambiente.

A abrangência da pesquisa tomou as informações relativas ao Programa Aqui tem Farmácia Popular, compreendidas entre o período de janeiro à dezembro de 2010, relativo aos movimentos de vendas de 1.536 pontos de venda, ou farmácias, em 26 Estados mais o Distrito Federal, abrangendo as informações de 1.946.834 vendas, que movimentaram R$51.939 mil e 4.570.942 unidades dispensadas.

De modo geral, as informações analisadas mostraram que o início do exercício de 2010 movimentou 575.814 unidades dispensadas em janeiro e, no decorrer do ano, houve uma redução considerável de 45% em unidades vendidas demonstrando em dezembro a dispensação de 315.371 unidades com uma redução de 49,5% quando comparado ao mesmo período de 2009. Das autorizações de vendas solicitadas pelas farmácias ao DATASUS, 17,6% foram recusadas, sendo que daquelas autorizadas, 91,0% foram efetivamente dispensadas, o que monta um resultado de unidades efetivamente dispensadas de 72,6% sobre o total solicitado. O acesso da população ao Programa, que em dezembro de 2010 abrangeu 151.973 beneficiários contados de forma não distinta (32% menor quando comparado aos 224.452 no início do exercício em janeiro/2010 e 37% menor quando comparado a dezembro/2009) atingiu no ano de 2010 1.946.834 beneficiados, sendo que apenas 6,9% não tiveram a sua solicitação atendida pelo Programa. Em média, foram dispensadas 3,4 unidades/beneficiário com um *ticket* médio de R$27,43, constituído por medicamentos com preço médio em R$10,89. O Programa teve como subsídio médio efetivo 71,4% dos custos totais das compras dos beneficiários, subsídio esse aplicado sobre um preço de venda que já considera um desconto médio ofertado pelas farmácias na

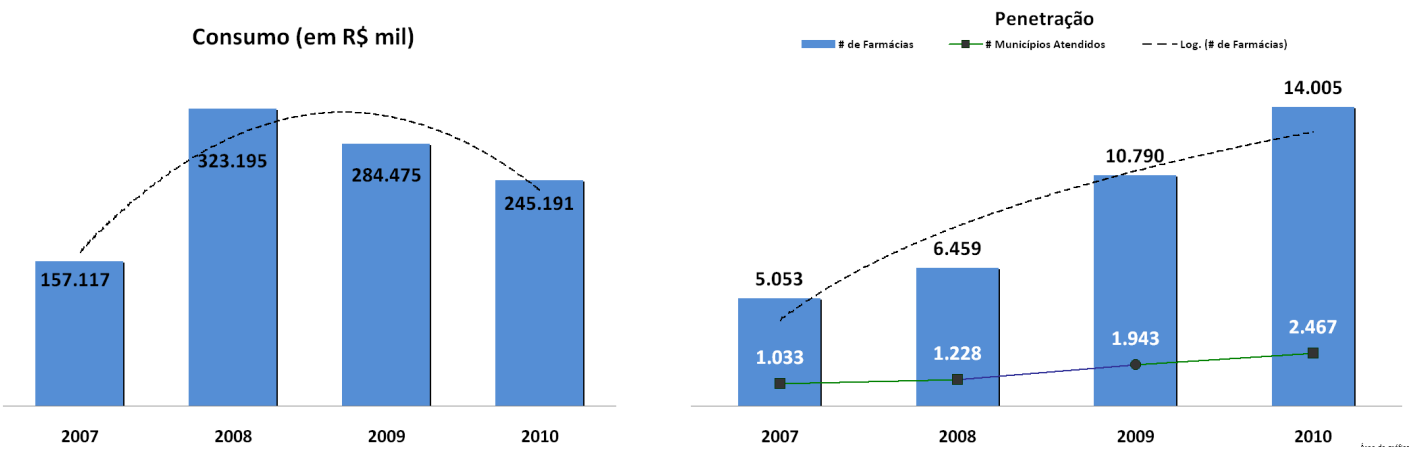
(cc) BY-NC-ND

ordem de 28,9%. O subsídio médio efetivo de 71,4% ficou abaixo do subsídio nominal de 90%, previsto nas regras do Programa devido às dispensações serem feitas, em geral, com preços superiores ao preço de referência estabelecido pelo Ministério da Saúde. Dentro de um contexto geral, de janeiro à dezembro de 2010 manteve - se a queda na utilização do Programa pela população, possivelmente, devido às alterações das regras do Programa, promovidas em 2009 pelo Ministério da Saúde que passou a exigir das farmácias credenciadas um cópia das prescrições apresentadas pelos beneficiários.

Conforme dados do Ministério da Saúde (BRASIL, 2010), o Programa Farmácia Popular abrange todos os estados brasileiros, presente em 2.467 municípios através de 14.005 farmácias e drogarias conveniadas, que movimentaram até dezembro de 2010 o montante total de R$245.191 mil. Quando comparado ao ano de 2009 o cenário em 2010 demonstra leve queda de 13,8% no consumo, entretanto expandiu na abrangência de farmácias conveniadas que do início do programa até dezembro de 2010 evoluiu em 36,1% além do crescimento representativo em número de municípios atendidos que evoluiu mais de 84,1% (Figura 2).

A participação desta pesquisa no Programa

Figura 2 – **Evolução do Programa Aqui tem Farmácia Popular em 2010**



Fonte: Autores

Aqui tem Farmácia Popular é bastante expressiva. A amostra abrangeu 13,3% dos municípios atendidos e 11,0% das farmácias conveniadas. Considerando o consumo do Programa a amostra analisada é ainda mais relevante, chegou a 21,2% do volume total do Programa (Figura 3).

(cc) BY-NC-ND

Figura 3 – **Amostra: Abrangência da pesquisa**

ABRANGÊNCIA DA PESQUISA			
DESCRIÇÃO	PESQUISA	BRASIL	% PARTICIPAÇÃO
# Municípios Atendidos	329	2.467	13,3%
# de Farmácias	1.536	14.005	11,0%
$ Consumo	51.939	245.191	21,2%

Fonte: Autores

3. RESULTADOS DAS ANÁLISES E DISCUSSÕES

3.1 COBERTURA SOBRE AS DOENÇAS CRÔNICAS E A NECESSIDADE DE EXPANSÃO

Um dos fatores relevantes que tem causado impacto no cenário atual da saúde é a mudança demográfica, trazendo ao sistema de saúde a necessidade da reavaliação de recursos e prioridades. A principal mudança nesse contexto é o envelhecimento da população mundial. Em 2005, pessoas com 60 anos ou mais já representavam uma parcela maior da população mundial (10,4%) do que crianças com 4 anos ou menos (9,5%) (COHEN, 2005). Essa alteração demográfica acaba refletindo uma crescente demanda por serviços de saúde e, consequentemente, aumenta os custos associados ao envelhecimento.

Outra mudança demográfica de impacto que afeta o perfil geral da saúde do planeta é o alarmante aumento de pessoas com sobrepeso, trazendo os riscos envolvidos de doenças associadas. Institutos de pesquisa estimam que, atualmente, há mais pessoas acima do peso ideal do que abaixo do peso.

Sobre isso, a OMS afirma que:

> [...] em todo o mundo, estima-se que, em 2005, mais de 1 bilhão de pessoas apresentavam sobrepeso, incluindo 805 milhões de mulheres, e que mais de 300 milhões de pessoas eram obesas. Se a tendência atual continuar, projeta-se que os níveis médios de índice de massa corporal aumentarão em quase todos os países. Ate 2015, estima-se que mais de 1,5 bilhão de pessoas apresentarão sobrepeso (ONU, 2005).

Como consequência dessas alterações demográficas, um dos mais significativos promotores de mudança no sistema de saúde é a crescente incidência e o impacto causado pelas doenças crônicas, que são aquelas permanentes ou que podem exigir longos períodos de supervisão, observação ou cuidados. Seguido pelas doenças complexas, aquelas de apresentam origens multifatoriais. Atualmente, essas respondem por 60% das 58 milhões de mortes no mundo a cada ano, representando um considerável fardo econômico para as sociedades (ONU, 2005). Trata-se de uma fatia que chega a mais de 50% dos recursos destinados a saúde em países desenvolvidos, consumida pelas necessidades de doentes crônicos (Figura 4).

(cc) BY-NC-ND

Figura 4 – **Impactos dos casos de doenças crônicas**



	% OF POPULATION	% OF COST
Complexos	6,74	38,33
Crônicos	36,77	56,61
Assistidos	21,02	4,13
Saudáveis	35,47	0,93

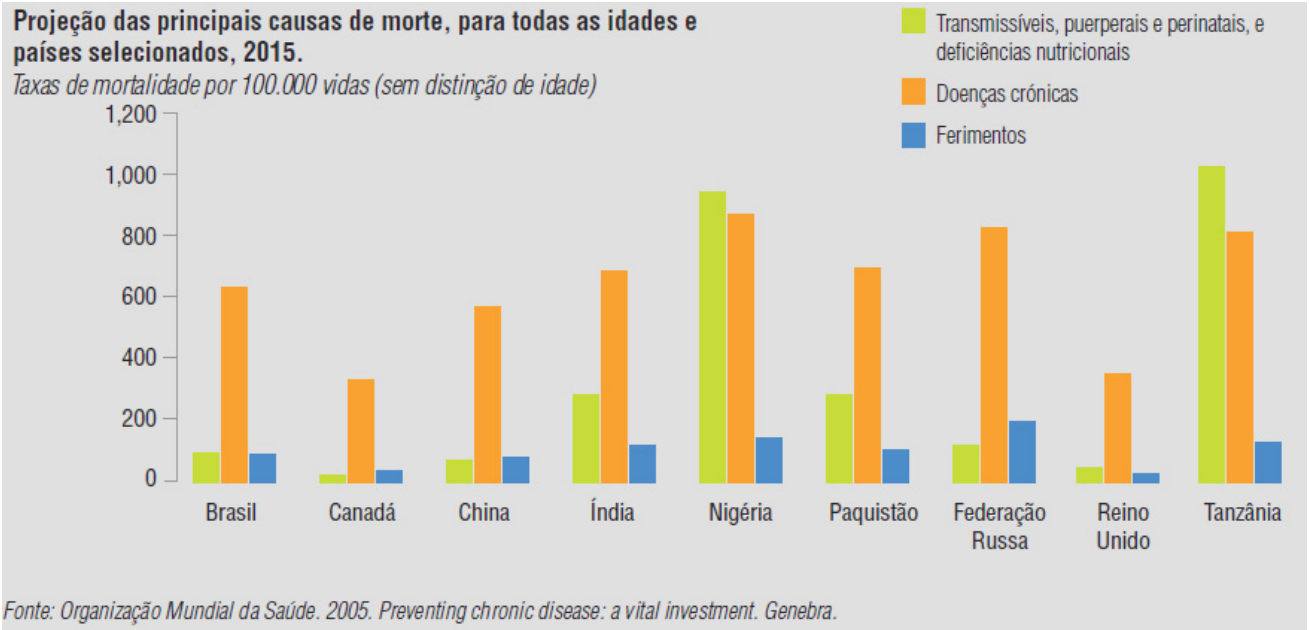
44% DA POPULAÇÃO É COMPOSTA POR PACIENTES **CRÔNICOS** OU DE CASOS **COMPLEXOS**, E REPRESENTAM **95% DO CUSTO** DO PLANO DE SAÚDE

Fonte: PBMI Conference 2010

Além das doenças crônicas serem responsáveis por uma porcentagem crescente do total de mortes em países desenvolvidos, sua incidência em países em desenvolvimento e menos desenvolvidos também está em ascensão. Ademais, as chamadas "doenças de risco" são, na verdade, predominantes entre pessoas de renda baixa e média, entre as quais 80% das mortes se devem as doenças crônicas. Em todos os quadrantes, as populações mais pobres – aquelas mais expostas a riscos e com menos acesso a serviços de saúde – são as mais afetadas (Figura 5). Nos próximos 10 anos, estima-se que a incidência global de doenças crônicas crescerá em 17%, aumentando ainda mais o fardo global da doença (ONU, 2005):

(cc) BY-NC-ND

Figura 5 - **Projeção para 2015 das principais causas de morte**



Fonte: Organização Mundial da Saúde (2005)

Da mesma forma, constatam-se alterações demográficas na população brasileira no que se refere ao envelhecimento da população, trazendo maiores demandas ao sistema de saúde e a necessidade da reavaliação da destinação dos recursos, em especial para o tratamento de doenças crônicas. Em 2004, os idosos já representavam 9,0% da população total e correspondiam a 58,4% da mortalidade do país (OPAS, 2007).

Em menos de 40 anos, o Brasil passou de um perfil de mortalidade típico de uma população jovem para um desenho caracterizado por enfermidades complexas e mais onerosas, próprias das faixas etárias mais avançadas. O fato marcante em relação às doenças crônicas é que crescem de forma muito expressiva com o passar dos anos: entre os de idade de 0 a 14 anos, foram reportados apenas 9,3% de doenças crônicas, mas entre os idosos, esse valor atinge 75,5% (69,3% entre os homens e 80,2% entre as mulheres) (IBGE, 2009).

O Programa Aqui tem Farmácia Popular contempla cobertura somente a três patologias crônicas: Hipertensão, Diabetes e Dislipidemia ou colesterol, deixando fora do contexto o tratamento de algumas doenças crônicas relevantes, como obesidade e doenças respiratórias, por exemplo. A não cobertura de 100% das doenças crônicas é um fator negativo no Programa, haja vista que este, foca contribuir para a diminuição dos gastos gerados pela compra de medicamentos e, também minimizar as despesas do Sistema Único de Saúde com internações que são provocadas pelo abandono do tratamento. Em Outubro de 2010, o programa passou a atender também a medicamentos para tratamento de: Osteoporose, Rinite, Asma, Glaucoma, Doença de Parkinson, Fraldas geriátricas e Oseltamivir para tratamento da Influenza H1N1. É uma expansão importante, mas não considera abranger à totalidade das doenças crônicas, exceto pela inclusão de medicamentos voltados ao tratamento de asma, que é parte importante no tratamento de doenças crônicas respiratórias

(cc) BY-NC-ND

3.2 MEDICAMENTOS GENÉRICOS E SUA IMPORTÂNCIA NO PROGRAMA

O Programa Aqui tem Farmácia Popular demonstra uma forte concentração na dispensação de medicamentos genéricos, que através da Lei 9.787, de 10 de Fevereiro de 1999, a ANVISA os define como medicamentos similares a um produto de referência ou inovador, geralmente produzido após a expiração ou renúncia da proteção patentária, comprovada a sua eficácia, segurança e qualidade. Em 2010 os genéricos corresponderam a 58,3% do total dos medicamentos dispensados, seguido pela participação de 28,8% dos medicamentos de marca similares, que a mesma Lei 9.787 os definem como aqueles que contêm o mesmo princípio ativo e apresentam a mesma concentração, forma farmacêutica, via de administração, posologia e indicação terapêutica, preventiva ou diagnóstica, do medicamento de referência registrado no órgão federal responsável pela vigilância sanitária. Os medicamentos denominados de referência, produtos inovadores registrados no órgão federal responsável pela vigilância sanitária cuja eficácia, segurança e qualidade foram comprovadas cientificamente junto ao órgão federal competente, por ocasião do registro (inciso XXII, artigo 3º, da Lei n. 6.360, de 1976) representaram 12,9% das dispensações, seguidos por 0,02% por não medicamentos. Quando comparado aos números do mercado, vemos uma participação dos medicamentos genéricos bastante expressiva, já que segundo o mercado brasileiro a participação dos medicamentos genéricos é de apenas 21,63% (PROGENERICOS, 2010). Há uma queda acentuada, em valores absolutos, no consumo de medicamentos de referência e genéricos, quando comparados ao início do exercício, que apresentam as seguintes participações: Medicamentos de referência queda de 53%, seguida pelos genéricos que apresentam uma queda expressiva de 63% e em contrapartida visualizamos aumento de 16% no consumo de medicamentos similares. As quedas acentuadas nos medicamentos genéricos e de referencia foram, basicamente, causadas pelo redução do consumo no Programa como um todo, sendo que os medicamentos similares mantiveram a sua participação sustentas na prática de preços baixos promovidas pela indústria farmacêutica no período analisado. Embora os medicamentos genérico possuem, historicamente, o preço em média 40% menor que os medicamentos de referencia, esta condição não foi suficiente para combater os similares, que através dos preços tiveram o seu acesso a população favorecidos. A evolução do consumo em unidades dispensadas no exercício de 2010 pode ser visualizada na Figura 6.

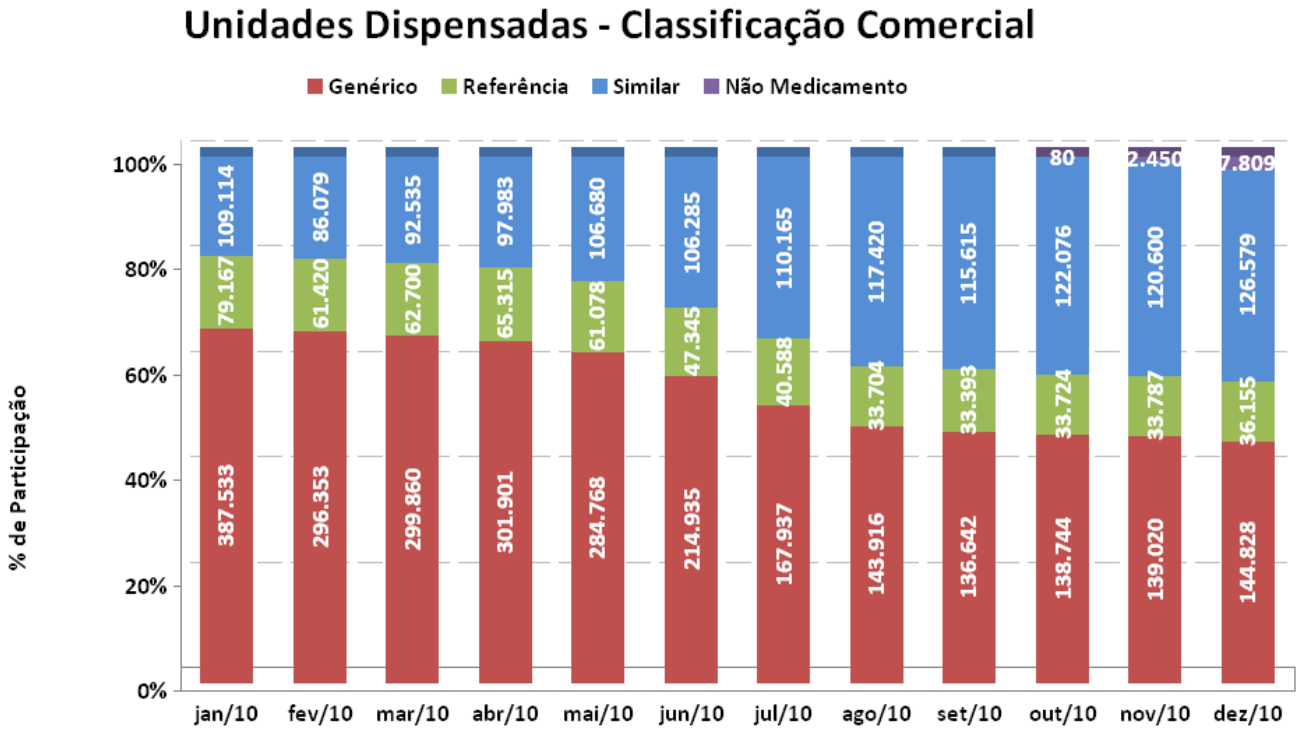
Considerando o foco do Programa no aumento do acesso da população, principalmente entre as classes com renda mais baixas, e na redução dos gastos com saúde do Estado, a concentração no consumo de medicamentos genéricos é bastante positiva pelo fato de que estes medicamentos possuem preços abaixo daqueles praticados pelos medicamentos de referência. Da mesma forma, os medicamentos similares também possuem preços mais acessíveis quando comparados aos medicamentos de referência. Tais concentrações trazem ao Programa resultados positivos quando consideramos o aumento do acesso aos medicamentos prescritos devido a custos mais baixos e também redução nos gastos do Estado com medicamentos pelo mesmo motivo.

3.3 ANÁLISE DAS CLASSES TERAPÊUTICAS E PRINCÍPIOS ATIVOS CONTEMPLADOS NO PROGRAMA

O Programa Aqui tem Farmácia Popular, que atendia a três classes terapêuticas em 2009, Hipertensão, diabetes e anticoncepcionais, passa a abranger nove classes terapêuticas a partir de outubro de 2010, incluindo produtos para os

(cc) BY-NC-ND

Figura 6 – **Evolução da participação das classificações comerciais em unidades dispensadas**



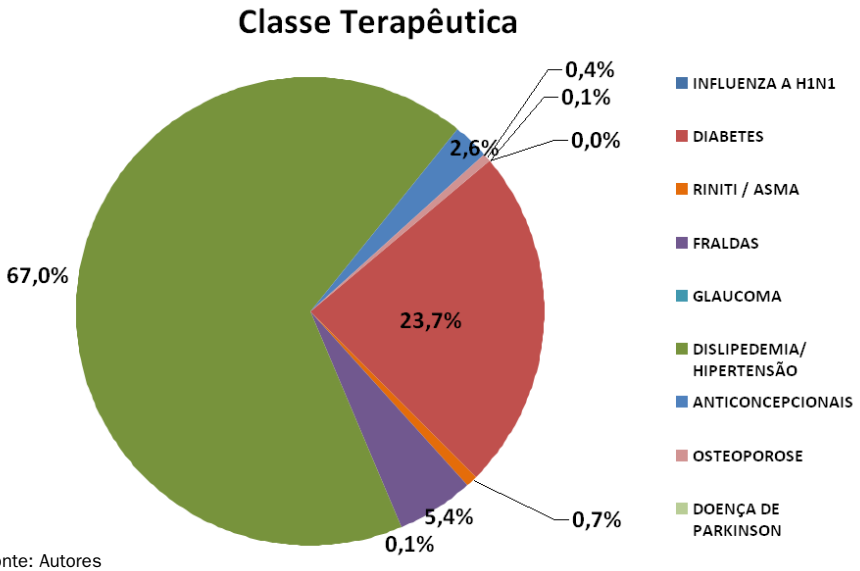
Fonte: Autores

seguintes tratamentos: Influenza H1N1, Rinite e Asma, Glaucoma, Osteoporose, Doença de Parkinson e Fraldas Geriátricas. O volume de medicamentos dispensados através do Programa tem destaque nos medicamentos para tratamento de doenças do sistema cardiovascular (hipertensão), que abrange 67,0% do volume total das dispensações; já para as dispensações dentro da classe terapêutica para tratamentos do aparelho digestivo e metabolismo (diabetes), a participação é de 23,7% do total; e para o sistema geniturinário/ hormônios sexuais (anticoncepcionais), a participação é a menos expressiva com apenas 2,6%. Estas três classes terapêuticas possuem maior participação no Programa devido estarem contempladas no Programa desde a sua constituição, sendo que as demais classes terapêuticas incluídas no final do exercício possuem participações discretas. Participação de 5,4% das fraldas geriátricas, produtos para tratamento de asma/ rinite com 0,7%, osteoporose com 0,4%, doença de Parkinson, Glaucoma e Influenza H1N1 com 0,01% de participação no ano de 2010 (Figura 7).

Se tomarmos os dados pelos princípios ativos, estes refletem que dos 27 princípios ativos atendidos pelo Programa Aqui tem Farmácia Popular, 5 deles concentram 80,0% do total das dispensações, a saber: Enalapril 27,6% (tratamento para hipertensão); Metformina 20, 2% (tratamento de diabetes); Atenolol 16,6% (tratamento para hipertensão); Captopril 9,1% (tratamento para hipertensão) e Sinvastatina 9,1% (tratamento para dislipidemias). Entre estes princípios há prevalência de medicamentos genéricos, fazendo destes medicamentos o destaque do Programa. Há princípios ativos onde prevalecem medicamentos de referência, como Estradiol, Medroxiprogesterona e Norestisterona (ambos anticoncepcionais), porém possui participação pouco expressiva no Programa. Os princípios ativos de maior relevância

(cc) BY-NC-ND

Figura 7 – **Participação das classes terapêuticas no Programa Aqui tem Farmácia Popular**



Fonte: Autores

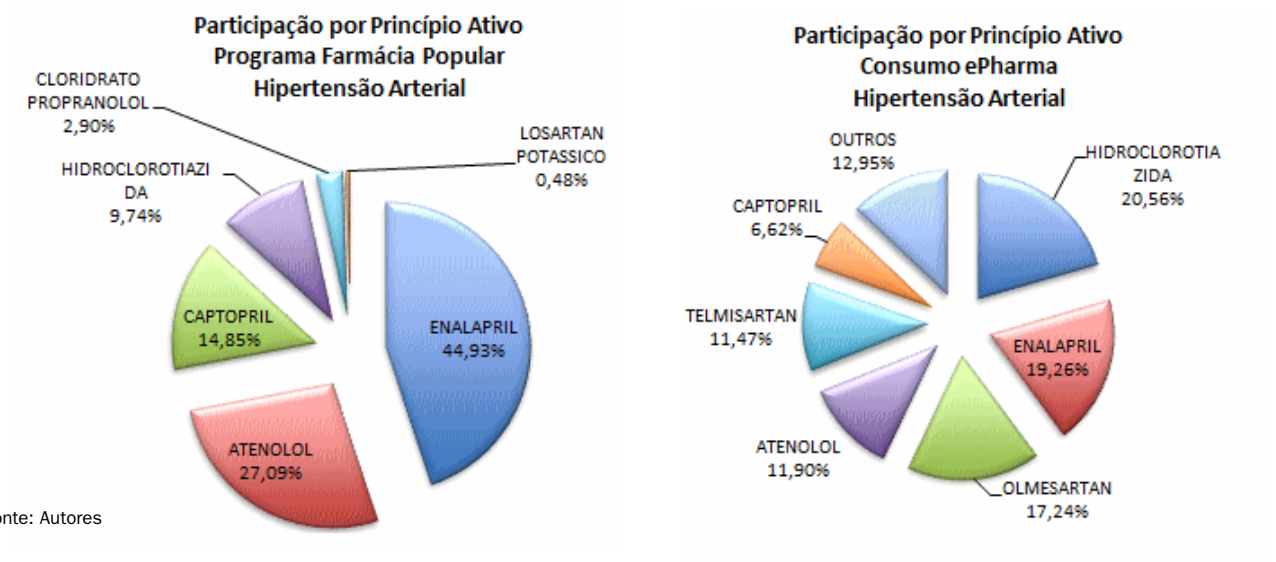
possuem preços médios mais baixos favorecendo, assim, custos menores. Os princípios ativos destinados a hipertensão são dispensados, em média, abaixo do preço de referência estabelecido.

Com o objetivo de avaliarmos os princípio ativos e os respectivos medicamentos disponíveis para a população através do Programa Aqui tem Farmácia Popular, comparamos os mesmos com aqueles mais prescritos e dispensados no mercado brasileiro. Para esta comparação obtivemos junto a ePharma, empresa privada gestora de assistência farmacêutica, informações provenientes do seu banco de dados oriundos das dispensação de medicamentos, através do seu sistema de gestor que captura os dados de vendas farmácias privadas, aos beneficiários dos seus clientes, que são, aproximadamente, 17 milhões de beneficiários distribuídos em todo o território nacional.

Hipertensão Arterial

Quando comparamos os princípios ativos contemplados no Programa Aqui tem Farmácia Po-

Figura 8 – **Hipertensão Arterial: Comparação dos princípios ativos**



Fonte: Autores

pular, para o tratamento de Hipertensão Arterial, com os princípios ativos mais consumidos no mercado brasileiro, segundo os dados de consumo dos programas de medicamentos gerenciados pela ePharma, verificamos que pelo menos, 29% dos mesmos não fazem parte do Programa Aqui tem Farmácia Popular, ou seja, Olmisartan e Telmisartan são componentes relevantes no mercado, de grande prescrição pela classe médica e não estão disponíveis e subsidiados pelo Programa do Estado (Figura 8).

Na análise dos 15 medicamentos mais consumidos entre o Programa FP e o consumo ePharma podemos verificar na Tabela 1 que no caso do Programa FP não há nenhum produto de referência entre os mais utilizados, o que já ocorre inversamente proporcional no segundo quadro, onde a utilização dos produtos de referência chega a 41,25%. No consumo de medicamentos analisados no segmento privado, além de notarmos que os 3 primeiros produtos e princípios ativos, utilizados no tratamento de hipertensão arterial, não estão incluídos no programa público a utilização dos produtos genéricos é de 23,11% contra 57,05% no Programa. Podemos ainda verificar, na análise dos medicamentos mais consumidos, que no caso dos medicamentos utilizados no tratamento da Hipertensão, mais de 50% destes não

Tabela 1 – **Hipertensão Arterial: Comparação dos medicamentos**

FARMÁCIA POPULAR - HIPERTENSÃO ARTERIAL			
PRODUTO	% PARTICIPAÇÃO	CLASSIFICAÇÃO	Princípio Ativo
MALEATO ENALAPRIL (GENERICO) EMS	14,74%	Genérico	Enalapril
ATENOLOL (GENERICO) EMS	9,56%	Genérico	Atenolol
ENALABAL	7,85%	Similar	Enalapril
ATENOLOL (GENERICO) MEDLEY	7,39%	Genérico	Atenolol
CAPTOPRIL (GENERICO) EMS	6,77%	Genérico	Captopril
HIDROCLOROTIAZIDA (GENERICO) EMS	5,62%	Genérico	Hidroclorotiazida
MALEATO ENALAPRIL (GENERICO) MEDLEY	5,30%	Genérico	Enalapril
MALEATO ENALAPRIL (GENERICO) TEUTO	4,48%	Genérico	Enalapril
ATENOBAL	3,94%	Similar	Atenolol
CAPTOPRIL (GENERICO) MEDLEY	3,19%	Genérico	Captopril
VASOPRIL	2,28%	Similar	Enalapril
PRESSOTEC	2,03%	Similar	Enalapril
ANGIOPRIL	1,65%	Similar	Enalapril
ABLOK	1,59%	Similar	Atenolol
GLIOTEN	1,55%	Similar	Enalapril
Total	77,94%		

CONSUMO EPHARMA - HIPERTENSÃO ARTERIAL			
PRODUTO	% PARTICIPAÇÃO	CLASSIFICAÇÃO	PRINCÍPIO ATIVO
MICARDIS HCT	13,38%	Referência	Telmisartan
BENICAR HCT	10,69%	Referência	Olmesartan+Hidroclorotiazida
BENICAR ANLO	7,48%	Referência	Olmesartan+Enalarpil
MALEATO ENALAPRIL (GENERICO) EMS	6,24%	Genérico	Enalapril
BENICAR	4,92%	Referência	Olmesartan
MICARDIS	4,78%	Referência	Telmisartan+Hidroclorotiazida
ATENOLOL (GENERICO) EMS	4,06%	Genérico	Atenolol
OLMETEC HCT	4,03%	Similar	Olmesartan+Hidroclorotiazida
ENALABAL	3,31%	Similar	Enalapril
ATENOLOL (GENERICO) MEDLEY	3,28%	Genérico	Atenolol
ATACAND HCT	3,22%	Similar	Candesartan+Hidroclorotiazida
CAPTOPRIL (GENERICO) EMS	2,88%	Genérico	Captopril
HIDROCLOROTIAZIDA (GENERICO) EMS	2,40%	Genérico	Hidroclorotiazida
MALEATO ENALAPRIL (GENERICO) MEDLEY	2,34%	Genérico	Enalapril
MALEATO ENALAPRIL (GENERICO) TEUTO	1,90%	Genérico	Enalapril
	74,91%		

Fonte: Autores

estão disponíveis no Programa Aqui tem Farmácia Popular.

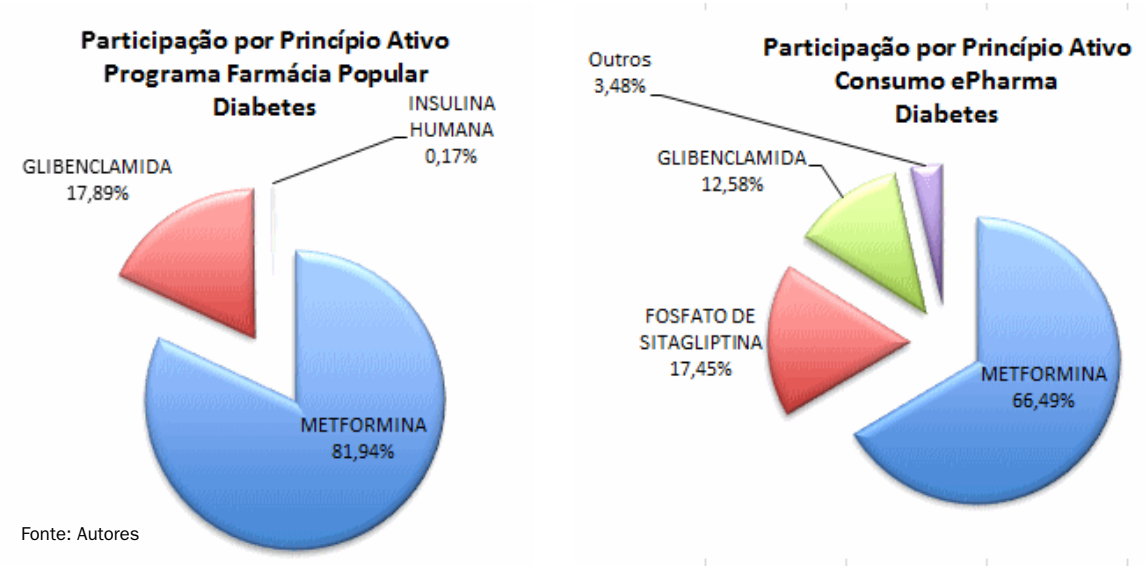
Diabetes

A exemplo dos fatos na hipertensão arterial, o mesmo ocorre quando comparamos os princípios ativos disponibilizados para o tratamento de Diabetes, mas em um porcentual menor. Aproximadamente 18% do consumo privado de medicamentos não fazem parte do Programa do Estado (Figura 9).

No tratamento para Diabetes, os dados demonstram que no consumo ePharma há uma relevante participação dos produtos genéricos (44%) diferente do tratamento para Hipertensão, mas ainda assim há bastante divergência quando

(cc) BY-NC-ND

Figura 9 – **Diabetes: Comparação dos princípios ativos**



Fonte: Autores

nos referimos aos medicamentos de referência. No Programa houve a utilização, entre os 15 medicamentos mais consumidos, de 28% e no caso do mercado privado esta é de 46% (Tabela 2). Nos medicamentos utilizados para o tratamento de Diabetes identificados no consumo privado, 26,3% não estão contemplados no Programa Aqui tem Farmácia Popular.

Dislipidemia

Já no caso do tratamento para Dislipidemia foi contemplado no Programa público apenas o princípio ativo Sinvastatina; o mesmo possui quase 50% do consumo averiguado pela ePharma, mas há ainda outra metade onde são prescritos outros tipos de tratamento. 21,35% dos pacientes consomem produtos com Ezetimibe e 21,09% com Atorvastatina (Figura 10).

Tabela 2 – **Diabetes: Comparação dos medicamentos**

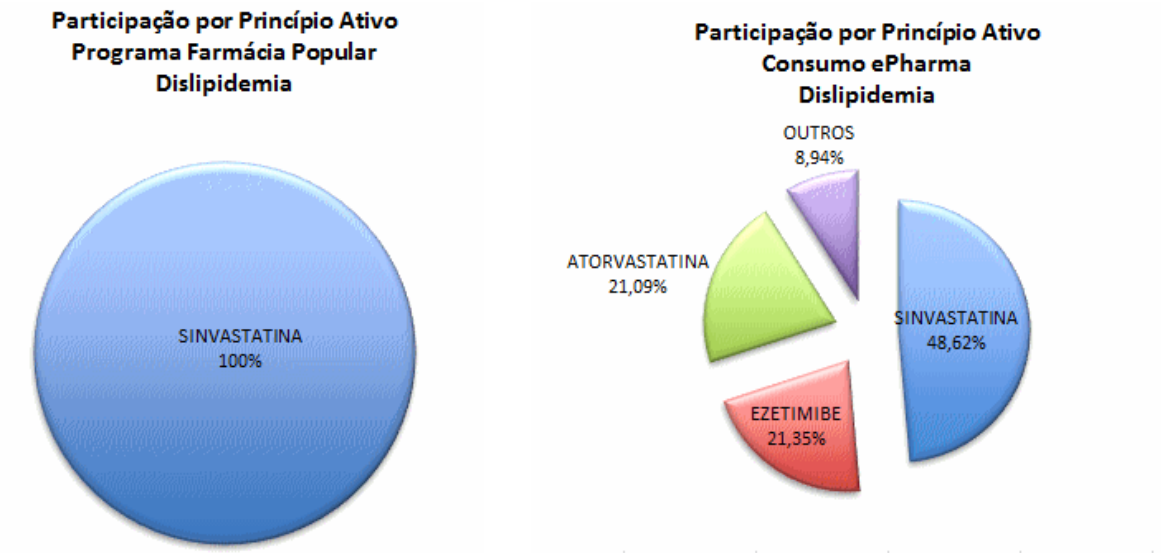
FARMÁCIA POPULAR - DIABETES			
Produto	% Participação	Classificação	Princípio Ativo
GLIFAGE	24,82%	Referência	Metformina
CLORIDRATO METFORMINA (GENERICO) EMS	24,03%	Genérico	Metformina
CLORIDRATO METFORMINA (GENERICO) MEDLEY	19,89%	Genérico	Metformina
GLIBENCLAMIDA (GENERICO) EMS	10,70%	Genérico	Glibenclamida
CLORIDRATO METFORMINA (GENERICO) MERCK	6,63%	Genérico	Metformina
DAONIL	2,43%	Referência	Glibenclamida
GLIBENCLAMIDA (GENERICO) BIOSINTETICA	1,23%	Genérico	Glibenclamida
GLIONIL CP	1,02%	Similar	Glibenclamida
METFORMED	0,89%	Similar	Metformina
GLICEFOR	0,81%	Similar	Glibenclamida
METTA SR	0,74%	Similar	Metformina
GLICONIL	0,73%	Similar	Glibenclamida
GLIBENCLAZIDA	0,68%	Similar	Glibenclamida
FORMYN	0,65%	Similar	Metformina
CLORIDRATO METFORMINA (GENERICO) PRATI, DONADUZZI	0,55%	Genérico	Metformina
	95,79%		

CONSUMO EPHARMA - DIABETES			
Produto	% Participação	Classificação	Princípio Ativo
GLIFAGE	18,06%	Referência	Metformina
JANUMET	16,66%	Referência	Sitagliptina+Metformina
CLORIDRATO METFORMINA (GENERICO) EMS	16,42%	Genérico	Metformina
CLORIDRATO METFORMINA (GENERICO) MEDLEY	14,11%	Genérico	Metformina
JANUVIA	9,11%	Referência	Sitagliptina
GLIBENCLAMIDA (GENERICO) EMS	7,30%	Genérico	Glibenclamida
CLORIDRATO METFORMINA (GENERICO) MERCK	4,52%	Genérico	Metformina
DAONIL	1,73%	Referência	Glibenclamida
GLIBENCLAMIDA (GENERICO) BIOSINTETICA	0,83%	Genérico	Glibenclamida
GLIONIL CP	0,69%	Similar	Glibenclamida
METFORMED	0,61%	Similar	Metformina
GLICEFOR	0,55%	Similar	Glibenclamida
GLUCOVANCE	0,53%	Similar	Glibenclamida+Metformina
LANTUS	0,53%	Genérico	Insulina
METTA SR	0,52%	Similar	Metformina
	92,18%		

Fonte: Autores

(cc) BY-NC-ND

Figura 10 – **Dislipidemia: Comparação dos princípios ativos**



Fonte: Autores

Conforme já descrito, no caso de dislipidemia, o governo apenas liberou a utilização de um princípio ativo dentro do programa. Neste caso, houve dispensação de 87% de medicamentos similares e de 13% de medicamentos genéricos. No consumo privado temos um porcentual de mais de 70% em medicamentos, para este tratamento, que não são disponíveis no Programa (Tabela 3).

Contraceptivos

Quando comparamos os princípios ativos utilizados na contracepção não há tanta relevância entre os disponíveis no Programa Aqui tem Farmácia Popular e os consumidos no mercado privado. Nes-

Tabela 3 – **Dislipidemia: Comparação dos medicamentos**

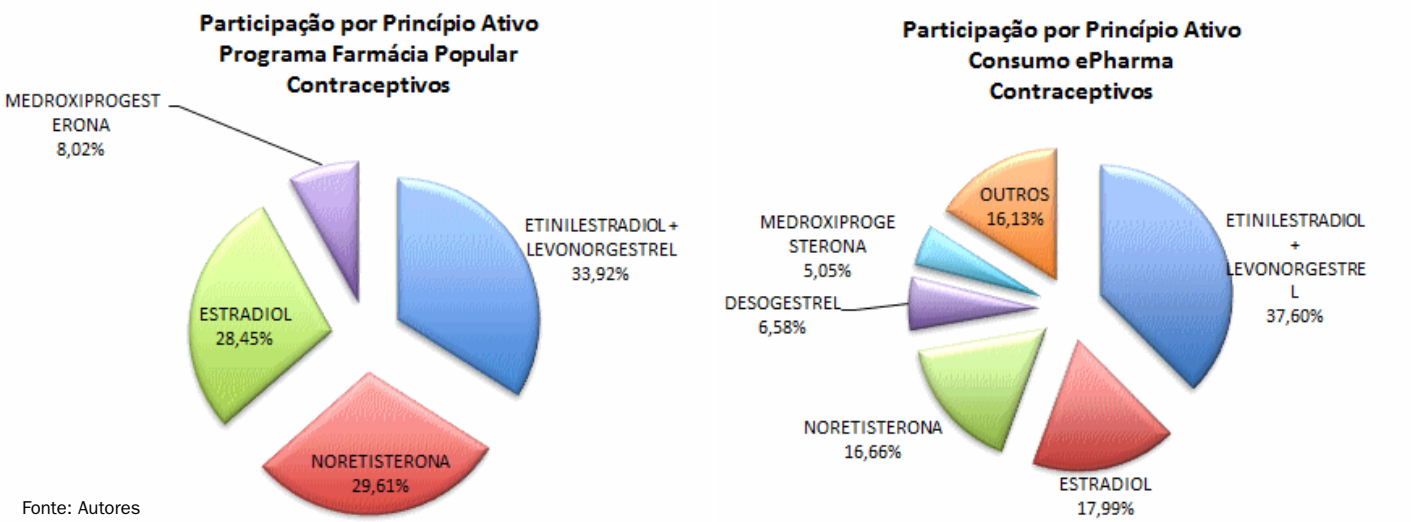
FARMÁCIA POPULAR - DISLIPIDEMIA			
Produto	% Participação	Classificação	Princípio Ativo
SINVASCOR	49,50%	Similar	Sinvastatina
CLINFAR	12,91%	Similar	Sinvastatina
SINVASTATINA (GENERICO) MEDLEY	11,64%	Genérico	Sinvastatina
SINVALIP	11,10%	Similar	Sinvastatina
SINVASTACOR	5,21%	Similar	Sinvastatina
VASLIP	4,09%	Similar	Sinvastatina
MENOCOL	1,35%	Similar	Sinvastatina
SINVASTATINA (GENERICO) SANDOZ	1,23%	Genérico	Sinvastatina
SINVASTAMED	0,94%	Similar	Sinvastatina
SINVASMAX	0,60%	Similar	Sinvastatina
SINVASTATINA (GENERICO) EMS	0,30%	Genérico	Sinvastatina
SINVATROX	0,26%	Similar	Sinvastatina
SINVASTON	0,24%	Similar	Sinvastatina
SINVAX	0,23%	Similar	Sinvastatina
CORDIRON	0,12%	Similar	Sinvastatina
	99,70%		

CONSUMO EPHARMA - DISLIPIDEMIA			
Produto	% Participação	Classificação	Princípio Ativo
VYTORIN	38,92%	Referência	Atorvastatina
LIPITOR	19,89%	Referência	Ezetimiba +Sinvastatina
SINVASCOR	12,63%	Similar	Sinvastatina
CRESTOR	7,33%	Referência	Rosuvastaina
SINVASTATINA (GENERICO) MEDLEY	4,23%	Genérico	Sinvastatina
CLINFAR	3,47%	Similar	Sinvastatina
SINVALIP	2,92%	Similar	Sinvastatina
ZETSIM	2,59%	Similar	Ezetimiba +Sinvastatina
SINVASTACOR	1,45%	Similar	Sinvastatina
CITALOR	1,19%	Referência	Atorvastatina
VASLIP	1,11%	Similar	Sinvastatina
SINVASTATINA (GENERICO) EMS	0,43%	Genérico	Sinvastatina
ZETIA	0,42%	Similar	Ezetimiba
MENOCOL	0,35%	Similar	Sinvastatina
SINVASTATINA (GENERICO) SANDOZ	0,33%	Genérico	Sinvastatina
	97,27%		

Fonte: Autores

(cc) BY-NC-ND

Figura 11 – **Contraceptivos: Comparação dos princípios ativos**



Fonte: Autores

tes casos, haverá sim divergência quando tratamos dos produtos (marcas registradas), pois especificamente no caso de anticoncepcionais há bastante diferença nas dosagens dos produtos (Figura 11).

