

RSP

Revista — do — Serviço Público

Vol. 67, nº 4
Out/Dez 2016
ISSN: 0034-9240

Participação on-line e off-line no Brasil: relações e condicionantes

Ednaldo Aparecido Ribeiro, Julian Borba e Jaqueline Resmini Hansen

Características socioeconômicas da população e de seus representantes eleitos nas assembleias legislativas brasileiras: análise de convergência entre perfis

Cláudia Júlia Guimarães Horta, Simone Cristina Dufloth e Diego Roger Ramos Freitas

O estado da arte sobre políticas públicas para pessoas com deficiência no Brasil: dialogando sobre transversalidade e educação

Jorge Amaro de Souza Borges e Andreia Colares Cabral Pereira

Gestão estratégica de pessoas na administração indireta do setor público federal: na prática, ainda um discurso

Ana Lúcia Neves de Moura e Bruno Campello de Souza

A educação a distância no âmbito da educação permanente em saúde do Sistema Único de Saúde (SUS)

Kleber Agari Campos e Fernanda Marsaro dos Santos

Evasão em cursos a distância: um estudo aplicado na Universidade Corporativa da Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia

Ricardo Alonso Gonzalez, Janicleide Gonçalves do Nascimento e Luciana Barone Leite

O potencial da concessão de florestas públicas para o desenvolvimento socioeconômico e geração de emprego na Amazônia Legal

Sergio Luiz do Bomfim, Alexandre Louis de Almeida D'Avignon, Álvaro Nogueira de Souza, Paulo José Prudente de Fontes e Maísa Santos Joaquim

Seção Temática: Governança do Setor Público

How resource nationalism hinders development: the institutional

Guillaume Fontaine e Cecilia Medrano Caviedes

Enap

RSP

Brasília – 2016

Enap

Escola Nacional de Administração Pública

Missão da Revista do Serviço Público

Disseminar conhecimentos e estimular a reflexão e o debate, apoiando o desenvolvimento dos servidores, o seu compromisso com a cidadania e a consolidação de uma comunidade de praticantes, especialistas e interessados nos temas de políticas públicas e gestão governamental.

Enap Escola Nacional de Administração Pública

Presidente: Francisco Gaetani

Diretora de Formação Profissional e Especialização: Maria Stela Reis

Diretor de Educação Continuada: Paulo Marques

Diretor de Inovação e Gestão do Conhecimento: Guilherme Alberto Almeida de Almeida

Diretor de Pesquisa e Pós-Graduação Stricto Sensu: Fernando de Barros Gontijo Filgueiras

Diretora de Gestão Interna: Camile Sahb Mesquita

Conselho Editorial: Antônio Sérgio Araújo Fernandes (Universidade Federal da Bahia - UFBA); Andre Luiz Marengo dos Santos (Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS); Armin Mathis (Universidade Federal do Pará UFPA); Barry Ames (University of Pittsburgh - Estados Unidos); Carla Bronzo Ladeira (Fundação João Pinheiro - FJP); Celina Souza (Universidade Federal da Bahia - UFBA); Claudia Avellaneda (Indiana University - Estados Unidos); Fernando Luiz Abrucio (Fundação Getúlio Vargas - FGV-SP); Francisco Longo (Escuela Superior de Administración y Dirección de Empresas - Espanha); Frank Fisher (Rutgers University - Estados Unidos); Guy Peters (University of Pittsburgh - Estados Unidos); José Antônio Puppim