Quando comparamos os produtos na contracepção a diferença fica entre a utilização de medicamentos mais novos como Yasmin e Yaz, onde a dosagem de hormônios é menor em relação às pílulas mais antigas (Tabela 4). Nos casos dos contraceptivos, apenas aproximadamente 11% dos princípios ativos, consumidos nos programas privados, não estão contemplados no programa do governo.

Tabela 4 – **Contraceptivos: Comparação dos medicamentos**

FARMÁCIA POPULAR - CONTRACEPTIVOS			
Produto	% Participação	Classificação	Princípio Ativo
MICROVLAR	27,32%	Similar	Etinilestradiol+Levonorgestrel
MESIGYNA	25,17%	Referência	Noretisterona+Estradiol
NORDETTE	10,02%	Referência	Etinilestradiol+Levonorgestrel
DEPO PROVERA	8,13%	Referência	Medroxiprogesterona
CICLO 21	8,13%	Referência	Etinilestradiol+Levonorgestrel
ENANTATO NORETISTERONA+VALERATO ESTRADIOL (GENERICO) EUR	7,56%	Genérico	Noretisterona+Estradiol
NOREGYNA	6,95%	Similar	Noretisterona+Estradiol
CONTRACEP	3,07%	Similar	Medroxiprogesterona
NOCICLIN	1,34%	Similar	Etinilestradiol+Levonorgestrel
MICRONOR	1,19%	Referência	Noretisterona
NORESTIN	0,43%	Similar	Noretisterona
GESTRELAN	0,33%	Referência	Etinilestradiol+Levonorgestrel
CICLOFEMME	0,24%	Similar	Etinilestradiol+Levonorgestrel
ENANTATO NORETISTERONA+VALERATO ESTRADIOL (GENERICO) CIFARMA	0,07%	Genérico	Noretisterona+Estradiol
CONCEPNOR	0,03%	Similar	Etinilestradiol+Levonorgestrel
	100,00%		

CONSUMO EPHARMA - CONTRACEPTIVOS			
Produto	% Participação	Classificação	Princípio Ativo
MICROVLAR	18,05%	Similar	Etinilestradiol+Levonorgestrel
MESIGYNA	16,38%	Referência	Noretisterona+Estradiol
NORDETTE	6,58%	Referência	Etinilestradiol+Levonorgestrel
CICLO 21	5,75%	Referência	Noretisterona+Estradiol
ENANTATO NORETISTERONA+VALERATO ESTRADIOL (GENERICO) EUR	4,78%	Genérico	Noretisterona+Estradiol
NOREGYNA	4,35%	Similar	Noretisterona+Estradiol
DEPO PROVERA	3,05%	Referência	Medroxiprogesterona
DIANE 35	2,66%	Referência	Etinilestradiol+Ciproterona
CERAZETTE	2,35%	Referência	Desogestrel
MERCILON	2,34%	Referência	Desogestrel+Etinilestradiol
ELANI	2,05%	Similar	Drospirenona+Etinilestradiol
YASMIN	1,95%	Referência	Drospirenona+Etinilestradiol
YAZ	1,84%	Referência	Drospirenona+Etinilestradiol
BELARA	1,82%	Referência	Clomadinona+Etinilestradiol
TAMISA	1,44%	Similar	Etinilestradiol+Gestodeno
	75,38%		

Fonte: Autores

(cc) BY-NC-ND

4. CONCLUSOES E CONSIDERAÇÕES FINAIS

No Brasil, há milhões de pessoas sem acesso aos medicamentos. Segundo o Ministério da Saúde (2003), do ponto de vista do indivíduo, esse quadro repercute em agravamento de enfermidades, perda de qualidade de vida, incapacidade para o trabalho e sofrimento individual e familiar. Para o sistema de saúde, diminui a efetividade do atendimento prestado, reduz a capacidade de atendimento, exige a organização de serviços mais complexos e acarreta um considerável aumento dos gastos.

Os medicamentos têm apresentado papel relevante na redução das taxas de mortalidade e morbidade da população em diversos países, principalmente naqueles em que o acesso a esses insumos é uma realidade. Ademais, o acesso aos medicamentos é um componente essencial de inclusão social e de busca da equidade e fortalecimento do sistema de saúde. Salienta-se, ainda, que o acesso aos medicamentos não pode estar desvinculado da existência de uma rede de serviços de saúde, em particular de uma estrutura de assistência farmacêutica pública e privada e de uma relação equilibrada com o mercado, que possibilite a aquisição de medicamentos pelas famílias.

Em face deste contexto, o Programa Farmácia Popular, que foi constituído para atender à demanda da população quanto ao acesso aos medicamentos prescritos, para a redução de gastos públicos com saúde e ainda para contribuir para melhora da saúde pública, atende parcialmente tais questões.

O Programa pode ser considerado eficaz dentro da sua abrangência, porém ainda possui limitações em seu escopo de atuação. A estratégia do governo de ação organizada em rede através de parceria público-privada para o credenciamento ao Programa de farmácias e drogarias privadas contribuiu de forma significativa para a expansão deste, já que por meio desta rede foi possível alcançar 14.005 pontos de dispensação presentes em 2.467 municípios espalhados em todo o território nacional. Esta abrangência pode ser considerada bastante significativa se comparada com os pontos de dispensações públicos que compõem o Programa Farmácia Popular, que são 543 pontos distribuídos em 543 municípios. A expansão do Programa através de parceria estratégica para a inclusão de farmácias e drogarias privadas pode alcançar maior número de atendimentos a população, que passou a usufruir de mais pontos de dispensações, sendo que através delas o Estado atingiu em 2010, em números estimados, 22.515 mil unidades dispensadas para 552 mil beneficiários. Se os números, ainda inexpressivos, não mostram resolução da falta de acesso aos medicamentos prescritos, ao menos mostram um maior contingente da população que passou a ser atendida, haja vista que os números do Programa através dos pontos próprios mantiveram a sua consistência de atendimento. Podemos destacar também que o Programa através da parceria com pontos de atendimento privados passou a suporta a população usuária da rede privada de saúde como uma alternativa.

O subsídio do Estado e a concentração das dispensações do Programa em medicamentos genéricos e de marcas similares favorece as pessoas de baixa renda ao acesso aos medicamentos e viabiliza a adesão ao tratamento desta população, já que passaram a ter acesso a medicamentos com preços mais acessíveis. Outro fator importante é que, considerando os preços mais acessíveis, o Programa Aqui tem Farmácia Popular pode contribuir para a diminuição dos gastos gerados pela compra de medicamentos e, também minimizar as despesas do Sistema Único de Saúde com internações que são provocadas pelo abandono do tratamento.

(cc) BY-NC-ND

Em relação ao rol de produtos que integram o Programa Aqui tem Farmácia Popular, há uma divergência significativa quando comparados aos medicamentos mais prescritos na rede privada e ainda a não inclusão de medicamentos destinados ao tratamento de algumas patologias crônicas, que atualmente concentram os grandes gastos da saúde pública. Para equacionar esta questão seria essencial a expansão do Programa no sentido de contemplar medicamentos de uso continuado destinados a 100% das patologias consideradas crônicas assim como considerar a inclusão dos medicamentos mais prescritos pela sistema de saúde.

Na verdade, o formato do Programa Aqui tem Farmácia Popular restringe o acesso universal aos medicamentos, ferindo, inclusive, o princípio da universalidade e do atendimento a saúde, trazendo transtornos a população mais carente desprovida de recursos financeiros e, que por esta razão, não tem poder de compra para iniciar e concluir seu tratamento, aumentando ainda mais a exclusão social.

De qualquer forma, o Programa Aqui tem Farmácia Popular é uma iniciativa do Estado em tomar a causa da falta de acesso da população aos medicamentos essenciais e liderar a força política necessária para remover os obstáculos existentes, encorajar a inovação necessária e mover essa situação de insustentabilidade a uma solução sustentável. A organização em rede através da parceria privada com farmácias e drogarias busca alcançar uma bem-sucedida transformação no sistema de saúde, onde os atores envolvidos tomam como base suas decisões sobre saúde em uma definição comum de valor, para uma promoção da dispensação de medicamentos a população, mais eficaz.

REFERÊNCIAS

AGRANOFF, R.; MCGUIRE, M. (2001). After the network is formed: process, power and performance. In: M. P. Mandell, *Getting results through collaboration: network and network structures for public policy and management*. Westport: Quorum.

BRASIL. (2001). *Ministério da Saúde*. (P. n. medicamentos, Ed.) Acesso em 22 de Fev de 2011, disponível em Secretaria das Políticas de Saúde: http://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/politica_medicamentos.pdf

BRASIL. (2010). *Sala de Situação em Saúde*. (MINISTERIO DA SAÚDE) Acesso em 4 de Abril de 2011, disponível em http://189.28.128.178/sage/

CASTELLS, M. (2007). *A sociedade em rede* (10 ed ed.). São paulo: Editora Paz e Terra.

CDCP. (2003). *The power of prevention: reducing the health and economic burden of chronic disease*. Center for Disease Control and Prevention, Department of Health and Human Services.

COHEN, J. E. (2005). Human population grows up. *Scientific American , 293*, pp. 48-55.

DABAS, E N. (1995). *De la desestructuration de lo macro a la estructuración de lo micro: las redes sociales en la reconstrucción de la sociedad civil*. Buenos Aires: Paidós.

FLEURY, S., & OUVERNEY, A. M. (2007). *Gestão de redes: a estrategia de regionalização da política de saúde*. Rio de Janeiro: FGV.

IBGE. (2009). *Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão*. Acesso em 18 de Nov de 2009, disponível em http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticia_visualiza.php?id_noticia=1445&id_pagina=1

INOJOSA, R. M. (1998). *Redes e redes sociais: versão preliminar*. FUNDAP.

INTERFARMA. (2010). *Acesso e financiamento à saúde no Brasil*. Associação da indústria Farmacêutica de Pesquisa, São Paulo.

JUNQUEIRA, L. A. (2000). Intersetorialidade, transsetorialidade e rede sociais na saúde. *RAP , 34* (6), pp. 35-45.

KEAST, R., MANDELL, M., BROWN, K., e WOOLCOCK, G. (2004). Network structures: working differently and changing expectations. *Public Administration Review , 64* (64), pp. 363-372.

NAJMANOVICH, D. (1995). El lenguaje de los vínculos: de la independencia absoluta a la autonomia relativa. In: E. Dabas, *Redes: el lenguaje de los vínculos* (p. 33-76). Buenos Aires: Paidós.

OECD. (2009). *Orgnisation for Economic Co-Operation and Development*. Acesso em 21 de Out de 2009, disponível em http//www.oecd.org

ONU. (2005). *Prevent chronic disease: a vital investment*. Organização das Nações Unidas, World health Organisation, Genegra.

(cc) BY-NC-ND

OPAS. (2007). *Saúde nas Americas.* Organização Pan-Americana de Saúde. Publicação Científica e Técnica No. 622.

O`TOOLE, L. J. (1997). Treating networks seriously: pratical and research-based agendas in public administration. *Public Administration Review,* v. 57, p. 45-53.

PROGENERICOS. (2010). *Evolução do Mercado de Genéricos no Brasil.* Acesso em 4 de Abril de 2011, disponível em http://www.progenericos.org.br/infomercado2010.shtml

SAIDÓN, O. (1995). Las redes: pensar de outro modo. In: E. N. DABAS, *Redes: el lenguaje de los vínculos* (pp. 203 - 214). Buenos Aires: Paidós.

SOUZ, Q., QUANDT, C. (2008). Metodologia de análise de redes sociais. In: F. Duarte, C. Quandt, & Q. Souza. *O tempo das redes* (p. 31-63). São Paulo: Perspectiva.

SOUZA, C. M. (2005). Perspectivas teóricas para o estudo das redes de cooperação interempresariais. In: F. Teixeira, *Gestão de redes de cooperação interempresariais* (pp. 41-57). Salvador: Casa da Qualidade.

TOURAINE, A. (1959). *Enterprise et bureaucratie* (1 ed ed.). Sociologie du Travail.

(cc) BY-NC-ND

AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS PÚBLICOS POR MEIO DA ANÁLISE ESTRUTURADA DOS RELATÓRIOS DE AUDITORIA DA CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO

PUBLIC PROGRAMS EVALUATIONS USING CONTENT ANALYSIS ON AUDIT REPORTS OF CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO

RESUMO

Boa parte dos programas sociais no Brasil ainda se encontra em estágios iniciais de implementação e são operados em realidades sociais bastantes complexas e distintas em termos de capacidade de gestão. Nesse contexto, pesquisas de avaliação focadas no processo de implantação, por meio de abordagens mais exploratórias e semiestruturadas, apoiadas em evidências produzidas de forma regular e tempestiva, são imprescindíveis para produzir informações, de fato, relevantes e úteis para aprimoramento da ação pública. É nessa perspectiva que se propõe, neste texto, mostrar-se a potencialidade do uso dos Relatórios de Auditoria Municipal, realizados pela Controladoria Geral da União (CGU) – mediante a aplicação da Análise Estruturada de Textos – para diagnósticos do processo de implementação de programas públicos federais. Empreende-se aqui a avaliação do Programa Assistência Farmacêutica, identificando aspectos e problemas atuais de seu gerenciamento nos municípios brasileiros valendo-se de relatórios de auditorias em 114 municípios nos estados de São Paulo, Rio Grande do Sul, Maranhão e Piauí, entre 2004 e 2008. Falta de controle de estoque, medicamentos vencidos, compras fora da lista pactuada de medicamentos, falta de contratação de farmacêuticos no município, são alguns dos problemas básicos vivenciados, denotando as dificuldades de gestão nos municípios brasileiros e, por conseguinte, a baixa efetividade do gasto social no país.

PALAVRAS-CHAVE Análise Estruturada de Textos, Relatórios de Auditoria Municipal, Avaliação de Programas Sociais, Programa Assistência Farmacêutica, avaliação de processos de implementação.

Paulo de Martino Jannuzzi pjannuzzi@mpc.com.br e paulo.jannuzzi@ibge.gov.br

Mestre em Administração Pública/FGV, doutor em Demografia/Unicamp, professor da Escola Nacional de Ciências Estatísticas do IBGE

Artigo submetido no dia 18.06.2011 e aprovado em 31.10.2011

ABSTRACT *Several social programs in Brazil are still in early stages of implementation and are operated in social reality rather complex and diverse in terms of management capacity. In this context, evaluations focused on the implementation process conducted by exploratory and semi-structured approaches, relying on evidence produced on a regular and timely basis, are essential to produce information, in fact, relevant and useful for the improvement of public decision. In this perspective, this paper proposes to show the potential of information collected on the Municipal Audit Reports conducted by Controladoria Geral da União (CGU) using Content Analysis to diagnostic implementing problems on federal programs. It takes the evaluation of the Pharmaceutical Assistance Program, identifying issues and problems of its management in Brazilian cities relying on the audit reports of 114 municipalities in the states of São Paulo, Rio Grande do Sul, Maranhão and Piauí, between 2004 and 2008. Lack of inventory control, expired products, shopping outside of agreed list of medicines, lack of employment as a pharmacist in the city are some of the basic problems experienced, reflecting the difficulties of management in municipalities and, as a consequence, the low effectiveness of social spending in the country.*

KEYWORDS *Content Analysis, Local Audit Reports, Social Programs Evaluation, Pharmaceutical Assistance Program, implementation program evaluation.*

Esta obra está submetida a uma licença Creative Commons

1. INTRODUÇÃO

A pesquisa aplicada em Avaliação de Programas Sociais vem ganhando importância crescente no setor público, nos centros de análise socioeconômica e universidades no Brasil, como resultado da ampliação da escala e escopo da política social no país nestes últimos vinte anos e, por conseguinte, pela necessidade de produção de informações mais específicas para o aprimoramento da ação governamental. Delineamentos menos ou mais estruturados, de natureza qualitativa e quantitativa, exploratórios, amostrais ou quase experimentais vêm sendo empregados para atender demandas de avaliação no setor público, e com resultados, em várias circunstâncias, bastante relevantes e úteis para o gestor social e, em outras, nem tanto.

Sem entrar no mérito da discussão sobre a relevância e a utilidade de parcela das pesquisas de avaliação, como discutido em Jannuzzi *et al.* 2009, um dos aspectos que parece merecer maior atenção por parte da comunidade de avaliadores que se valem das abordagens mais qualitativas relaciona-se à forma como o *corpus* – conjunto dos discursos, depoimentos e entrevistas levantados – é explorado, analisado e documentado nessas pesquisas. A julgar por relatórios de alguns estudos avaliativos de natureza mais qualitativa de programas públicos, a exploração analítica e documental das falas dos sujeitos entrevistados – beneficiários, técnicos prestadores de serviços ou gestores – não parece fazer justiça ao esforço, custo e tempo demandados para a realização e transcrição das entrevistas semiestruturadas ou em profundidade. Afinal, para além da citação de trechos ilustrativos e sintomáticos das falas dos sujeitos – em si a grande riqueza das pesquisas qualitativas –, seria importante que a equipe de pesquisa explorasse mais profundamente as entrevistas ou depoimentos em grupos focais, identificando as frequências e ausências de determinados termos e categorias de interesse, estabelecendo relações entre perguntas do roteiro ou analisando regularidades e diferenças de posicionamento em função de características dos entrevistados. Enfim, seria importante que a equipe de avaliadores procurasse deixar documentado o *corpus* levantado de forma mais estruturada, passível de ser usada posteriormente pelo gestor e pela equipe do programa para responder a questões mais específicas, que a própria pesquisa avaliativa veio a sugerir. À semelhança do que se faz nos estudos avaliativos com levantamentos quantitativos amostrais – cujos dados são disponibilizados em formato estruturado para uso posterior em pacotes estatísticos pela equipe do programa ou outros pesquisadores –, seria importante que as entrevistas, depoimentos e outros documentos coletados em pesquisas qualitativas fossem acompanhadas de um "banco de termos indexados e codificados", para uso posterior e mesmo para análise comparativa em outro momento avaliativo.

Uma das soluções metodológicas adotadas nesse sentido tem sido a utilização, por parte de algumas equipes de avaliadores, da Análise Estruturada de Textos (AET). Como conjunto de procedimentos técnicos para a interpretação de documentos, textos e comunicações, e para a sua reestruturação simplificada na forma de códigos, termos referidos e categorias analíticas, a AET vem ganhando importância crescente na pesquisa em Ciências Sociais aplicadas e, de forma incipiente, no campo multidisciplinar da Avaliação de Programas no Brasil. Nos estudos de avaliação, sejam aqueles voltados para a análise da implementação dos programas ou para as pesquisas de satisfação ou de avaliação de impacto junto a beneficiários de programas sociais, a técnica vem sendo utilizada como recurso analítico para sistematizar de forma mais objetiva e padronizada as manifestações, opiniões e críticas presentes nos discursos dos entrevistados. Dessa forma, procu-

(cc) BY-NC-ND

ra-se conferir maior rigor técnico e "científico" aos resultados de abordagens qualitativas de avaliação de programas, criticadas, com frequência, pelo cartesianismo "quantitativista" reinante no campo, pela suposta falta de rigor metodológico, ensaísmo, baixa replicabilidade das técnicas etc.

Em um contexto em que boa parte dos programas sociais no país ainda se encontra em estágios iniciais de implementação e são operados em realidades sociais bastantes complexas e distintas em termos de capacidade de gestão, a realização de pesquisas de avaliação focadas no processo de implantação, por meio de abordagens mais exploratórias e semiestruturadas, apoiadas em evidências produzidas de forma regular e tempestiva, são imprescindíveis para produzir informações de fato relevantes e úteis para o aprimoramento da ação pública.

É nessa perspectiva que se propõe, neste texto, mostrar a potencialidade do uso dos Relatórios de Auditoria Municipal realizados pela CGU – mediante a aplicação da Análise Estruturada de Textos – para diagnósticos do processo de implementação de programas públicos federais. O fato de os relatórios da CGU se constituírem em registros bastante padronizados de informações e estarem disponíveis em formato digital facilita, certamente, a aplicação da AET. Vale observar, contudo, que a técnica pode ser aplicada também em situações em que os *corpora* sejam pouco estruturados, como em transcrições de falas, de histórias de vida etc., seguindo modelos interpretativos adequados à interpretação da questão investigada. Em situações em que é preciso garantir maior transparência e replicabilidade de resultados interpretativos, ainda que com *corpora* pouco estruturados, a AET pode ser uma solução metodológica interessante.

Para ilustrar tal aplicação, empreende-se aqui a avaliação do Programa Assistência Farmacêutica, identificando aspectos e problemas atuais de seu gerenciamento nos municípios brasileiros, valendo-se não de entrevistas, mas de relatórios de auditorias da Controladoria Gral da União (CGU) em 114 municípios nos estados de São Paulo, Rio Grande do Sul, Maranhão e Piauí, entre 2004 e 2008.

A assistência farmacêutica tem se revelado nos últimos anos como um dos aspectos mais relevantes da política pública de saúde no Brasil. Explicitada como área de atuação do Sistema Único de Saúde (SUS), foi definida no documento da Política Nacional de Medicamentos, em 1998, como "grupo de atividades relacionadas com o medicamento, destinadas a apoiar as ações de saúde demandadas por uma comunidade. Envolve o abastecimento de medicamentos em todas e em cada uma de suas etapas constitutivas, a conservação e controle de qualidade, a segurança e a eficácia terapêutica dos medicamentos, o acompanhamento e a avaliação da utilização, a obtenção e a difusão de informação sobre medicamentos e a educação permanente dos profissionais de saúde, do paciente e da comunidade para assegurar o uso racional de medicamentos" (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2001).

Tratando-se, pois, de um programa público de implementação recente e de grande cobertura populacional, começa a haver uma mobilização crescente para sua avaliação, seu estágio de implementação e problemas decorrentes de sua complexidade operacional pelo país. Um desses estudos avaliativos procurou investigar, por meio dos relatórios de auditoria da CGU, os problemas de gestão municipal da assistência farmacêutica no SUS (VIEIRA, 2008). A pesquisa foi realizada com uma amostra de 597 municípios fiscalizados pelo órgão (10,7% dos municípios brasileiros), verificando-se que 90,3% deles apresentaram problemas na gestão de recursos ou serviços. Em 71% dos municípios foi constatada a falta de controle de estoque ou sua deficiência e em 39%, condições inadequadas de armazenamento, identificando-se a falta desses produtos em 24% do total da amostra.

(cc) BY-NC-ND

O estudo citado, além de revelar a situação da gestão de uma política pública importante, no que se refere ao aspecto metodológico, evidencia que relatórios e outros documentos produzidos pelos órgãos de controle da Administração Pública podem ser utilizados na avaliação de programas, sobretudo em pesquisas de avaliação interessadas na sua implementação.

O texto está organizado em duas seções principais, além desta introdução e das considerações finais. Inicia-se com uma exposição sobre os aspectos metodológicos da pesquisa, apresentando o material documental empregado, as características da técnica empregada e sua operacionalização por meio de aplicativo computacional de AET. Depois, ilustra-se a aplicação da técnica na produção de informações estruturadas derivada dos relatórios de auditoria da CGU.

2. ASPECTOS METODOLÓGICOS: OS RELATÓRIOS DA CGU E A ANÁLISE ESTRUTURAL DE TEXTOS

Os relatórios de auditoria da CGU constituem-se, como já observado acima, em fontes secundárias bastante interessantes para a avaliação do estágio de implementação e maturidade na gestão de programas públicos no Brasil. Além da ampla e pronta disponibilidade no sítio da CGU,[1] os documentos guardam uma estrutura padronizada que, além de se prestar ao exercício objetivo do controle público, permite análises de aspectos gerenciais de programas públicos específicos.

Os relatórios de auditoria da CGU nos municípios compõem-se de capítulos dedicados aos diversos programas públicos investigados pelas equipes técnicas do órgão. Cada programa é auditado segundo diferentes critérios e procedimentos, registrando-se as ocorrências e/ou irregularidades constatadas e as justificativas dos gestores municipais responsáveis. No relatório, as constatações do auditor são respaldadas pela exposição mais detalhada do fato observado e de suas evidências comprobatórias. Há então o registro da manifestação do gestor explicando ou justificando o fato constatado, seguido do parecer final da auditoria, mantendo a advertência da falta cometida ou revisando o parecer (pouco frequente).

Em síntese, trata-se de um relatório bastante estruturado e volumoso, com cinco tópicos específicos para cada programa objeto da auditoria no município, a saber: a) constatação do auditor; b) exposição do fato; c) evidências comprobatórias; d) manifestação do gestor público; e) avaliação final da auditoria.

Pesquisas de natureza qualitativo-documental com tal padronização de registros e volume expressivo de *corpus* podem se beneficiar de modo proveitoso das técnicas da Análise de Conteúdo. Em situações em que o pesquisador precisa identificar temas em um conjunto de documentos, computar frequências de termos e palavras em textos, examinar a relação e frequência simultânea entre esses termos nos textos, inferir o conteúdo semântico por trás dos parágrafos e, enfim, reduzir um texto discursivo a um conjunto de palavras-chave ou códigos estruturados, o emprego de técnicas da Análise de Conteúdo pode ser um bom encaminhamento metodológico. Como bem definem Bowen e Bowen (2008):

> *Content Analysis is a technique for analyzing a body of text. It treats the elements of the body of text as empirical entities. It establishes and documents aspects of their characteristics and their relationship between them. In doing so, it enables investigators to ask and systematically answer research questions about the manner in which the ideas and information contained in that body are conceived or expressed. The elements may be words, idioms, sentences, paragraphs, articles, papers, or similar units of text comprising a larger body.* (BOWEN e BOWEN 2008, p. 689).

(cc) BY-NC-ND

A AET é uma das técnicas de Análise de Conteúdo empregada em situações em que se requer uma interpretação estruturada – formal, padronizada, objetivada – de ideias, mensagens e conteúdo informacional presentes em documentos, textos, artigos ou *corpus* de modo geral. Seja para um pesquisador acadêmico ou para um avaliador de programas públicos, a AET vem se constituindo em uma ferramenta auxiliar muito útil na organização do trabalho exaustivo de análise de páginas e mais páginas de transcrições de falas e de discursos dos sujeitos entrevistados. Como bem colocado por Guizzo *et al.* (2003):

> As investigações de cunho qualitativo produzem, frequentemente, grandes quantidades de transcrições de entrevistas, notas de campo, e outros documentos que, caso não sejam bem organizados, podem resultar em um trabalho de análise bastante demorado e difícil. Na nossa pesquisa [...] [o] *software* substituiu o tradicional método de operacionalização da análise qualitativa que utiliza recursos como tesoura, cola e/ou canetas coloridas. No nosso caso, em particular, o programa facilitou o agrupamento de textos das discussões grupais por temas e o estabelecimento de categorias. [...] Com ele pudemos incluir diferentes informações ou recortes de textos em diferentes categorias e, ao mesmo tempo, quando pertinente, uma mesma informação em categorias distintas. (GUIZZO *et al.* 2003; p. 56).

Mesmo em situações em que o *corpus* não é tão extenso, a AET pode ajudar na sua organização e indexação, permitindo recuperar trechos de discursos com ideias similares ou contrapostas, proferidos por sujeitos diferentes. É o que mostra o trabalho de Azambuja *et al.* (2005), de investigação dos impactos do cotidiano do trabalho de profissionais do Programa Saúde da Família no Rio Grande do Sul, realizado mediante entrevistas e grupos focais com 10 pessoas.

Para pesquisadores novatos nos métodos qualitativos da Pesquisa Social, a AET tem se constituído em recurso didático poderoso para o aprendizado das boas práticas do trabalho científico na área, sobretudo as relativas à estruturação das atividades e procedimentos de análise de entrevistas, suprindo parte da experiência que normalmente só se pode adquirir pela participação em projetos de pesquisa abrangentes e bem conduzidos. Além disso, para os iniciantes na prática da Pesquisa Social, a técnica pode aplacar um pouco a frustração de ver horas e mais horas de trabalho de entrevista de campo e de transcrição de fitas se transformarem em "tão pouco" material documental empírico no relatório de pesquisa.

A aplicação da Análise de Conteúdo – e a AET – segue um conjunto de seis grandes etapas, mostradas na Figura 1, baseadas na proposta de Bowen e Bowen (2008). É o rigor no cumprimento dessas etapas que conferiria a suposta consistência e validade interna do método e seu poder inferencial, reconhecem, ainda que criticamente, Rocha e Deusdará (2005).

Inicialmente, é preciso definir o *corpus* a ser analisado, isto é, o conjunto de material documental escrito que constitui o objeto da investigação. Podem ser documentos mais padronizados como anúncios de emprego em jornais, relatórios de auditoria, registros de nascimentos ou material mais diversificado, como entrevistas, depoimentos em grupos focais, textos literários, artigos científicos etc. Em algumas situações, quando o volume de material é muito grande, é preciso selecionar uma amostra de documentos para analisar, amostra essa que pode ser probabilística ou orientada segundo algum critério de intencionalidade substantiva (diversidade autoral, temporal ou territorial, situações arquetípicas conhecidas *a priori* etc.).

Vale comentar que, na seleção da amostra, seu tamanho é um dos parâmetros necessários a definir, mas não necessariamente o mais importante. Se se decide fazer uma amostra probabilística do material disponível, pode-se recorrer à fórmula de cálculo do seu tamanho, disponível nos ma-

(cc) BY-NC-ND

nuais clássicos de amostragem, em que o tamanho depende, entre outros parâmetros, do nível de precisão desejado das estimativas. Afinal, nesse tipo de pesquisa espera-se conseguir inferir, de forma consistente e com precisão controlada, os resultados identificados na amostra para o conjunto do universo referido.

Em abordagens mais qualitativas, exploratórias ou semiestruturadas de pesquisa – acadêmica ou de avaliação de programas –, costumam-se empregar, contudo, amostras intencionais, em que os relatos e documentos a selecionar ou os sujeitos a entrevistar devem compor um conjunto suficientemente diverso e rico de situações, de modo a garantir análises consistentes e interessantes *a posteriori*. Nesse caso não existe, pois, uma fórmula definitiva para o tamanho de amostra intencional. O tamanho deve ser tal que permita reunir sujeitos ou situações arquetípicas de alguma forma conhecidas *ex ante* – como gestores, técnicos, servidores, beneficiários, membros de famílias de beneficiários em abordagens qualitativas de avaliação de programas sociais – e que garantam um *corpus* rico para análise. Como a riqueza analítica do *corpus* só se revela quando se começa a investigá-lo de forma mais aprofundada e estruturada – com ou sem AET –, pode ser necessário coletar mais material empírico depois de finalizado o primeiro esforço de entrevistas ou coleta de relatos ou documentos. Na realidade, é importante que nessas abordagens de pesquisa a coleta de depoimentos ou textos seja acompanhada de esforços analíticos concomitantes, de modo a verificar se o material empírico está garantindo, de fato, pluralidade de opiniões ou situações e não discursos muito regulares e pouco variados de um mesmo tema ou problema. Quando se tem a garantia de que o *corpus* recolhido já parece diverso e plural e as entrevistas ou textos coletados só fazem repetir aspectos já identificados anteriormente, é hora de parar o levantamento de campo ou "fechar a amostra por saturação", como bem colocam Fontanella *et al.* (2008). Nas palavras deles, referindo-se às pesquisas em Saúde Pública com indivíduos:

> O fechamento amostral por saturação teórica é operacionalmente definido como a suspensão de inclusão de novos participantes quando os dados obtidos passam a apresentar, na avaliação do pesquisador, uma certa redundância ou repetição, não sendo considerado relevante persistir na coleta de dados. Noutras palavras, as informações fornecidas pelos novos participantes da pesquisa pouco acrescentariam ao material já obtido, não mais contribuindo significativamente para o aperfeiçoamento da reflexão teórica fundamentada nos dados que estão sendo coletados. (FONTANELLA *et al.*, 2008, p. 20).

Se na pesquisa de cunho quantitativo-amostral a consistência da análise e sua generalização são, a princípio, garantidas pelo tamanho da amostra (e naturalmente pela qualidade do levantamento de campo), na pesquisa qualitativo-exploratória a profundidade analítica dos resultados acaba sendo definida, em boa medida, *a posteriori*, a partir de uma aposta inicial de textos a selecionar ou sujeitos a entrevistar.

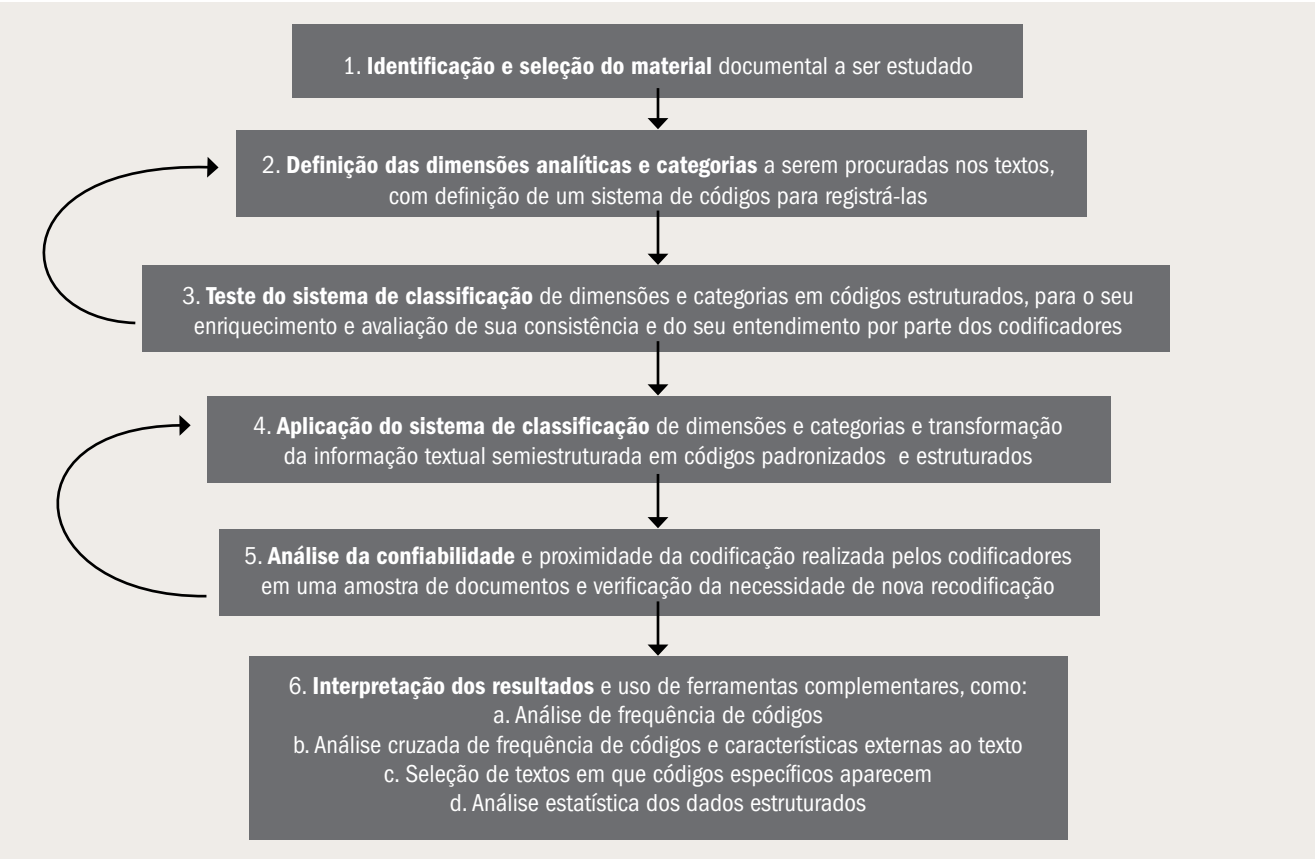
No caso em questão, como já observado, o material documental refere-se aos extratos de auditoria do Programa de Assistência Farmacêutica em 114 relatórios elaborados pelos técnicos da CGU, em municípios dos estados de São Paulo, Rio Grande do Sul, Maranhão e Piauí (Tabela 1). A seleção dos estados foi orientada de modo a compor um *corpus* diversificado em termos de ocorrências e constatações, com base nos achados de estudo de Vieira (2008). Além disso, tal escolha reúne situações de municípios bastante diferentes em termos de padrão socioeconômico e de capacidade de gestão. Com exceção dos municípios de São Paulo, os relatórios referem-se a 2007 e 2008, já que se tratava de fazer uma avaliação do estágio de implementação atual do programa.

(cc) BY-NC-ND

A inclusão de relatórios de 2004 a 2006 para municípios paulistas cumpriu o objetivo de permitir uma análise longitudinal do processo, isto é, de verificar se os problemas de gestão identificados foram sendo sanados ao longo do tempo. Trata-se, pois, de uma amostra intencionalmente escolhida segundo critérios considerados relevantes ao objetivo dessa pesquisa de natureza mais exploratória e ilustrativa da técnica de AET.

A segunda etapa do método da Análise de Conteúdo é a definição das dimensões analíticas, categorias ou "palavras portadoras de significados" a serem procuradas nos textos e a elaboração de um sistema de códigos para registrá-las. É preciso definir a unidade de texto para codificação – palavras, frases, parágrafos ou o conjunto do texto – a fim de garantir a sua padronização por diferentes pesquisadores ou a replicabilidade dessa etapa em outra oportunidade. Naturalmente, quanto maior ou mais complexo o texto, maior a dificuldade de garantir uma codificação padronizada, menos sujeita às interpretações individuais de cada codificador. Por isso, o sistema de códigos deve ser, tanto quanto possível, elaborado a partir de um modelo interpretativo ou teoria já consolidada. Sistema de códigos usados em pesquisas anteriores – com objetivos similares – também pode ser útil nesse sentido. Mapas cognitivos e instruções adicionais sobre o modo de classificar – e de não classificar – determinados temas ou palavras também são muito importantes para orientar a codificação, sobretudo quando os termos podem parecer ambíguos ou não cobertos pelo sistema de códigos existente.

Figura 1 – **Etapas de aplicação da Análise Estruturada de Textos**



Fonte: Elaboração própria.

(cc) BY-NC-ND

O sistema de codificação empregado valeu-se das categorias já elaboradas em estudo anterior de Vieira (2008), com as adaptações e novas inclusões necessárias. No Quadro 1, são apresentadas as categorias usadas para a codificação das ocorrências e constatações registradas pelos auditores da CGU nos relatórios, como por exemplo a "Aquisição em desacordo com a lista pactuada" (código AQDESLP) ou situações em que na há o que declarar, pois "Nenhum problema identificado" (código NDECLAR).

Para ser usado extensivamente na codificação dos documentos, é preciso que esse sistema de códigos passe por um teste de consistência, ou melhor, um teste de aplicabilidade e confiabilidade, terceira etapa do método da Análise de Conteúdo. É necessário verificar se os termos e palavras nos documentos podem ser identificados de fato e, podendo, se são codificados da mesma forma por dois codificadores diferentes. Ao analisar os documentos, outros termos e categorias podem se revelar interessantes à investigação e precisam ser, portanto, acrescentados ao sistema de códigos. Trata-se, pois, de uma codificação supervisionada, e, para tanto, já requer a utilização de um aplicativo computacional.

Dentre os aplicativos computacionais existentes para a AET, empregou-se o EZ-Text, de domínio público, desenvolvido para o Center for Disease Control and Prevention (CDC) dos EUA (CAREY

Tabela 1 – **Municípios fiscalizados pela Controladoria Geral da União (CGU) em relação aos recursos federais alocados em Assistência Farmacêutica nos estados de São Paulo, Maranhão, Piauí e Rio Grande do Sul, de 2004 a 2008**

Nº DO SORTEIO	DATA DO SORTEIO	MUNICÍPIOS FISCALIZADOS POR SORTEIO E ESTADO			
		São Paulo	Maranhão	Piauí	Rio Grande do Sul
12º	11/8/2004	5	-	-	-
13º	27/10/2004	6	-	-	-
14º	17/11/2004	6	-	-	-
15º	14/4/2005	2	-	-	-
16º	9/6/2005	4	-	-	-
17º	16/8/2005	5	-	-	-
18º	27/9/2005	6	-	-	-
19º	7/11/2005	6	-	-	-
20º	23/3/2006	6	-	-	-
21º	2/6/2006	6	-	-	-
22º	19/7/2006	6	-	-	-
23º	9/5/2007	5	3	3	3
24º	24/7/2007	4	3	3	3
25º	9/10/2007	5	2	3	4
26º	30/4/2008	5	3	3	4
Total		**77**	**11**	**12**	**14**
		114			

Fonte: Elaboração própria com base nos relatórios da Controladoria Geral da União. Disponível em: http://www.cgu.gov.br/sorteios/index1.asp.

(cc) BY-NC-ND

et al. 1997). O aplicativo é definido, no sítio do qual pode ser copiado,[2] como um *software* para a organização e análise de informação semiestruturada, que pode ser usado conjuntamente com outras ferramentas disponíveis no CDC para análise de pesquisas qualitativas ou quantitativas, como o AnSWR e o conhecido Epi-Info.[3] Outros aplicativos para a AET podem ser consultados no sítio da Associação Americana de Avaliação (www.eval.org).

O EZ-Text foi criado para um usuário com uma pesquisa de campo com quesitos fechados e abertos, a serem registrados e analisados. O aplicativo dispõe de quatro módulos principais. Um deles é o que permite que se especifiquem as variáveis estruturadas (quesitos fechados) e as questões abertas (textos redigidos nos questionários) a serem introduzidas. Outro módulo permite que se introduza o sistema de códigos a serem usados, com bom detalhamento da documentação

Quadro 1 – **Sistema de Codificação empregado na Análise Estruturada dos Relatórios de Auditoria da CGU em relação aos recursos federais alocados em Assistência Farmacêutica**

CÓDIGO	DESCRIÇÃO DA CONSTATAÇÃO OU JUSTIFICATIVA
ACMEDEF	Controle de acesso a local de armazenamento ausente ou deficiente
AGJUST	Aguardando a justificativa
AQDESLP	Aquisição em desacordo com a lista pactuada
ASUPBPS	Aquisição a preço superior ao do Banco de Preços em Saúde
CDISTIN	Controle de distribuição de medicamentos ineficiente ou ausente
CESTDEF	Controle de estoque ausente ou deficiente
COINARM	Condições inadequadas de armazenamento
CONEAUS	Contrapartida estadual ausente
CONEDES	Contrapartida estadual em desacordo
CONMAUS	Contrapartida municipal ausente
CONMDES	Contrapartida municipal em desacordo
DESCART	Ausência de procedimento para descarte de medicamentos
DISINAD	Dispensação de medicamentos de forma inadequada
DIVMED	Divergência de medicamentos recebidos ou solicitados pela SMS e informado pela SES
FALTMED	Falta de medicamentos
FCOMGAS	Falta de comprovação de gasto
FPRECON	Falta de prestação de contas
FRDESRE	Fraude e desvio de recursos
INOBAQU	Inobservância das normas de aquisição
JUSNOAC	Justificativa não acatada
JUSPARC	Justificativa acatada parcialmente
MEDCONT	Controle de medicamentos controlados deficiente ou ausente
MEDVENC	Medicamentos vencidos
NDECLAR	Nada declarado - nenhum problema identificado
NOPMAF	Inexistência de Plano Municipal de Assistência Farmacêutica
NORELAT	Sem relatório publicado no site
RECAUDI	Recursos auditados
RENOFIS	Programa de assistência farmacêutica não foi fiscalizado
SANALIS	Sem análise da equipe
SFARMAC	Sem farmacêutico responsável na Prefeitura ou unidade de saúde
VALNOAP	Valor não se aplica

(cc) BY-NC-ND

e possibilidade de importação e exportação dos códigos. Há ainda o módulo de entrada de dados estruturados (quesitos fechados) e de codificação das questões abertas, e o módulo de produção de relatórios de análise e exportação de dados e códigos registrados. Na aplicação em questão, o porte populacional, a unidade da Federação e o ano da auditoria constituíam-se nas variáveis externas e estruturadas. Os extratos de textos redigidos pelos auditores da CGU constituíam-se, por sua vez, nos quesitos abertos a copiar para o aplicativo.

Para o teste da objetividade e replicabilidade do sistema de codificação, escolheram-se relatórios de alguns municípios de vários estados, de forma a refletir a diversidade de *corpus* a analisar. Como já assinalado, a consistência, objetividade e replicabilidade do sistema de códigos é a base que fundamenta a Análise de Conteúdo.

A quarta etapa da Análise de Conteúdo – e da AET – corresponde propriamente à codificação geral do material documental existente. Para garantir a consistência do método, Bowen e Bowen (2008) defendem um procedimento de múltipla codificação dos documentos (sendo cada documento codificado por mais de um codificador) – quinta etapa de aplicação do método. Dessa forma, seria possível apurar índices de concordância ou dessemelhança de codificação, garantindo controle de qualidade da "subjetividade" introduzida durante o processo de atribuição de códigos. No caso em questão, fez-se uma checagem amostral de codificação.

Após a codificação – e a checagem de sua consistência interna –, tem-se, pois, o Texto Estruturado, isto é, o *corpus* original – material não estruturado ou semiestruturado (como os Relatórios da CGU) –, transformado em um conjunto de índices referenciados às categorias de interesse analítico do pesquisador.

No Quadro 2, ilustra-se como as anotações dos auditores da CGU acerca do Programa de Assistência Farmacêutica em três municípios foram codificadas usando-se o EZ-Text, com base no quadro anterior. O aplicativo permite recuperar os textos selecionados segundo os códigos desejados, prestando-se a uma primeira análise estruturada dos documentos. Entre outras coisas, essa seleção de trechos dos relatórios de auditoria revela que a inobservância do dispositivo normativo que obriga a contratação de um farmacêutico nos municípios aderentes ao Programa deve explicar boa parte dos problemas encontrados na deficiência no controle de estoque, medicamentos vencidos etc. Embora essa inferência já fosse esperada ou constatável pela leitura de alguns poucos relatórios, a AET implementada por meio do EZ-Text permite não apenas listar de forma rápida e organizada os municípios em que a inobservância da norma foi verificada, como também os demais problemas neles constatados.

A sexta e última etapa da AET é a interpretação dos resultados a partir das informações codificadas, valendo-se da produção de tabelas de frequências de códigos ou aplicação de técnicas estatísticas multivariadas, como apresentado no próximo tópico.

3. PRINCIPAIS RESULTADOS DA ANÁLISE ESTRUTURADA DOS RELATÓRIOS

O processo de estruturação/codificação do *corpus* permite, além da indexação de textos mostrada há pouco, a produção de tabelas de frequências dos códigos representativos das categorias analíticas de problemas constatados nos municípios, organizadas segundo características externas ao conteúdo dos textos, como a localização geográfica, o porte populacional ou o ano de realização da auditoria, como revelam as tabelas a seguir. Naturalmente, pela forma de seleção e composi-

(cc) BY-NC-ND

Quadro 2 – **Extrato de textos recuperados dos relatórios da CGU com constatação de "Sem farmacêutico na Prefeitura ou unidade de saúde"**

TEXTO ORIGINAL	REGISTROS ESTRUTURADOS
CONSTATAÇÃO O município não possui farmacêutico para a Saúde **FATO:** O município de Divinolândia ainda não contratou um profissional da área farmacêutica para a Saúde, estando em desacordo com o art. 1°, art. 3° e parágrafo único do art. 4° da Resolução CFF 261, de 16/9/1994... **EVIDÊNCIA:** Entrevista com o diretor municipal de Saúde. Manifestação do prefeito: "...Informamos que o assunto é motivo de preocupação do Executivo, pois estando no período eleitoral é improvável a solução imediata da questão. A solução também por exigência do Conselho Regional de Farmácia, apenas será iniciada a partir de 2005, onde será possível a instituição do referido cargo, realização de concurso e nomeação do aprovado, em razão do motivo acima justificado." **ANÁLISE DA EQUIPE:** A manifestação apresentada pela Prefeitura Municipal não contesta o fato, confirmando a evidência relatada, e sinaliza pela adoção de medidas saneadoras suficientes e pertinentes.	**REGISTRO: 21** Município: Divinolândia/SP Códigos assinalados **CDISTIN** Controle de distribuição de medicamentos ineficiente. ou ausente. **SFARMAC** Sem farmacêutico responsável. na Prefeitura ou unidade de saúde **CESTDEF** Controle de estoque ausente ou deficiente
CONSTATAÇÃO Dispensação de medicamentos controlados sem a presença de farmacêutico responsável. **FATO:** Os itens controlados (psicotrópicos e entorpecentes) não estão sendo dispensados por farmacêutico com formação superior, em desacordo com o art. 67 da Portaria SVS/MS nº 344/98 e art. 27, §§ 1º e 2º do Decreto nº 74.170/74, que exigem que os itens controlados devam ser dispensados por farmacêutico responsável com formação superior [...]. **EVIDÊNCIA:** a) Check-list elaborado pela equipe da CGU-Regional/RS após a inspeção física em 23.05.2007, consubstanciado nos papéis de trabalho; e b) cópia da Notificação de Multa nº 9.087/2007, de 27.02.2007, do Conselho Regional de Farmácia do Rio Grande do Sul. **MANIFESTAÇÃO DO AGENTE EXECUTOR:** "Quanto este item apontado, o município de Sentinela do Sul, em especial, apresenta grande tranqüilidade, pois as aplicações de multa por parte de conselhos profissionais antes de tudo somente detêm efeito acerca de seus profissionais, para questões trabalhistas e da própria ética profissional, matéria esta indiscutível, devidamente respaldada pela justiça do trabalho que já se posicionou desta forma.[...] Quanto aos regulamentos apresentados pela CGU (Decreto nº 74.107/74 e Portaria nº 344/98 da Anvisa) devem ser observados com mais cuidado e prescrição, pois as mesmas sequer se referem as atividades desenvolvidas pelo setor publico [...] Como se percebe, não há neste item qualquer irregularidade a que o município de Sentinela do Sul esteja submetido." **ANÁLISE DA EQUIPE:** Os gestores fizeram uma análise hermenêutica parcial dos dispositivos legais, pelo que discordamos totalmente da manifestação... A manifestação da Prefeitura não eliminou a constatação. Diante do exposto, mantemos a impropriedade apontada.	**REGISTRO: 110** Município: Sentinela do Sul/ RS Códigos assinalados **SFARMAC** Sem farmacêutico responsável na Prefeitura ou unidade de saúde **CESTDEF** Controle de estoque ausente ou deficiente **COINARM** Condições inadequadas de armazenamento **FALTMED** Falta de medicamentos **MEDVENC** Medicamentos vencidos **CONEAUS** Contrapartida estadual ausente **MEDCONT** Controle de medicamentos controlados deficiente ou ausente
CONSTATAÇÃO Dispensação de medicamentos controlados sem a presença de farmacêutico responsável. **FATO:** Os itens controlados (psicotrópicos e entorpecentes) não estão sendo dispensados, na Prefeitura de São Domingos do Sul/RS, por farmacêutico com formação superior, em desacordo com o art. 67 da Portaria SVS/MS nº 344/98 e art. 27, §§ 2º e 3º do Decreto nº 74.170/74, que exigem que os itens controlados devam ser dispensados por farmacêutico responsável com formação superior.... **EVIDÊNCIA:** Ofício nº 27/08-SMS, de 14/05/2008, da Secretaria Municipal de Saúde. **MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA:** "Pelo fato de o município não possuir FARMÁCIA devidamente instituída e não prestar serviços de comércio de medicamentos, não está enquadrado nos dispositivos da Lei Federal n.º 5.991/73, que 'dispõe sobre o Controle Sanitário do Comércio de Drogas, Medicamentos, Insumos Farmacêuticos e Correlatos, e dá outras providências', e, por isso mesmo, não pode ser obrigado a manter profissional farmacêutico. [...] Portanto, tal procedimento não está enquadrado na legislação que exige a assistência técnica do profissional, na forma do artigo 19 citado acima, estando correta a posição adotada até o momento" (sic). **ANÁLISE DO CONTROLE INTERNO:** [...] Em sua manifestação a Prefeitura fez uma interpretação hermenêutica parcial, eis que se apegou a aspectos da Lei nº 5.991/73 que nada têm a ver com o apontamento da CGU - ou seja, a questão da comercialização de fármacos, que por óbvio não é praticada no PAFB. Mantemos o ponto, haja vista o município dispensar medicamentos de uso controlado e ser, de fato, necessária, por este motivo, a presença de farmacêutico.	**REGISTRO: 123** Município: São Domingos do Sul/RS Códigos assinalados: **AQDESLP** Aquisição em desacordo com a lista pactuada **FRDESRE** Fraude e desvio de recursos **CESTDEF** Controle de estoque ausente ou deficiente **COINARM** Condições inadequadas de armazenamento **MEDCONT** Controle de medicamentos controlados deficiente ou aus. **SFARMAC** Sem farmacêutico responsável na pref. ou unidade saúde **CONEAUS** Contrapartida estadual ausente

Fonte: Elaboração própria.

(cc) BY-NC-ND

ção da amostra de relatórios de auditoria, deve-se atentar que os resultados aqui apontados não podem ser generalizados diretamente para a realidade estadual ou nacional.

Um primeiro resultado importante da análise dos relatórios, já apontado anteriormente em Vieira (2008), é a constatação de uma falha gerencial básica do Programa de Assistência Farmacêutica nos municípios: a falta ou deficiência de Controle de Estoque de Medicamentos é antes uma regra que exceção, seja no Piauí, Maranhão, São Paulo ou Rio Grande do Sul (Tabela 2). Da amostra de municípios gaúchos analisados, os auditores da CGU encontraram tal falha em 85% deles; no Piauí, a parcela de municípios é significativamente menor, mas ainda assim elevada (42%). Nem mesmo nos municípios paulistas, que se supõe mais bem estruturados em termos de capacidade de gestão, se pode encontrar uma armazenagem de medicamentos com alguma eficiência: afinal, em 62% das auditorias municipais se apontou a falta ou deficiência no controle de estoque.

A julgar pelos critérios de auditoria da CGU, sem desconsiderar a natureza intencional e o número de casos da amostra aqui analisada, parece claro que o programa padece de uma falha operacional básica e generalizada de implementação nos municípios brasileiros – seja em estados ricos

Tabela 2 – **Principais problemas identificados em municípios fiscalizados pela CGU em relação aos recursos federais alocados em Assistência Farmacêutica nos estados de São Paulo, Maranhão, Piauí e Rio Grande do Sul, de 2004 a 2008**

PRINCIPAIS PROBLEMAS IDENTIFICADOS	PROBLEMAS IDENTIFICADOS NOS MUNICÍPIOS POR ESTADO (%)			
	Maranhão (n = 11)	Piauí (n = 12)	Rio Grande do Sul (n = 14)	São Paulo (n = 77)
Aquisição em desacordo com a lista pactuada	-	16,7	53,8	1,3
Aquisição a preço superior	-	8,3	53,8	1,3
Controle e distribuição de medicamentos ineficiente ou ausente	36,4	25,0	23,1	13,0
Controle de estoque ausente ou deficiente	63,6	41,7	84,6	62,3
Condições inadequadas de armazenamento	63,6	8,3	61,5	28,6
Contrapartida estadual ausente	-	8,3	92,3	-
Contrapartida estadual em desacordo	36,4	-	-	3,9
Contrapartida municipal ausente	18,2	-	-	6,5
Contrapartida municipal em desacordo	-	-	-	3,9
Falta de medicamentos	9,1	-	30,8	26,0
Falta de comprovação de gasto	45,5	-	-	2,6
Falta de prestação de contas	45,5	-	7,7	3,9
Fraude e desvio de recursos	18,2	8,3	15,4	-
Inobservância das normas de aquisição	72,7	66,7	15,4	5,2
Controle de medicamentos controlados deficiente ou ausente	-	-	53,8	-
Medicamentos vencidos	27,3	-	30,8	13,0
Sem farmacêutico responsável	-	-	69,2	1,3
Nada declarado – nenhum problema	9,1	25,0	-	18,2

Fonte: Elaboração própria com base nos relatórios da Controladoria Geral da União. Disponível em: http://www.cgu.gov.br/sorteios/index1.asp.

(cc) BY-NC-ND

ou pobres –, que se desdobra em uma série de outros problemas, como, por exemplo, a armazenagem de medicamentos em locais inadequados (constatado em 62% dos municípios gaúchos, para citar um dos contextos estaduais analisados), falta de medicamentos (notada em 26% dos municípios paulistas analisados, para não citar cifra igualmente preocupante no RS), medicamentos com prazo de validade vencido (situação de 27% dos municípios maranhenses auditados). Se no Rio Grande do Sul a inobservância da norma de contratação de um farmacêutico para operar o programa no município (constatada em 69% da amostra do RS) pode explicar boa parte dessa situação, no Maranhão e Piauí são os problemas de ordem administrativo-financeira na comprovação de gastos, prestação de contas e inobservância das normas de aquisição que parecem estar comprometendo a gestão operacional do programa.

A análise das constatações das auditorias municipais da CGU organizadas segundo categorias mais agregadas, propostas em Vieira (2008), de acordo com as etapas do ciclo operacional do programa, deixa claro que ele padece de problemas graves não apenas no Armazenamento dos Medicamentos, mas já nas fases iniciais, maior ou menor em alguns estados (Tabela 3). Os municípios do Rio Grande do Sul são paradigmáticos nesse sentido: vale citar que em 93% deles já se apresentam problemas na etapa de financiamento e 50% na fase de seleção da lista de medicamentos a adquirir. Nas etapas finais do ciclo do programa, também há problemas de gestão em número significativo de municípios da amostra em análise, nos quatro estados selecionados.

Além da análise dos relatórios estruturados em códigos segundo o recorte geográfico, é possível também investigá-los segundo outra variável externa: o ano de realização da auditoria. A análise dos resultados das auditorias municipais segundo os períodos 2004-2005 e 2006-2008, para o estado de São Paulo, não parece mostrar que os principais problemas de implementação e gestão do Programa de Assistência Farmacêutica estejam em processo de serem equacionados (Tabela 4). Em que pesem as limitações de inferência comparativa pelo número de municípios nos dois períodos, a parcela de municípios com deficiências

Tabela 3 – **Problemas identificados em municípios fiscalizados pela CGU em relação ao Programa Assistência Farmacêutica, conforme etapa do ciclo operacional do programa nos estados de São Paulo, Maranhão, Piauí e Rio Grande do Sul, de 2007 a 2008**

ETAPAS DO CICLO DA ASSISTÊNCIA FARMACÊUTICA	Maranhão (n = 11)		Piauí (n = 12)		Rio Grande do Sul (n = 14)		São Paulo (n = 19)	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Financiamento	4	36	1	8	13	93	2	11
Seleção de medicamentos	-	-	2	17	8	50	-	-
Programação/armazenamento	7	64	6	50	13	93	15	79
Aquisição	8	73	8	67	8	57	2	11
Distribuição	4	36	3	25	3	21	4	21
Dispensação	1	9	-	-	4	29	2	11

Fonte: Elaboração própria com base nos relatórios da Controladoria Geral da União. Disponível em: http://www.cgu.gov.br/sorteios/index1.asp.

(cc) BY-NC-ND

Tabela 4 – **Principais problemas identificados em municípios fiscalizados pela CGU em relação aos recursos federais alocados em Assistência Farmacêutica, por ano do Relatório de Auditoria do Estado de São Paulo, de 2004 a 2008.**

PRINCIPAIS PROBLEMAS IDENTIFICADOS (%)	2004-2005	2006-2008	TOTAL
Aquisição em desacordo com a lista pactuada	2,5	-	1,3
Aquisição a preço superior ao do Banco de Preços em Saúde	2,5	-	1,3
Controle de acesso a local de armazenamento ausente ou deficiente	-	2,7	1,3
Controle de distribuição de medicamentos ineficiente ou ausente	10,0	16,2	13,0
Controle de estoque ausente ou deficiente	50,0	75,7	62,3
Condições inadequadas de armazenamento	27,5	29,7	28,6
Contrapartida estadual ausente	-	-	-
Contrapartida estadual em desacordo	7,5	-	3,9
Contrapartida municipal ausente	5,0	8,1	6,5
Contrapartida municipal em desacordo	5,0	2,7	3,9
Ausência de procedimento para descarte de medicamentos	-	-	-
Dispensação de medicamentos de forma inadequada	-	2,7	1,3
Divergência de medicamentos recebidos/solicitados pela SMS/SES	10,0	2,7	6,5
Falta de medicamentos	35,0	16,2	26,0
Falta de comprovação de gasto	2,5	2,7	2,6
Falta de prestação de contas	2,5	5,4	3,9
Fraude e desvio de recursos	-	-	-
Inobservância das normas de aquisição	5,0	5,4	5,2
Controle de medicamentos controlados deficiente ou ausente	-	-	-
Medicamentos vencidos	7,5	18,9	13,0
Nada declarado - nenhum problema	20,0	16,2	18,2
Inexistência de Plano Municipal de Assistência Farmacêutica	-	-	-
Sem farmacêutico responsável na prefeitura ou unidade de saúde	2,5	-	1,3
Sem análise da equipe	15,0	2,7	9,1

Fonte: Elaboração própria com base nos relatórios da Controladoria Geral da União. Disponível em: http://www.cgu.gov.br/sorteios/index1.asp.

básicas de armazenamento dos medicamentos – e a decorrente perda de prazo de validade dos mesmos – chega a aumentar no período.

A análise estruturada dos relatórios segundo porte municipal – como *proxy* da capacidade de gestão e implementação de programas sociais (Menezes e Jannuzzi 2009) – não revela uma tendência em geral manifestada em outras situação: no caso da assistência farmacêutica, municípios menores não apresentam necessariamente problemas de gestão e implementação mais freqüentes que municípios de maior porte (Tabela 5). A existência desses problemas de gestão administrativo-financeira e operacional do programa parece estar associada a uma série mais complexa de fatores, de ordem normativa interna – falta de farmacêuticos, por exemplo –, de capacidade de gestão e financiamento municipal – falta de contrapartida municipal, não prestação de contas, entre outros – e de natureza político-institucional –, como a falta ou desacordo da contrapartida estadual no programa.

(cc) BY-NC-ND

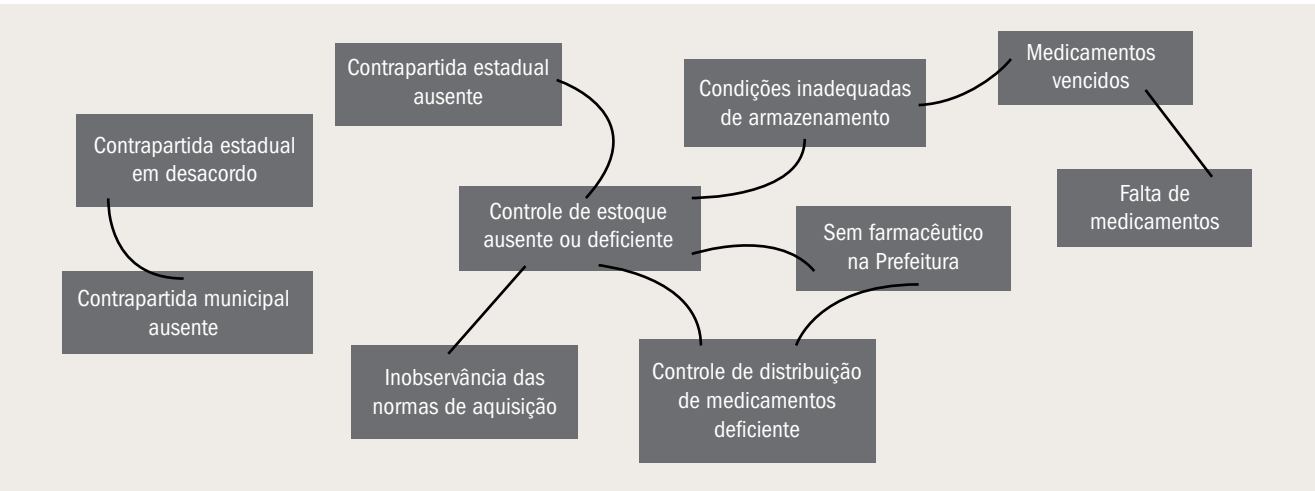
Tabela 5 – **Principais problemas identificados em municípios fiscalizados pela CGU em relação aos recursos federais alocados em Assistência Farmacêutica, por porte municipal, nos estados de São Paulo, Maranhão, Piauí e Rio Grande do Sul, de 2004 a 2008**

PROBLEMAS PRINCIPAIS IDENTIFICADOS	PORTE MUNICIPAL EM HABITANTES (%)				
	ATÉ 10.000 (N = 56)	DE 10.001 A 40.000 (N = 44)	DE 40.001 A 100.000 (N = 8)	DE 100.001 A 200.000 (N = 4)	ACIMA DE 200.001 (N = 2)
Aquisição em desacordo com a lista pactuada	12,5	9,1	-	-	-
Controle de estoque ausente ou deficiente	57,1	72,7	62,5	25,0	100,0
Condições inadequadas de armazenamento	32,1	34,1	50,0	50,0	-
Contrapartida estadual ausente	16,1	11,4	-	-	-
Contrapartida estadual em desacordo	7,1	6,8	-	-	-
Falta de medicamentos	21,4	20,5	37,5	-	50,0
Inobservância das normas de aquisição	17,9	27,3	12,5	-	-
Medicamentos vencidos	12,5	18,2	37,5	-	-

Elaboração própria com base nos relatórios da Controladoria Geral da União. Disponível em: http://www.cgu.gov.br/sorteios/index1.asp.

A análise da frequência e concomitância dos diversos códigos de problemas constatados nos municípios, por meio da construção da tabela de correspondência binária (Tabela 6) ou por meio da aplicação da técnica multivariada de análise de correspondências – ambos recursos não implementados no EZ-Text –, pode permitir a construção de mapas cognitivos de relacionamentos de causalidade, dependência, não associação ou associação espúria, como o ilustrado na Figura 2.[4]

Figura 2 – **Mapa de relacionamentos entre as constatações dos relatórios de auditoria**



Fonte: Elaboração própria.

(cc) BY-NC-ND

Como era de se esperar, a deficiência de controle de estoque, em parte explicada pela ausência de farmacêuticos na gestão do programa, pela falta de contrapartida estadual e inobservância das normas de aquisição, gera uma série de exterioridades negativas nele, como o armazenamento inadequado, vencimento do prazo de validade e consequente falta de medicamentos. Trata-se de um "nó crítico" para o programa, que precisa ser "desatado" para que ele possa produzir os resultados e impactos imaginados quando de sua proposição.

Tabela 6 – **Extrato da tabela de frequências cruzadas de alguns problemas identificados em municípios fiscalizados pela CGU em relação ao Programa Assistência Farmacêutica nos estados de São Paulo, Maranhão, Piauí e Rio Grande do Sul, de 2004 a 2008**

PROBLEMAS IDENTIFICADOS	AQUISIÇÃO A PREÇO SUPERIOR	CONTROLE DE DISTRIBUIÇÃO INEFICIENTE	CONTROLE DE ESTOQUE AUSENTE OU DEFICIENTE	FALTA DE MEDICAMENTOS	MEDICAMENTOS VENCIDOS
Aquisição a preço superior	9	3	8	3	2
Controle de distribuição ineficiente	3	20	16	2	4
Controle estoque ausente/deficiente	8	16	72	17	11
Falta de medicamentos	3	2	17	25	6
Medicamentos vencidos	2	2	4	6	18

Fonte: Elaboração própria com base nos relatórios da Controladoria Geral da União. Disponível em: http://www.cgu.gov.br/sorteios/index1.asp.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como revelam esses resultados, a julgar pela pequena amostra intencional analisada, o Programa Assistência Farmacêutica padece ainda de problemas básicos de gestão nos municípios brasileiros. As deficiências de controle de estoque, por vezes explicadas pela falta de profissional para sua gestão, somadas ou não a outras falhas gerenciais, acabam produzindo uma série de outros problemas operacionais e administrativos na gestão do programa nos municípios.

Tais constatações, derivadas dos relatórios da CGU, mostram o potencial de informações disponível nessa fonte para se conhecer melhor uma das dimensões menos documentadas nos estudos do *policy cycle* no país: as avaliações de processos de implementação de programas públicos. Afinal, as auditorias da CGU investigam diversos aspectos administrativos e contábeis atinentes à gestão de um amplo leque de programas públicos, cobrindo amostras significativas de unidades subnacionais a cada ano. Ainda que questões mais específicas acerca da gestão dos programas não dispensem pesquisas de avaliação mais aprofundadas, esses relatórios podem contribuir para delinear melhor o foco da investigação avaliativa, e contribuir para que ela, de fato, venha produzir informações relevantes e úteis para o aprimoramento dos programas, situação menos freqüente

(cc) BY-NC-ND

do que o desejável aqui e lá fora, a julgar pelo desencanto de alguns gestores com a avaliação (JANNUZZI *et al.* 2009).

Ademais dessas considerações acima, procurou-se mostrar nesse texto como a AET pode se constituir em uma ferramenta auxiliar na exploração analítica de documentos, entrevistas e textos em geral. A técnica parece garantir uma adequada padronização de procedimentos de sistematização de resultados, que podem ser replicados por outros pesquisadores em diversos outros contextos territoriais ou temporais, dotando a pesquisa qualitativa de um atributo importante para sua legitimação perante a comunidade acadêmica: a sua comensurabilidade ou comparabilidade com outras realizadas.

Não se trata de reificar a técnica, como se ela *per se*, oferecesse respostas e soluções metodológicas para qualquer problema. Afinal, a AET é uma técnica que, na sua origem, responde às necessidades muito simples de codificação de questões abertas, para depois tabulação dos códigos. Se não houver perguntas lastreadas em conhecimento teórico ou respaldadas em interesses pragmáticos de investigação – como nas Pesquisas de Avaliação de programas públicos –, a AET produzirá resultados pouco elucidativos, desconectados do contexto que originou os discursos e textos analisados. Vale observar, contudo, que crítica semelhante se pode fazer aos estudos "deslumbrados" com o "poder revelador" dos pacotes estatísticos no tratamento de dados quantitativos.

Notas

[1] Vide sítio em http://www.cgu.gov.br/AreaAuditoriaFiscalizacao/ExecucaoProgramasGoverno/Sorteios/

[2] http://www.cdc.gov/hiv/software/ez-text.htm.

[3] Disponíveis em http://www.cdc.gov/hiv/topics/surveillance/resources/software/answr e http://www.cdc.gov/epiinfo/downloads.htm, respectivamente. A versão em português do Epi-Info pode ser obtida ainda em http://www.lampada.uerj.br/epiinfo/download.htm.

[4] A tabela de correspondência binária pode ser obtida mediante a multiplicação da tabela de municípios *vs.* problemas por sua transposta. Devem-se então analisar as caselas mais adensadas da tabela resultante, problemas *vs.* problemas.

REFERÊNCIAS

AZAMBUJA, E. P.; FERNANDES, G. F.; KERBER, N. P. C; SIVEIRA, R. S.; SILVA, A. L.; GONÇALVES, L. H. T; CARTANA, M. H. F. Significados do trabalho no processo de viver de trabalhadoras de um programa de saúde da família. *Texto Contexto Enfermagem*, Florianópolis, v. 16, n. 1, p. 71-79, 2005.

BOWEN, C. C.; BOWEN, W. M. Content Analysis. In: YANG, K.; MILLER, G. J. *Handbook of research methods in Public Administration*. New York, CRC Press, 2008. p. 689-703.

CAREY, J. W.; WENZEL, P. H.; REILLY, C.; SHERIDAN, J. S.; HARBISON, K. G. *CDC EZ-Text*: Software for Collection, Management and Analysis of Semi-structured Qualitative Databases (Version 3.05). Atlanta, GA: Centers for Disease Control and Prevention, 1997.

FONTANELLA, B. J. B.; RICAS, J.; TURATO, E. R. Amostragem por saturação em pesquisas qualitativas em saúde: contribuições teóricas. *Cadernos de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 24, n. 1, p. 17-27, jan. 2008.

GUIZZO, B. S.; KRZIMINSKI,C. O.; OLIVEIRA, D. L. L. C; . O software QSR NVivo 2.0 na análise qualitativa de dados: ferramenta para pesquisa em ciências humanas e da saúde. *Revista Gaúcha Enfermagem*, v. 24, n. 1, p. 53-60, 2003.

JANNUZZI, P. M.; SILVA, M. R. F. M.; SOUSA, M. A. F.; REZENDE, L. M. Estruturação de sistemas de monitoramento e especificação de pesquisas de avaliação: os problemas dos programas públicos são In: *Cadernos Reflexões para a Ibero-América*: Avaliação de Programas Sociais. 1. ed. Brasília: ENAP, 2009, v. 1, p. 101-138.

MENEZES, L. C.; JANNUZZI, P. M. Planejamento nos municípios brasileiros: um diagnóstico de sua institucionalização e seu grau de efetividade In: VITTE, C. C.V.; KEINERT, T. M. M. *Qualidade de vida, planejamento e gestão urbana*: discussões teórico-metodológicas. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2009. v. 1, p. 69-87.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. Política Nacional de Medicamentos. Brasília: Ministério da Saúde, 2001.

ROCHA, D.; DEUSDARÁ, B. Análise de conteúdo e análise do discurso: aproximações e afastamentos na (re) construção de uma trajetória. *Alea*, v. 7, n. 2, p. 305-322, 2005.

VIEIRA, F. S. Qualificação dos serviços farmacêuticos no Brasil: aspectos inconclusos da agenda do Sistema Único de Saúde. *Revista Panamericana de Salud Pública*, v. 24, n. 2, p. 91-100, 2008.

(cc) BY-NC-ND

Sítios consultados

www.eval.org
www.cgu.gov.br/sorteios/index1.asp acessado em 5/05/2010
http://www.cgu.gov.br/AreaAuditoriaFiscalizacao/ExecucaoProgramasGoverno/Sorteios/
http://www.cdc.gov/hiv/topics/surveillance/resources/software/answr
http://www.cdc.gov/epiinfo/downloads.htm
http://www.lampada.uerj.br/epiinfo/download.htm
http://www.cdc.gov/hiv/software/ez-text.htm

(cc) BY-NC-ND

MODELO DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL E SEUS DETERMINANTES SOCIOECONÔMICOS E COMPORTAMENTAIS*

ASSESSING THE IMPACT OF SOCIOECONOMIC AND CONSUMPTION BEHAVIOR ON FOOD AND NUTRITION SECURITY MODEL

RESUMO

Este trabalho foi elaborado com o objetivo de investigar o impacto das variáveis socioeconômicas no comportamento de consumo de alimentos e na segurança alimentar e nutricional (SAN) nos territórios do Consórcio de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (Consad) de Mato Grosso do Sul. Especificamente, pretende-se: i) identificar a relação entre as circunstâncias socioeconômicas e o comportamento de consumo de alimentos pertencentes à cesta básica; ii) levantar a relação entre as circunstâncias socioeconômicas e a segurança alimentar e nutricional; iii) levantar as relações existentes entre segurança alimentar e segurança nutricional; iv) identificar os possíveis efeitos do conhecimento nutricional sobre o comportamento de consumo de alimentos pertencentes à cesta básica. Para tanto, foi formulado um modelo teórico em que sete hipóteses foram testadas, com o uso de modelagem de equações estruturais. Os resultados fornecem base para o levantamento dos pontos fracos, fortes, ameaças e oportunidades dos territórios, direcionando as potencialidades e dificuldades no estabelecimento de políticas públicas de combate à insegurança alimentar e nutricional na região estudada.

PALAVRAS-CHAVE Desenvolvimento local; políticas públicas; comportamento do consumidor de alimentos; política alimentar; Bolsa Família.

Leidy Diana de Souza de Oliveira adm.leidyoliveira@gmail.com

Doutoranda em Economia pela Universidade de Brasília, mestre em Administração pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, graduação em Administração pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul

Dario de Oliveira Lima-Filho dariolimafilho@gmail.com

Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Centro de Ciências Humanas e Sociais, Departamento de Economia e Administração; doutor em Administração de Empresas pela Fundação Getulio Vargas (SP); mestre em Administração de Empresas pela Fundação Getulio Vargas (SP) e graduado em Administração pelo Centro de Ensino Unificado de Brasília

Artigo submetido em 26.09.2011 e aprovado em 28.10.2011.

ABSTRACT *The aim of this study is to investigate the impact of socioeconomic variables on food consumption patterns and on food and nutrition security in territories of the Consortium for Food Security and Local Development (Consad) in Mato Grosso do Sul/Brazil. Specifically, we intend to identify the relationship between socioeconomic circumstances and food consumption behavior; ii) identify the relationship between socioeconomic conditions and food security and nutrition; iii) lifting the relationship between food security and nutrition security; iv) identify the possible effects of nutrition knowledge on the food consumption behavior. To that end, a theoretical model was formulated; the hypotheses were tested using structural equation modeling. The results provide a basis for the lifting of weaknesses, strengths, threats and opportunities of the territory, directing the potentialities and difficulties in establishing public policies to food and nutrition security.*

KEYWORDS *Local development, public policy, food consumer behavior, food policy, Bolsa Família.*

* Este artigo venceu a categoria Mestre da 3ª edição do Prêmio Políticas Públicas e Equidade: avanços práticos, promovido pelo Centro de Estudos em Administração Pública e Governo da Fundação Getulio Vargas de São Paulo com apoio da Fundação Ford.

Esta obra está submetida a uma licença Creative Commons

1. INTRODUÇÃO

A miséria e a fome são questões que permeiam o mundo atual e se apresentam como prioritárias nas políticas de desenvolvimento da Organização das Nações Unidas [ONU], sendo que sua erradicação é o primeiro objetivo do milênio. A fome não é apenas causada pela miséria, mas é também causadora dela, uma vez que diminui o potencial produtivo da população, formando um círculo vicioso. O consumo alimentar incide diretamente na exposição da população a doenças. Por sua vez, a miséria e a fome são afetadas por outras variáveis, tais como a disponibilidade de alimentos, o saneamento e os cuidados alimentares e de saúde. Essas variáveis estão ligadas à renda familiar e à capacidade de utilização adequada dessa renda. Desse modo, todas as variáveis mencionadas são correlacionadas com a forma de inserção das famílias no processo social de produção.

Relatório da FAO (2008a) mostra que o número de pessoas que sofrem de fome crônica no mundo é maior em períodos recentes do que no período em que a organização começou a acompanhar as tendências mundiais de desnutrição (1990-1992). O número de pessoas cronicamente famintas no mundo era de 830 milhões em 1990-92, apresentou declínio em meados da década de 1990 e voltou a aumentar no meio da primeira década dos anos 2000, atingindo 923 milhões de pessoas em 2008, quase um sexto da população do planeta. Segundo Black *et al.*(2008), a desnutrição representa 35% de todas as mortes pré-escolares e 11% da carga global de doenças no mundo. Assim, a desnutrição causa mortes prematuras ou faz com que os adultos não atinjam seu pleno potencial.

Por outro lado, à medida que a produção de alimentos se tornou mais eficiente, em conjunto com a evolução da economia, as condições favoráveis à ocorrência de desnutrição foram gradativamente substituídas por um cenário propício à epidemia de obesidade e doenças crônicas relacionadas ao consumo excessivo de alimentos (POPKIN, 2004). A Organização Mundial da Saúde (OMS, 2006) aponta a obesidade como uma das dez maiores ameaças à saúde da população mundial. A quantidade de pessoas com sobrepeso ou obesas já é maior do que a de subnutridas. No ano 2005, somaram-se mais de 1,6 bilhão de adultos com excesso de peso no mundo. O número de pessoas com sobrepeso e o de desnutridas, se somados, atingem cerca de 42% da população mundial. No Brasil, a FAO (2008b) indica que a proporção de adultos com sobrepeso, em relação à população total, é de 40,6%, e o percentual de obesos chega a 11,1%. A desnutrição alcança 6% (FAO, 2008c). A estimativa da OMS (2009) é que em 2030 o índice de sobrepeso aumente em 70% nos Estados Unidos, 50% na Inglaterra e 30% no Brasil.

Nos países de renda alta, o comportamento de consumo de alimentos faz com que os problemas de saúde resultantes do excesso de peso sejam muito mais generalizados do que problemas resultantes da desnutrição. Neles, a obesidade tem se mostrado associada com baixo nível socioeconômico nos EUA (MAURO *et al.*, 2008), no Canadá (JANSSEN *et al.*, 2006), na Austrália (PROPER *et al.,* 2007) e na Nova Zelândia (METCALF; SCRAGG; DAVIS, 2007). Famílias em situação de insegurança alimentar (IA) leve e moderada tendem a enfrentar ganhos de peso por consumirem alimentos com alta densidade energética (GIBSON, 2003), devido à existência de relação positiva entre o custo dos alimentos e a expectativa de que sejam saudáveis (DREWNOWSKI; DARMON, 2005).

Outro fator que leva famílias em situação de insegurança alimentar a serem mais propensas à obesidade é o acesso inconsistente aos alimentos, caracterizado por períodos de subconsumo seguidos de consumo excessivo, visto como forma de

(cc) BY-NC-ND

compensação (ADAMS; GRUMMER-STRAWN; CHAVEZ, 2003). Segundo Monteiro (2003), a população de baixa renda, apesar de ter acesso aos alimentos, tende a economizar na sua compra mediante uma redução da qualidade ou da variedade.

Por outro lado, as taxas elevadas de sobrepeso e obesidade em países de renda média-baixa, como Equador (BERNSTEIN, 2008), China (XU *et al.*, 2005) e Índia (REDDY; RAO; REDDY, 2002), são prevalecentes nas famílias de alto nível socioeconômico. Explicação para tal fenômeno pode ser buscada na sugestão de D'Haese, Van-Den-Berg e Speelman (2008), de que a estratégia de expansão ("supermercadização") das redes varejistas internacionais de alimentos para fora de seus mercados domésticos – Estados Unidos (EUA), União Européia (UE) e Japão – focaliza a inovação centrada no consumidor de renda média e alta. Nesse sentido, como ressaltam Lima-Filho e Oliveira (2009), a renda do país é determinante da tecnologia de distribuição de alimentos e, por sua vez, influencia o comportamento de consumo de alimentos (devido ao aumento no consumo de produtos industrializados) e, por conseguinte, o estado nutricional da população.

Pesquisa realizada por Oliveira *et al.* (2010) mostra que os países de renda média-alta (como o Brasil) seguem o mesmo padrão que os países de renda alta no que diz respeito ao consumo de calorias. Contudo, no território brasileiro, estudos que investigam a temática e identificam a população vulnerável a problemas nutricionais apresentam resultados controversos (REIFF; SICHIERI, 2008; DRACHLER *et al.*, 2003; MONTEIRO; CONDE, 2000; RIBAS *et al.*, 1999; TADDEI, 1995).

Dessa forma, não se faz claro ainda o impacto da renda sobre os índices nutricionais no Brasil, tornando-se necessário que tal fenômeno seja entendido, juntamente com suas causas e consequências (mediante o entendimento do comportamento de consumo da população de diferentes *status* socioeconômicos), para que então possam ser delineadas políticas públicas.

O Brasil criou Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (Consad), que são organizações territoriais institucionalmente formalizadas pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Elas têm um número definido de municípios carentes de recursos, que se agrupam para desenvolver ações, diagnósticos e projetos de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) relacionados a sistemas agroalimentares que visem à luta contra a pobreza e que sejam capazes de interferir na realidade socioterritorial de forma a integrar as políticas públicas realizadas nos territórios e envolver os atores sociais (MDS, 2008a).

Este estudo permite a compreensão das estruturas socioeconômicas que determinam o consumo de alimentos nos territórios Consad de Mato Grosso do Sul, as quais, depois de identificadas, podem atuar como subsídios para a compreensão das variáveis determinantes e das consequências da insegurança alimentar e nutricional e, portanto, direcionar políticas públicas e privadas mais eficazes na modernização dos sistemas de distribuição de alimentos nesses territórios.

No **nível microeconômico**, os parâmetros de consumo são usados para determinar as implicações dos preços e da renda sobre o estado nutricional, especialmente entre os pobres. São também necessários para a concepção ou melhoramento de programas governamentais que atuam sobre a população, pois, após identificados os grupos vulneráveis à insegurança alimentar e nutricional nesses territórios, diferentes políticas públicas podem ser desenvolvidas para cada grupo, de acordo com as necessidades específicas identificadas.

Nesse sentido, o embasamento para políticas públicas de inclusão social que emergem a partir da variável consumo apresenta-se como uma

(cc) BY-NC-ND

grande contribuição do estudo. À academia, este estudo oferece uma visão aplicada do comportamento do consumidor e da SAN, possibilitando melhor compreensão das variáveis que os determinam. Os estudos de SAN no mundo enfocam basicamente aspectos da disponibilidade e do acesso aos alimentos (HUANG; ROZELLE, 2009; HOLDEN; SHIFERAW; PENDER, 2005). Contudo, o consumo dos alimentos – que inclui os hábitos e preferências da população, bem como as variáveis que os determinam, os quais são aspectos importantes para o entendimento estrutural do problema de SAN – não costuma ser levado em consideração nesses estudos. Por sua vez, os estudos sobre consumo de alimentos do ponto de vista econômico focam basicamente as variáveis preço e renda (CUDJOE; BREISINGER; DIAO, 2010; POWELL; ZHAO; WANG, 2009) e, apesar de preverem as preferências individuais (apresentadas nas curvas de indiferença), não se aplicam a investigá-las a fundo.

Os estudos do comportamento do consumidor de alimentos sobre a ótica do marketing focam os hábitos e preferências da população (LENGARD; JOHANSEN; HERSLETH, 2010; JAEGER; DANAHER; BRODIE, 2010), a fim de segmentar o mercado e estabelecer o público-alvo. Contudo, não se aplicam a investigar as consequências dos hábitos e preferências sobre a SAN. Entender por que as pessoas escolhem determinados alimentos torna-se de vital importância à medida que isso afeta o estado nutricional e a saúde dos indivíduos. Apenas com um adequado entendimento dos motivos pelos quais as pessoas escolhem os alimentos que consomem, pode-se influenciar a mudança dos padrões alimentares de forma a alinhá-los às recomendações de uma alimentação saudável (SHEPHERD; SPARKS, 1999). Desse modo, existe uma lacuna de estudos que discutam o comportamento do consumidor e a SAN, a qual este estudo se propõe preencher.

A mesma alteração na distribuição de renda, atual ou permanente, pode ter um impacto diferente sobre a distribuição de bem-estar, dependendo da estrutura de crédito e seguros à disposição dos agentes para suavizar as flutuações na renda. Por essa razão, é importante que os indicadores de bem-estar e distribuição de consumo sejam estudados concomitantemente com o fator renda, de maneira a prever seus efeitos sobre a população, como sugerem Krueger e Perri (2006).

Este estudo estabeleceu como objetivo geral investigar o impacto das variáveis socioeconômicas no comportamento de consumo de alimentos e na segurança alimentar e nutricional. Especificamente, estabeleceram-se as seguintes metas: i) identificar a relação entre as circunstâncias socioeconômicas e o comportamento de consumo de alimentos pertencentes à cesta básica; ii) levantar a relação entre as circunstâncias socioeconômicas e a segurança alimentar e nutricional; iii) levantar as relações existentes entre segurança alimentar e segurança nutricional; iv) identificar os possíveis efeitos do conhecimento nutricional sobre o comportamento de consumo de alimentos pertencentes à cesta básica.

2. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Realizou-se pesquisa de campo de natureza quantitativa com famílias residentes nos três territórios dos Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (Consad) presentes no estado Mato Grosso do Sul, tanto nas áreas rurais quanto urbanas. O diagnóstico da segurança alimentar e nutricional e do comportamento do consumidor de alimentos foi realizado por amostras em cada território, que constituíram amostras aleatórias estratificadas (HAIR-JUNIOR *et al.*, 2005). O intervalo de confiança considerado foi de 95%, com um erro amostral de 5%. O p-valor considerado foi de 0,5. Considerados os parâme-

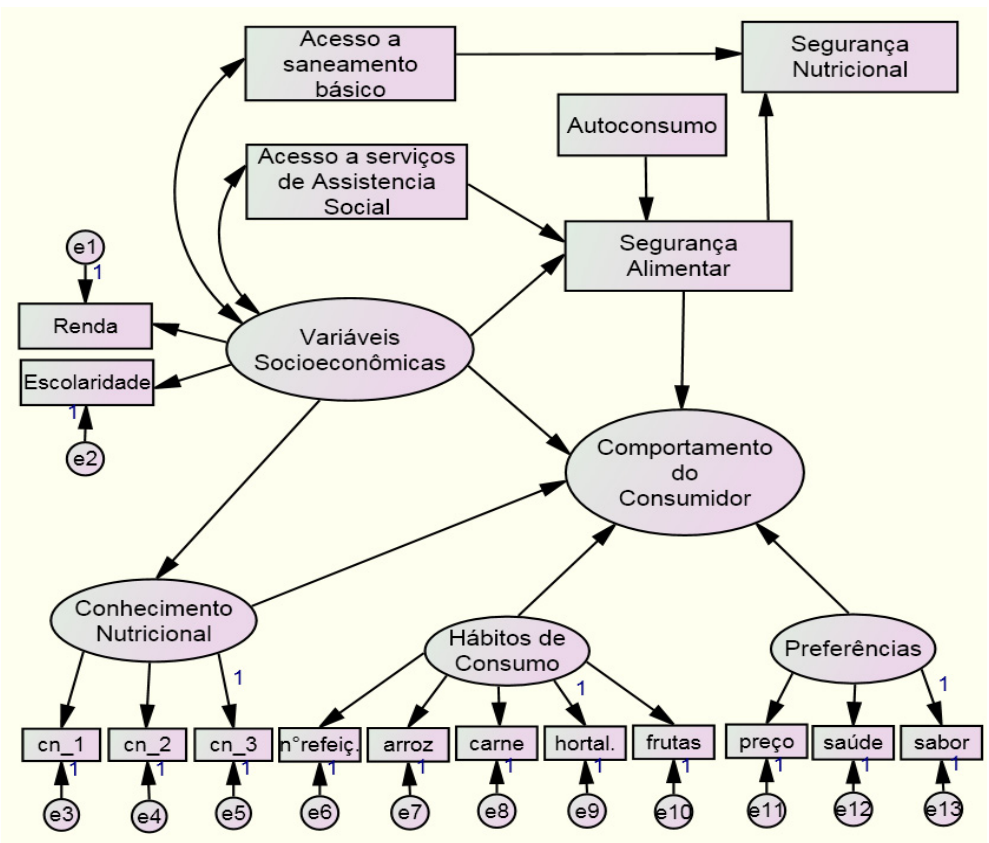
(cc) BY-NC-ND

tros citados, foram entrevistadas 400 pessoas em cada território Consad, em um total de 1.200 entrevistas. Duas populações foram contempladas separadamente na amostragem de cada território, a saber: a população assistida pelos programas sociais do governo federal, cadastradas no Cadunico, e a população não assistida. Sendo assim, cada território teve 200 entrevistados que recebiam benefícios sociais do governo federal e 200 que não recebiam tal benefício, ou seja, cada população constituiu 50% da amostra. A população assistida por benefícios sociais teve tal participação na amostra por constituir um grupo de risco à insegurança alimentar e nutricional.

A quantidade de pessoas a serem entrevistadas em cada cidade foi definida de maneira proporcional à população ali residente. Para a amostragem da população assistida pelos benefícios sociais, os governos municipais forneceram a listagem dos beneficiários de cada cidade. A partir dessa lista, foi realizado sorteio entre as famílias. Para a amostragem da população não assistida por benefícios sociais, utilizou-se a relação de todos os domicílios cadastrados em cada município, sobre os quais se realizou sorteio aleatório sem reposição.

A mensuração da segurança alimentar se deu de acordo com o modelo de percepção. Para tanto, foi realizada adaptação na Escala Brasileira de Insegurança Alimentar. Com relação à segurança nutricional, o Índice de Massa Corporal (IMC) foi o método antropométrico utilizado para a sua mensuração. Este estudo considerou apenas o IMC da população adulta acima de 20 anos.

Figura 1 – **Representação de relações causais com diagramas de caminhos**



Fonte: Elaborado pelos autores a partir de revisão teórica.

(cc) BY-NC-ND

2.1 MÉTODO DE ANÁLISE DE DADOS

Um modelo teórico foi desenvolvido e traduzido em caminhos de relações causais. A Figura 1 mostra possíveis relacionamentos entre: i) variáveis socioeconômicas; ii) segurança alimentar; iii) comportamento do consumidor; iv) segurança nutricional; v) conhecimento nutricional e de hábitos saudáveis; vi) acesso a saneamento básico, serviços sociais e de saúde; os quais este estudo visa testar e quantificar. No diagrama de caminhos, os balões indicam os construtos, as setas indicam a relação causal direta e as linhas curvilíneas indicam a correlação entre os construtos.

Sendo assim, as hipóteses de pesquisa deste estudo são: *Hipótese 1* - As variáveis socioeconômicas influenciam o comportamento do consumidor de alimentos; *Hipótese 2* - As variáveis socioeconômicas são determinantes da segurança alimentar; *Hipótese 3* - A insegurança alimentar tem relação de causa-efeito com a insegurança nutricional; *Hipótese 4* - O acesso a serviços sociais impacta a segurança alimentar; *Hipótese 5* - O acesso a serviços de saneamento básico impacta a segurança alimentar e nutricional; *Hipótese 6* - O conhecimento nutricional impacta o comportamento de consumo de alimentos; *Hipótese 7* - O autoconsumo impacta positivamente a segurança alimentar das famílias.

3. RESULTADOS

3.1 DIAGNÓSTICO DA INSEGURANÇA ALIMENTAR

Os resultados mostram que 73% da população não beneficiária do programa Bolsa Família do governo federal, residente nos três territórios Consad do estado de Mato Grosso do Sul/Brasil, estão em situação de segurança alimentar. Os 27% restantes apresentam estado de insegurança alimentar, sendo que 21% em estado de insegurança alimentar leve, caracterizada preocupação das famílias em ajustar os gastos com alimentação, como reduzir a variedade devido ao alto custo; 4% estão em insegurança alimentar moderada, em que o mecanismo de ajuste dos gastos com alimentação à renda se dá pela diminuição da ingestão de alimentos, com experimentação de fome pelos adultos, estando porém as crianças protegidas; 2% enfrentam situação de insegurança alimentar grave, em que as crianças reduzem a ingestão de alimentos e adultos podem passar até um dia inteiro sem comer.

Por outro lado, dentre a população beneficiada pelo programa Bolsa Família, apenas 37,73% possuem segurança alimentar, ou seja, a maioria (62%) dessa população enfrenta situação de insegurança alimentar. Dentre esses, 42,81% estão em estado de insegurança alimentar leve, 13,71% insegurança alimentar moderada e 5,75% insegurança alimentar grave.

Quanto à insegurança nutricional nos territórios estudados, o excesso de peso, tanto sobrepeso quanto obesidade, é um problema mais abrangente que aquele do baixo peso. Enquanto a desnutrição atinge, em média, 3,38% da população residente nos três territórios Consad de MS, o sobrepeso atinge cerca de 31% e a obesidade, 21%, ou seja, mais de metade da população está acima do peso.

3.2 ANÁLISE DOS CONSTRUTOS

Calculou-se o índice de confiabilidade de consistência interna dos construtos e seus indicadores, utilizando-se o alfa de Crombach. De acordo com Hair-Junior *et al.*(2005), índices de alfa de Crombach acima de 0,6 são aceitáveis em pesquisas exploratórias. Nesse sentido, os resultados alcançados foram considerados satisfatórios (Quadro 2).

Após o cálculo da consistência interna dos dados, realizou-se uma análise fatorial confirmatória.

(cc) BY-NC-ND

Quadro 2 – **Alfa de Crombach da amostra: análise por construto**

CONSTRUTO		VARIÁVEIS OBSERVÁVEIS	ALFA DE CROMBACH
Variáveis socioeconômicas		Escolaridade	0,7909
		Renda - Renda familiar per capita	
Comportamento do consumidor de alimentos	Preferências	Preço - Nível de importância dado ao preço no processo de escolha dos alimentos	0,6918
		Sabor - Nível de importância dado ao sabor no processo de escolha dos alimentos	
		Saúde - Nível de importância dado ao aspecto saudável no processo de escolha dos alimentos	
	Hábitos de consumo	N° refeições - Número de refeições/dia realizadas	0,6819
		Frequência diária de consumo de arroz	
		Frequência diária de consumo de carne	
		Frequência diária de consumo de hortaliças	
		Frequência diária de consumo de frutas	
Conhecimento Nutricional		CN_1 - Considera importante comer várias vezes ao dia em pequenas quantidades	0,714
		CN_2 - Considera importante ter uma alimentação variada	
		CN_3 - Considera importante comer frutas e verduras	
Acesso a saneamento básico		Acesso à água encanada	0,6818
		Acesso a esgoto	

Fonte: Elaborado pelos autores com dados da pesquisa.

3.3.1 ESTIMAÇÃO E TESTE DO MODELO

O método de estimação utilizado na análise de equações estruturais foi o de máxima verossimilhança ou *maximum likelihood*. Como medida de análise da significância de cada parâmetro especificado, foi adotado o teste de razão crítica ou *critical ratio* (CR), obtido pela divisão da estimativa não padronizada do parâmetro dividida pelo seu erro padrão. Para ser considerado significativo, o teste precisa ser, em módulo, maior que 1,96, a um nível de significância de 0,05. Na Tabela 1, podem-se observar o CR; os resíduos padronizados (SE); os p-valores e a estimação dos pesos de regressão padronizados (SR), que informam o quanto os parâmetros endógenos dependem dos exógenos. Todos os índices foram considerados significativos.

(cc) BY-NC-ND

Tabela 1 – **Estimativa da análise fatorial confirmatória**

VARIÁVEIS		CONSTRUTOS	ESTIMAÇÃO	S.R	SE	CR	P
Sabor	⟵	Preferências	,706	,392	,102	6,920	,000
Hortaliças	⟵	Hábitos	1,000	,507			
Frutas	⟵	Hábitos	1,060	,529	,092	11,501	,000
Carne	⟵	Hábitos	,692	,227	,146	4,748	,000
N_refeições	⟵	Hábitos	,725	,307	,122	5,917	,000
Arroz	⟵	Hábitos	-,325	-,184	,083	-3,901	,000
cn_1	⟵	Conhecimento nutricional	1,046	,378	,153	6,849	,000
cn_2	⟵	Conhecimento nutricional	1,144	,570	,164	6,972	,000
Saúde	⟵	Preferências	1,000	,553			
Preço	⟵	Preferências	1,026	,473	,238	4,315	,000
cn_3	⟵	Conhecimento nutricional	1,000	,625			
Escolaridade	⟵	Variáveis socioeconômicas	,002	,528	,000	9,982	,000
Renda	⟵	Variáveis socioeconômicas	1,000	,613			
Preço	⟵	Variáveis socioeconômicas	-,003	-,647	,000	-7,809	,000
Água	⟵	Acesso a saneamento básico	,308	,132	,115	2,683	,007
Esgoto	⟵	Acesso a saneam. básico	1,000	,247			

Fonte: Elaborado pelos autores com dados da pesquisa.

Além disso, foram analisadas a covariância e a correlação entre os construtos e os indicadores estudados. Os resultados mostram que, a um nível de significância de 0,05, todos os construtos estão correlacionados, com exceção de "acesso a saneamento básico" e "preferências" (p-valor 0,788). Todavia, os construtos "acesso a saneamento básico" e "hábitos de consumo" apresentam correlação maior que 1, sendo um indicativo de multicolinearidade. Nesse caso, Byrne (2010) e Hair-Junior *et al.* (2005) sugerem que um dos construtos seja eliminado. O construto "acesso a saneamento básico" é o único que possui variância não significativa, ou seja, a população é relativamente homogênea no que diz respeito a acesso a água encanada e esgoto. Nesse sentido, optou-se por retirar o referido construto da análise de relações causais.

O modelo proposto na análise fatorial confirmatória foi considerado adequado após a inclusão da variável preço (nível da importância dada ao preço no processo de escolha dos alimentos) no construto "variáveis socioeconômicas" (com um peso de regressão padronizado de 0,65), sendo mantida também no construto "preferências", ou seja, a variável preço passou a ser considerada

(cc) BY-NC-ND

como componente dos dois fatores. Tal pratica é suportada teoricamente, pois a modelagem de equações estruturais permite correlação entre os fatores, como salientado por Byrne (2010).

3.3.2 ÍNDICES DE AJUSTE DA ANÁLISE FATORIAL CONFIRMATÓRIA

As medidas de ajuste absoluto do modelo revelam um CMIM (qui-quadrado) de 159,39, com 73 graus de liberdade, e uma relação entre qui-quadrado e graus de liberdade (CMIN/DF) igual a 2,183. Como este valor precisa ser menor do que 5 (SCHUMACKER; LOMAX, 2004), o valor encontrado é satisfatório. O Índice de Ajuste do Modelo ou *Goodness of Fit Index* (GFI) é o cálculo da discrepância entre a matriz de covariância da amostra e a matriz de covariância do modelo proposto. O *Adjusted Goodness of Fit Index* (AGFI) difere do GFI apenas porque ele é um índice ajustado pelo número de graus de liberdade da amostra. Os índices variam entre zero e 1, sendo que os valores superiores a 0,90 são considerados satisfatórios para Shevlin e Miles (1998) e Hair-Junior et al. (2005). Byrne (2010) e Hooper, Coughlan e Mullen (2008) possuem uma opinião mais conservadora e recomendam que o modelo seja aceito caso tenha GFI e AGFI superiores a 0,95. Sendo assim, os resultados obtidos neste estudo foram considerados satisfatórios (Quadro 3), mesmo de acordo os autores mais conservadores.

O *Comparative Fit Index* (CFI) e o *Normed Fit Index* (NFI) são medidas comparativas entre o modelo hipotético e o modelo independente. O CFI difere do NFI pelo fato de o primeiro levar em consideração o tamanho da amostra. Segundo Hair-Junior *et al.* (2005), o critério de aceite das medidas de ajuste comparativas citadas são valores maiores que 0,90. O *Root Mean Square Error of Aproximation* (RMSEA) é considerado um dos

Quadro 3 – **Índices de adequabilidade do modelo: valores mínimos considerados satisfatórios e resultados encontrados neste estudo**

TIPO	ÍNDICES	NÍVEL DE ACEITAÇÃO	RESULTADO OBTIDO
Medidas de Ajuste Absoluto	CMIM (Qui-Quadrado)	Não definido	159,36
	Graus de liberdade (DF)	≥ 1	73
	CMIN/DF	< 5	2,183
	Goodness of Fit Index (GFI)	0,90	0,982
	Adjusted Goodness of Fit Index (AGFI)	0,90	0,968
Medidas de Ajuste Comparativo	*Comparative Fit Index* (CFI)	0,90	0,947
	Normed Fit Index (NFI)	0,90	0,916
	Tucker Lewis Index (TLI)	0,90	0,919
Medidas de Ajuste Parcimonioso	*Root Mean Square Error of Aproximation* (RMSEA)	< 0,05	0,038

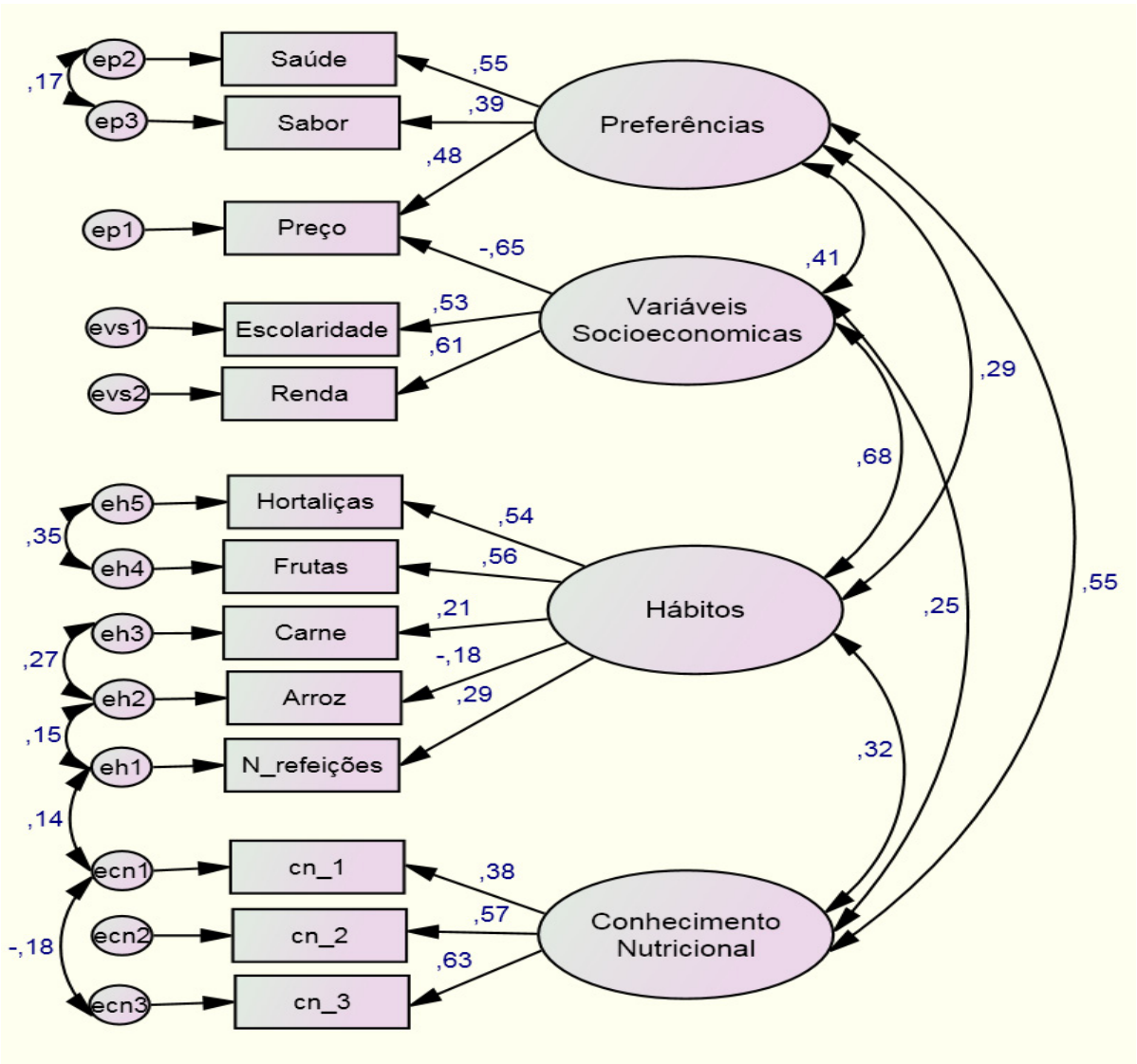
Fonte: Elaborado pelos autores a partir de Hair-Junior et al. (2005) e de dados da pesquisa.

(cc) BY-NC-ND

critérios mais informativos no que diz respeito à modelagem de equações estruturais. O índice leva em conta o erro de aproximação da população. Brown (2009) e Byrne (2010) dizem que RMSEA menores que 0,05 são sinais de excelente ajuste, sendo o valor encontrado no estudo (0,038) considerado satisfatório.

O modelo final da análise fatorial confirmatória é mostrado na Figura 2. Uma vez confirmados os construtos a serem utilizados na pesquisa, o modelo estrutural ou modelo de "caminhos" será analisado a seguir.

Figura 2 – **Modelo final da análise fatorial confirmatória**



Fonte: Elaborado pelos autores com dados da pesquisa.

(cc) BY-NC-ND

3.4 ANÁLISE DO MODELO ESTRUTURAL

Após adaptados e confirmados os construtos e indicadores a serem utilizados na análise de caminhos, realizou-se o teste das estruturas de relações causais entre eles e as demais variáveis a serem investigadas na pesquisa, de acordo com o modelo proposto teoricamente.

3.4.1 ESTIMAÇÃO E TESTE DO MODELO ESTRUTURAL

Todos os pesos de regressão foram considerados significativos a um nível de 0,05, como apresentados na Tabela 2. Também, todas as variâncias, covariâncias, correlações, médias (*means*) e interceptos (*intercepts*) pressupostos no modelo atingiram o nível de significância estabelecido.

Tabela 2 – **Estimativa do modelo estrutural de segurança alimentar e nutricional**

VARIÁVEIS ENDÓGENAS		VARIÁVEIS ENDÓGENAS	ESTIMATIVA	SR	SE	CR	P
(In)Segurança Alimentar	←	Variáveis Socioeconômicas	-,001	-,36	,000	-6,934	,000
Conhecimento Nutricional	←	Variáveis Socioeconômicas	,000	,213	,000	3,996	,000
(In)Segurança Alimentar	←	Autoconsumo	-,140	-,06	,063	-2,243	,025
(In)Segurança Alimentar	←	Bolsa Família	,251	,159	,061	4,124	,000
Preferência	←	Conhecimento Nutricional	,629	,569	,098	6,410	,000
Hábitos de Consumo	←	Conhecimento Nutricional	,106	,217	,033	3,221	,001
Hábitos de Consumo	←	(In)Segurança Alimentar	-,088	-,31	,019	-4,659	,000
Hábitos de Consumo	←	Variáveis Socioeconômicas	,000	,443	,000	4,843	,000
N° refeições	←	Hábitos de Consumo	1,000	,279			
Desnutrição	←	(In)Segurança Alimentar	,027	,116	,007	3,707	,000
Obesidade	←	(In)Segurança Alimentar	,028	,053	,009	3,017	,003
Escolaridade	←	Variáveis Socioeconômicas	,002	,459	,000	10,661	,000
cn_1	←	Conhecimento Nutricional	1,056	,376	,154	6,842	,000
Arroz	←	Hábitos de Consumo	-,419	-,15	,131	-3,185	,001
Carne	←	Hábitos de Consumo	1,167	,253	,249	4,691	,000
Hortaliças	←	Hábitos de Consumo	1,629	,544	,271	6,015	,000
Frutas	←	Hábitos de Consumo	1,690	,555	,280	6,044	,000
Sabor	←	Preferência	,687	,393	,106	6,491	,000
Preço	←	Preferência	,703	,332	,164	4,301	,000
Saúde	←	Preferência	1,000	,570			
cn_2	←	Conhecimento Nutricional	1,154	,567	,160	7,219	,000
cn_3	←	Conhecimento Nutricional	1,000	,616			
Renda	←	Variáveis Socioeconômicas	1,000	,712			
Preço	←	Variáveis Socioeconômicas	-,002	-,50	,000	-10,81	,000

Fonte: Elaborado pelos autores com dados da pesquisa.

(cc) BY-NC-ND

Depois de testada e confirmada a significância de cada relação estabelecida, analisou-se a adequabilidade do modelo como um todo, apresentado no item 3.4.2.

3.4.2 ÍNDICES DE AJUSTE DO MODELO ESTRUTURAL

O modelo final foi considerado adequado, de acordo com os critérios apresentados no Quadro 4.

O modelo final pode ser contemplado na Figura 3. Todas as hipóteses deste estudo foram aceitas, com exceção da Hipótese 5, que não pode ser verificada devido à necessidade de exclusão do construto "acesso a saneamento básico" da pesquisa (Quadro 5), justificada acima.

Quadro 4 – **Índices de adequabilidade do modelo: valores mínimos considerados satisfatórios e resultados encontrados neste estudo**

	ÍNDICES DE ADEQUABILIDADE DO MODELO	NÍVEL DE ACEITAÇÃO	RESULTADO OBTIDO
Medidas de Ajuste Absoluto	CMIM (Qui-Quadrado)	-	279,853
	Graus de liberdade (DF)	> 1	137
	CMIN/DF	< 5	2,043
	Goodness of Fit Index (GFI)	> 0,90	0,972
	Adjusted Goodness of Fit Index (AGFI)	> 0,90	0,961
Medidas de Ajuste Comparativo	Comparative Fit Index (CFI)	> 0,90	0,955
	Normed Fit Index (NFI)	> 0,90	0,915
	Tucker Lewis Index (TLI)	> 0,90	0,944
Medidas de Ajuste Parcimonioso	Root Mean Square error of Aproximation (RMSEA)	< 0,05	0,032

Fonte: Elaborado pelos autores com base em Hair-Junior et al. (2005).

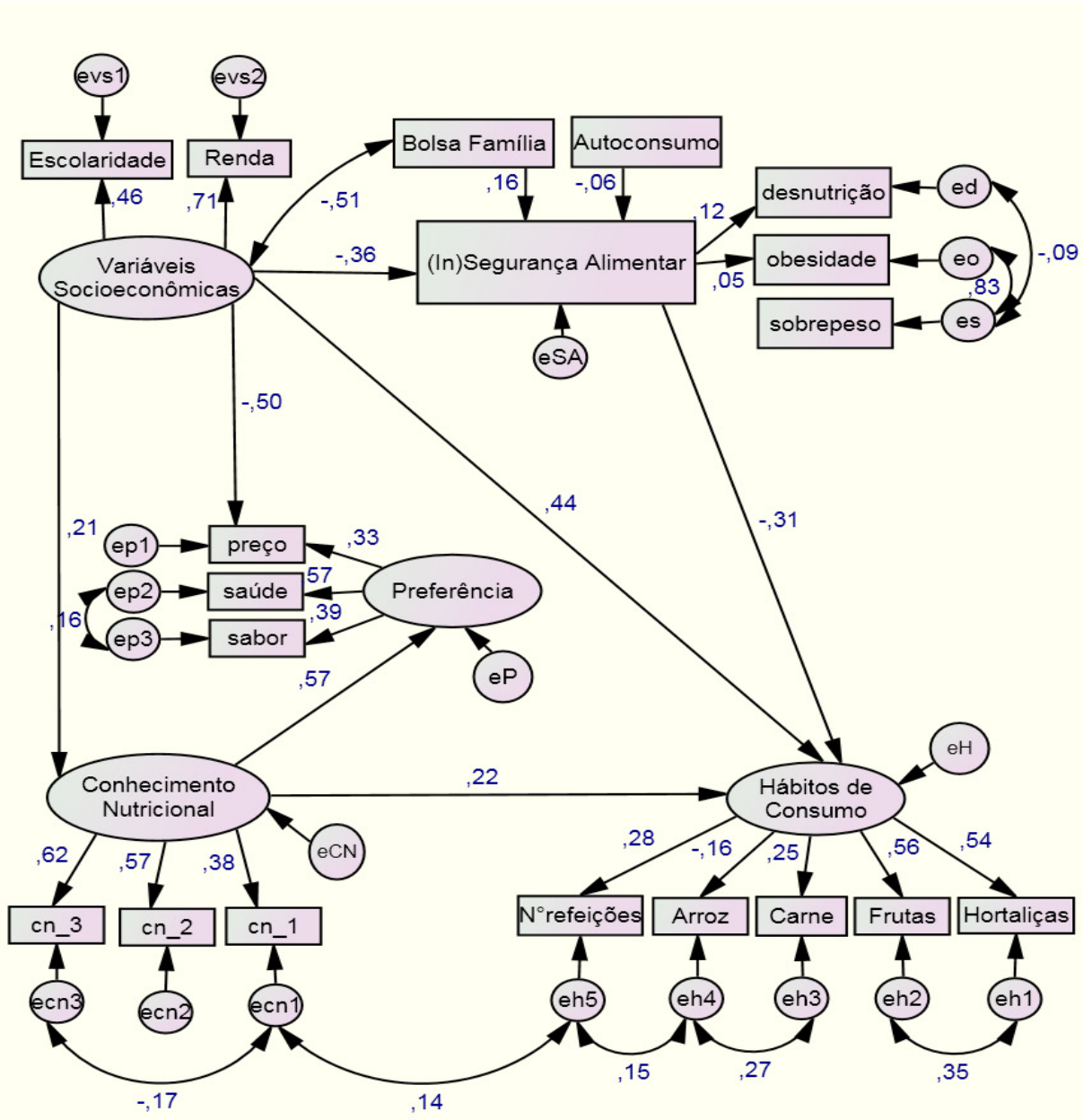
Quadro 5 – **Hipóteses deste estudo e resultados alcançados**

HIPÓTESES		RESULTADO
Hipótese 1	As variáveis socioeconômicas influenciam o comportamento do consumidor de alimentos	Aceita
Hipótese 2	As variáveis socioeconômicas são determinantes da segurança alimentar	Aceita
Hipótese 3	A insegurança alimentar tem relação de causa efeito com a insegurança nutricional	Aceita
Hipótese 4	O acesso a serviços sociais é correlacionado com os índices de segurança alimentar	Aceita
Hipótese 5	O acesso a serviços de saneamento básico impacta a segurança alimentar e nutricional	Não verificada
Hipótese 6	O conhecimento nutricional impacta o comportamento de consumo de alimentos	Aceita
Hipótese 7	O autoconsumo impacta positivamente a segurança alimentar das famílias	Aceita

Fonte: Elaborado pelos autores com dados da pesquisa.

(cc) BY-NC-ND

Figura 3 – **Análise de caminhos e relações causais, utilizando modelagem de equações estruturais**



Fonte: Elaborado pelos autores com dados da pesquisa.

3.5 DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Esta seção objetiva avaliar se os resultados encontrados no presente estudo permitem responder ao problema de pesquisa proposto. Nesse sentido, retoma-se a questão de pesquisa deste trabalho: "Quais as interações existentes entre o comportamento do consumidor, a segurança alimentar e nutricional e variáveis socioeconômicas?". Para tanto, avaliaram-se as hipóteses inicialmente propostas, de acordo com os resultados encontrados na pesquisa.

(cc) BY-NC-ND

HIPÓTESE 1 - **AS VARIÁVEIS SOCIOECONÔMICAS INFLUENCIAM O COMPORTAMENTO DO CONSUMIDOR DE ALIMENTOS**

Os resultados confirmam que as variáveis socioeconômicas impactam o comportamento de consumo de alimentos, inclusive no que diz respeito a comportamentos considerados saudáveis. Encontrou-se que quanto maior é o *status* socioeconômico, maior é o número de refeições diárias realizadas e a frequência de consumo de alimentos como frutas e hortaliças. Nota-se, portanto, que os pobres são flexíveis em suas decisões de compra de alimentos quando o ambiente econômico muda. Esse resultado tem implicações sobre políticas públicas, pois confirma que produtos com alta elasticidade de renda agregada não são veículos eficientes para subsídios, porque as famílias de renda alta consomem mais e, portanto, seriam mais beneficiadas que as famílias de baixa renda.

HIPÓTESE 2 - **AS VARIÁVEIS SOCIOECONÔMICAS SÃO DETERMINANTES DA SEGURANÇA ALIMENTAR**

O modelo mostra que, quanto maior a renda familiar *per capita* e a escolaridade do chefe de família, menor a probabilidade de insegurança alimentar. A estatística descritiva dos dados revela que a probabilidade de uma família cujo chefe não possui escolaridade ou possui apenas o ensino primário apresentar segurança alimentar é de menos de 50% (44,64% para não escolarizados e 48,87% para pessoas que possuem apenas o ensino primário). Por outro lado, em famílias cujo chefe tem ensino superior a probabilidade de segurança alimentar é de 92,68% e 0,00% de insegurança alimentar moderada ou severa. Os resultados mostram que o investimento em educação e políticas de geração de emprego e renda nesses municípios são fatores importantes para o aumento da SAN.

HIPÓTESE 3 - **A INSEGURANÇA ALIMENTAR TEM RELAÇÃO DE CAUSA EFEITO COM A INSEGURANÇA NUTRICIONAL**

Nota-se que a insegurança alimentar exerce impacto sobre os hábitos de consumo no que diz respeito às categorias de alimentos analisadas, pois, quanto menor é a frequência de consumo, maior a insegurança alimentar. Também podemos notar no modelo que, conforme aumenta a insegurança alimentar, aumenta o percentual de desnutridos; o mesmo acontece com o percentual de obesos, que vai de 19,65% na população com segurança alimentar para 26,87% na população com insegurança alimentar moderada e severa. Os resultados revelam, ainda, que na população com insegurança alimentar as diferenças entre os índices nutricionais tendem a se concentrar nos extremos, tanto na desnutrição como na obesidade.

O modelo mostra que a situação de insegurança alimentar sozinha, sem contar com outros fatores – como condições de saúde –, é capaz de explicar 12% da desnutrição e 5% da obesidade nos territórios estudados, chegando a um total de 1.813 e 4.694 pessoas, respectivamente. Admitindo que esses resultados possam ser estendidos para a população do Centro-Oeste, então a região possui 50.581 pessoas desnutridas e 103.972 pessoas obesas devido à insegurança alimentar. Se o mesmo cálculo for feito para o Brasil, então existem 617.973 pessoas desnutridas e 1.411.422 pessoas obesas pela falta de acesso regular a alimentos de qualidade. Sendo assim, nota-se que o número de pessoas em estado de insegurança nutricional devido à insegurança alimentar é considerável, e observa-se a importância das políticas de combate à insegurança alimentar para o melhoramento dos índices de saúde pública.

O dado de que a população com insegurança alimentar apresenta maiores índices de obesidade e/ou desnutrição sugere a hipótese de que a amplitude do IMC é maior nessas famílias. Sendo assim, para efeito complementar, calculou-se também a amplitude do IMC dentro de cada família, ou seja, a diferença entre o menor e o maior IMC. Depois de efetuado o cálculo,

Fonte: Dados da pesquisa (2010).

(cc) BY-NC-ND

realizou-se a média da amplitude do IMC dentro de famílias com diferentes níveis de segurança alimentar; as famílias com segurança alimentar apresentam uma amplitude média de IMC de 5,80, com insegurança alimentar leve 6,06, com insegurança alimentar moderada 6,67 e com insegurança alimentar grave 6,98. Esses resultados confirmam a hipótese de que a amplitude média do IMC da família aumenta de acordo com o agravamento do estado de insegurança alimentar. Portanto, conclui-se que aumentar a segurança alimentar da população é um fator importante para o aumento da segurança nutricional.

HIPÓTESE 4 - **O ACESSO A SERVIÇOS SOCIAIS IMPACTA A SEGURANÇA ALIMENTAR**

O acesso a serviços sociais, caracterizado no estudo como acesso a benefícios do programa Bolsa Família, foi considerado relacionado à segurança alimentar e nutricional. O programa do governo federal contribui para o aumento da renda dos beneficiários, o que pode levar ao aumento da segurança alimentar. Porém, os resultados mostram que a população assistida pelo programa Bolsa Família nos territórios Consad tem um maior índice de insegurança alimentar que a população não beneficiária. Isso ocorre porque essa população possui algumas especificidades socioeconômicas que lhes traz desvantagem, tais como menor renda e escolaridade em relação à população em geral. A correlação entre os indicadores socioeconômicos e a participação no programa Bolsa Família foi de -0,51.

Nesse sentido, nota-se que o programa de auxílio financeiro do governo federal é uma política compensatória que se apresenta como importante fator integrador da população colocada às margens do consumo por fatores históricos. Todavia, atua mais como um "remédio" [de efeito paliativo], não sendo suficiente para garantir a segurança alimentar dessas famílias.

Resolver o problema da insegurança alimentar e nutricional é uma questão complexa, que abrange ampla gama de variáveis que atuam em conjunto para compor a economia alimentar. Os ambientes socioeconômico, político, institucional, cultural e natural condicionam a economia alimentar, especificamente: i) a disponibilidade de alimentos (produção doméstica; capacidade de importação; estoque regulador; subsídios à produção); ii) a estabilidade (variações no clima; flutuações no preço; fatores políticos e econômicos); e iii) o acesso ao alimento no nível país (pobreza, poder de compra, renda, transporte e estrutura de distribuição). Além disso, também afeta diretamente as condições de saúde da população (higiene, condições sanitárias, qualidade da água, qualidade e segurança do alimento). Por sua vez, a disponibilidade de alimentos e a estabilidade afetam o acesso das famílias a alimentos, as práticas de cuidado (práticas de alimentação, conhecimento nutricional, preparação de alimentos, hábitos de alimentação e distribuição de alimentos intrafamiliar), os bens, as atividades e as estratégias de subsistência das famílias (COHEN *et al.*, 2009).

HIPÓTESE 5 – **O ACESSO A SERVIÇOS DE SANEAMENTO BÁSICO IMPACTA A SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL**

A hipótese não foi testada devido à multicolinearidade com o construto "hábitos de consumo de alimentos" e à variância não significativa, que indica certa homogeneidade da população amostrada no quesito.

HIPÓTESE 6 – **O CONHECIMENTO NUTRICIONAL IMPACTA O COMPORTAMENTO DE CONSUMO DE ALIMENTOS**

O modelo mostra que as variáveis socioeconômicas impactam o conhecimento nutricional, o qual, por sua vez, impacta o comportamento do consumidor. Nesse sentido, percebe-se que o conhecimento que os indivíduos possuem das variáveis nutricionais dos alimentos exerce influência sobre a percepção que eles têm das

(cc) BY-NC-ND

variáveis relacionadas aos produtos alimentícios, de forma a modificar seu comportamento. Isso mostra a necessidade de políticas de informação que tenham como objetivo conscientizar a população, principalmente a de baixa renda e escolaridade, da necessidade de hábitos alimentares saudáveis.

HIPÓTESE 7 – **O AUTOCONSUMO IMPACTA POSITIVAMENTE A SEGURANÇA ALIMENTAR DAS FAMÍLIAS**

Os resultados sugerem que famílias que praticam autoconsumo têm menor probabilidade de possuírem insegurança alimentar. Portanto, conclui-se que a posse de hortas e/ou criação de animais aumenta a segurança alimentar das famílias e sugere-se ao poder público políticas que estimulem as hortas urbanas e a agricultura de subsistência para famílias de baixa renda. Os resultados da pesquisa mostram que 84,11% não plantam ou criam animais para consumo próprio e 15,89% o realizam.

O modelo mostrou que o autoconsumo é responsável pela redução de 6% da insegurança alimentar nas famílias estudadas. O número pode parecer baixo, porém se considerarmos que os territórios Consad tem uma população de 447.062, pode-se inferir que 26.823 pessoas têm sua situação de segurança alimentar melhorada com prática do autoconsumo, o que mostra a sua importância nos territórios estudados. Além disso, se considerarmos, ainda, que a mesma relação entre segurança alimentar e autoconsumo são encontrada em Mato Grosso do Sul, no Centro-Oeste e no Brasil, o número de pessoas impactadas pela prática do autoconsumo nesses territórios seria de 146.960, 843.020 e 11.443.961, respectivamente; considerando a população do Censo IBGE (2010).

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

As variáveis socioeconômicas (renda e escolaridade) explicam 44% dos hábitos de consumo dos alimentos estudados (arroz, carne, frutas, hortaliças e número diário de refeições). Com relação à insegurança alimentar, o estudo mostra que a renda e a escolaridade do chefe de família determinam 36% da segurança alimentar. Sendo assim, percebe-se que as ações de promoção da segurança nutricional nos territórios são fortemente dependentes das políticas de renda e educação.

A insegurança alimentar, caracterizada pela falta de acesso a alimentos de qualidade em quantidade suficiente e com regularidade, é capaz de explicar 12% da desnutrição e 5% da obesidade nos territórios estudados, muitas vezes coincidindo os dois estados de insegurança nutricional na mesma família, fazendo com que a amplitude média do IMC das famílias aumente de acordo com a insegurança alimentar. Assim, nota-se que os índices de segurança alimentar impactam os índices de segurança nutricional.

O conhecimento nutricional explica 57% das preferências por alimentos e 22% dos hábitos de consumo dos alimentos básicos estudados. Assim, nota-se que o conhecimento que o indivíduo possui sobre o que é comer de maneira saudável é capaz de modificar as preferências por alimentos e os hábitos de consumo.

4.1 IMPLICAÇÕES GERENCIAIS E PARA POLÍTICAS PÚBLICAS

Os resultados fornecem base para o levantamento das potencialidades e dificuldades dos territórios Consad de Mato Grosso do Sul no combate à insegurança alimentar e nutricional, sendo descritos a seguir os pontos fortes e fracos e as ameaças e oportunidades encontradas.

Como **pontos fracos**, três aspectos foram levantados nos territórios: i) Os índices de segurança alimentar nos territórios Consad são menores que os índices nacionais, regionais e estaduais; ii) O alto índice de insegurança alimentar na população assistida pelo programa Bolsa Família nos

(cc) BY-NC-ND

territórios Consad de MS mostra que o programa de auxílio financeiro do governo federal, embora proporcione maior renda e, portanto, aumente o acesso a alimentos das famílias, não é suficiente para garantir a segurança alimentar da população de baixa renda residente nesses territórios; iii) A baixa escolaridade da população residente nos territórios Consad, menor que a média nacional, aumenta a probabilidade desta população apresentar insegurança alimentar, pois a escolaridade está diretamente associada à segurança alimentar; iv) 25% da população realizam menos de três refeições diárias, ou seja, não fazem o mínimo de refeições recomendado pelo Ministério da Saúde. A situação se agrava de acordo com o estágio de insegurança alimentar.

No que diz respeito à segurança alimentar e nutricional nos territórios estudados, dois **pontos fortes** foram identificados: i) Apesar de possuírem maior índice de insegurança alimentar que o Brasil, Centro-Oeste e Mato Grosso do Sul, os territórios Consad de MS possuem menor índice de IA severa, denotando que a insegurança alimentar nos territórios, mesmo sendo mais abrangente, é menos profunda que em outras localidades; ii) Um segundo ponto forte dos territórios diz respeito à produção e autoconsumo, pois a posse de hortas e/ou criação de animais, presente em 15,89% das famílias entrevistadas, aumenta a probabilidade de a família apresentar segurança alimentar.

As **ameaças** à segurança alimentar nos territórios estudados fundamentam-se em dois pontos: i) A insegurança alimentar tem afetado o índice nutricional das famílias, fazendo com que famílias com insegurança alimentar tendam a ter maiores índices de obesidade e desnutrição, muitas vezes os dois coincidindo na mesma família. Tal convergência de situações nutricionais opostas dentro de um mesmo agregado familiar pode dificultar o desenvolvimento de políticas públicas, exigindo, também, análise de como se dá a distribuição de alimentos no nível intrafamiliar; ii) A concentração dos índices nutricionais das famílias com insegurança alimentar nos extremos (desnutrição/obesidade) faz com que essas famílias tenham maior probabilidade de apresentarem problemas de saúde decorrentes da má nutrição, acarretando em maiores gastos com saúde pública.

Depois de levantados os pontos fortes, pontos fracos e ameaças à segurança alimentar nos territórios, algumas **oportunidades** também foram identificadas: i) Devido ao impacto do autoconsumo na segurança alimentar e nutricional, sugere-se ao poder público políticas que estimulem as hortas urbanas e a agricultura de subsistência para famílias de baixa renda; ii) Sugere-se, também, a ampliação do programa de Produção Agroecológica Integrada e Sustentada (PAIS); iii) Como o grau de escolaridade aumenta a probabilidade de segurança alimentar, o investimento em educação formal é um fator importante no combate à insegurança alimentar, com características de retorno em longo prazo; iv) Recomendam-se maiores investimentos pelo poder público na disseminação de informações que tenham como objetivo conscientizar a população, principalmente a de baixa renda e escolaridade, sobre os hábitos alimentares saudáveis, pois foi encontrado que tal conhecimento impacta as preferências e hábitos de consumo de alimentos da população.

4.2 CONTRIBUIÇÕES, LIMITAÇÕES E SUGESTÕES PARA PESQUISAS FUTURAS

Este trabalho apresenta contribuições teóricas e para políticas públicas. As **contribuições teóricas** são: i) elaboração de um modelo teórico que mostra as potenciais interações entre variáveis socioeconômicas, comportamento do consumidor de alimentos e segurança alimentar e nutricional; ii) teste empírico do modelo teórico proposto.

Sobre o ponto de vista de **políticas públicas,** as

(cc) BY-NC-ND

contribuições deste estudo são: i) apresenta indicadores de bem-estar e distribuição de consumo em territórios carentes; ii) ajuda na compreensão das variáveis determinantes da insegurança alimentar e nutricional, podendo impactar a saúde pública nos territórios; iii) identifica a população vulnerável a população vulnerável a problemas nutricionais nos territórios Consad de MS; iv) caracteriza especificidades econômicas e sociais dos territórios Consad de MS, de forma a direcionar políticas públicas o planejamento mais adequado das intervenções governamentais.

Apesar da preocupação com o rigor metodológico, foram encontradas algumas limitações no desenvolvimento deste estudo, a saber: i) a pesquisa abrangeu 24 cidades de Mato Grosso do Sul, as quais possuem situações socioeconômicas similares; se a pesquisa fosse realizada em outros estados e cidades de diferentes portes, é possível que se tivesse chegado a diferentes resultados. Neste sentido, sugere-se que o estudo seja realizado também em outras regiões do Brasil, de forma comparar se o modelo aqui desenvolvido se aplica a todo o território nacional; ii) a segunda limitação deste estudo diz respeito aos indicadores adotados para cada construto (preferências/hábitos de consumo de alimentos; conhecimento nutricional e variáveis socioeconômicas). A pesquisa teve por objetivo caracterizar apenas conhecimentos nutricionais básicos e comportamento de consumo de alimentos básicos. Porém, existe uma ampla gama de produtos de categorias e subcategorias de produtos alimentícios que poderiam ser levadas em consideração. Também, uma grande variedade de questões poderiam ter sido utilizadas no cálculo dos conhecimentos sobre questões nutricionais e, também, para indicação dos fatores socioeconômicos. Assim, é possível que, se a pesquisa adotasse outros indicadores, tivessem sido encontrados resultados diferentes. Por isso, sugere-se a realização de pesquisas que contenham um número mais abrangente de indicadores, principalmente para o construto comportamento de consumo de alimentos; iii) a variável "Acesso a Serviços Sociais" foi introduzida no estudo com o intuito de comparar os índices de SAN das famílias beneficiárias e não beneficiárias do Programa Bolsa Família. Contudo, o impacto do acesso a serviços sociais sobre a SAN das famílias beneficiárias não foi analisado de forma direta – apenas indiretamente mediante a análise da variável renda. Para análise do impacto direto do Programa Bolsa Família sobre a SAN seriam necessários não apenas dados pontuais, mas o acompanhamento de medidas de bem-estar das famílias ao longo do tempo, antes e depois do recebimento do benefício social. Sendo assim, sugere-se tal análise para trabalhos posteriores.

REFERÊNCIAS

ADAMS, E. J; GRUMMER-STRAWN, L.; CHAVEZ, G. Food insecurity is associated with increased risk of obesity in California women. *Journal of Nutrition,* v. 133, p. 1070-1074, 2003.

BERNSTEIN, A. Emerging patterns in overweight and obesity in Ecuador. *Revista Panamericana de Salud Pública,* v. 24, n. 1, p. 71-74, 2008.

BYRNE, B. M. *Structural Equation Modeling with AMOS*: Basic Concepts, Applications, and Programming. Toronto: Routledge, 2010.

BLACK, R. E.; ALLEN, L. H.; BHUTTA, Z. A.; ONIS, M.; MATHERS, C.; RIVERA, J. Maternal and child undernutrition: global and regional exposures and health consequences. *The Lancet*, v. 371, n. 9608, p. 243-260, 2008.

COHEN, M. J.; TIRADO, C.; ABERMAN, N. L.; THOMPSON, B. *Impact of climate change and bioenergy on nutrition.* 2009. Disponível em: <http://www.fao.org/docrep/010/ai799e/ai799e00.HTM.> Acesso em: 22 fev. 2010.

CUDJOE, G.; BREISINGER, C.; DIAO, X. Local impacts of a global crisis: food price transmission, consumer welfare and poverty in Ghana. *Food Policy*, v. 35, n. 4, p. 294-302, 2010.

D'HAESE, M.; VAN-DEN-BERG, M.; SPEELMAN, S. A country-wide study of consumer choice for an emerging supermarket sector: a case study of Nicaragua. *Development Policy Review*, v. 26, n. 5, p. 603-615, 2008.

BROWN, T. A. *Confirmatory Factor Analysis for Applied Research.*

(cc) BY-NC-ND

New York: The Guilford Press, 2009.

BYRNE, B. M. *Structural Equation Modeling with AMOS*: Basic Concepts, Applications, and Programming. Toronto: Routledge, 2010.

DRACHLER, M. L. MACLUF , S. P. Z.; LEITE, J. C. C.; AERTS, D. R. G. C.; GIUGLIANI, E. R. J.HORTA, B. L. Fatores de risco para o sobrepeso em crianças no sul do Brasil. *Cadernos de Saúde Pública*, v. 19, n. 4, p. 1073-1081, 2003.

DREWNOWSKI, A.; DARMON, N. The economics of obesity: dietary energy and energy cost. *American Journal of Clinical Nutrition*, v. 82, p. 265-273, 2005.

FOOD AND AGRICULTURAL ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS (FAO). *The state of food insecurity in the world 2008*: High food prices and food security – threats and opportunities. 2008a. Disponível em: <http://www.fao.org/docrep/011/i0291e/i0291e00.htm> Acesso em: 22 maio 2009.

FOOD AND AGRICULTURAL ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS (FAO). *Food security statistics:* nutritional status. 2008b. Disponível em: <http://www.fao.org/economic/ess/food-security-statistics/en/> Acesso em: 22 maio 2009.

FOOD AND AGRICULTURAL ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS (FAO). *Food security statistics,* by country: Brazil. 2008c. Disponível em: < http://www.fao.org/fileadmin/templates/ess/documents/food_security_statistics/country_profiles/eng/Brazil_E.pdf> Acesso em: 22 maio 2009.

GIBSON, D. Food stamp program participation is positively related to obesity in low income women. *Journal of Nutrition,* v. 133, p. 2225-2231, 2003.

HAIR-JUNIOR, J. F.; ANDERSON, E. R.; TATHAM, R. L.; BLACK, W. C. *Análise multivariada de dados.* 5. ed. São Paulo: Bookman, 2005.

HOLDEN, S.; SHIFERAW, B.; PENDER, J.; Policy analysis for sustainable land management and food security in Ethiopia: a bioeconomic model with market imperfections. *International Food Polity Research Institute*, 2005. Disponível em: <http://www.ifpri.org/sites/default/files/publications/ab140.pdf> Acesso em: 05 jun. 2009.

HOOPER, D.; COUGHLAN, J.; MULLEN, M. R. *Structural* equation *modelling:* guidelines for determining model fit. *Electronic Journal of Business Research Methods*, v. 6, n. 1, p. 53-60, 2008.

HUANG, J.; ROZELLE, S. *Agriculture, food security, and poverty in China*: past performance, future prospects, and implications for agricultural R&D policy. International Food Policy Research Institute (IFPRI). Center of Chinese Agricultural Policy. 2009. Disponível em: <http://www.esocialsciences.com/data/articles/Document1762009400.5479547.pdf> Acesso em: 05 jun. 2009.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA [IBGE]. *Censo 2010*: primeiros dados do Censo 2010. Disponível em: <http://www.censo2010.ibge.gov.br/primeiros_dados_divulgados/> Acesso em 25 nov. 2010.

JAEGER, S. R.; DANAHER, P. J.; BRODIE, R. J. Consumption decisions made in restaurants: the case of wine selection. *Food Quality and Preference*, v. 21, p. 439-442, 2010.

JANSSEN, I.; BOYCE, W. F; SIMPSON, K; PICKETT, W. Influence of individual- and area-level measures of socioeconomic status on obesity, unhealthy eating, and physical inactivity in Canadian adolescents. *American Journal of Clinical Nutrition*, v. 83, n. 1, p. 139-45, 2006.

KRUEGER, D.; PERRI, F. Does income inequality lead to consumption inequality? Evidence and theory. *Review of Economic Studies*, v. 73, n.1, p. 163-193, 2006.

LENGARD, V.; JOHANSEN, S. B.; HERSLETH, M. Alternative methods for combining design variables and consumer preference with information about attitudes and demographics in conjoint analysis. *Food Quality and Preference*, v. 21, p. 368-378, 2010.

LIMA-FILHO, D. O.; OLIVEIRA, L. D. S. Food distribution retail technologies: a comparison between countries with different income levels. *Espacios* (Caracas), v. 30, n. 3, p. 21-24, 2009. Disponível em: <http://www.revistaespacios.com/a09v30n03/09300351.html>. Acesso em: 23 nov. 2009.

MAURO, M.; TAYLOR, V.; WHARTON, S.; SHARMA, A. M. Barriers to obesity treatment. *European Journal of Internal Medicine*, v. 19, p. 173-180, 2008.

METCALF, P.; SCRAGG, R.; DAVIS, P. Relationship of different measures of socioeconomic status with cardiovascular disease risk factors and lifestyle in a New Zealand workforce survey. *The New Zealand Medical Journal*, v. 120, n. 1248, p. 1-10, 2007.

MONTEIRO, C. A. A dimensão da pobreza, da desnutrição e da fome no Brasil. *Estudos Avançados*, v. 17, n. 48, p. 7-20, 2003.

MONTEIRO, C. A; CONDE, W. L. Tendência secular da desnutrição e da obesidade na infância na cidade de São Paulo (1974-1996). *Revista de Saúde Pública*, São Paulo, v. 34, n. 6, dez. 2000.

OLIVEIRA, L. D. S.; BITENCOURT, M. B. B; SILVA, F. Q. P. O; WATANABE, E. A. M; DEFANTE, L. R. Desigualdade do consumo alimentar entre países: mensuração do impacto da renda sobre a segurança alimentar e nutricional. In: CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL, 48., 2010, Campo Grande, MS. *Anais*... Campo Grande: UFMS, 2010.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE [OMS]. *WHO global infobase.* 2009. Disponível em: <https://apps.who.int/infobase/compare.aspx?dm=5&countries=76&year=2005&sf1=cd.0701&sex=all&agegroup=15-100> Acesso em: 28 dez. 2009.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE [OMS]. *Obesity and overweight:* fact sheet n. 311. 2006. Disponível em: <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs311/en/index.html> Acesso em: 22 maio 2010.

POPKIN, B. M. The nutrition transition in the developing world. *Development Policy Review*, v. 21, n. 5-6, p. 581-597, 2004.

(cc) BY-NC-ND

POWELL, L. M.; ZHAO, Z.; WANG, Y. Food prices and fruit and vegetable consumption among young American adults. *Health & Place*, v. 15, n. 4, p. 1064-1070, 2009.

PROPER, K. I.; CERIN, E.; BROWN, W. J.; OWEN, N. Sitting time and socio-economic differences in overweight and obesity. *International Journal of Obesity*, v. 31, n. 1, p. 169-176, 2007.

REIFF, A. C.; SICHIERI, R. Associação do status socioeconômico com obesidade. *Revista de Saúde Coletiva*, v. 18, n. 3, p. 415-426, 2008.

REDDY, K. K. R.; RAO, A. P.; REDDY, T. P. K. Socioeconomic status and the prevalence of coronary heart disease risk factors. *Asia Pacific Journal of Clinical Nutrition,* v. 11, n. 2, p. 98-103, 2002.

RIBAS, D. L. B.; PHILIPPI, S. T; TANAKA, A. C. A.; ZORZATTO, J. R. Saúde e estado nutricional infantil de uma população da Região Centro-Oeste do Brasil. *Revista de Saúde Pública*, v. 33, n. 4, p. 358-65, 1999.

SCHUMACKER, R. E.; LOMAX, R. G. *A Beginner's Guide to Structural Equation Modeling.* 2. ed. Mahwah, NJ: Lawrence Elbaum Associates Publishers, 2004.

SHEPHERD, R.; SPARKS, P. Modelling food choice. In: MACFIE, H. J. H.; THOMSON, D. M. H. *Measurement of Food Preferences*. New York: Aspen Publishers, 1999. p. 202-226.

SHEVLIN, M.; MILES, J. N. V. Effects of sample size, model specification and factor loadings on the GFI in confirmatory factor analysis. *Personality and Individual Differences*, v. 25, n. 1, p. 85-90, 1998.

TADDEI, J. A. A. C. Epidemiologia da obesidade na infância. In: FISBERG, M. *Obesidade na infância e adolescência.* São Paulo: Fundação BIK, 1995, p. 14-18.

XU, F.; YIN, X-M; ZHANG, M.; LESLIE, E.; WARE, R.; OWEN, N. Family average income and body mass index above the healthy weight range among urban and rural residents in regional Mainland China. *Public Health Nutrition*, v. 8, n. 1, p. 47-51, 2005.

(cc) BY-NC-ND

INTERAÇÃO DE PESSOAS SURDAS MEDIADA POR SISTEMAS DE PRODUTOS E SERVIÇOS DE COMUNICAÇÃO*

DEAF PEOPLE'S SOCIAL INTERACTION IN DAILY LIFE MEDIATED BY COMMUNICATION PRODUCT AND SERVICE SYSTEMS

RESUMO

O presente ensaio tem como propósito apresentar como se desenvolve a interação social de pessoas surdas em seu cotidiano, mediada por produtos e serviços de comunicação, identificando possíveis dificuldades/facilidades. A partir de discussões que envolvem acessibilidade, sociedade e surdez, espera-se contribuir em futuros estudos que apontem possibilidades de transformações positivas e efetivas na sociedade, dentre elas, a inclusão social de grupos como o dos surdos, que, apesar de inegáveis conquistas, ainda têm acesso relativamente restrito à sociedade, seja mediante a cultura material, seja pela comunicação. Os resultados ressaltam a importância de se investigar com maior profundidade temas correlatos a esta problemática, inclusive o desenvolvimento de sistemas de produtos e serviços de comunicação para surdos, e contribuições na identificação de requisitos para tal desenvolvimento.

PALAVRAS-CHAVE Tecnologia, sociedade, surdez, comunicação, acessibilidade.

Ana Claudia Camila Veiga de França ana.claudia.cvf@gmail.com

Instituto Federal do Paraná (IFPR); professora do curso técnico em processos fotográficos.

Graduada em Tecnologia em Artes Gráficas pela Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR); mestre em Tecnologia pelo Programa de Pós-Graduação em Tecnologia (PPGTE) pela UTFPR

Maristela Mitsuko Ono maristelaono@gmail.com

Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR); professora do Programa de Pós-Graduação em Tecnologia

Bolsista CNPq de Pós-Doutorado Empresarial (em andamento na Dangelo Di); graduada em Arquitetura e Urbanismo pela UFPR; graduada em Formação de Professores pela UTFPR; diploma superior de estudos de francês da Universidade de Nancy II; mestrado em Tecnologia pela UTFPR e doutorado em Arquitetura e Urbanismo pela USP

Artigo submetido em 26.09.2011 e aprovado em 19.12.2011.

ABSTRACT *This essay aims at presenting how deaf people socially interact in daily life mediated by communication product and service systems, identifying possible difficulties/facilities. Considering accessibility, society and deafness issues, this study aims at giving a contribution to future studies that could possibly lead to positive and effective society transformations, including the social inclusion of groups, such as those of deaf people that, although having reached important achievements, still have restrict access within society, either in terms of material culture or communication. The results emphasize the need for a deeper investigation of issues related to this problem, such as the development of communication product and service systems, as well as contributions for identifying requirements for their development.*

KEYWORDS *Technology, society, deafness, communication, accessibility.*

* Este artigo foi finalista na categoria Mestre da 3ª edição do Prêmio Políticas Públicas e Equidade: avanços práticos, promovido pelo Centro de Estudos em Administração Pública e Governo da Fundação Getulio Vargas de São Paulo com apoio da Fundação Ford.

Esta obra está submetida a uma licença Creative Commons

INTRODUÇÃO

Para as pessoas surdas, a comunicação e o acesso à informação e ao conhecimento ainda é, comumente, uma forte barreira no cotidiano. Considerando que produtos e serviços de comunicação são parte integrante do processo de construção do conhecimento, é inquestionável sua relevância no desenvolvimento das pessoas e bem-estar da sociedade. Este ensaio almeja contribuir para uma compreensão mais ampla acerca da surdez, considerando-a não apenas como condição biológica, mas também cultural e social. Mais especificamente, busca identificar fatores referentes à interação social de pessoas surdas em seu cotidiano, mediada por produtos e serviços de comunicação, e propor recomendações para melhor adequá-los a elas.

PESSOAS SURDAS NO BRASIL

Segundo dados do Censo 2000 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2000), há no Brasil 5.750.805 pessoas com problemas relacionados à surdez. De acordo com o Censo Escolar do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (Inep, 2003), no país, em 2003, havia 56.024 surdos matriculados na educação fundamental; 2.041 concluíram o ensino médio; 344, o ensino superior. Assim, estima-se que, dos 56.024 que conseguem estudar, apenas pouco mais de 3,5% concluem o ensino médio, e em torno de 0,6% iniciam o ensino superior. O estudo informa ainda que 90% dos surdos que iniciam uma graduação o fazem em instituições privadas. Há um afunilamento acentuado da população estudantil surda, à medida que o grau de estudo aumenta, o que ocorre principalmente devido às barreiras na comunicação entre alunos surdos e professores (REVISTA DA FENEIS, n. 30, 2006).

Segundo a Campanha Nacional de Saúde Auditiva, promovida pela Sociedade Brasileira de Otologia, a perda da audição atinge de 25 a 30 milhões de pessoas no Brasil, é irreversível e pode ser total, dependendo da maneira como é tratada ao longo do tempo. Internacionalmente, a campanha "Hear the World" informa que uma a cada seis pessoas no mundo possui algum grau de perda auditiva, sendo a previsão para 2015 de que mais de 1 bilhão de pessoas possuam algum grau de deficiência auditiva (HEAR THE WORLD, 2010). A partir dessas informações, considera-se provável que parte significativa das pessoas perca, com o passar do tempo, em maior ou menor grau, a capacidade de audição. Dessa maneira, vale repensar o conceito de surdez, não somente como condição de um grupo de pessoas, mas uma possibilidade para grande parte da população, sendo que produtos e serviços de comunicação que contemplem as necessidades de pessoas surdas que se comunicam ou não pela língua de sinais poderiam beneficiar parte expressiva da população.

CONCEITOS ACERCA DA SURDEZ: SURDO-MUDO E DEFICIENTE AUDITIVO

O Decreto 5.626 (Art. 4º, 2005), que regulamenta a Lei nº10.436, de 24 de abril de 2002, e o art. 18 da Lei nº 10.098, de 19 de dezembro de 2000, dispondo sobre a língua brasileira de sinais (libras), define a surdez levando em consideração fatores culturais, diferenciando os termos "surdo(a)" e "deficiente auditivo(a)", considerando a pessoa surda aquela "que, por ter perda auditiva, compreende e interage com o mundo por meio de experiências visuais, manifestando sua cultura principalmente pelo uso da língua brasileira de sinais – libras". A respeito do termo "deficiente auditivo", Dorziat (1999) explica que

(cc) BY-NC-ND

ele tem sua origem conectada a uma questão patológica, e, sendo assim, considera a "deficiência" como algo que precisa ser tratado e normalizado, tendo como referência o termo "ouvinte", que seria então o portador de uma audição "normal".

O termo "surdo-mudo" é repudiado pelos grupos e associações de surdos e, segundo o portal da Feneis, "tem sua raiz na história, num tempo muito antigo, quando a pessoa surda estava condenada à mudez". Sacks (2010, p. 20) explica que os "'surdos-mudos' foram considerados 'estúpidos' por milhares de anos e também 'incapazes' pela lei ignorante – incapazes para herdar bens, contrair matrimônio, receber instrução, ter um trabalho adequadamente estimulante", negando-se-lhes direitos humanos fundamentais. Evidencia-se, dessa forma, o caráter depreciativo e inadequado do termo e a importância de seu esclarecimento.

Segundo Dorziat (1999), a palavra "surdo" seria o termo mais apropriado e capaz de minimizar o processo de estigmatização das pessoas surdas, não focalizando questões físicas ou biológicas, mas considerando o sujeito surdo em relação às suas particularidades e à condição linguística diferenciada, ressaltando-se que essa diferença não diz respeito a um modo melhor ou pior de se comunicar, mas diferente.

CULTURA, COMUNICAÇÃO E SURDEZ

DaMatta (1986, p. 123) afirma que, em Antropologia Social, a cultura é considerada "um mapa, um receituário, um código através do qual as pessoas de um dado grupo pensam, classificam, estudam e modificam o mundo e a si mesmas". Dessa maneira, ao estudar um determinado processo de comunicação, é importante compreender também o contexto coletivo e individual dos agentes envolvidos, pois, como afirma Orozco (2007, p. 15), "a cultura é a fonte mediadora por excelência, mas também os contextos sociais particulares de cada grupo de audiência".

As diferenças linguísticas constituem, dentre várias características identificáveis em sociedades distintas, manifestações culturais (LARAIA, 2006). Para Sacks (2010), embora a língua dependa de características biológicas dos sujeitos para seu desenvolvimento, sua transmissão faz parte de um processo cultural, acompanhando histórias, visões de mundo e transformações de determinado povo. No caso de sujeitos surdos, a língua de sinais é considerada a língua materna (primeira língua que o indivíduo aprende) e nativa (língua que identifica o indivíduo com uma cultura ou comunidade), já que sua comunicação, percepção e compreensão do mundo é predominantemente visual.

Durante muito tempo, a língua de sinais foi considerada incapaz de cumprir todas as funções de uma língua, sendo comumente entendida como mímica ou pantomima. Atualmente, mediante estudos e pesquisas na área da linguística e neurolinguística, já foi provado o contrário. A língua de sinais, assim como as línguas orais, serve para comunicar ideias complexas e abstratas, contar histórias, expressar sentimentos e transmitir conhecimentos.

Um passo importante para o reconhecimento da língua de sinais como uma língua dotada de uma estrutura gramatical foi o trabalho de William Stokoe, que, em 1960, publicou *Sign Language Structure*, que, segundo Sacks (2010, p. 118), foi o "primeiro caso de atenção séria e científica dada ao 'sistema de comunicação visual dos surdos americanos'". Sacks (2010) relata também experiências conduzidas pela professora Úrsula Bellugi, durante a década de 1970, sobre a estrutura das línguas de sinais. Beluggi constatou que a língua de sinais se processa no hemisfério esquerdo do cérebro, utilizando as mesmas vias neurais necessárias ao processamento da fala gramatical;

(cc) BY-NC-ND

portanto, os usuários da língua de sinais, embora possuam uma língua de natureza visual-espacial, apresentam a mesma constituição cerebral que os usuários de línguas orais. Posteriormente, outros estudiosos deram continuidade às pesquisas sobre a estrutura gramatical de diversas línguas de sinais. No Brasil, destacam-se linguistas como Ferreira-Brito (1995), Quadros (2004) e Felipe e Monteiro (2001).

De acordo com Pullin (2009), as pessoas surdas não percebem a surdez como algo para ser curado, mas sim parte integrante da sua identidade, e, compreensivelmente, tendem a sentirem-se divididas acerca da possibilidade de os filhos herdarem geneticamente a surdez, por exemplo. Em uma família de ouvintes, a reação à chegada de uma criança surda pode ser muito diferente. A criança é, muitas vezes, tratada como deficiente, a surdez é entendida como um problema a ser resolvido, e o contato com a língua de sinais acaba sendo tardio ou inexistente. Strobel (2008) explica que:

> Quando o médico apresenta o diagnóstico da surdez, os pais ficam chocados, deprimem-se e culpam-se por terem gerado um filho dito "não normal" e ficam frustrados porque veem nele um sonho desfeito. Então, essas famílias alimentam esperanças de "cura" dessa "deficiência". (STROBEL, 2008, p. 50).

Gregory (1995, p. 106) afirma que muitos profissionais aconselham aos pais de crianças surdas que evitem a utilização de gestos na comunicação, alegando que o aprendizado dos sinais inibe o desenvolvimento da linguagem oral. No entanto, a autora pondera que dois fatores se contrapõem a essa crença: não existem evidências de que o uso de sinais inibe o desenvolvimento da língua oral; e, sendo a oralidade de difícil aprendizado para crianças surdas, estas têm direito à língua de sinais como meio de comunicação (GREGORY, 1995).

O isolamento que começa dentro do próprio lar é, então, um dos maiores problemas, sendo que a criança acaba excluída do diálogo das refeições, encontros familiares e conversas do dia a dia. As informações passadas para a criança surda acabam sendo superficiais e resumidas, não cobrindo sua necessidade de compreensão e expressão. Como observa Strobel (2008, p. 51), "na maioria dos casos, com famílias ouvintes, o problema encontrado para esses sujeitos surdos é a carência de diálogo, entendimento e da falta de noção do que é a cultura surda". Portanto, é fundamental que a família se envolva com o universo surdo.

No cotidiano, o(a) tradutor(a) e intérprete da língua de sinais tem papel fundamental na comunicação e interação social de pessoas surdas, na medida em que atua como mediador(a) entre "mundos". Em escolas, universidades, hospitais, lojas, dentre outros estabelecimentos públicos, a comunicação da pessoa surda depende sobremaneira da língua de sinais. Sistemas de serviços que envolvem tradutores(as) e intérpretes de sinais fazem-se necessários para a inclusão social e cultural do sujeito surdo.

No Brasil, o Exame Nacional de Proficiência em Língua Brasileira de Sinais (Prolibras) certifica tradutores(as) e intérpretes profissionalmente pelo Ministério da Educação. O exame existe desde 2006 e, como argumentam Quadros *et al*. (2009a, p. 23), tem como objetivo colocar em ação as proposições previstas pelo Decreto 5.626/2005, que regulamenta a chamada "Lei Libras", a Lei nº 10.436/2002, e, embora não substitua os "cursos de graduação para a formação de professores de libras e de tradutores(as) e intérpretes de libras e língua portuguesa que já começaram a ser oferecidos no país", atende a uma demanda em curto prazo.

(cc) BY-NC-ND

DIREITOS E POLÍTICAS PUBLICAS REFERENTES À SURDEZ NO BRASIL

Apenas recentemente, o Brasil teve avanços significativos no campo das políticas públicas voltadas à inclusão social de pessoas surdas. Embora a lei que reconhece a língua de sinais oficialmente tenha sido regulamentada apenas em 2005, a luta pelo seu reconhecimento é antiga. Segundo Quadros (2009b), no Brasil existe a falsa ideia de que uma segunda língua comprometeria a primeira, no caso, o português, tendência que prejudicou a implementação de políticas linguísticas. No entanto, essa situação vem se transformando, sendo possível destacar um maior reconhecimento dos povos indígenas brasileiros desde 1988, o que tem promovido mudanças em relação às línguas indígenas desde então, sendo que "várias escolas indígenas foram estabelecidas tendo a língua do povo indígena como a língua de instrução e o português como segunda língua" (QUADROS, 2009b, p. 216).

Em 2000, o artigo 18 da Lei nº 10.098, de 19 de dezembro de 2000, que estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida, já previa "a formação de profissionais intérpretes de escrita em braile, linguagem de sinais e de guias-intérpretes, para facilitar qualquer tipo de comunicação direta à pessoa portadora de deficiência sensorial e com dificuldade de comunicação" (BRASIL, 2000). Embora ainda incipiente, haja vista a utilização do termo "linguagem de sinais", em vez de "língua de sinais", foi também medida importante para os surdos no Brasil.

Dois anos depois, a Lei nº 10.436, de 24 de abril de 2002, reconhece a língua brasileira de sinais como meio legal de comunicação e expressão, conceituando-a não mais como linguagem, como havia sido feito anteriormente, mas como "forma de comunicação e expressão, em que o sistema linguístico de natureza visual-motora, com estrutura gramatical própria, constitui um sistema linguístico de transmissão de ideias e fatos, oriundos de comunidades de pessoas surdas do Brasil" (BRASIL, 2002). Além disso, essa lei também foi responsável por incitar: o uso e difusão da língua brasileira de sinais por parte do poder público e empresas prestadoras de serviços públicos; atendimento adequado aos portadores de deficiência auditiva por parte de serviços públicos de assistência à saúde; a inclusão da língua brasileira de sinais como parte integrante dos Parâmetros Curriculares Nacionais nos cursos de formação de Educação Especial, Fonoaudiologia e Magistério, em seus níveis médio e superior (BRASIL, 2002). Assim, a Lei nº 10.436 foi considerada um marco, na medida em que foi capaz de abranger "as reivindicações, as novas conceituações, as necessidades e as expectativas de mudanças concretas de direitos sociolinguísticos dos surdos" (REVISTA DA FENEIS, n. 24, 2005).

Em dezembro de 2005, finalmente, o Decreto Federal 5.626/2005 vem regulamentar a Lei n. 10.436, de 24 de abril de 2002, que dispõe sobre a língua brasileira de sinais (libras), e o art. 18 da Lei nº 10.098, de 19 de dezembro de 2000; ambos referenciados nos parágrafos anteriores. Embora tardiamente, essa medida teve e tem papel fundamental na garantia de comunicação e acessibilidade de pessoas surdas em várias esferas da vida social. O Decreto 5.626 dispõe, por exemplo, sobre "a inclusão da libras como disciplina curricular, a formação e a certificação de professor(a), instrutor(a) e tradutor(a) e intérprete de libras, o ensino da língua portuguesa como segunda língua para alunos surdos e a organização da educação bilíngue no ensino regular", dentre outras disposições (BRASIL, 2005).

A *Revista da Feneis* n. 27 (2006) traz, na capa, uma chamada para a regulamentação da língua brasileira de sinais e dedica 17 páginas à notí-

(cc) BY-NC-ND

cia. Dentre as informações prestadas pela revista, consta que, até então, 79 países já haviam reconhecido a língua de sinais como língua, porém o Brasil foi o primeiro a fazer a regulamentação, destacando que o decreto prevê a inclusão da pessoa surda não apenas no sistema de ensino, mas também no mercado de trabalho, e seu acesso ao sistema de saúde (REVISTA DA FENEIS, n. 27, 2006).

A despeito de os anseios da comunidade surda terem sido atendidos no âmbito legislativo, na prática ainda existem carências, e a efetiva implementação da Lei ocorre de maneira lenta. Em 2006, um documento, intitulado "A educação que nós, surdos, queremos e temos direito", foi elaborado a partir do Encontro de Surdos na Bahia, realizado na reitoria da Universidade Federal da Bahia (UFBA). Esse documento foi também publicado na *Revista da Feneis* n. 30, também no ano de 2006. O referido artigo, ao qual o documento estava vinculado, chama a atenção para o que acontece na prática, principalmente no que diz respeito às práticas pedagógicas, ressaltando que "o processo de inclusão dos alunos surdos, nas classes regulares de ensino, não está acontecendo como preconizam as leis" (REVISTA DA FENEIS, n. 30, 2006, p. 26). Consta, entre as reivindicações mencionadas: a reestruturação curricular pedagógica e a utilização de recursos imagéticos e visuais adequados às pessoas surdas; a implementação da língua de sinais nos currículos escolares; a participação de pessoas surdas nos processos de discussão e implementação de leis, decretos etc.; a garantia de acesso à cultura surda; a inserção, nos programas educacionais e telejornais, de legenda e janela de tradutor(a) e intérprete de libras; o acesso aos recursos tecnológicos que auxiliem no processo de aprendizagem dos alunos surdos; e a garantia da presença do professor surdo, principalmente para o ensino da língua de sinais; dentre outras (REVISTA DA FENEIS, n. 30, 2006).

Recentemente, em setembro de 2010, outra importante conquista para a comunicação de pessoas surdas, a Lei nº 12.319, trouxe a regulamentação da atuação do(a) tradutor(a) e intérprete da língua brasileira de sinais, o que significa que a profissão deverá ser exercida por profissionais devidamente capacitados e habilitados, seguindo os critérios da lei. Dentre as determinações, destaca-se o dever do(a) tradutor(a) e intérprete em zelar e respeitar a cultura surda, tendo conhecimento das "especificidades da comunidade surda", atuando imparcial e fielmente aos conteúdos que lhe couber traduzir, de maneira honesta, livre de quaisquer preconceitos, sempre protegendo o direito de sigilo da informação recebida (BRASIL, 2010).

Cassim *et al.* (2007, p. 13) esclarecem que as leis têm o poder de assegurar o direito ao acesso de bens, serviços e ambientes, independentemente da idade e capacidade do sujeito, concedendo aos consumidores que se sentirem discriminados a possibilidade de recorrer à lei, considerando-se assim que a "legislação é parte de uma profunda mudança de atitudes e expectativas e terá um efeito a longo prazo no mercado". Cabe ressaltar, porém, a importância de as mudanças políticas serem acompanhadas pela difusão de informações e acessibilidade a estas, para que, junto com novas medidas na esfera legal, a consciência e o conhecimento da sociedade acerca da diversidade sejam também transformados e ampliados.

ACESSIBILIDADE DE PESSOAS SURDAS

Promover acessibilidade consiste em facilitar o acesso e a utilização de ambientes, produtos e serviços por quaisquer pessoas, independentemente do contexto no qual estão inseridas, suprindo assim necessidades de diferentes grupos sociais. Erlandson (2008) explica que a disponibilidade

(cc) BY-NC-ND

Quadro 1 – **Estratégias de acessibilidade propostas por Erlandson (2008)**

ESTRATÉGIA	DESCRIÇÃO
Utilização de sinais multissensoriais	Propiciar sinais luminosos e auditivos, utilizar ícones, cores e símbolos, a fim de expressar a mesma mensagem por diversos meios.
Possibilidade de controlar a intensidade do sinal da mensagem	A pessoa deve ter a possibilidade de controlar a intensidade do sinal luminoso, auditivo e/ou vibratório, de acordo com seu desejo, conforme as condições do ambiente e requisitos de uso.
Projetar de forma que produto e/ou serviço sejam utilizados de maneira precisa	Botões maiores e sinais luminosos que indiquem quando determinado botão foi pressionado, por exemplo, podem facilitar o uso de produtos como controles remotos e aparelhos celulares.
Conhecer o contexto de uso de determinado produto e/ou serviço	Produtos e/ou serviços são utilizados e percebidos cultural e semanticamente. Considerando-se que as pessoas constroem seu repertório com base no contexto no qual estão inseridas, elementos podem contribuir na promoção de acessibilidade e usabilidade.
Utilização de sinais que informem status e resposta de determinada operação	Sem feedback das consequências de determinada ação sobre um produto e/ou sistema, a pessoa que o utiliza pode ficar frustrada ou cometer erros.
Mensagens na língua e formato da pessoa que está utilizando determinado produto ou serviço	Muitas vezes, isso significa a utilização de múltiplas línguas, sinais auditivos e luminosos, utilização de símbolos, ícones e imagens que possam ser claramente compreendidos, sendo que estes elementos podem ser combinados, a fim de ampliar a acessibilidade.
Utilização de um nível da língua apropriado	Em um manual de instruções, por exemplo, termos excessivamente específicos e um nível de linguagem que exceda o repertório/conhecimento do usuário em questão podem atrapalhar e restringir a compreensão do texto.
Fornecimento de múltiplas formas de envolvimento com produto e/ou serviço	São necessárias medidas que favoreçam e motivem a interação de diferentes pessoas com determinado produto e/ou serviço. Pessoas cegas, por exemplo, provavelmente precisem de Braile, surdas, sinais e assim por diante. Designers devem disponibilizar escolhas relacionadas à forma como diferentes grupos se comunicam, promovendo acessibilidade.
Possibilidade ao usuário de expressar-se de diferentes maneiras	Múltiplos meios de expressão permite que pessoas se comuniquem de diversas maneiras, seja mediante canal oral-auditivo ou visual-espacial.
Possibilidade de escolha da língua e modo de comunicação	A possibilidade de escolhas, em termos de comunicação e interação com produto e/ou serviço, permitem que pessoas de diferentes habilidades possam acessá-lo. É necessário o máximo de opções de línguas possível. O modo de comunicação pode ser mediante estímulo visual, sonoro, tátil, olfativo ou auditivo.
Garantia de que determinado produto e/ou serviço seja compatível com tecnologias assistivas	Aparelhos celulares, por exemplo, devem ser compatíveis com próteses auditivas, de maneira que haja menor interferência no uso simultâneo dos dois artefatos.
Evitar complexidade e excesso de informações	Designers devem projetar instruções e operações da forma mais simples e acessível possível.
Projetar de maneira a ampliar a acessibilidade de diferentes grupos sociais	As legendas ocultas foram incialmente projetadas para pessoas com algum nível de surdez, no entanto, acabaram sendo percebidas como necessárias para ouvintes também, uma vez que as pessoas experimentam diferentes possibilidades de audição, de acordo com o ambiente onde se encontram. É importante que o produto e/ou serviço não esteja focalizado na deficiência, o que inclusive pode limitar sua aceitação no mercado, mas que apresente acessibilidade a diferentes tipos de habilidades. Processos e produtos devem evitar a estigmatização das pessoas que os utilizam.

Fonte: Autoria própria, com base em ERLANDSON (2008).

(cc) BY-NC-ND

e utilização de tecnologias assistivas e de habilitação refletem-se em transformações do conceito de normalidade da sociedade.

Para Pullin (2009), não se trata de pessoas deficientes, mas de pessoas que são desabilitadas pela sociedade e, consequentemente, têm sua participação social consideravelmente restringida. Nesse contexto, os artefatos tecnológicos podem assumir papel relevante, ampliando ou restringindo a acessibilidade de determinados grupos sociais a produtos e serviços.

Cassim *et al.* (2007) afirmam que tem se aberto espaço para a aplicação de conceitos igualitários como "*design* universal", "*design* para todos" e "*design* inclusivo", tendências significativamente reforçadas, devido às mudanças demográficas e de mercado. O conceito de *design* universal pode ser compreendido, segundo Erlandson (2008, p. 17), a partir da possibilidade de uso por pessoas de diferentes habilidades, sem a utilização de adaptações. O Center for Universal Design (2002) estabelece sete princípios para avaliação e aplicação do *design* universal: "uso equitativo; flexibilidade de uso; uso simples e intuitivo; informação de fácil percepção; tolerância ao erro; esforço físico mínimo e dimensionamento de espaços para acesso e uso abrangente".

No caso de sujeitos surdos, produtos e serviços centrados na fala e audição podem criar barreiras de acessibilidade, acarretando-lhes diferentes graus de dificuldades em seu cotidiano e na vida social. Cabe observar que aparelhos auditivos não substituem soluções visuais como o uso de legendas e recursos luminosos e vibratórios para promover a acessibilidade a pessoas surdas.

Erlandson (2008) propõe diversas estratégias de acessibilidade, referindo-se não apenas à surdez, mas a deficiências como a visual, motora e cognitiva. Dentre elas, destacaram-se as estratégias apresentadas no Quadro 1, identificadas como soluções potenciais na promoção de acessibilidade em produtos e serviços para pessoas surdas, considerando fatores visuais e linguísticos:

Identifica-se que a sinalização visual, importante para os ouvintes, torna-se ainda mais relevante para as pessoas surdas, que, muitas vezes, por exemplo, não têm a mesma facilidade que os ouvintes têm em pedir informações a respeito de localizações específicas. Heskett (2008) apresenta o exemplo das placas do sistema de trânsito de Hong Kong, que incluem textos em inglês e chinês, uma vez que o país é bilíngue, ou seja, possui duas línguas oficiais. Em ambientes com alta frequência de pessoas surdas, incluir a tradução de informações do português escrito para a língua de sinais, mediante a utilização de desenhos ou da escrita de sinais, pode ser uma forma de ampliar o conhecimento a respeito do português e da língua de sinais por pessoas surdas e ouvintes, valorizar a libras e promover a acessibilidade.

Em termos legais, no Brasil, o Decreto n. 5.296, de 2 de dezembro de 2004 (BRASIL, 2004), estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade às pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida e considera a acessibilidade o condicionamento adequado para a utilização segura e autônoma de "espaços, mobiliários e equipamentos urbanos, das edificações, dos serviços de transporte e dos dispositivos, sistemas e meios de comunicação e informação", identificando quatro tipos de barreiras, dentre as quais destacam-se as denominadas barreiras nas comunicações e informações, que seriam "qualquer entrave ou obstáculo que dificulte ou impossibilite a expressão ou o recebimento de mensagens por intermédio dos dispositivos, meios ou sistemas de comunicação, sejam ou não de massa, bem como aqueles que dificultem ou impossibilitem o acesso à informação" (BRASIL, 2004). O capítulo VI do referido decreto dispõe especialmente sobre a acessibilidade aos meios de informação e comunicação, prevendo o acesso de pessoas surdas aos meios de telecomunicação pela subtitulação por meio de legenda oculta e

(cc) BY-NC-ND

janela de tradutor(a) e intérprete de libras, disponibilização de telefones públicos adaptados, centrais de intermediação de comunicação telefônica, dentre outros serviços especializados.

A televisão com *closed caption* é definida, segundo o Centro de Produção de Legendas (CPL), no Brasil, como "ferramenta destinada aos deficientes auditivos que transcreve, sob a forma de legendas, o áudio de diversos tipos de transmissões ao vivo ou pós-produzidas, como filmes, novelas, telejornais, programas de auditório etc.". Já a janela de libras possibilita "o acesso à informação na língua brasileira de sinais" (CPL). A janela de tradutor(a) e intérprete de sinais não é comum na programação televisiva, mas é um recurso que precisa ser considerado, já que as pessoas surdas possuem níveis diferentes de compreensão do português, algumas delas com dificuldades ou impossibilitadas de entender as legendas.

Embora mais programas tenham ganhado legendas *closed caption* nos últimos anos, a programação da televisão brasileira legendada ainda é escassa, segundo a Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão (Abert) (2010): "A TV Globo é a rede que mais disponibiliza o *closed caption*. Cerca de 30% da programação possui a ferramenta. SBT e Record possuem cerca de 5 a 6 horas de atrações por dia que oferecem o recurso, e a Band, 4 horas diárias". As legendas são necessárias não apenas para surdos, mas também para ouvintes. Erlandson (2008, p. 184) explica que o serviço de legendas *closed caption* teve inicialmente direcionamento aos telespectadores surdos, no entanto, "se tornou bastante comum, ao enfatizar o fato de que todos passam por experiências de dificuldades de audição em algum momento ou em algum ambiente", como é o caso de ambientes barulhentos como restaurantes, bares, academias de ginástica, dentre outros, que geralmente utilizam as legendas ocultas.

Atualmente, a internet supre, em certa medida, a necessidade de comunicação, e muitas pessoas surdas se comunicam por meio de *chat* ou *webcam*, mas ressalta-se que nem todas as pessoas têm acesso ao computador e ao serviço de internet, o que poderia ser facilitado mediante políticas públicas de promoção à acessibilidade e inclusão. Além disso, existe a questão da comunicação por sinais pelo celular mediante videoconferência. Embora esse serviço já tenha chegado ao Brasil, ainda é de custo muito elevado e, consequentemente, pouco acessível a grande parte da população surda, e também poderia ser subsidiado pelo governo.

O telefone celular, inclusive, se apresenta como ferramenta de comunicação de grande relevância para pessoas surdas, já que permite a troca de mensagens de texto. Zovico (2010) relata a pesquisa com 115 pessoas surdas, realizada pela *Feneis* durante a IX Feira Internacional de Tecnologias em Reabilitação, Inclusão e Acessibilidade (Reatech), em 2010, em que se constatou que cerca de 70% dos participantes preferem a utilização de mensagens de texto de celular, seguida por *chat* e e-mail.

Outro serviço que se apresenta como uma alternativa possível para ampliar a acessibilidade de pessoas surdas é a central de tradutor(a) e intérprete. Em São Paulo, está disponível para as pessoas surdas, desde 2009, a Central de Libras, tradutores(as) e intérpretes e Guias-Intérpretes (CELIG), projeto atualmente em fase de testes. Segundo informações do site da prefeitura de São Paulo (2010), o serviço consiste em terminais de computador e *webcam* instalados em diversos pontos do serviço público municipal, permitindo que a pessoa surda converse à distância com tradutores(as) e intérpretes da língua de sinais. Os(as) tradutores(as) e intérpretes transmitem as informações a um atendente (ouvinte) presente no local da chamada, o que facilita a comunicação. Ao longo de 2010, foram instalados 56 pontos de atendimento em Bibliotecas Municipais, Escolas Municipais de Educação Especial

(cc) BY-NC-ND

(EMEE), no Conselho Municipal da Pessoa com Deficiência (CMPD), entre outros, abrangendo todas as 31 subprefeituras da cidade. A Prefeitura de São Paulo prevê que o serviço continue a ser incorporado a outras unidades do serviço público municipal, priorizando o sistema de saúde e ainda a possibilidade de guia-intérprete para acompanhar surdo-cegos em órgãos públicos.

Com relação ao atendimento médico e hospitalar, Chaveiro, Porto e Barbosa (2009) explicam que é comum haver sentimentos de frustração e insegurança por parte de pacientes surdos, o que acaba por inibir a busca de assistência médica. Os autores apontam, ainda, consequências mais graves, como erros em diagnósticos de doenças e em tratamentos. O português escrito nem sempre é a melhor alternativa de comunicação, mas os profissionais que sabem a língua de sinais, ou demonstram esforço em se comunicar, melhoram a qualidade do atendimento (CHAVEIRO; PORTO; BARBOSA, 2009).

Assim, uma assistência específica adequada incluiria a utilização da língua de sinais durante a consulta médica – seja mediante o serviço de tradutor(a) e intérprete ou do conhecimento da língua de sinais pelo próprio profissional – ou, ainda, no caso de surdos oralizados, a comunicação se estabeleceria por meio da leitura labial. Em ambas as situações são necessárias paciência e atenção por parte dos profissionais da saúde, que também podem utilizar recursos visuais como fotografias e ilustrações para facilitar os esclarecimentos.

No que tange ao atendimento no comércio, Meira, Amaro e Almeida (2009) afirmam que a situação de pessoas surdas é até mesmo pior que a de estrangeiros, pois muitas vezes os vendedores se sentem inibidos em atender pessoas surdas, e são comuns problemas relativos à prestação de serviços, como bloqueios e desbloqueios de cartões de crédito, serviços de operadoras de celular, dentre outras operações feitas por telefone. Os autores afirmam, ainda, que, nas compras que exigem maior interação, as pessoas surdas costumam levar amigos e/ou familiares ouvintes para auxiliar no processo de comunicação, o que nem sempre é totalmente favorável, pois a situação ideal seria a intermediação de tradutor(a) e intérprete de sinais. É comum o relato de dificuldades em efetuar trocas, reclamações e realizar operações referentes a cartões de débito ou crédito.

Acerca do mercado de trabalho, Erlandson (2008) apresenta o caso da Fuji Heavy Industries Ltd., empresa que, no projeto de acessibilidade e inclusão, previa aulas opcionais de língua de sinais e um concurso de ideias de aplicação de acessibilidade. O projeto incluiu ainda aulas de língua de sinais para supervisores, seminários para todos os funcionários, independentemente da posição hierárquica, sobre *design* acessível e universal, e depoimentos de funcionários explicando como as novas medidas de acessibilidade melhoraram seu desempenho. Gil (2002) destaca que os benefícios da inclusão de pessoas deficientes em uma empresa são inúmeros, uma vez que as transformações internas influenciam a vida das pessoas que trabalham dentro da empresa, bem como seus familiares, amigos e a comunidade com qual a empresa se relaciona.

No âmbito doméstico, a Escola para Crianças Surdas de Rio Branco (ECS) apresentou, em 2009, um "Ambiente de Estimulação do Desenvolvimento para Surdos", espaço que simula uma casa e é destinado aos alunos e familiares atendidos pela escola. O ambiente inclui relógio despertador vibratório, babá eletrônica, telefone para surdos no quarto dos pais e vídeos de desenhos infantis em línguas de sinais, considerando a comunicação e cultura visual da pessoa surda (ECS, 2009). Destacam-se as paredes internas baixas, que possibilitam e facilitam a comunicação entre as pessoas em cômodos diversos.

Cabe ainda destacar o trabalho desenvolvido pela Divisão de Educação e Reabilitação dos Dis-

(cc) BY-NC-ND

túrbios da Comunicação (Derdic) (2011), instituição ligada à Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), que, desde a década de 1950, tem desenvolvido, mediante abordagem multidisciplinar, atividades gratuitas para a comunidade surda que visam promover a inserção desta no mercado de trabalho da Grande São Paulo. A Derdic (2011) conta com um programa de acessibilidade em libras; programa de empregabilidade; clínica de audição, voz e linguagem; dentre outras atividades que têm contribuído para a integração de pessoas surdas na sociedade. Dentre as ações da instituição, destacam-se: divulgação da libras; treinamentos e assessorias para empresas interessadas; sistematização de material apropriado para a disseminação da libras; organização e prestação de serviços de tradução e interpretação de libras; sensibilização e orientação às empresas em relação à surdez; captação de vagas e encaminhamento de pessoas surdas e assessoria durante o período de treinamento e experiência do(a) candidato(a) surdo(a) (DERDIC, 2011)[1].

Considera-se, assim, que os produtos e serviços de comunicação interferem nas relações sociais, materializam e promovem o acesso ou a restrição a determinados grupos, podendo ou não contribuir para o processo de inclusão e acessibilidade de pessoas com necessidades específicas. Ono (2007, p. 304) destaca que, "'*design* para todos' pressupõe a promoção do 'acesso democrático ao mercado de consumo para todos', sem ser discriminatório e prejudicial à qualidade de vida da sociedade", não significando, no entanto, homogeneidade, considerando-se que as "características, necessidades e anseios variam entre as pessoas".

SUGESTÕES DE MELHORIAS

A partir das informações coletadas, destacando-se estratégias propostas pelo Center for Universal Design (2002), Erlandson (2008) e Pullin (2009), sugerem algumas possibilidades de promoção de acessibilidade para as pessoas surdas (Quadro 2):

Quadro 2 – **Sugestões de acessibilidade para produtos e serviços voltados a pessoas surdas**

SISTEMA / SERVIÇO	POSSÍVEIS BARREIRAS DE USO	SUGESTÕES
Aeroportos	• Informações orais nem sempre são disponibilizados por outros meios.	• Treinamento dos funcionários sobre como atender pessoas surdas, conhecimento básico da língua de sinais; • Monitor especial devidamente sinalizado com o símbolo de acessibilidade, com dimensões mais amplas e letras maiores disponibilizando informações.
Automóveis	• Não há como saber se há pessoas buzinando, ou se uma ambulância ou carro policial está se aproximando.	• Sensor sonoro e sinalizador de luz para o aviso de sirenes de ambulâncias ou carros da polícia, por exemplo; • Divulgação mediante folders informativos ou anúncios na televisão sobre o símbolo internacional da surdez; • Treinamento e curso de Libras para profissionais ligados à fiscalização de trânsito; • Sensor sonoro e sinalizador de luz para o aviso do som de buzinas.
Babá eletrônica	• Poucas babás eletrônicas possuem sinalizador vibratório.	• Utilizar sinalizador luminoso e vibratório portátil.

(cc) BY-NC-ND

SISTEMA / SERVIÇO	POSSÍVEIS BARREIRAS DE USO	SUGESTÕES
Banheiros públicos	• Não é possível saber se o banheiro está ocupado.	• Sinal luminoso externo que indique se o banheiro está ocupado.
Bares, cafés e restaurantes	• Má iluminação dos ambientes.	• Disponibilidade de pelo menos uma parte do ambiente bem iluminada para a viabilidade de comunicação entre pessoas surdas, seja por língua de sinais ou leitura labial; • Painéis eletrônicos luminosos; • Cardápio especial com imagens (fixas e/ou móveis), além de descrição (textual e/ou audiovisual), de todos os pratos servidos.
Campainha	• Pouca disponibilidade em artefatos.	• Disponibilidade de instruções sobre como adaptar campainha sonora para o modo luminoso; • Peças que permitam adaptações nas campainhas existentes; • As campainhas de modo geral devem, preferencialmente, informar também a quem está chamando que a campainha está funcionando, através de sinais luminosos, por exemplo.
Dispositivos de segurança	• Alarmes de invasão domiciliar e de incêndio estritamente sonoros.	• Utilizar sinais visuais, vibratórios e olfativos.
Escolas e universidades	• Em algumas situações, pessoas surdas sentem-se isoladas.	• Incentivo e oferta de capacitação em língua de sinais para alunos(as), funcionários docentes e administrativos; • Concursos de ideias para implementação de medidas de acessibilidade; • Seminários e palestras relativos à surdez, que incluam, quando possível, relatos de pessoas surdas; • Ensino de língua de sinais desde o início do ensino fundamental.
Estabelecimentos comerciais	• Não há tradutores(as) e intérpretes de libras.	• Disponibilidade de tradutores(as) e intérpretes de libras para o atendimento de pessoas surdas; • Treinamento dos funcionários sobre como atender pessoas surdas; • Aulas de Libras; • Possibilidade de acesso ao SAC por mensagem instantânea ou por mensagem celular.
Hotéis	• Não há como se comunicar com a recepção diretamente dos dormitórios	• Disponibilidade de quarto especial com serviço de atendimento remoto via chat online, relógio despertador vibratório e campainha luminosa.
Hospitais e consultórios médicos	• Não há tradutores(as) e intérpretes de libras.	• Disponibilidade de tradutores(as) e intérpretes de Libras para o atendimento de pessoas surdas; • Capacitação dos funcionários sobre como atender pessoas surdas; • Aulas de libras; • Implementação de sistema de serviço de intermediação remota por videoconferência.
Manuais de instruções / Bulas de remédios	• Dificuldade em compreender o português escrito claramente.	• Versão em língua de sinais; • Utilização de imagens (fixas e/ou móveis*) que ilustrem visualmente o uso do produto. * Por exemplo, com recursos audiovisuais, fotográficos, de ilustração, "realidade aumentada", dentre outros.

(cc) BY-NC-ND

SISTEMA / SERVIÇO	POSSÍVEIS BARREIRAS DE USO	SUGESTÕES
Ônibus	• Dificuldade em saber em que ponto a viagem se encontra; • Dificuldade em saber a quantidade de tempo disponível para parada.	• Todos os avisos orais devem ser disponibilizados em monitores e/ ou visores luminosos.
Palestras / eventos	• Comumente, não há tradutores(as) e intérpretes de Libras.	• Disponibilidade de tradutores(as) e intérpretes sempre que houver surdos (as) inscritos (as)
Relógio despertador vibratório	• Disponibilidade restrita	• Disponibilidade de relógios despertadores vibratórios; • Possibilidade de controle de recursos vibratórios e luminosos no que diz respeito à intensidade; • Disponibilidade de acessórios que permitam a adaptação de relógios despertadores convencionais.
Serviços de tradutor(a) e intérprete	• Inexistência de tradutores(as) e intérpretes em diversos estabelecimentos públicos e privados.	• Empresas prestadoras de serviços de tradução / interpretação de libras para pessoas físicas e jurídicas, instituições públicas e privadas, que poderiam atuar presencial e remotamente.
Serviço público (prefeitura, delegacia etc.)	• Não há tradutores(as) e intérpretes de libras.	• Disponibilidade de tradutor(a) e intérprete de Libras para o atendimento de pessoas surdas; • Treinamento dos funcionários sobre como atender pessoas surdas; • Capacitação em libras; • Implementação de sistema de serviço de intermediação remota por videoconferência.
Táxi	• Há somente a possibilidade de • Chamadas orais para pedido de táxi.	• Disponibilidade de pedido de táxi por SMS, e-mail ou chat.
Telefone celular	• Dificuldade em compreender o português escrito claramente. • Visor e teclas pequenos; • Inexistência de planos especiais	• Visores e teclas maiores para facilitar o uso do serviço de mensagens; • Sinal luminoso emitido das teclas quando pressionadas; • Sinal vibratório e luminoso de recebimento de SMS contínuo, assim como funcionam as chamadas sonoras; • Aprimoramento de recursos vibratórios, permitindo que o usuário possa controlar a intensidade de vibração, de acordo com a sua necessidade; • Pacote de mensagens de texto para pessoas surdas com valores reduzidos; • Possibilidade de acesso ao SAC por mensagem instantânea, e-mail ou SMS; • Compatibilidade com uso de aparelhos auditivos; • Políticas públicas que subsidiem o serviço de videoconferência.
Televisão	• Dificuldade em compreender o português escrito claramente; • Indisponibilidade de legendas ocultas em boa parte da programação e inadequação das legendas existentes; • Indisponibilidade da janela com tradutor(a) e intérprete de libras e inadequação das existentes; • Necessidade de tradutores(as) e intérpretes locais (devido às variações regionais da língua de sinais).	• Disponibilidade de legendas ocultas e janela com tradutor(a) e intérprete de libras em toda programação possível; • Disponibilidade de legendas ocultas e janela com tradutor(a) e intérprete de libras em informativos publicitário e políticos; • Disponibilidade de janelas com tradutor(a) e intérprete de libras com profissionais locais da região para qual o programa está sendo transmitido; • Disponibilidade de tradutor(a) e intérprete de libras junto ao apresentador de telejornal; • A elaboração das legendas deve considerar a dificuldade de parte significativa de pessoas surdas em compreender o português claramente; • Opção de aumentar ou diminuir a legenda.

Fonte: Autoria própria.

(cc) BY-NC-ND

A inclusão da língua de sinais e do(a) tradutor(a) e intérprete da língua de sinais se apresenta como uma possibilidade de se promoverem soluções eficientes, assim como recursos luminosos, visuais, vibratórios e olfativos, que se encontram, em boa parte dos artefatos disponíveis, centrados na audição. Mostram-se também importantes tanto o treinamento de profissionais que trabalhem em estabelecimentos públicos ou privados prestadores de serviços, como a ampliação da acessibilidade em escolas e universidades, serviços relacionados à segurança pública e, especialmente, relacionados à saúde.

O telefone celular se apresenta como possibilidade de integrar alguns dos sistemas propostos acima. Por exemplo, se o aparelho celular tivesse um sensor sonoro capaz de identificar diferentes sons, como os de buzina, campainha ou sirene de ambulância, poderia disparar um alerta vibratório associado à mensagem luminosa ou de texto, informando o som identificado.

Materiais didáticos desenvolvidos especificamente para pessoas surdas, para quaisquer disciplinas, são de extrema importância, considerando que elas se apropriam do conhecimento sobretudo pelo canal visual, mediante a língua de sinais e recursos visuais. É de grande relevância o apoio e incentivo do governo na formação de tradutores(as) e intérpretes de libras, ainda em número insuficiente para atender a atual demanda, que deve crescer com a inclusão gradativa de pessoas surdas em escolas, universidades e mercado de trabalho.

Considera-se que nem todas as estratégias de acessibilidade são simples de implementar, motivo pelo qual são, em muitos casos, imprescindíveis políticas públicas que subsidiem parte dos serviços, assim como já acontece no caso dos telefones públicos para surdos, para que tais medidas se tornem viáveis. Ao mesmo tempo, é necessário que empresas, estabelecimentos públicos, condomínios residenciais e, principalmente, hospitais e consultórios médicos também se responsabilizem por questões relativas à acessibilidade.

Cabe lembrar que tais transformações precisam estar acompanhadas de mudanças a respeito do modo como as pessoas ouvintes, familiares ou não de pessoas surdas, percebem a surdez. Para tanto, políticas públicas que garantam, por exemplo, aos pais de crianças surdas um determinado tempo livre do trabalho para se dedicarem ao estudo da língua de sinais podem funcionar como forma de apoio e incentivo. O ensino da libras e, consequentemente, de aspectos referentes à cultura surda, poderia ser inserido no currículo do ensino fundamental, de maneira que as pessoas passassem a conhecer a língua de sinais desde cedo, o que, a longo prazo, poderia inclusive aumentar consideravelmente o número pessoas interessadas na profissão de tradutor(a) e intérprete de sinais.

É importante também que os meios de comunicação estejam bem informados ao tratar de temáticas relativas à surdez, de forma a não reforçar conceitos etnocêntricos, não apenas em relação a pessoas surdas, mas a qualquer forma de diferença.

Promover a acessibilidade e igualdade de direitos é um processo que envolve diversos fatores. A promoção de cursos de língua de sinais e seminários relativos à surdez também podem contribuir para ampliar a receptividade e participação de funcionários (docentes e administrativos) e alunos ouvintes no processo de inclusão em escolas e universidades, tendo em vista que, como mencionado por Erlandson (2008), romper "barreiras de mentalidade" é tão importante quanto vencer "barreiras físicas".

Destaca-se novamente que as medidas de acessibilidade podem vir a ser vantajosas para surdos e ouvintes, pois todas as pessoas experienciam diferentes níveis de visão e audição ao longo do dia, dependendo dos contextos em que se encontrem, e da vida.

Fonte: Dados da pesquisa (2010).

(cc) BY-NC-ND

Ressalta-se que as propostas de acessibilidade apresentadas no Quadro 2 não foram avaliadas em termos de aplicabilidade e usabilidade, mas podem servir como referência para futuras pesquisas e para a implementação de políticas públicas de acessibilidade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este ensaio teve como objetivo apresentar aspectos da interação social de pessoas surdas em seu cotidiano, identificando possíveis dificuldades/facilidades, intervenções e/ou particularidades de usos. Evidenciam-se nos resultados as diversas barreiras de acessibilidade existentes, o que denuncia as muitas lacunas a serem preenchidas, em termos de direitos igualitários e recursos que promovam relações sociais mais justas, acesso satisfatório à informação e à comunicação.

Embora haja avanços, há inúmeras carências em relação à inserção escolar, universitária e no mercado de trabalho, provável consequência da recentidade do processo de promoção da inclusão no Brasil, e ainda restam muitas dúvidas e controvérsias em relação aos procedimentos que lhe seriam adequados, bem como no que tange ao bilinguismo.

As políticas públicas apresentam-se como imprescindíveis, na medida em que reconhecem social e legalmente as necessidades específicas das pessoas surdas. No entanto, as pessoas surdas também precisam estar envolvidas nesse processo, para que não haja retrocessos nem distorções, a exemplo do sistema inclusivo atual, em que frequentemente o sujeito surdo se encontra isolado em sala de aula, auxiliado somente pelo profissional tradutor(a) e intérprete de sinais a partir de metodologias de ensino voltadas para ouvintes. Espera-se que a inclusão proposta pelas leis seja capaz de promover emancipação, bem-estar e qualidade de vida. Para tanto, também é importante a conscientização da sociedade acerca dos direitos das pessoas surdas, da língua de sinais e de fatores culturais da comunidade surda, considerando-se que as mudanças políticas necessitam estar acompanhadas de transformações de consciência e conduta.

É urgente que se abram novos caminhos, respeitando-se a língua de sinais, as identidades e culturas surdas, os anseios e necessidades dos sujeitos surdos. Para tanto, um maior aprofundamento e a participação efetiva de pessoas surdas se fazem necessários no processo de desenvolvimento de sistemas de produtos e serviços de comunicação. Para que ocorram, é necessária a ampliação do entendimento da surdez, a partir da perspectiva da diferença, propiciando a reinterpretação do sentido de "normalidade" comumente disseminado na sociedade.

A língua brasileira de sinais já é legalmente reconhecida, e vêm se consolidando leis que preveem questões relativas à acessibilidade. No entanto, ainda existem muitos fatores pendentes, e é importante o envolvimento e a conscientização de familiares, educadores, profissionais da saúde, empresários, dentre outros, que possam contribuir para que se consolidem os avanços no âmbito político. A não consideração de questões culturais referentes à surdez, por parte de profissionais da saúde, parece ser um fator de grande influência nas decisões de familiares ouvintes, com consequências historicamente graves. Em vista disto, seria de grande relevância que os médicos e fonoaudiólogos tomassem consciência de outros fatores inter-relacionados à surdez, que não os biológicos.

Recomenda-se o desenvolvimento de pesquisas junto a pessoas inseridas em contextos socioculturais diversos. É preciso buscar uma compreensão mais profunda das experiências pessoais e particulares desse universo específico, além dos fatores sociais, identitários, culturais, linguísti-

(cc) BY-NC-ND

cos, econômicos e políticos. Isso possibilitará um melhor entendimento acerca da complexidade de fatores que envolvem a sociedade, propiciando o surgimento de soluções que contribuam para a emancipação e o bem-estar dos sujeitos, transformações sociais e políticas que promovam relações mais justas e igualitárias.

NOTAS

[1] O DERDIC, embora de fundamental importância para inclusão e acessibilidade de pessoas surdas, não é o foco deste artigo, mereceria, no entanto, uma pesquisa em separado.

REFERÊNCIAS

ABERT. Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão. Disponível em: <http://www.abert.org.br/>. Acesso em 12 jul. 2010.

BRASIL. Lei nº 10.098, de 19 de dezembro de 2000. Estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida, e dá outras providências. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=231344>. Acesso em 03 maio 2010.

BRASIL. Lei nº10.436, de 24 de abril de 2002. Dispõe sobre a língua brasileira de sinais (libras) e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/2002/L10436.htm>. Acesso em 03 maio 2010.

BRASIL. Decreto Federal nº 5.296, de 2 de dezembro de 2004. Estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil/_ato2004-2006/2004/decreto/d5296.htm>. Acesso em 25 maio 2010.

BRASIL. Decreto Federal nº 5.626/2005. Regulamenta a Lei nº 10.436/2002, que oficializa a língua brasileira de sinais (libras). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5626.htm>. Acesso em 03 maio 2010.

BRASIL. Lei Federal nº 12.319/2010. Regulamenta a profissão de tradutor e intérprete da língua brasileira de sinais (libras). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12319.htm>. Acesso em 05 dez. 2010.

CAMPANHA NACIONAL DA SAÚDE AUDITIVA. Disponível em: <http://www.saudeauditiva.org.br/novo_site/>. Acesso em 27 out. 2009.

CASSIM, Julia; COLEMAN, Roger; CLARKSON, John; DONG, Hua. Why inclusive design? In: COLEMAN, Roger; CLARKSON, John; DONG, Hua; CASSIM, Julia. *Design for Inclusivity*: A Practical Guide to Accessible, Innovative and User-Centered Design. London: Gower, 2007. p. 11-21.

CENTER FOR UNIVERSAL DESIGN. Principles of Universal Design, 2002. Disponível em: <http://www.ncsu.edu/www/ncsu/design/sod5/cud/>. Acesso em 25 ago. 2010.

CHAVEIRO, Neuma; PORTO, Celmo Celeno; BARBOSA, Maria Alves. Relação do paciente surdo com o médico. *Revista Brasileira de Otorrinolaringologia*, São Paulo, v. 75, n. 1, p. 147-150, fev. 2009.

CPL. Centro de Produção de Legendas. Disponível em: <http://www.cplcc.com.br/>. Acesso em 24 maio 2010.

DAMATTA, Roberto. Você tem cultura? In: DAMATTA, Roberto. *Explorações*: ensaios de sociologia interpretativa. Rio de Janeiro: Rocco, 1986.

DERDIC. Divisão de Educação e Reabilitação dos Distúrbios da Comunicação. 2011. Disponível em: <http://www.pucsp.br/derdic/>. Acesso em 20 nov. 2011.

DORZIAT, Ana. *Deficiente auditivo e surdo*: reflexões sobre as concepções subjacentes ao uso dos termos, 1999. Disponível em: <http://www.nre.seed.pr.gov.br/londrina/arquivos/.../6encontrogesurdezdeein.pdf>. Acesso em 12 nov. 2009.

ECS. Escola para crianças surdas de Rio Branco. Casa adaptada ao bebê surdo e seus familiares. 2009. Disponível em: <http://www.ecs.org.br/site/default.aspx>. Acesso em 17 mar. 2010.

ERLANDSON, Robert F. *Universal and Accessible Design for Products, Services, and Processes.* Boca Raton, FL,USA: CRC, 2008.

FELIPE, Tanya A. e MONTEIRO, Myrna S. *Libras em contexto*. Livro do Professor/Instrutor – Curso Básico. Brasília, DF: MEC/SEESP, 2001.

FENEIS. Federação Nacional de Educação e Integração dos Surdos. Disponível em: http://www.feneis.com.br/page/revistafeneis.asp. Acesso em 18 abr. 2009

FERREIRA-BRITO, Lucinda. *Por uma gramática de língua de sinais*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro; UFRJ, Departamento de Linguística e Filologia, 1995.

GIL, Marta (Coord.). *O que as empresas podem fazer pela inclusão das pessoas com deficiência.* São Paulo: Instituto Ethos, 2002.

GREGORY, Susan. *Deaf Children and Their Families*. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1995.

(cc) BY-NC-ND

HEAR THE WORLD. 2010. Disponível em: <http://www.hear-the-world.com> Acesso em 25 out. 2010.

HESKETT, John. *Design.* São Paulo: Ática, 2008.

IBGE Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Censo 2000. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br>. Acesso em 10 maio 2010.

INEP. Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Censo Escolar do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais 2003. Disponível em: <http://www.inep.gov.br/>. Acesso em: 14 maio 2010.

LARAIA, Roque de Barros. *Cultura*: um conceito antropológico. 19. ed. Rio de Janeiro:Jorge Zahar Editor, 2006.

MEIRA, Paulo Ricardo; AMARO; Luiz Eduardo; ALMEIDA, Carolina Quadros. Ouvindo a voz do mercado: O varejo e os clientes portadores de deficiência auditiva. In: *Revista Gestão Organizacional*, v. 2, n. 1, p. 77-86, jan./jun. 2009.

ONO, Maristela M. Design industrial e diversidade cultural. In: GITAHY, M. L. C.; LIRA, J. T. C. de (Orgs.) *Tempo, cidade e arquitetura.* São Paulo: FAU/Annablume/FUPAM, 2007. (Arquiteses, 1)

OROZCO, Guillermo Gómez. Diante da televisão: entrevista concedida a Girardi Júnior e Sá Martino. *Communicare* – Revista do Centro Interdisciplinar de Pesquisa – Faculdade Cásper Líbero, São Paulo, v. 7, p. 13-18, 2007. Disponível em: <http://www.facasper.com.br/cip/communicare/7_1/pdf/02.pdf>. Acesso em 26 de fev. 2009.

PREFEITURA DE SÃO PAULO. Subprefeituras ampliam atendimento a surdos e deficientes auditivos. 2010. Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/portal/a_cidade/noticias/index.php?p=37216>. Acesso em 10 maio 2010.

PULLIN, Graham. *Design Meets Disability*. Cambridge, MA: MIT Press, 2009.

QUADROS, Ronice Müller. *O tradutor e intérprete de língua brasileira de sinais e língua portuguesa.* Brasília : MEC/ SEESP, 2004.

QUADROS, Ronice Müller; SZEREMETA, Júlio Felipe; COSTA, Edemir; FERRARO, Maria Luiza; FURTADO, Olindo; SILVA, João Carlos. *Exame ProLibras*. Florianópolis: 2009a.

QUADROS, Ronice Muller. Políticas linguísticas e bilinguismo na educação de surdos brasileiros. In: Ana M. Carvalho (Org.). *Linguística luso-brasileira.* 1. ed. Madrid: Iberoamericana Editorial Vervuert, 2009b. v. 2, p. 215-235.

REVISTA DA FENEIS. São Paulo: FENEIS, n. 23, jul./dez. 2004.

REVISTA DA FENEIS. São Paulo: FENEIS, n. 24, jan./mar. 2005.

REVISTA DA FENEIS. São Paulo: FENEIS, n. 27, jan./mar. 2006.

REVISTA DA FENEIS. São Paulo: FENEIS, n. 30, out./dez. 2006.

SACKS, Oliver. *Vendo vozes*: uma viagem ao mundo dos surdos. São Paulo: Companhia das Letras; 2010.

STROBEL, Karin. *As imagens do outro sobre a cultura surda*. Florianópolis: Editora da UFSC, 2008.

ZOVICO, Neivaldo. O surdo e a sua comunicação com o mundo. *Reação – Revista Nacional de Reabilitação*, n. 75, p. 30, jul.-ago., 2010.

(cc) BY-NC-ND

GESTÃO DE CUSTOS NO LEGISLATIVO MUNICIPAL COMO INSTRUMENTO DE PRESTAÇÃO DE CONTAS: UM COMPARATIVO ENTRE O CUSTEIO POR ABSORÇÃO E O CUSTEIO BASEADO EM ATIVIDADES*

COST MANAGEMENT IN THE CITY COUNCIL AS AN INSTRUMENT OF ACCOUNTABILITY: A COMPARISON BETWEEN ABSORPTION COSTING AND ACTIVITY BASED COSTING

RESUMO

O artigo tem como objetivo comparar a utilização do custeio por absorção com a do custeio baseado em atividades na gestão de custos do legislativo municipal como instrumento de prestação de contas. Trata-se de um estudo exploratório, realizado por meio de um estudo de caso, com abordagem predominantemente qualitativa. Entende-se que a implementação do custeio por absorção, além de ser menos onerosa, é feita de forma mais fácil, haja vista que considera critérios de alocação mais simples. As principais críticas estão relacionadas ao rateio dos custos indiretos, considerado arbitrário. Em se tratando do custeio baseado em atividades, sua aplicabilidade também é de fácil realização considerando que o setor público já trabalha com a definição de atividades. Busca-se, a partir desta metodologia, a integração entre as áreas envolvidas, minimizando recursos e maximizando resultados. O custeio baseado em atividades requer mais tempo para a implementação, o que o torna também mais oneroso. A publicação de tais informações por meio de relatórios simplificados, como é o caso dos relatórios decorrentes da gestão de custos, poderá incentivar o exercício da prestação de contas e a construção da *accountability*.

PALAVRAS-CHAVE Gestão de custos, custeio por absorção, custeio baseado em atividades, legislativo municipal, prestação de contas.

Fabiano Maury Raupp fabianoraupp@hotmail.com

Doutorando pela Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia (EA/UFBA), mestre em Administração pelo Curso de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal de Santa Catarina (CPGA/UFSC), professor da Escola Superior de Administração e Gerência da Universidade do Estado de Santa Catarina (ESAG/UDESC)

Artigo submetido no dia 16.06.2011 e aprovado em 24.10.2011

ABSTRACT *The goal of this article is to compare the use of absorption costing and activity-based costing in the City Council's cost management as an instrument of accountability. This is an exploratory study, conducted through a case study, with a predominantly qualitative approach. It is understood that the implementation of absorption costing, besides being less expensive, is proceeded more easily, once it considers simpler criteria for allocation. The main criticisms are related to the apportionment of indirect costs, considered arbitrary. Regarding activity-based costing, its applicability is also easy to do considering that the public sector has been already working with the definition of activities. The goal is to reach, from this methodology, the integration between the involved areas, minimizing resources and maximizing results. The activity-based costing requires more time to be implemented, making it also more costly. The disclosure of such information through simplified reports, such as cost management reports, may encourage the construction and the practice of accountability.*

KEYWORDS *Cost management, absorption costing, activity based costing, City Council, accountability.*

* Este artigo foi apresentado no III Encontro de Administração da Informação (EnADI), realizado de 15 a 17 de maio de 2011, em Porto Alegre, RS, sob promoção da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração (Anpad) e responsabilidade da Divisão Acadêmica de Administração da Informação (ADI).

Esta obra está submetida a uma licença Creative Commons

1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A utilização da gestão de custos em organizações públicas ainda é incipiente, e os poucos estudos empreendidos geralmente analisam a implementação parcial nas organizações. Segundo Alonso (1999), o governo não sabe em que medida cada tipo de gasto contribui para os resultados obtidos, e tampouco sabe quais atividades agregam valor ao resultado final das ações de governo. Também ignora qual é a taxa de recursos consumida pelas atividades e quanto custam os processos de trabalho ou os programas governamentais. O governo desconhece onde há desperdício e onde há eficiência na aplicação dos recursos.

Buscou-se empreender uma pesquisa no âmbito do Poder Legislativo considerando que os estudos são realizados normalmente com o Executivo. Assim, buscando contribuir para a discussão da gestão de custos no setor governamental, foram delimitados os seguintes objetivos para o artigo: (1) realizar uma análise comparativa das metodologias custeio por absorção e custeio baseado em atividades, na gestão de custos do legislativo municipal; (2) discutir a utilização de custos como instrumento de incremento da *accountability* e da qualidade da gestão pública.

Um modelo de gerenciamento de custos pode auxiliar o gestor do legislativo municipal na análise dos gastos por centros de custos, bem como na identificação do custo individual das matérias discutidas e votadas durante as sessões. Os indicadores de custos podem ser utilizados a fim de verificar o desempenho dos centros, reduzir desperdícios e eliminar atividades que não agregam valor, além de aperfeiçoar o processo de prestação de contas.

Inicialmente é feita uma breve incursão teórica nos fundamentos que dão sustentação ao objeto empírico. Na sequência, aborda-se o método de pesquisa utilizado. Em seguida, é descrito o caso empírico e mostram-se os resultados alcançados a partir da proposta do custeio por absorção e do custeio baseado em atividades. Por fim, são apresentadas vantagens e desvantagens da aplicação dessas metodologias no gerenciamento dos gastos públicos, sua relação com a prestação de contas e as considerações finais.

2. FUNDAMENTOS TEÓRICOS

2.1 PRESTAÇÃO DE CONTAS

No contexto da *accountability*, a qualidade e a quantidade de informação colocada à disposição dos cidadãos para que julguem as ações do governo podem ser melhoradas por meio de inovações institucionais, de instituições independentes de outros órgãos do governo, e que ofereçam aos cidadãos a informação necessária para que aperfeiçoem sua avaliação, *a posteriori*, dos atos do governo, não apenas dos resultados (PRZEWORSKI, 1998).

A *accountability* avaliada dentro dos paradigmas da nova administração pública se refere à prestação de contas dos gerentes em relação à consecução dos objetivos e metas definidos e/ou acordados nas políticas públicas, em especial à alocação de recursos. Nesse tipo de *accountability*, a responsabilidade recai principalmente sobre a eficiência e a efetividade no uso dos recursos alocados aos programas considerados (PRADO e PÓ, 2007).

O exercício da *accountability* requer condições para que haja a disponibilidade de informações sobre a atuação do poder público e seus resultados, ou seja, prestação de contas. A *accountability* supõe a obrigação de prestar contas, o que implica a possibilidade de sanção e compõe um subconjunto do repertório de práticas de controle interinstitucional e social (LAVALLE e CASTELLO, 2008).

(cc) BY-NC-ND

Silva (2008) define prestação de contas como o processo pelo qual, dentro dos prazos estipulados, o responsável está obrigado a comprovar, perante o órgão competente, o uso, o emprego ou a movimentação dos bens, numerários e valores que lhe foram adjudicados ou confiados. De acordo com o parágrafo único do artigo 70 da Constituição Federal, "prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos, ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária" (BRASIL, CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988).

O processo de prestação de contas, constituído pelo próprio gestor ou sujeitos a quem este delegar competência, deverá abranger os componentes essenciais que permitam que os entes responsáveis pelo controle externo e interno acompanhem e fiscalizem aspectos orçamentários e financeiros (SILVA, 2008).

A prestação de contas a que estão obrigadas as Câmaras Municipais refere-se à publicação dos Anexos I, V, VI e VII do Relatório de Gestão Fiscal, definidos nos artigos 48, 54 e 55 da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal). Para Câmaras localizadas em municípios com até 50.000 habitantes, a periodicidade e o prazo de publicação dos Anexos são explicitados no Quadro 1.

Quadro 1 - **Periodicidade e prazo de publicação dos Anexos do RGF para Câmaras de municípios com até 50.000 habitantes**

1º SEMESTRE	
DEMONSTRATIVO	PRAZO PARA PUBLICAÇÃO
Anexo I – Demonstrativo da Despesa com Pessoal	Até o dia 30 de julho
2º SEMESTRE	
DEMONSTRATIVO	PRAZO PARA PUBLICAÇÃO
Anexo I – Demonstrativo da Despesa com Pessoal	Até o dia 30 de janeiro do ano subsequente ao de referência
Anexo V – Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa	
Anexo VI – Demonstrativo dos Restos a Pagar	
Anexo VII – Demonstrativo Simplificado do Relatório de Gestão Fiscal	

Fonte: Elaboração própria.

As Câmaras localizadas em municípios com até 50.000 habitantes deverão publicar o Anexo I semestralmente e os demais Anexos anualmente. Em relação às Câmaras localizadas em municípios com mais de 50.000 habitantes, a exigência é diferente apenas para o Anexo I, que deverá ser publicado a cada quadrimestre, conforme o Quadro 2.

(cc) BY-NC-ND

Quadro 2 – **Periodicidade e prazo de publicação dos Anexos do RGF para Câmaras de municípios com mais de 50.000 habitantes**

1º QUADRIMESTRE	
DEMONSTRATIVO	PRAZO PARA PUBLICAÇÃO
Anexo I – Demonstrativo da Despesa com Pessoal	Até o dia 30 de maio
2º QUADRIMESTRE	
DEMONSTRATIVO	PRAZO PARA PUBLICAÇÃO
Anexo I – Demonstrativo da Despesa com Pessoal	Até o dia 30 de setembro
3º QUADRIMESTRE	
DEMONSTRATIVO	PRAZO PARA PUBLICAÇÃO
Anexo I – Demonstrativo da Despesa com Pessoal	Até o dia 30 de janeiro do ano subseqüente ao de referência
Anexo V – Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa	
Anexo VI – Demonstrativo dos Restos a Pagar	
Anexo VII – Demonstrativo Simplificado do Relatório de Gestão Fiscal	

Fonte: Elaboração própria.

Para Prado (2004), a prestação de contas não deve se restringir a questões legais. Deve corresponder a uma etapa mais avançada de análise, em que, além de verificar a disponibilidade de informações sobre as contas públicas, verifica a existência de justificativa, por parte da administração, das contas apresentadas. Além da prestação de contas em uma perspectiva legal, intenta-se, neste estudo, para uma perspectiva ampliada de prestação de contas, em que haja a disponibilização de versões simplificadas do conjunto de Relatórios Legais, cuja linguagem seja acessível às diferentes camadas da sociedade.

Há inúmeros instrumentos utilizados para veicular o processo de prestação de contas, como meios eletrônicos, meios impressos (jornais, revistas, *Diário Oficial*), meios presenciais (audiências públicas), mídia falada e televisionada. Mesmo diante de uma diversidade de meios capazes de possibilitar a prestação de contas, há que se considerar que, diante de um Estado que ainda possui características patrimonialistas, seu arranjo político não viceja a ideia de uma cidadania plena e os agentes públicos se sentem desobrigados de fazer prestação de contas à sociedade (AKUTSU e PINHO, 2002).

Na disponibilização de informações a partir da prestação de contas, percebe-se a crescente utilização de meios eletrônicos para publicar as informações, permitindo que a sociedade tenha a oportunidade de acompanhar as ações que estão sendo tomadas pelos gestores públicos. A Lei Complementar n° 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) preconiza em seu artigo 48 que aos instrumentos de prestação de contas "será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos

(cc) BY-NC-ND

de acesso público". A utilização de meios eletrônicos foi reforçada pela **Lei Complementar n° 131/2009 (**Lei da Transparência) que assegura a "liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público" (BRASIL, LEI DA TRANSPARÊNCIA, 2009). Houve, portanto, uma ampliação no processo de prestação de contas das Câmaras Municipais que, na perspectiva legal, restringia-se aos Anexos I, V, VI e VII do Relatório de Gestão Fiscal.

2.2 GERENCIAMENTO DOS GASTOS PÚBLICOS

A crise fiscal do Estado e a exposição dos mercados domésticos à competição internacional impuseram a necessidade de uma reforma do Estado que privilegiasse a qualidade do gasto público. Diferentemente do setor privado, no setor público as preocupações com a gestão de custos não estão relacionadas com a avaliação de estoques ou com a apuração de lucros, mas sim com o desempenho dos serviços. A melhoria no desempenho da organização governamental requer sistemas de informações gerenciais que dêem sustentação ao processo decisório (ALONSO, 1999).

O arcabouço legal destaca em seus diversos textos a necessidade de gerenciamento dos gastos públicos. De acordo com a Lei n° 4.320/1964, legislação que regulamenta a contabilidade pública no Brasil, há a necessidade de informações de custos já na elaboração da proposta orçamentária: "Artigo 85. Os serviços de contabilidade serão organizados de forma a permitirem o acompanhamento da execução orçamentária, o conhecimento da composição patrimonial, a determinação dos custos dos serviços industriais (...)".

O Decreto nº 2.829, de 29 de outubro de 1998, ao estabelecer normas para a elaboração e execução do Plano Plurianual e dos Orçamentos da União, apresenta a necessidade de um gerenciamento que compreenda os custos dos programas: "Artigo 4º Será adotado, em cada Programa, modelo de gerenciamento que compreenda: (...) II - controle de prazos e custos".

As necessidades destacadas na Lei n° 4.320/1964 e no Decreto nº 2.829/1998 foram reforçadas pela Lei Complementar n° 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), que traz em seu teor: "Artigo 50 (...) § 3º A Administração Pública manterá sistema de custos que permita a avaliação e o acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial".

Para Ribeiro Filho (2001, p. 59), o artigo 50 da LRF ampliou "de forma significativa o escopo previsto na Lei nº 4.320/64, que trata apenas dos serviços públicos industriais". Cruz e Platt (2001, p. 4) comentam que "a exigência de controle de custos e avaliação dos resultados, a partir do art. 50 da Lei Complementar 101/2000, cria uma nova perspectiva para a aplicação da contabilidade de custos".

A utilização de metodologias de custeio no setor público possibilita: mensurar os custos sociais de cada uma das diversas ações de governo, revelando para a sociedade os recursos sacrificados para realizar as ações de governo; apurar os custos organizacionais das entidades governamentais, por meio de um sistema de coleta, mensuração e tratamento de informações relativas aos gastos de funcionamento de cada uma das organizações públicas, revelando o sacrifício de recursos para realizar as atividades diversas de uma organização pública (MIRANDA FILHO, 2003).

Apesar da necessidade de gestão dos gastos públicos, Duarte (2002) apresenta algumas causas para sua incipiente gestão: despreocupação dos administradores em relação à matéria; carência de pessoal especializado em custos na esfera pública; deficiências do sistema de controle interno dos executivos municipais; reduzida oferta, no meio acadêmico e no mercado, de estudos técnicos e

(cc) BY-NC-ND

cursos de treinamento; escassez de recursos, que contribui para o desinteresse dos administradores municipais na contratação de assessoria especializada visando a implantação de um sistema de gestão de custos.

Com os eventos de terceirização e/ou privatizações das coisas públicas, tornou-se necessário que os gestores das entidades públicas conhecessem os gastos de suas entidades, a fim de tomar as melhores decisões entre as alternativas de produzir ou de comprar bens e serviços, de produzir ou de terceirizar e/ou privatizar serviços (SLOMSKI, 2006).

2.3 FUNDAMENTOS DO CUSTEIO POR ABSORÇÃO

O custeio por absorção, segundo Martins (2003, p. 214), é um "critério onde se apropriam todos os custos de produção quer fixos, quer variáveis, quer diretos ou indiretos, e tão somente os custos de produção, aos produtos elaborados".

Os custos diretos (aqueles que podem ser mensurados em cada produto) são alocados diretamente em cada objeto de custeio (centro de custo, departamento, atividade, produto etc.) Já os custos indiretos (aqueles que não podem ser mensurados diretamente em cada produto) são alocados ao objeto de custeio por meio de critérios de rateio.

Em qualquer método, o que será discutido, trabalhado e analisado são os custos indiretos. Os críticos do custeio por absorção condenam o seu uso por entenderem que o rateio é arbitrário, que não identifica corretamente o custo a ser atribuído ao bem ou serviço produzido (SLOMSKI, 2006).

Em algumas organizações é adotada a estrutura de centros de custos para amenizar as distorções dos critérios de rateio. Megliorini (2007) expõe que os centros de custos podem ser divididos em centros de custos auxiliares e centros de custos produtivos. Os centros de custos auxiliares são aqueles que não atuam sobre os produtos, servindo de apoio aos centros produtivos. Já os centros produtivos são aqueles com atuação direta sobre os produtos, ou seja, estão diretamente envolvidos na fabricação dos itens ou prestação dos serviços.

Há três maneiras de realizar a alocação dos custos dos centros auxiliares aos centros produtivos: alocação direta, sequencial e recíproca. Falk (2001) explica que na alocação direta todos os gastos de cada centro auxiliar são rateados diretamente aos centros de custos produtivos. Os custos de um centro de apoio não precisam ser rateados para todos os outros centros de custos produtivos, apenas para aqueles que utilizam seus serviços. Não ocorre o rateio dos custos dos centros auxiliares para outros centros auxiliares.

A metodologia de alocação sequencial reconhece que podem ocorrer trocas de serviços de um centro de custos auxiliar por outros. O processo envolve a escolha de um centro inicial que terá seus gastos rateados aos demais centros de custos auxiliares. Normalmente, inicia-se escolhendo um centro que mais preste serviços aos outros (FALK, 2001).

Para Falk (2001), no processo de alocação sequencial reúnem-se os custos totais do primeiro centro e por meio de um critério dividem-se os custos pelos demais centros. O total de custos do primeiro centro torna-se zero, e os demais centros de custos absorvem esse montante proporcionalmente ao critério estabelecido anteriormente. O processo se repete em cada centro auxiliar até que todos estes tenham o montante de seus custos zerados e apenas os centros produtivos possuam custos.

A terceira metodologia é conhecida como alocação recíproca ou alocação matricial. Surgiu para tentar eliminar os problemas apresentados no método anterior por meio de funções algébricas, a fim de resolver um conjunto de expressões

(cc) BY-NC-ND

simultâneas que dispensa a utilização de uma sequência de centros de custos auxiliares para rateio. Essa metodologia reconhece a reciprocidade entre os diversos centros auxiliares e apresenta resultados mais acurados (FALK, 2001).

2.4 FUNDAMENTOS DO CUSTEIO BASEADO EM ATIVIDADES

Kaplan e Cooper (2000) explicitam que o Custeio Baseado em Atividades (ABC na sigla em inglês) é desenvolvido em quatro etapas sequenciais: criar dicionário de atividades; determinar o gasto em cada uma das atividades; identificar produtos, serviços e clientes; e selecionar geradores de custo de atividades que associam os custos das atividades aos produtos, serviços e clientes.

No ABC os custos são atribuídos inicialmente às atividades e depois aos produtos, com base no consumo de atividades pelos produtos (MAHER, 2001). O objetivo principal do ABC é a alocação dos gastos indiretos aos bens e serviços produzidos, proporcionando um controle mais apurado dos gastos da organização e melhor suporte nas decisões gerenciais (CARDOSO, MÁRIO e AQUINO, 2007).

Brimson (1996) entende que as atividades constituem o fundamento do sistema de gerenciamento de custos. Uma atividade descreve o modo como uma empresa emprega seu tempo e os recursos para alcançar os objetivos organizacionais. Atividades são processos que consomem recursos substanciais para gerar uma produção. A função principal de uma atividade é converter recursos em produção.

Para Santos (2009), os produtos não consomem recursos, mas sim atividades. Portanto, devem-se determinar os custos dos produtos por meio das atividades necessárias à sua produção, ou seja, há a necessidade de definir previamente as atividades e os custos correspondentes para apropriação em cada produto correspondente.

A alocação dos custos às atividades, segundo Martins (2003), pode acontecer, seguindo uma ordem de prioridade, de três maneiras: alocação direta, rastreamento e rateio. A alocação direta se faz quando existe uma identificação clara, direta e objetiva de certos itens de custos com certas atividades. O rastreamento é uma alocação com base na identificação da relação de causa e efeito entre a ocorrência da atividade e a geração de custos. Essa relação é expressa por meio de direcionadores de custos de primeiro estágio, também conhecidos como direcionadores de custos de recursos. O rateio de custos representa a atribuição de um custo indireto a um objeto do custo, segundo certa base. O rateio é realizado apenas quando não há a possibilidade de utilizar nem a alocação direta nem o rastreamento; porém, deve-se entender que rateios arbitrários não devem ser feitos.

A alocação dos custos das atividades aos produtos pode ser feita seguindo a mesma ordem de prioridade. Na possibilidade de utilizar o rastreamento, a relação será expressa por meio de direcionadores de custos de segundo estágio, também conhecidos como direcionadores de custos de atividades.

O direcionador de custo, conforme Nakagawa (2001), representa uma transação que determina a quantidade de trabalho (não a duração) e, por meio dela, o custo de uma atividade. O direcionador de custo pode ser entendido como um evento ou fator causal que influencia o nível e o desempenho de atividades e o consumo resultante de recursos.

Horngren, Datar e Foster (2004) ressaltam três diretrizes básicas a serem seguidas para garantir o aprimoramento de um sistema de custeio por meio do ABC: identificação da maior quantidade de custos diretos possível; criação de pequenos conjuntos de custos indiretos de acordo com as principais atividades a serem custeadas; e identificação de bases mais coerentes de alocação dos custos indiretos, ou melhor, mais relacionadas

(cc) BY-NC-ND

com aqueles conjuntos menores de custos indiretos previamente identificados.

3. MÉTODO DE PESQUISA

Embasados no objetivo do estudo e na breve incursão teórica realizada, os delineamentos da pesquisa deram-se em função dos objetivos, dos procedimentos e da abordagem do problema. No que diz respeito aos objetivos, esta pesquisa consiste em um estudo do tipo exploratório. Em relação aos procedimentos, trata-se de uma pesquisa do tipo estudo de caso. Quanto à abordagem do problema, o estudo utilizou a abordagem predominantemente qualitativa.

A escolha da Câmara do município de Paulo Lopes como objeto de estudo deve-se ao fato de que Paulo Lopes é um município bem típico e representativo de um conjunto de municípios de Santa Catarina que possuem um mesmo quadro de condições estruturais (limitação de recursos, falta de equipes treinadas, dependência das transferências governamentais).

Buscou-se empreender uma pesquisa no âmbito do Legislativo considerando que os estudos são realizados normalmente com o Executivo, como ocorre com os trabalhos de Duarte (2002), Alves Filho e Martinez (2006), Rêgo, Barbosa e Araújo (2007), Corbari *et al.* (2007), Gerigk *et al*. (2007), Souza *et al.* (2008).

Na coleta de dados foram utilizadas entrevistas semiestruturadas e documentos primários. As entrevistas, realizadas com os agentes políticos e com os funcionários, foram fundamentais na proposição das metodologias de custeio para o legislativo. Foram realizadas duas rodadas de entrevistas com os agentes políticos e uma rodada de entrevistas com os funcionários. Após a estruturação de uma primeira versão da proposta de gestão de custos, foi agendada uma reunião com os agentes políticos e com os funcionários para a sua validação. Na reunião foram propostas mudanças que, posteriormente, foram incorporadas à versão apresentada no artigo. Os documentos primários analisados referem-se aos registros contábeis cujo acesso foi permitido.

As técnicas utilizadas no processo de análise dos dados foram: análise descritiva e análise documental. As técnicas de análise dos dados abordadas são amplamente empregadas nas Ciências Sociais, em virtude de diversos trabalhos nessa área demandarem uma abordagem qualitativa.

4. ANÁLISE DOS RESULTADOS

4.1 Apresentação da organização objeto de estudo

A Câmara Municipal objeto de estudo representa o Poder Legislativo do Município de Paulo Lopes. Tal município, localizado em Santa Catarina, foi criado em 21 de dezembro de 1961 por desmembramento do município de Palhoça. Segundo o IBGE (2007), possui aproximadamente 6.830 habitantes.

É um município de colonização açoriana e suas principais atividades econômicas são a agricultura e a pesca. Paulo Lopes tem bom potencial turístico, mas ainda é preciso desenvolver a infraestrutura. A pequena arrecadação obriga o município a depender dos recursos do FPM (Fundo de Participação dos Municípios).

A Câmara Municipal foi instalada em 31 de janeiro de 1963, tendo a diplomação de sete agentes políticos (vereadores). Atualmente, conta com nove agentes políticos. O quadro de colaboradores é formado por quatro funcionários, sendo um Assessor Jurídico, uma Assessora Parlamentar, um Contador, uma Auxiliar de Serviços Gerais.

As instalações físicas são alugadas, haja vista que a organização não possui prédio próprio. A

(cc) BY-NC-ND

reunião dos vereadores para a discussão e votação das matérias acontece uma vez por semana. O Regimento Interno da Câmara contempla os produtos apresentados no Quadro 3 como passíveis de discussão e votação.

Dentre os produtos apresentados no Quadro 3, a Codificação e o Substitutivo raramente são discutidos e votados. O Julgamento de Contas acontece, normalmente uma vez no ano, quando a Câmara recebe do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina as contas da Prefeitura Municipal, referentes ao exercício anterior, para discussão e votação. As demais matérias acontecem regularmente durante o ano, com destaque para os Projetos de Lei e Indicações.

Quadro 3 – **Produtos da organização objeto de estudo**

PRODUTOS	DESCRIÇÃO
PROJETO DE LEI	Proposição que tem por finalidade a regulamentação de matéria de âmbito municipal.
DECRETO LEGISLATIVO	Proposição para regular matéria de exclusiva competência da Câmara Municipal.
PROJETO DE RESOLUÇÃO	Proposição que se destina a regular matéria de competência exclusiva da Câmara Municipal, de natureza político-administrativa.
CODIFICAÇÃO	São projetos de codificação: Código – é a reunião de disposições legais sobre a mesma matéria, visando estabelecer os princípios gerais do sistema e prover corretamente a matéria tratada; Consolidação – é a reunião de diversas leis em vigor sobre o mesmo assunto; Estatuto ou regimento – é o conjunto de normas disciplinares fundamentais que rege a atividade de um órgão ou de uma entidade.
INDICAÇÃO	Proposição em que são sugeridas medidas de interesse púbico aos órgãos competentes.
MOÇÃO	Proposição em que são sugeridas medidas de interesse púbico aos órgãos competentes.
REQUERIMENTO	Pedido ao presidente da Mesa Diretora, sobre assunto de interesse do autor.
SUBSTITUTIVO	Projeto apresentado para substituir outro já em tramitação, sobre a mesma matéria.
EMENDA	Modificação apresentada a determinado dispositivo de matéria em tramitação.
JULGAMENTO DE CONTAS	Julgar as contas do Executivo.

Fonte: Paulo Lopes (1994).

4.2 IDENTIFICAÇÃO E CLASSIFICAÇÃO DOS RECURSOS UTILIZADOS NO LEGISLATIVO MUNICIPAL

A Câmara apresentou um gasto total de R$ 568.515,15 no exercício de 2010. Desse total, R$ 14.761,00 devem ser classificados como investimentos, já que são gastos ativados em função da vida útil ou benefícios atribuíveis a futuros períodos. No conjunto de gastos, R$ 553.754,15 devem ser classificados como custo do período, haja vista que se referem a gastos utilizados na produção dos serviços.

Os custos foram agrupados em primários e secundários. São custos primários aqueles que estão diretamente relacionados com o objeto de custeio. Os custos secundários apresentam relação indireta, mas são necessários para a realização das atividades. Na Tabela 1 são evidenciados os custos incorridos e sua classificação.

(cc) BY-NC-ND

Tabela 1 – **Identificação e classificação dos recursos utilizados no legislativo municipal**

RECURSOS PRIMÁRIOS	VALOR	DESCRIÇÃO
SALÁRIOS	361.606,36	Vencimentos, adicional de especialização, triênio, 13º salário, férias, 1/3 de férias.
INDENIZAÇÕES E RESTITUIÇÕES TRABALHISTAS	16.208,55	Verbas rescisórias e verba de representação devida ao Presidente da Câmara.
ENCARGOS SOCIAIS	82.611,68	Valor dos encargos incidentes sobre a folha de pagamento.
BENEFÍCIOS	18.625,00	Auxílio alimentação e auxílio financeiro para realizar curso superior.
RECURSOS PRIMÁRIOS	**VALOR**	**DESCRIÇÃO**
DIÁRIAS	16.350,00	Valores concedidos a funcionários e vereadores em razão de deslocamento a serviço do município ou para participarem de eventos.
PASSAGENS	10.687,32	Gastos com passagens.
GASTOS GERAIS	47.665,24	Gastos com material de expediente, material de limpeza, aluguel das instalações, fatura de telefone fixo, fatura de energia elétrica, postagem de documentos, e aluguel do sistema de contabilidade pública.

Fonte: Dados da pesquisa (2010).

4.3 PROPOSTA DE GESTÃO DE CUSTOS NO LEGISLATIVO MUNICIPAL POR MEIO DO CUSTEIO POR ABSORÇÃO

A apuração de custos por meio do custeio por absorção está estruturada nos seguintes centros de custos: centros de custos auxiliares (Contábil, Serviços Gerais); centros de custos produtivos (Jurídico e Parlamentar, Comissões). A proposta de divisão em centros de custos considerou as afinidades entre os setores, bem como os serviços desenvolvidos por eles. O contador atua no centro de custos Contábil; a auxiliar de serviços gerais atua no centro de custos Serviços Gerais; o assessor jurídico e a assessora parlamentar atuam no centro de custos Jurídico e Parlamentar; os vereadores atuam no centro de custos Comissões.

Com a identificação dos gastos e a proposta de centros de custos fez-se a alocação dos gastos aos centros de custos, conforme a Tabela 2.

Os gastos com Salários, Indenizações e Restituições Trabalhistas, Encargos Sociais e Benefícios podem ser alocados diretamente aos centros de custos por meio da análise da folha de pagamento. Os gastos com Diárias e Passagens também foram alocados diretamente a partir da análise dos registros contábeis.

Na alocação dos custos indiretos, a escolha do critério de rateio levou em consideração a representatividade dos custos indiretos em relação aos custos diretos, além das características internas de utilização. Resolveu-se propor um critério único de rateio para os custos indiretos, utilizando-se o percentual de custos diretos que cada centro de custos recebeu.

A alocação dos gastos dos centros de custos auxiliares aos produtivos foi feita por meio de alocação sequencial. Nesse processo, os gastos do centro de custos Contábil devem ser alocados ao centro de custos Serviços Gerais e aos centros de custos produtivos. Os gastos do centro de custos Serviços Gerais e a parcela recebida do centro de custos Contábil devem ser alocados aos centros de custos produtivos. Os resultados obtidos a partir das alocações são demonstrados na Tabela 3.

(cc) BY-NC-ND

Tabela 2 – **Gastos da organização por centro de custos**

ITENS DE GASTOS	CENTROS AUXILIARES		CENTROS PRODUTIVOS		TOTAL
	CENTRO DE CUSTOS CONTÁBIL	CENTRO DE CUSTOS SERVIÇOS GERAIS	CENTRO DE CUSTOS JURÍDICO E PARLAMENTAR	CENTRO DE CUSTOS COMISSÕES	
CUSTOS DIRETOS					
SALÁRIOS	45.115,65	7.662,44	61.338,71	247.489,56	361.606,36
INDENIZAÇÕES E RESTITUIÇÕES	---	---	---	16.208,55	16.208,55
ENCARGOS SOCIAIS	9.925,44	1.685,74	13.494,52	57.505,98	82.611,68
BENEFÍCIOS	1.200,00	3.025,00	3.600,00	10.800,00	18.625,00
DIÁRIAS	---	---	---	16.350,00	16.350,00
PASSAGENS	---	---	---	10.687,32	10.687,32
SUBTOTAL	56.241,09	12.373,18	78.433,23	359.041,41	506.088,91
CUSTOS INDIRETOS					
GASTOS GERAIS	5.296,28	1.165,35	7.387,12	33.815,79	47.665,24
TOTAL	61.538,07	13.538,53	85.820,35	392.857,20	553.754,15

Fonte: Dados da pesquisa (2010).

Tabela 3 – **Alocação dos gastos dos centros de custos auxiliares aos produtivos**

ITENS DE GASTOS	CENTROS AUXILIARES		CENTROS PRODUTIVOS		TOTAL
	CENTRO DE CUSTOS CONTÁBIL	CENTRO DE CUSTOS SERVIÇOS GERAIS	CENTRO DE CUSTOS JURÍDICO E PARLAMENTAR	CENTRO DE CUSTOS COMISSÕES	
TOTAL DE CADA CENTRO DE CUSTOS	61.538,07	13.538,53	85.820,35	392.857,20	553.754,15
RATEIO DOS GASTOS (CONTÁBIL)	---	3.076,90	3.076,90	55.384,27	61.538,07
RATEIO DOS GASTOS (SERVIÇOS GERAIS)	---	---	830,77	15.784,66	16.615,43
TOTAL DE CADA CENTRO PRODUTIVO	---	---	89.728,02	464.026,13	553.754,15

Fonte: Dados da pesquisa (2010).

(cc) BY-NC-ND

Na alocação dos gastos do centro de custos Contábil foi estimado o volume de serviços que esse centro presta aos outros centros. A partir de uma entrevista com o profissional que atua diretamente neste centro, aliada à análise de registros contábeis, definiram-se os seguintes percentuais de prestação de serviços: 5% para o centro de custos Serviços Gerais; 5% para o centro de custos Jurídico e Parlamentar; e 90% para o centro de custos Comissões. Tais percentuais foram utilizados na alocação dos custos do centro Contábil.

Procedimento semelhante foi proposto para alocar o gasto total do centro de custos Serviços Gerais aos centros produtivos. Também foi estimado o volume de serviços prestados por esse centro, o qual foi definido em percentuais: 5% para o centro de custos Jurídico e Parlamentar; e 95% para o centro de custos Comissões. Esses percentuais foram utilizados para a alocação dos custos do centro de Serviços Gerais aos demais centros.

A alocação dos gastos dos centros de custos produtivos aos produtos deve considerar o tempo utilizado na sua confecção, discussão e votação. Alguns produtos são confeccionados, discutidos e votados na Câmara Municipal (Decreto Legislativo, Projeto de Resolução, Indicação, Moção, Requerimento, Emenda), outros são confeccionados na Prefeitura Municipal e discutidos e votados na Câmara Municipal (Projeto de Lei, Substitutivo).

Em uma tentativa de criar parâmetros a partir da mensuração do tempo necessário para a realização dos produtos, foram estabelecidos pesos com base no tempo utilizado para confeccioná-los, discuti-los e votá-los. O estabelecimento de pesos foi feito em conjunto com alguns profissionais envolvidos no processo. Os produtos e seus respectivos pesos estão demonstrados na Tabela 4.

Tabela 4 – **Pesos dos produtos**

PRODUTOS	PESOS
PROJETOS DE LEI	3
PROJETOS DE RESOLUÇÃO	4
INDICAÇÕES	1
MOÇÕES	1
REQUERIMENTOS	1
EMENDAS	2
JULGAMENTO DE CONTAS	3

Fonte: Dados da pesquisa (2010).

(cc) BY-NC-ND

Durante o exercício de 2010 foram discutidos e votados 57 Projetos de Lei e feito o Julgamento de Contas do Executivo referente ao exercício anterior. Em 2010 foram confeccionados, discutidos e votados: 1 Projeto de Resolução, 72 Indicações, 11 Moções e 6 Requerimentos. Não houve confecção, discussão e votação de Emendas. Com os pesos apresentados na Tabela 4 e o total de produtos, apresenta-se na Tabela 5 o valor dos gastos dos centros de custos produtivos alocado aos produtos.

Tabela 5 – **Gastos dos centros de custos produtivos alocados aos produtos**

PRODUTOS	CENTROS PRODUTIVOS		TOTAL
	CENTRO DE CUSTOS JURÍDICO E PARLAMENTAR	CENTRO DE CUSTOS COMISSÕES	
TOTAL DE CADA CENTRO DE CUSTOS	89.728,02	464.026,13	553.754,15
PROJETOS DE LEI	57.466,26	297.185,27	354.651,53
PROJETOS DE RESOLUÇÃO	1.344,24	6.951,70	8.295,94
INDICAÇÕES	24.196,32	125.130,64	149.326,96
MOÇÕES	3.696,66	19.117,18	22.813,84
REQUERIMENTOS	2.016,36	10.427,55	12.443,91
JULGAMENTO DE CONTAS	1.008,18	5.213,78	6.221,96

Fonte: Dados da pesquisa (2010).

O cálculo do custo unitário é obtido a partir da divisão dos custos totais dos produtos (Tabela 5), pelo número de produtos discutidos e votados no ano. Na Tabela 6 apresenta-se o custo unitário de cada produto.

Tabela 6 – **Custo unitário de cada produto**

PRODUTOS	CUSTO UNITÁRIO
PROJETOS DE LEI	6.221,95
PROJETOS DE RESOLUÇÃO	8.295,94
INDICAÇÕES	2.073,98
MOÇÕES	2.073,98
REQUERIMENTOS	2.073,98
JULGAMENTO DE CONTAS	6.221,95

Fonte: Dados da pesquisa (2010).

(cc) BY-NC-ND

4.4 PROPOSTA DE GESTÃO DE CUSTOS NO LEGISLATIVO MUNICIPAL POR MEIO DO CUSTEIO BASEADO EM ATIVIDADES

A proposta de implementação do custeio baseado em atividades para o legislativo municipal compreende as seguintes etapas: descrição dos centros de custos; identificação dos custos dos agentes que atuam nos centros de custos; identificação das atividades; definição dos direcionadores de recursos para as atividades; definição dos direcionadores para atribuir os custos das atividades dos agentes dos departamentos de serviços aos agentes dos departamentos de produção; definição dos direcionadores para atribuir os custos das atividades dos agentes dos departamentos de produção aos produtos.

A proposta de centros de custos é a mesma apresentada na proposta de implementação do custeio por absorção. Em relação aos gastos incorridos, buscou-se, primeiramente, alocá-los aos agentes que atuam nos departamentos. Para tanto, adotou-se também a mesma alocação já realizada no custeio por absorção (Tabela 2). Os gastos totais alocados aos agentes dos diferentes departamentos são apresentados na Tabela 7.

Tabela 7 – **Alocação dos gastos aos agentes que atuam nos diferentes centros de custos**

CENTRO DE CUSTOS	AGENTES	GASTOS ALOCADOS
COMISSÕES	Agentes Políticos	392.857,20
JURÍDICO E PARLAMENTAR	Assessor Jurídico	59.414,19
	Assessora Parlamentar	26.406,26
CONTÁBIL	Contador	61.538,07
SERVIÇOS GERAIS	Auxiliar de Serviços Gerais	13.538,53
TOTAL		553.754,15

Fonte: Dados da pesquisa (2010).

Quanto às atividades desenvolvidas pelos agentes, são apresentadas no Quadro 4.

Depois de definidas as atividades, foram identificados os direcionadores de recursos. No Quadro 5 demonstram-se os direcionadores de recursos selecionados para apropriar os gastos dos agentes às atividades realizadas no legislativo municipal.

Os direcionadores de recursos medem a utilização de gastos pelas diversas atividades. O tempo/número de horas médio, utilizado pelos agentes para desenvolver as atividades, foi obtido por meio de entrevistas. Na Tabela 8 são apresentados os gastos das atividades.

(cc) BY-NC-ND

Fonte: Dados da pesquisa (2010).

Quadro 4 – **Atividades desenvolvidas pelos diferentes agentes**

AGENTES	ATIVIDADES
AGENTES POLÍTICOS	Solicitar a confecção de matérias
	Participar da confecção de matérias
	Discutir as matérias
	Votar as matérias
ASSESSOR JURÍDICO	Confeccionar matérias
	Emitir parecer sobre as matérias
ASSESSORA PARLAMENTAR	Receber matérias do Poder Executivo
	Encaminhar matérias para emissão de parecer
	Encaminhar matérias votadas ao Poder Executivo
CONTADOR	Elaborar folhas de pagamento
	Realizar atividades de controle interno
	Efetuar registros contábeis
AUXILIAR DE SERVIÇOS GERAIS	Executar serviços gerais

Fonte: Dados da pesquisa (2010).

Quadro 5 – **Direcionadores de recursos**

AGENTES	DIRECIONADORES DE RECURSOS
AGENTES POLÍTICOS	Tempo/número de horas
ASSESSOR JURÍDICO	Tempo/número de horas
ASSESSORA PARLAMENTAR	Tempo/número de horas
CONTADOR	Tempo/número de horas
AUXILIAR DE SERVIÇOS GERAIS	Tempo/número de horas

Fonte: Dados da pesquisa (2010).

Com a alocação dos gastos às atividades, é possível identificar as atividades que mais consomem recursos. Contudo, percebeu-se que as atividades desenvolvidas pelos agentes que atuam nos departamentos de serviços são de difícil relação com os objetos de custeio. Bornia (2009) destaca que sempre irão existir atividades indiretas, as quais são mais facilmente identificáveis com outras atividades do que com os produtos.

Portanto, a fim de tornar o processo mais objetivo, buscou-se alocar, por meio de direcionadores, os gastos das atividades dos agentes dos departamentos de serviços às atividades dos agentes dos departamentos de produção. No Quadro 6 identificam-se os direcionadores de atividades propostos.

(cc) BY-NC-ND

Tabela 8 – **Gastos das atividades**

AGENTES	DIRECIONADORES DE RECURSOS
Solicitar a confecção de matérias	19.642,86
Participar da confecção de matérias	98.214,30
Discutir as matérias	196.428,60
Votar as matérias	78.571,44
Confeccionar matérias	11.882,84
Emitir parecer sobre as matérias	47.531,35
Receber matérias do Poder Executivo	8.802,09
Encaminhar matérias para emissão de parecer	8.802,09
Encaminhar matérias votadas ao Poder Executivo	8.802,08
Elaborar folhas de pagamento	6.153,81
Realizar atividades de controle interno	12.307,61
Efetuar registros contábeis	43.076,65
Executar serviços gerais	13.538,53
Total	553.754,15

Fonte: Dados da pesquisa (2010).

Quadro 6 – **Direcionadores de atividades dos agentes dos departamentos de serviços**

AGENTES	ATIVIDADES	DIRECIONADORES DE ATIVIDADES
SOLICITAR A CONFECÇÃO DE MATÉRIAS	Elaborar folhas de pagamento	Tempo/número de horas
	Realizar atividades de controle interno	Tempo/número de horas
	Efetuar registros contábeis	Tempo/número de horas
AUXILIAR DE SERVIÇOS GERAIS	Executar serviços gerais	Tempo/número de horas

Fonte: Dados da pesquisa (2010).

O novo gasto das atividades, após a alocação dos gastos dos agentes dos departamentos de serviços às atividades dos agentes dos departamentos de produção, é apresentado na Tabela 9.

(cc) BY-NC-ND

Tabela 9 – **Gastos das atividades**

ATIVIDADES	GASTOS DAS ATIVIDADES
SOLICITAR A CONFECÇÃO DE MATÉRIAS	27.984,70
PARTICIPAR DA CONFECÇÃO DE MATÉRIAS	106.556,14
DISCUTIR AS MATÉRIAS	204.770,44
VOTAR AS MATÉRIAS	86.913,28
CONFECCIONAR MATÉRIAS	20.224,68
EMITIR PARECER SOBRE AS MATÉRIAS	55.873,19
RECEBER MATÉRIAS DO PODER EXECUTIVO	17.143,93
ENCAMINHAR MATÉRIAS PARA EMISSÃO DE PARECER	17.143,93
ENCAMINHAR MATÉRIAS VOTADAS AO PODER EXECUTIVO	17.143,86
TOTAL	553.754,15

Fonte: Dados da pesquisa (2010).

Uma vez apropriados os gastos das atividades desenvolvidas pelos agentes dos departamentos de serviços aos agentes dos departamentos de produção, parte-se para a última etapa, que é verificar como as atividades dos agentes dos departamentos de produção são consumidas pelos objetos de custeio. No Quadro 7 são apresentados os direcionadores de atividades propostos.

Quadro 7 – **Direcionadores de atividades dos agentes dos departamentos de produção**

AGENTES	ATIVIDADES	DIRECIONADORES DE ATIVIDADES
AGENTES POLÍTICOS	Solicitar a confecção de matérias	Número de solicitações realizadas
	Participar da confecção de matérias	Tempo necessário para participar
	Discutir as matérias	Tempo necessário para discussão
	Votar as matérias	Número de votações
ASSESSOR JURÍDICO	Confeccionar matérias	Tempo necessário para confecção
	Emitir parecer sobre as matérias	Tempo necessário para emissão
ASSESSORA PARLAMENTAR	Receber matérias do Poder Executivo	Número de recebimentos
	Encaminhar matérias para emissão de parecer	Número de encaminhamentos
	Encaminhar matérias votadas ao Poder Executivo	Número de encaminhamentos

Fonte: Dados da pesquisa (2010).

(cc) BY-NC-ND

Os direcionadores de atividades evidenciados no Quadro 7 demonstram como os objetos de custeio consomem as atividades. Entende-se que os direcionadores de custos propostos a partir da pesquisa realizada são viáveis para serem utilizados no legislativo municipal. A quantidade de direcionadores de atividades é apresentada no Quadro 8.

Quadro 8 – **Direcionadores de atividades dos agentes dos departamentos de produção**

ATIVIDADES	QUANTIDADE DE DIRECIONADORES
SOLICITAR A CONFECÇÃO DE MATÉRIAS	1 Projeto de Resolução; 72 Indicações; 11 Moções; 6 Requerimentos
PARTICIPAR DA CONFECÇÃO DE MATÉRIAS	1 Projeto de Resolução; 72 Indicações
DISCUTIR AS MATÉRIAS	57 Projetos de Lei; 1 Julgamento de Contas; 1 Projeto de Resolução; 72 Indicações; 6 Requerimentos
VOTAR AS MATÉRIAS	57 Projetos de Lei; 1 Julgamento de Contas; 1 Projeto de Resolução; 72 Indicações; 6 Requerimentos
CONFECCIONAR MATÉRIAS	1 Projeto de Resolução; 72 Indicações; 11 Moções; 6 Requerimentos
EMITIR PARECER SOBRE AS MATÉRIAS	57 Projetos de Lei; 1 Projeto de Resolução
RECEBER MATÉRIAS DO PODER EXECUTIVO	57 Projetos de Lei
ENCAMINHAR MATÉRIAS PARA EMISSÃO DE PARECER	57 Projetos de Lei; 1 Projeto de Resolução
ENCAMINHAR MATÉRIAS VOTADAS AO PODER EXECUTIVO	57 Projetos de Lei; 1 Julgamento de Contas; 1 Projeto de Resolução; 72 Indicações; 11 Moções; 6 Requerimentos

Fonte: Dados da pesquisa (2010).

A partir do gasto total das atividades (Tabela 9) e da quantidade de direcionadores de atividades (Quadro 8), efetuou-se o calculo do gasto total dos produtos votados e discutidos, conforme apresentado na Tabela 10.

Tabela 10 – **Gastos das atividades dos centros de custos produtivos alocados aos produtos**

PRODUTOS	TOTAL
PROJETOS DE LEI	216.862,29
PROJETOS DE RESOLUÇÃO	5.499,16
INDICAÇÕES	305.297,86
MOÇÕES	7.166,46
REQUERIMENTOS	16.683,44
JULGAMENTO DE CONTAS	2.244,91

Fonte: Dados da pesquisa (2010).

(cc) BY-NC-ND

O cálculo do custo unitário é obtido a partir da divisão dos custos totais dos produtos (Tabela 10) pelo número de produtos discutidos e votados no ano. Na Tabela 11 apresenta-se o custo unitário de cada produto.

Tabela 11 – **Custo unitário de cada produto**

PRODUTOS	CUSTO UNITÁRIO
PROJETOS DE LEI	3.804,60
PROJETOS DE RESOLUÇÃO	5.499,16
INDICAÇÕES	4.240,24
MOÇÕES	651,49
REQUERIMENTOS	2.780,57
JULGAMENTO DE CONTAS	2.244,91

Fonte: Dados da pesquisa (2010).

4.5 VANTAGENS E DESVANTAGENS DO CUSTEIO POR ABSORÇÃO E DO CUSTEIO BASEADO EM ATIVIDADES PARA O GERENCIAMENTO DOS GASTOS PÚBLICOS

A implementação do custeio por absorção no serviço público, conforme Mauss e Souza (2008), pode ser feita de forma mais fácil, por contemplar uma estrutura e critérios mais simples do que outros métodos mais sofisticados. Por conseguinte, ele se torna menos oneroso na implementação.

O custeio por absorção também é alvo de muitas críticas, motivadas pela utilização do rateio dos custos indiretos, considerado arbitrário. Argumenta-se que isso pode distorcer a informação de custo nos serviços, aumentando indevidamente um em detrimento da redução de outro (MAUSS, SOUZA, 2008). Os críticos desse método condenam seu uso por entenderem que não há uma identificação correta do custo a ser atribuído ao bem ou serviço produzido (SLOMSKI, 2006), bem como não viabiliza um conhecimento adequado das reais causas geradoras dos custos e não utiliza procedimentos que efetivamente contribuam para o processo de melhoria contínua dos bens e serviços e para a eliminação de desperdícios (SOUZA, 2001, MARTINS, 2003).

No tocante ao custeio baseado em atividades, Slomski (2006) entende que é de fácil aplicabilidade no setor público, pois já é um hábito na esfera governamental a definição de atividades, apesar das diferenças entre as atividades do orçamento programa e as atividades do custeio baseado em atividades. O custeio baseado em atividades permite um rastreamento racional dos custos, identificando suas atividades geradoras, coletando para cada departamento ou centro de custos a maioria dos custos que podem ser atribuídos a eles. Pode ser considerada uma técnica mais criteriosa, acurada e menos arbitrária que as técnicas do método por absorção (MAUSS, SOUZA, 2008). Permite também a integração entre as áreas envolvidas nos processos e atividades, maximizando os esforços para a resolução de problemas, minimizando recursos e maximizando resultados.

Na utilização do custeio baseado em atividades há uma aparente transformação de custos fixos

(cc) BY-NC-ND

em custos variáveis. Quando os custos são apropriados às atividades, o critério parece não se interessar pela divisão em fixos e variáveis (LEONE, 1997). Alguns autores consideram que o custeio baseado em atividades é um método de custeio por absorção melhorado e não elimina os critérios de rateio, o qual se presume que seja arbitrário e distorça os resultados finais, gerando erros nas tomadas de decisão (CATELLI, GUERREIRO, 1995). Comparado ao custeio por absorção, é um método que requer mais tempo para a implementação, o que o torna também mais oneroso.

Os resultados do estudo de caso apuram custos de atividades inerentes a uma Câmara Municipal, considerando como "produtos" dos trabalhos legislativos Projetos de Lei, Projetos de Resolução, Indicações, Moções, Requerimentos e Julgamento de Contas. Sabe-se que o ABC foi desenvolvido para a produção e a prestação de serviços, de modo a, entre outros aspectos, apurar custos de atividades que não agreguem valor ao produto ou serviço gerado, na ótica do mercado. Nesse sentido, cabe ressaltar que as atividades do Poder Legislativo consideradas eminentemente políticas, não são de mesma natureza que os bens ou serviços de mercado, e não podem ser eliminadas em função do seu custo.

4.6 PRESTAÇÃO DE CONTAS DOS GASTOS INCORRIDOS NO LEGISLATIVO

As publicações realizadas pela Câmara, basicamente restritas aos relatórios contábeis exigidos pela Lei nº 4.320/1964 e pela Lei Complementar nº 101/2000, são feitas no próprio mural. Sabe-se que as informações disponibilizadas, publicadas no mural ou encaminhadas a outros órgãos, não permitem clareza nem mesmo entendimento aos cidadãos que não possuem conhecimentos relacionados à Contabilidade Pública. Ademais, as informações são muito condensadas, o que não permite, por exemplo, uma análise detalhada dos gastos da Câmara. Apesar do arcabouço legal já destacar em seus diversos textos a necessidade de gerenciamento dos gastos públicos, o desenvolvimento de modelos de gestão de custos dos serviços públicos ainda é algo incipiente. O gerenciamento de custos auxilia os gestores, responsáveis pelas finanças públicas, na análise de resultados, desempenho e eficiência dos recursos públicos.

A apuração dos gastos públicos e sua prestação de contas são importantes instrumentos de controle social, permitindo aos diferentes usuários a avaliação da eficiência dos serviços prestados. Um dos fatores impeditivos para que os sistemas de controle interno e externo possam avaliar a eficiência dos serviços públicos é justamente a inexistência de sistemas de custos (ALONSO, 1999).

Percebe-se que, com o sistema de informação existente, o gestor da Câmara não sabe em que medida cada tipo de gasto contribui para os resultados obtidos, como também não sabe quais atividades agregam valor ao resultado final de suas ações. Desconhece a taxa de recursos consumida pelas atividades e quanto custa cada processo de trabalho do Legislativo, fato esse que corrobora o que preconiza Alonso (1999). Entende-se que a estruturação da gestão de custos, seja por meio do custeio por absorção ou do custeio baseado em atividades, e a prestação de contas dela decorrente poderão incentivar o exercício da *accountability*.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A implementação da gestão de custos no legislativo municipal e a publicação dos relatórios dela decorrentes podem contribuir para a construção de condições de prestação de contas. Tais relatórios, elaborados a partir de uma linguagem mais simplificada e acessível, podem encorajar o controle social, permitindo aos diferentes usuários analisar os gastos incorridos para discussão e votação das matérias no âmbito do legislativo.

(cc) BY-NC-ND

As características do custeio por absorção demonstram que a sua escolha, além de ser menos onerosa, pode ser feita de forma mais fácil, haja vista que considera critérios de alocação mais simples. As principais críticas estão relacionadas ao rateio dos custos indiretos, considerado arbitrário. A aplicabilidade do custeio baseado em atividades também é evidente, visto que o setor público já trabalha com a definição de atividades para a elaboração do orçamento. Contudo, o custeio baseado em atividades requer mais tempo para a implementação, o que o torna também mais oneroso.

A gestão de custos na Câmara Municipal possibilitará ao gestor uma análise das matérias cuja votação e discussão mais consomem recursos do Orçamento, além de promover o controle dos gastos por departamentos. Devem-se considerar as vantagens e desvantagens de cada uma das metodologias a fim de promover a escolha daquela que possa produzir informações mais próximas da necessidade expressa pelo processo decisório. A publicação de tais informações, por meio de relatórios simplificados, como é o caso dos relatórios decorrentes da gestão de custos, poderá incentivar o exercício da prestação de contas e a construção da *accountability*.

Sabe-se que o processo de prestação de contas relaciona-se, principalmente, à publicidade quanto à origem e à utilização dos recursos públicos. Sua efetivação é essencial para o exercício da *accountability*. Uma prestação de contas baseada somente em relatórios legais não permite que a sociedade civil possa acessar sua essência e exigir a responsabilização pelos gastos públicos.

REFERÊNCIAS

AKUTSU, Luiz; PINHO, José Antônio Gomes de. Sociedade da informação, *accountability* e democracia delegativa: investigação em portais de governo no Brasil. ***Revista de Administração Pública.*** Rio de Janeiro, ano 36, n. 5, p. 723-745, set./out. 2002.

ALONSO, Marcos. Custos nos serviços públicos. *Revista do Serviço Público*. Brasília, ano 50, n. 1, p. 37-63, jan./mar. 1999.

ALVES FILHO, Emílio Maltez; MARTINEZ, Antônio Lopo. Gestão de custos numa secretaria municipal de educação. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CUSTOS, XIII, 2006. Belo Horizonte. *Anais...* Belo Horizonte: ABC, 2006.

BORNIA, Antonio Cezar. *Análise gerencial de custos*: aplicação em empresas modernas. São Paulo: Atlas, 2009.

BRASIL. ***Constituição da República Federativa do Brasil***. Brasília, DF: 1988.

BRASIL. *Decreto n° 2.829, de 29 de outubro de 1998*. Estabelece normas para a elaboração e execução do Plano Plurianual e dos Orçamentos da União, e dá outras providências. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, de 3 de outubro de 1998.

BRASIL. *Lei Complementar n° 101 de 4 de Maio de 2000*. Brasília, DF: Senado, 2000.

BRASIL. Lei da Transparência. ***Lei Complementar n° 131, de 27 de Maio de 2009***. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Brasília, 2009.

BRASIL. *Lei Federal n° 4.320 de 17 de março de 1964*. Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília, DF: Senado, 1964.

BRIMSON, James A. *Contabilidade por atividades*: uma abordagem de custeio baseado em atividades. São Paulo: Atlas, 1996.

CARDOSO, R. L.; MÁRIO, P. do C.; AQUINO, A. C. B. de. *Contabilidade gerencial*: mensuração, monitoramento e incentivos. São Paulo: Atlas, 2007.

CATELLI, A.; GUERREIRO, R. Uma análise crítica do sistema "ABC – Activity Based Costing". *Revista Brasileira de Contabilidade*, Brasília, n. 91, p. 18-23, jan./fev. 1995.

CORBARI, Ely Célia; RIBEIRO, Edineia Nicolau; CROZATTI, Jaime; CAMACHO, Reinaldo. Contabilidade pública gerencial: custo por atividades e resultado econômico em Centro Municipal de Educação Infantil. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CUSTOS, XIV, 2007. João Pessoa. *Anais...* João Pessoa: ABC, 2007.

CRUZ, F., PLATT, O. A. As exigências de implantação de sistema de custos pela Lei de Responsabilidade Fiscal e a oportunidade para o surgimento da CEMP – Contabilidade Estatal Municipal Participativa. In: SEMINÁRIO DE CONTABILIDADE DA USP, I, 2001, São Paulo. *Anais...* São Paulo: USP, 2001.

DUARTE, Reinaldo B. *Procedimento para implantação da gestão baseada em atividades como instrumento de apoio à gestão pública*

(cc) BY-NC-ND

municipal. 2002. 177f. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) – Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2002.

FALK, James Anthony. *Gestão de custos para hospitais*: conceitos, metodologias e aplicações. São Paulo: Atlas, 2001.

GERIGK, Willson; TARIFA, Marcelo Resquetti; ALMEIDA, Lauro Brito de; ESPEJO, Márcia Maria dos Santos Bortolocci. Custos dos serviços na administração pública municipal: um estudo utilizando o método do custo padrão. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE
CUSTOS, XIV, 2007. João Pessoa. *Anais...* João Pessoa: ABC, 2007.

HORNGREN, Charles T.; DATAR, Srikant M.; FOSTER, George. *Contabilidade de custos*: uma abordagem gerencial. São Paulo: Prentice Hall, 2004.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Contagem 2007*. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/contagem2007>. Acesso em 07 jul. 2008.

KAPLAN, Robert S.; COOPER, Robin. *Custo e desempenho*: administre seus custos para ser mais competitivo. São Paulo: Futura, 2000.

LAVALLE, Adrian Gurza; CASTELLO, Graziela. Sociedade civil, representação e a dupla face da *accountability*: Cidade do México e São Paulo. ***Caderno CRH***, Salvador, v. 21, n. 52, p. 67-86, jan./abr. 2008.

LEONE, George Sebastião Guerra. *Curso de contabilidade de custos*. São Paulo: Atlas,
1997.

MAHER, M. *Contabilidade de custos*: criando valor para a administração. São Paulo: Atlas, 2001.

MARTINS, Eliseu. *Contabilidade de custos*. São Paulo: Atlas, 2003.

MAUSS, Cézar Volnei; SOUZA, Marcos Antonio de. *Gestão de custos aplicados ao setor público*. Atlas, 2008.

MEGLIORINI, Evandir. *Custos*: análise e gestão. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2007.

MIRANDA FILHO, C. R. *Sistema de custos na administração pública*: uma análise das proposições teóricas atuais a luz da realidade institucional – o caso da Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2003.

NAKAGAWA, Masayuki. *Custeio baseado em atividades*. São Paulo: Atlas, 2001.

PAULO LOPES. Câmara Municipal de Paulo Lopes. *Resolução n.º 02/94, dispõe sobre o regimento interno da Câmara Municipal de Paulo Lopes/SC*. Paulo Lopes: CMPL, 1994.

PRADO, O. ***Governo eletrônico e transparência***: a publicização das contas públicas das capitais brasileiras. 2004. 180 p. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Vargas, São Paulo, 2004.

PRADO, O.; PÓ, M. V. Discursos, prestação de contas e responsabilização democrática nas reformas da gestão pública. In: ENCONTRO DA ANPAD, XXXI, 2007, Rio de Janeiro. ***Anais...*** Rio de Janeiro: ANPAD, 2007.

PRZEWORSKI, Adam. Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva agente x principal. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter Kevin (Orgs.). ***Reforma do Estado e administração pública gerencial.*** Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 1998.

RÊGO, Thaiseany de Freitas, BARBOSA, Eliedna de Sousa, ARAÚJO, Aneide Oliveira. A aplicação do custeio baseado em atividades no serviço de transporte escolar: um estudo de caso no Município de Sapé na Paraíba. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CUSTOS, XIV, 2007. João Pessoa. *Anais...* João Pessoa: ABC, 2007.

RIBEIRO FILHO, José Francisco. Uma análise contábil da Lei de Responsabilidade Fiscal sob a ótica da teoria da gestão econômica. *Revista Brasileira de Contabilidade*. Brasília, n. 132, p. 57-71, nov./dez. 2001.

SANTOS, Joel José. *Contabilidade e análise de custos*: modelo contábil, métodos de depreciação, ABC – custeio baseado em atividades, análise atualizada de encargos sociais sobre salários. São Paulo: Atlas, 2009.

SILVA, L. M. da. ***Contabilidade governamental***: um enfoque administrativo. São Paulo: Atlas, 2008.

SLOMSKI, Valmor. *Manual de contabilidade pública*: um enfoque na contabilidade municipal. São Paulo: Atlas, 2006.

SOUZA, Marcos Antônio de; MAUSS, César Volnei; DIEHL, Carlos Alberto; BLEIL, Claudecir. A gestão pública por resultados e a avaliação de desempenho. In: CONGRESSO USP DE CONTROLADORIA E CONTABILIDADE, XIV, 2008. São Paulo. *Anais...* São Paulo: USP, 2008.

SOUZA, Marcos Antônio. *Práticas de contabilidade gerencial adotadas por subsidiárias brasileiras de empresas multinacionais*. 2001. Tese (Doutorado em Ciências Contábeis), Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de são Paulo, São Paulo, 2001.

(cc) BY-NC-ND

UMA LEI DE NORMAS GERAIS PARA A ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA BRASILEIRA: O REGIME JURÍDICO COMUM DAS ENTIDADES ESTATAIS DE DIREITO PRIVADO E AS EMPRESAS ESTATAIS

Carlos Ari Sundfeld

Professor da Escola de Direito da FGV-SP e da PUC-SP. Presidente da Sociedade Brasileira de Direito Público.
Doutor (1991) e Mestre (1987) em direito administrativo pela PUC-SP.
Participou da concepção de diversas inovações legislativas relevantes, como a licitação por pregão, a Lei Geral de Telecomunicações, o modelo brasileiro de agência reguladora independente (ANATEL), as Leis Federal e Mineira de Parcerias Público-Privadas, a Lei Paulista de Processo Administrativo, e outras. Integrou, também, a comissão responsável pelo anteprojeto de lei de reforma da organização administrativa brasileira (2009).
Tem vários livros publicados.
Atualmente, é docente na Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getulio Vargas.

Esta obra está submetida a uma licença Creative Commons

1. INTRODUÇÃO

Integrei, junto com Almiro do Couto e Silva, Floriano de Azevedo Marques Neto, Maria Coeli Simões Pires, Maria Sylvia Zanella Di Pietro, Paulo Modesto e Sérgio Andréa Ferreira, comissão criada pelo Ministro do Planejamento em 2007 para, com absoluta independência e com caráter autoral, formular proposta para uma lei sobre organização administrativa, que pudesse suceder o decreto-lei 200, de 1967. A comissão trabalhou por 18 meses e, em julho de 2009, levou ao conhecimento público um anteprojeto.

Trata-se, a meu ver, de proposta capaz de trazer uma contribuição relevante ao debate da matéria – debate esse que precisa avançar no Brasil, e que hoje se encontra travado justamente pela falta de uma boa base – e que tem qualidade suficiente inclusive para ser submetida ao Congresso Nacional. É evidente que, em um trabalho conjunto desse tipo, o produto final resulta do consenso que se pôde obter, e provavelmente cada um dos membros da comissão, se retomasse a empreitada solitariamente, teria mudanças, acréscimos ou supressões a sugerir. Mas, como membro da comissão, assumo, sem prejuízo de opiniões pessoais, plena responsabilidade pelo conjunto do trabalho.

A exposição de motivos, também construída por consenso, contém a explicação geral do anteprojeto. É útil, porém, que uma análise mais detalhada seja oferecida pelos integrantes da comissão, para servir de referência nos futuros debates. Em virtude disso, todos se comprometeram a produzir suas explicações – já agora de caráter pessoal – para tópicos do anteprojeto que foram distribuídos a cada qual, segundo critérios de afinidade.

Esta é a razão do presente texto, cujo objetivo é, inicialmente, expor algumas idéias básicas sobre as razões que justificam uma lei geral sobre organização para toda a Administração Pública brasileira. A seguir, explicar a concepção de um regime jurídico comum para todas as entidades estatais de direito privado, incluindo empresas estatais e fundações estatais. Por fim, mencionar as novidades, contidas no anteprojeto, quanto aos conceitos relativos às empresas estatais, em ambas as modalidades: empresas públicas e sociedades de economia mista.

2. RAZÕES E ORIENTAÇÕES DE UMA LEI DE NORMAS GERAIS PARA A ORGANIZAÇÃO DE TODA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA

2.1. A NECESSIDADE DE CLAREZA CONCEITUAL E COMO ELA FOI BUSCADA

O anteprojeto contém normas gerais para toda a Administração brasileira, incluindo os Estados e Municípios. Há, quanto a isso, uma visão diferente da que inspirou o ainda vigente decreto-lei 200, de 1967, cujo conteúdo é mais limitado, pois ele organizou apenas a Administração Federal Direta e Indireta. Por que essa mudança?

Em primeiro lugar porque o *arcabouço conceitual* relativo à organização administrativa (classes e tipos de entidades, espécies de vínculos entre Administração Direta e Indireta e entre Estado e entidades não estatais) não pode existir apenas para a Administração Federal. Esse arcabouço é necessário à adequada incidência do regime constitucional de toda a Administração Pública, inclusive a Estadual e a Municipal. A definição das classes e tipos de pessoas jurídicas existentes em nosso Direito é tarefa do legislador nacional, tratando-se de matéria de direito civil e comercial, mesmo quando envolva as pessoas estatais (CF, art. 22, I). Isso é ainda mais evidente quanto às *entida-*

(cc) BY-NC-ND

des estatais de direito privado (empresas estatais e fundações estatais), reguladas especialmente nos arts. 15 a 26 do anteprojeto. Portanto, deve haver uma lei nacional instituindo esse arcabouço conceitual, que tem de ser unificado, não podendo variar de Estado para Estado, de Município para Município.

Em segundo lugar, atualmente cabe ao Congresso Nacional a edição de *normas gerais sobre licitação e contratação administrativa*, em todas as suas modalidades, para toda a Administração brasileira (art. 22, XXVII), e um dos focos do anteprojeto é modificar e completar a atual disciplina quanto a isso. A Comissão responsável pelo anteprojeto concluiu que a modificação é necessária, pois o regime amplamente unificado de licitações instaurado pela lei 8.666, de 1993, é um equívoco, que tornou a Administração brasileira ineficiente e gerou problemas muito graves de aplicação, dada a grande diferença de organização e atuação que existe entre as inúmeras entidades estatais.

Assim, o anteprojeto entrou no tema para criar um novo regime de licitações e contratações para as entidades estatais de direito privado (empresas estatais e fundações estatais), as quais poderão ter regulamentos próprios, nos seguintes casos: para qualquer empresa estatal não dependente e para as entidades estatais privadas dependentes (empresas estatais ou fundações estatais) que tenham celebrado contrato de autonomia com o órgão de supervisão do Executivo (art. 24). Há, no entanto, um conjunto de regras no próprio anteprojeto (nos vários incisos do art. 24) que se destinam a garantir que os processos de contratação respeitem um núcleo comum de soluções, de modo a realizar adequadamente os objetivos do art. 37, XXI, da Constituição.

Pode-se dizer, portanto, que, em matéria de licitações, o anteprojeto reduz muito a atual unificação nacional de regime, sem extingui-la por completo. Ademais, o anteprojeto complementa a legislação sobre contratações administrativas, ao regulamentar tema introduzido na Constituição pela Emenda 19, de 1998: o do contrato de autonomia, celebrado entre autoridades administrativas para ampliar a autonomia normal de órgãos ou entidades.

Mas por que é tão importante a reconstrução e modernização do arcabouço conceitual relativo à organização administrativa?

A tradição jurídica brasileira, que se estabeleceu a partir do Código Civil de 1916 e da consolidação de conceitos produzida pelo decreto-lei 200, de 1967, e mantida pela Constituição de 1988, é a de separar com rigidez o campo estatal do não estatal por meio de uma *distinção entre pessoas jurídicas estatais* (integrantes do Estado) e *pessoas jurídicas não estatais* (pertencentes ao setor privado). Por conta disso, não haverá segurança jurídica quanto aos regimes aplicáveis se a legislação não for capaz de traçar de modo adequado a *linha divisória entre os setores estatal e não estatal*.

Eis, portanto, um bom motivo para uma nova lei sobre organização do Estado: para aclarar os limites já existentes e, em alguns casos, para redefini-los. Para a tarefa de distinguir as entidades estatais das não estatais, o anteprojeto lançou mão da estratégia de trabalhar os conceitos de cada uma das entidades estatais (autarquias, empresas estatais e fundações estatais). Não serão entidades estatais as que não possuam as características mencionadas em cada um desses conceitos. A importância disto está em afastar a tendência, que se tem manifestado em muitos debates jurídicos, de querer aplicar regras específicas de entidades estatais a organizações de outro tipo, e isso só pelo fato de contarem com alguma participação estatal (ex.: empresas do setor privado com participação estatal minoritária no capital), de receberem recursos de origem direta ou indiretamente estatal (entidades de previdência fechada patrocinadas por empresas estatais, organizações sociais que recebem recursos do Estado por meio de contrato

(cc) BY-NC-ND

de gestão) ou de terem sido criadas por impulso oficial (ex.: entidades corporativas de fiscalização profissional e entidades do chamado Sistema S, isto é, os serviços sociais autônomos).

Para bem cumprir essa tarefa de separar o estatal do não estatal, o anteprojeto teve também de enfrentar o desafio de definir uma terceira classe: a das *entidades paraestatais*. Ela inclui as citadas entidades corporativas de fiscalização profissional e as do Sistema S. Ao fazê-lo, o anteprojeto inovou do ponto de vista da *arquitetura conceitual*, pois nem o decreto-lei 200, de 1967, nem o Código Civil, nem a Constituição trabalharam explicitamente com uma classificação em três classes: entidades estatais, paraestatais e não estatais. Todavia, a inovação é sobretudo arquitetônica pois, pelo ângulo do regime jurídico aplicável, há muito tempo a prática nos órgãos de controle, embora não uniforme, era a de aplicar, para as entidades que denominamos de paraestatais, um regime peculiar, que tem razões profundas e base constitucional, explícita ou implícita.

Outro desafio importante do anteprojeto foi enfrentado no art. 10: indicar os tipos de vínculos existentes entre entidades estatais e outras entidades (empresas ou não) que, por fortes que sejam, não têm o condão de inserir estas últimas na Administração Indireta, isto é, no rol de entidades estatais. A clareza quanto a isso é fundamental. É natural que o Estado mantenha vínculos profundos com diversas espécies de organizações e é natural também que isso tenha reflexos no regime jurídico dessas organizações, mas não é de modo algum correto que se queira tratá-las todas como se entidades estatais fossem. O regime jurídico das entidades estatais – que em alguns aspectos importantes vem traçado na própria Constituição e, no mais, tem sido construído pela legislação geral e específica – tem fundamentos próprios e é equivocado querer estendê-lo totalmente, por via de simples interpretação. Vale por todos o exemplo das organizações sociais criadas na década de 1990. São entidades colaboradoras do Estado, devem ter um regime jurídico coerente com essa condição, mas não é correto pensar que o único regime capaz dessa coerência seja o estatal.

Eis enunciado, portanto, um importante objetivo do anteprojeto: definir bem, para permitir distinções adequadas de regime jurídico. Definir as classes de entidades: estatais, paraestatais e não estatais. Definir os tipos de entidades existentes em cada classe. Na *classe das entidades estatais*: as entidades estatais de caráter político-administrativo (União, Estados, Distrito Federal e Municípios – art. 2.º); as autarquias (arts. 11 a 14) com as subclasses autarquia comum e autarquia especial (art. 14); as empresas estatais (arts. 15 a 18), com as subclasses empresa pública (art. 16) e sociedade de economia mista (art. 17); as fundações estatais (art. 19 a 20); e os consórcios públicos com personalidade de direito privado (art. 26). Na classe das *entidades paraestatais* (Título III): as corporações profissionais (art. 70) e os serviços sociais autônomos (art. 71). Na classe das *entidades não estatais relacionadas ao Estado*: as entidades de colaboração (arts. 73 a 82) e as entidades de que o Estado participa (art. 10, I, II, III e § 1.º).

2.2. A NECESSIDADE DE NOVOS MODELOS DE ORGANIZAÇÃO PARA A ADMINISTRAÇÃO NO BRASIL

Além de toda essa preocupação com a clareza conceitual, necessária a um tratamento jurídico adequado – e também claro – das situações distintas, o anteprojeto assume algum compromisso com modelos de organização para a Administração Pública no Brasil?

A resposta é positiva. Quanto a isso, a preocupação do anteprojeto é, de um lado, viabilizar a construção de uma organização estatal policêntrica e, de outro, melhorar o regime da relação entre o Estado e as entidades não estatais de colaboração.

(cc) BY-NC-ND

No tocante ao primeiro aspecto, o anteprojeto embute uma crítica à recorrente tendência brasileira de centralização, unificação e hierarquização de toda a Administração Pública, tanto Direta quanto Indireta. A proposta, portanto, é reverter esse quadro, viabilizando a existência de entidades verdadeiramente autônomas no interior do Estado.

No tocante ao segundo aspecto, a mensagem forte do anteprojeto está, desde logo, na criação da figura genérica de "entidades de colaboração da Administração" (entidades não estatais de fins não lucrativos com vínculo contratual de colaboração com o Estado), com o que se quer legitimar sua existência, contra a desconfiança de certos críticos de orientação estatizante, que não acreditam em entidades não estatais assumindo funções de relevância pública. Além disso, o anteprojeto trata do processo pelo qual o Estado escolhe e contrata essas entidades de colaboração, especialmente quando a relação é estabelecida no frouxo regime de convênio (lei 8.666, de 1993, art. 116). Quanto a isso, a novidade é a instituição de uma processualização geral na celebração de todos os contratos de colaboração. O claro objetivo é aumentar a qualidade da regulação jurídica desses vínculos, para permitir sua ampla e segura utilização.

Volto ao tema da autonomia de entidades no interior da máquina do Estado.

O anteprojeto emprega os conceitos de Administração Direta e Administração Indireta, que foram fincados em definitivo em nosso Direito pelo decreto-lei 200, de 1967, e depois constitucionalizados em 1988. Na Administração Indireta estão as entidades estatais (autarquias, empresas estatais e fundações estatais). Não há propriamente novidade nessa dicotomia, mas sim na retomada da concepção, que estava de algum modo esboçada no decreto-lei 200, de 1967, e que não conseguiu se impor na prática, de uma *administração policêntrica*.

Na vida quotidiana, a Administração brasileira jamais se afastou do modelo bonapartista, de inspiração militar, com suas características de centralização e de hierarquização. A interpretação e a aplicação que se tem dado às normas constitucionais e legais sempre procurou impedir, tanto quanto possível, a criação de múltiplos centros de decisão e de poder na Administração. Muitas têm sido as justificativas para isso, como a suposta necessidade de dar, às autoridades eleitas, poderes absolutos sobre toda a máquina estatal, de controlar os gastos públicos e de evitar irregularidades nos vários braços do Estado. O resultado disso tudo é que, na realidade, entidades da Administração Indireta têm sido tratadas, em muitas questões relevantes, de modo equivalente aos órgãos da Administração Direta.

As soluções do anteprojeto, sem conterem qualquer rompimento radical, procuram porém contribuir para a reversão dessa tendência. A mensagem é esta: não faz sentido querer tratar toda a Administração Pública como uma unidade, é importante permitir que ela se organize com muitos centros, dotados de graus variados de autonomia, com meios próprios de controle.

Por isso, alterando um arranjo infeliz do decreto-lei 200, de 1967, procurou-se distinguir com clareza (art. 45 e ss.) a supervisão que o Executivo faz de seus próprios órgãos (supervisão hierárquica) da que lhe cabe fazer sobre as entidades da Administração Indireta (supervisão por vinculação). Além disso, previu-se de modo explícito a possibilidade de existirem grupos de entidades estatais com vínculos de subsidiariedade entre si, permitindo que elas se liguem ao Executivo coletivamente – como grupo – e não necessariamente de modo individual. Isso foi feito no art. 9.º, que admite, p.ex., que uma universidade organizada como autarquia controle diretamente outras entidades (suas subsidiárias) na forma de autarquias, empresas estatais ou fundações estatais, formando um grupo de atuação coordenada.

(cc) BY-NC-ND

Mas não é só. Há, no anteprojeto, muitos preceitos destinados a garantir novos espaços de autonomia às entidades da Administração Indireta. São exemplos a autonomia para a auto-organização das autarquias (art. 13), a autonomia qualificada das autarquias especiais (art. 14), a autonomia orçamentária e financeira das entidades estatais privadas não dependentes (art. 22, §§ 1.º e 2º), a autonomia das entidades estatais privadas quanto à matéria de pessoal (art. 23, § 4.º), a previsão de regulamento próprio de contratações para certas entidades estatais privadas (art. 24), a regulamentação do contrato de autonomia como mecanismo para atribuição de autonomia para qualquer órgão ou entidade da Administração (arts. 27 a 32), o estabelecimento de limitações para o exercício da supervisão do Executivo sobre essas entidades (arts. 47 e 49) e o estabelecimento de limitações para as interferências dos órgãos de controle sobre essas entidades (arts. 50, parágrafo único, 51, 52 e 62, parágrafo único).

A meu ver, está aí o ponto em que o anteprojeto deve suscitar sua maior polêmica. Estamos preparados para uma Administração Indireta policêntrica ou continuaremos sonhando, 200 anos depois, com o Estado de Napoleão Bonaparte?

3. REGIME DAS ENTIDADES ESTATAIS DE DIREITO PRIVADO

A Administração Indireta é, segundo o art. 8.º do anteprojeto, integrada por *entidades estatais de direito público* (as autarquias) e por *entidades estatais de direito privado* (empresas estatais, fundações estatais com personalidade de direito privado e consórcios públicos com personalidade de direito privado).

As novidades do anteprojeto quanto a regime jurídico referem-se não às entidades de direito público, mas sim às de direito privado.

A primeira grande novidade está na reconstrução da figura da *fundação estatal de direito privado*. Para evitar as confusões terminológicas do passado, o anteprojeto procura deixar claro que o fato de uma entidade receber ou não o nome fantasia de fundação não tem relevância maior, pois o que importa são aspectos substanciais.

Fundação estatal é, em primeiro lugar, uma *entidade estatal*, controlada pelo Estado (veja-se o uso da idéia de "controle de fundação" no art. 9.º, § 1.º e seu desenvolvimento no art. 19). Em segundo lugar, é *entidade de fins não econômicos* (art. 19, *caput*), com o que se distingue das empresas estatais (art. 15, *caput*). Em terceiro lugar, é *pessoa jurídica de direito privado* (art. 19, *caput*), não de direito público.

E como reconhecer, diante de uma entidade concreta, se ela é de direito privado ou de direito público? Inicialmente, pela função. A entidade será de direito público se as competências a ela atribuídas pela lei forem "de natureza incompatível com a personalidade de direito privado" (art. 11, parágrafo único), por implicarem "poderes próprios do Estado" (art. 11, *caput*). Mas há outra função – a prestação de "serviço público" em sentido amplo que não envolva o manejo desses poderes – que pode ser exercida tanto por entidades de direito público, as autarquias (v. art. 11, *caput*), como por entidades de direito privado, as empresas estatais (art. 15, *caput*) e as fundações estatais. Assim, p.ex., a entidade estatal prestadora de serviço educacional tanto pode ser autarquia como pode ser fundação estatal. A função, nesse caso, não basta para identificar a natureza jurídica, se pública (de autarquia) ou privada (de fundação estatal). Aí a identificação tem de ser feita consultando-se a deliberação do legislador: se ele houver instituído diretamente a entidade, será autarquia, caso só a tenha autorizado, será fundação estatal (CF, art. 37, XIX); se houver mandado aplicar o regime estatutário para os servidores, a entidade será uma autarquia (pois não

(cc) BY-NC-ND

pode haver regime estatutário, que é de natureza pública, em entidade estatal de direito privado), mas se, ao contrário, houver previsto o regime celetista, o caso será de fundação estatal (pois se fosse autarquia o regime teria obrigatoriamente de ser o estatutário, segundo a CF, art. 39, *caput*, com a redação original repristinada em virtude da cautelar em ADIn 2.135-4).

A figura da fundação estatal de direito privado tem vivido uma crise grave, ao menos no âmbito da Administração Federal, desde a Constituição de 1988, cujos preceitos sobre "fundações" lançaram dúvida quanto à sua persistência em nosso Direito. Alguns chegaram a afirmar que todas as fundações criadas e mantidas pelo Estado teriam sido transformadas em autarquias. Porém, a maior parte da literatura e a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal se encaminharam no sentido de que, no regime constitucional de 1988, continuaram existindo fundações de direito público (autarquias com o nome de fundação) e fundações estatais de direito privado.

Quando, todavia, foi editada a lei do regime jurídico único dos servidores federais (8.112, de 1990), as referências nela contidas a "fundações públicas" (especialmente em seus arts. 1.º e 243) acabaram sendo erroneamente interpretadas como se incluíssem as fundações estatais de direito privado e, com isso, todos seus servidores acabaram se tornando ocupantes de cargos públicos estatutários. Por essa via, as fundações estatais de direito privado federais acabaram se tornando autarquias de fato (pessoas de direito público) com o nome de fundações. Esse movimento se tornou ainda mais irresistível uma vez que, tendo a Constituição de 1988 unificado o orçamento federal, as fundações mantidas pela União perderam a autonomia orçamentária de que no passado haviam desfrutado (art. 165, § 5.º, I). Assim, em matéria orçamentária e financeira ficaram em regime idêntico ao das autarquias. Isso explica porque, mesmo continuando a existir, em tese, a figura da fundação estatal de direito privado, ela deixou de ser usada na Administração Federal: é que as fundações existentes passaram a ser vistas como autarquias, pois se sujeitavam ao regime destas em dois pontos fundamentais, o regime funcional e o regime orçamentário-financeiro.

Pois bem. O primeiro objetivo do anteprojeto quanto ao tema é, como dito, recuperar a figura da fundação estatal de direito privado, afirmando de modo ostensivo sua existência. O segundo é sujeitar efetivamente essa entidade (a fundação de direito privado) ao regime que lhe é próprio: o regime estatal privado. Isso envolve o tratamento de dois aspectos: o estrutural e o da gestão. As *questões estruturais* relativas às fundações estatais – conceito, criação, registro, estatutos e extinção – estão disciplinadas na seção própria (arts. 19 e 20). Já as *normas sobre gestão* são as gerais aplicáveis a todas as entidades estatais de direito privado: empresas estatais e fundações (arts. 21 a 25).

No tema da gestão encontra-se, então, o terceiro objetivo notável do anteprojeto quanto à matéria: impedir que as fundações estatais de direito privado acabem sujeitas a um regime estatal com características incompatíveis com as necessidades de uma entidade privada. A estratégia para tanto foi construir um capítulo com normas de gestão unificadas para os dois tipos de entidades estatais de direito privado: as empresas e as fundações.

O ponto de partida dessa unificação foi o art. 21, claramente inspirado no art. 173, § 1.º, II, da Constituição. Empresas estatais e fundações estatais privadas sujeitam-se, em princípio, ao regime e aos direitos e obrigações *próprios das pessoas jurídicas de direito privado*, em matéria civil, comercial e trabalhista (art. 21, *caput*). Também em matéria de execução judicial de suas dívidas o anteprojeto quer garantir a incidência do regime comum, vedando expressamente a extensão, às entidades estatais privadas, dos privilégios da Fazenda Pública, que vem sendo feita pela jurisprudência. É esse o objetivo do art. 25.

(cc) BY-NC-ND

No mais, a seção relativa ao "regime das entidades estatais de direito privado" (arts. 21 a 26) se ocupa de dar cumprimento à decisão constitucional de submeter ao *regime estatal* todas as entidades estatais, mesmo de direito privado. Assim, a seção aplica e adapta, às entidades estatais privadas, o regime estatal orçamentário (art. 22), de pessoal (art. 23) e de contratações (art. 24). Ao fazê-lo, tenta evitar o excesso de burocratização e a perda de eficiência, tudo isso sem comprometer os controles estatais que a Constituição quis ver aplicados mesmo às entidades com personalidade privada.

Quanto ao tema do *regime orçamentário e financeiro*, o anteprojeto valeu-se de uma dicotomia já consagrada para o caso das empresas estatais, mas cuja aplicação é importante também quanto às fundações estatais. Trata-se da dicotomia *entidade estatal dependente e entidade estatal não dependente* (art. 22, § 3.º).

Fundações estatais cujas despesas de pessoal ou de custeio sejam supridas pelo orçamento têm, à semelhança das empresas estatais na mesma situação, de ser consideradas "entidades dependentes". As que suportem essas despesas com seus recursos próprios têm, também como as empresas estatais, de ser consideradas como "entidades não dependentes".

E qual a importância dessa dicotomia (dependente x não dependente) aplicada às duas categorias de entidades estatais privadas? Disciplinar coerentemente a questão da *autonomia orçamentária e financeira*, o que se procurou fazer no art. 22. Empresas e fundações estatais não dependentes têm autonomia e, por isso, fazem e aplicam seus próprios orçamentos (art. 22, § 2.º). Já as empresas e fundações estatais dependentes têm, em princípio, seu orçamento aprovado pela lei orçamentária anual (art. 22, *caput*). Mas – e aqui aparece outra novidade importante – caso essas entidades dependentes celebrem contrato de autonomia (na forma dos arts. 27 a 33), poderão adquirir autonomia quanto a esse aspecto, o orçamentário e financeiro (art. 22, § 1.º).

Quanto ao regime de pessoal, só pode ser o trabalhista, dada a personalidade privada tanto de empresas estatais como de fundações estatais (art. 23, *caput*). Mas as regras de admissão têm de ser as tipicamente estatais, por conta da exigência constitucional de concurso público, que lhes é aplicável (CF, art. 37, II). Daí os §§ 1.º a 6.º conterem regras para permitir a adaptação dessa exigência às entidades estatais privadas.

Quanto ao regime de licitações e contratações, como já foi dito anteriormente, o art. 24 do anteprojeto, em solução radicalmente oposta à da lei 8.666, de 1993, prevê a possibilidade de entidades estatais de direito privado terem regulamentos próprios, observados os parâmetros ali previstos (*caput*, incisos I a XII, e §§ 1.º e 2.º). Há, com relação a isso, evidente flexibilização do regime atual de licitação, cujo resultado prático tem sido muito ruim, e precisa de modificação urgente.

4. DAS EMPRESAS ESTATAIS

Quanto ao *regime* das empresas estatais, tudo o que havia de importante já foi mencionado no tópico anterior. Falta apenas referir as normas do anteprojeto que estabeleceram os *conceitos* a elas relativos (arts. 15 a 18).

Nesse aspecto, o anteprojeto buscou sobretudo uma modernização dos conceitos do velho decreto-lei 200, de 1967, que são anteriores ao advento da legislação das sociedades por ações, a qual deve agora ser considerada. Assim, o caráter estatal da sociedade de economia mista não mais deve estar vinculado à titularidade da metade mais um do capital votante, como no decreto-lei 200, de 1967, e sim ao *controle estatal estável*. Ademais, é preciso compatibilizar os conceitos com as exigências decorrentes da Constituição de 1988, que impõe a consideração como empresa

(cc) BY-NC-ND

estatal também da empresa de que o Estado tenha controle apenas indireto, por ser subsidiária de outra empresa estatal.

O anteprojeto positiva a expressão *empresas estatais*, que está consagrada pelo uso, como gênero que inclui as empresas públicas e as sociedades de economia mista. Ademais, conceitua essa figura, referindo-se a dois aspectos: o do controle e o das atividades exercidas. O mais importante é o do controle, direto e indireto, por entidade ou entidades estatais (art. 15, *caput*). Este se caracteriza pela titularidade de direitos que lhes assegurem, de modo permanente, preponderância nas deliberações ou o poder de eleger a maioria dos administradores (§ 1.º). É o conceito de controle da lei das sociedades anônimas.

As espécies vêm definidas a seguir. *Empresas públicas* são as empresas estatais cujo capital é integralmente da titularidade de entidade ou entidades estatais, de direito público ou privado (art. 16, *caput*), sendo admissível a empresa unipessoal (art. 16, § 2.º). *Sociedades de economia mista* são as empresas estatais de cujo capital participam pessoas físicas ou entidades não estatais (art. 17, *caput*), devendo adotar necessariamente a forma de sociedades anônimas e observar os critérios previstos na lei de autorização quando da admissão de sócios privados (art. 18, § 2.º).

Lembre-se que a mera participação estatal no capital de empresa não a torna empresa estatal, desde que não haja controle, no sentido indicado (art. 10, I). Também não integram a Administração Indireta, não sendo empresas estatais, a empresa que o Estado controle, direta ou indiretamente, *fora do território nacional*, sob a égide de legislação estrangeira (art. 10, II), bem assim as *empresas supranacionais*, de cujo capital a União participe, nos termos do tratado constitutivo, mesmo com controle (art. 10, § 1.º).

O mais são alguns detalhes operacionais. Empresa estatal pode nascer por constituição originária ou por assunção do controle de empresa já existente (art. 18, *caput*). Empresa do setor privado que se torna estatal, por seu controle ter sido adquirido pelo Estado, tem um prazo para se adaptar ao regime estatal (art. 18, § 3.º). Empresa do setor privado que o Estado assuma sem o ânimo de integrá-la à Administração Indireta deve sair do controle estatal até o fim do exercício financeiro subseqüente; do contrário, passará a sujeitar-se ao regime das empresas estatais (art. 15, § 2.º).

São Paulo, 14 de setembro de 2009.

(cc) BY-NC-ND

Lista de pareceristas de 2011, edições 58 e 59.

- Alketa Peci - Fundação Getulio Vargas (FGV) - Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas (EBAPE);
- Ana Maria Malik - Fundação Getulio Vargas (FGV) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo (EAESP);
- Ana Maria Rodrigues de Carvalho - Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho" (UNESP) - Faculdade de Ciências e Letras de Assis - Departamento de Psicologia Experimental e do Trabalho;
- Ana Paula Hey - Universidade de São Paulo (USP) - Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas - Departamento de Sociologia;
- Armindo dos Santos de Sousa Teodósio - Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-MG) - Programa de Pós-graduação em Administração;
- Carla Bronzo Ladeira Carneiro - Fundação João Pinheiro;
- Carlos Alberto Ramos - Universidade de Brasília (UNB) - Instituto de Ciências Humanas;
- Carlos Ari Vieira Sundfeld - Fundação Getulio Vargas (FGV) - Escola de Direito de São Paulo (EDESP);
- Carlos Roberto Ferreira - Universidade Estadual de Londrina (UEL) - Departamento de Economia - Centro de Estudos Sociais Aplicados;
- Cátia Wanderley Lubambo - Fundação Joaquim Nabuco e Universidade Federal de Pernambuco;
- Cecília Olivieri - Universidade de São Paulo (USP) - Escola de Artes, Ciências e Humanidades (EACH);
- Ciro Biderman - Fundação Getulio Vargas (FGV) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo (EAESP);
- Cláudia Souza Passador - Universidade de São Paulo (USP) - Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto (FEA-RP);
- Cláudio Gonçalves Couto - Fundação Getulio Vargas (FGV) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo (EAESP);

- Débora Moraes Zouain - Fundação Getulio Vargas (FGV) - Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas (EBAPE);
- Eduardo de Lima Caldas - Universidade de São Paulo (USP Leste) - Escola de Artes, Ciências e Humanidades (EACH);
- Élvia Mirian Cavalcanti Fadul - Universidade Federal da Bahia (UFBA); Coordenadora Divisão de Administração Pública da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração (ANPAD);
- Emmanuel Silva Nunes de Oliveira Junior - Universidade de São Paulo (USP) - Núcleo de Pesquisa de Políticas Públicas (NPP);
- Gabriela Spanghero Lotta - Fundação do Desenvolvimento Administrativo (FUNDAP);
- Guaracy Mingardi - Fundação Getulio Vargas (FGV) - Escola de Direito de São Paulo;
- Helena Maria Sant'Ana Sampaio - Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) - Faculdade de Educação;
- Henrique Fingermann - Fundação Getulio Vargas (FGV) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo (EAESP);
- Iná Elias de Castro - Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) - Programa de Pós-Graduação em Geografia;
- Izidoro Blikstein - Fundação Getulio Vargas (FGV) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo (EAESP);
- Jacqueline Isaac Machado Brigagão - Universidade de São Paulo (USP Leste) - Escola de Artes, Ciências e Humanidades (EACH);
- Julio Cezar Mairesse Siluk - Universidade Federal de Santa Maria - Departamento de Engenharia de Produção e Sistemas - Centro de Tecnologia;
- Klaus Frey - Universidade Federal do ABC - Centro de Engenharia, Modelagem e Ciências Sociais Aplicadas;
- Luciano Antonio Prates Junqueira - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo / Departamento de Administração;
- Márcia Anita Sprandel - Assessoria Técnica do Senado Federal;
- Marco Antônio Teixeira - Fundação Getulio Vargas (FGV) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo (EAESP);

- Marcos Antônio da Silva - Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD) - Ciência Política e Relações Internacionais;
- Maria Paula Costa Bertran Muñoz - Universidade de São Paulo (USP) - Faculdade de Direito;
- Maria Paula Dallari Bucci - Universidade de São Paulo (USP) - Faculdade de Direito;
- Maria Teresa Miceli Kerbauy - Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (UNESP) - Faculdade de Ciências e Letras de Araraquara - Departamento de Antropologia Política e Filosofia;
- Mario Aquino Alves - Fundação Getulio Vargas (FGV) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo (EAESP);
- Marta Dora Grostein - Universidade de São Paulo (USP) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo (FAU) - Departamento de História da Arquitetura e Estética do Projeto;
- Maurício Reinert do Nascimento - Universidade Estadual de Maringá - Departamento de Administração - Centro de Estudos Sócio-Econômicos;
- Oswaldo Gonçalves Junior - Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (UNESP) - Instituto de Artes;
- Paula Chies Schommer - Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC) - Escola Superior de Administração e Gerência (ESAG);
- Paulo de Martino Jannuzzi - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) - Escola Nacional de Ciências Estatísticas (ENCE);
- Peter Kevin Spink - Fundação Getulio Vargas (FGV) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo (EAESP);
- Rachel Biderman - Fundação Getulio Vargas (FGV) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo (EAESP);
- Ricardo Bresler - Fundação Getulio Vargas (FGV) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo (EAESP);
- Ricardo Franklin Ferreira - Universidade Federal do Maranhão - Departamento de Psicologia - Centro de Ciências Humanas;
- Ricardo Verdum - Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC);

- Roberto Rocha Coelho Pires - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada do Distrito Federal;
- Ronaldo Macedo - Fundação Getulio Vargas (FGV) - Escola de Direito de São Paulo (EDESP);
- Ronice Muller de Quadros - Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) - Centro de Comunicação e Expressão;
- Rosana Rodrigues Heringer - Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) - Faculdade de Educação;
- Sérgio Rodrigo Marchiori Praça - Fundação Getulio Vargas (FGV) - Centro de Política e Economia do Setor Público;
- Sônia Maria Karam Guimarães - Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas;
- Soraya Resende Fleischer - Universidade de Brasília - Departamento de Antropologia;
- Valdemir Aparecido Pires - Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (UNESP) - Faculdade de Ciências e Letras de Araraquara - Departamento de Administração Pública;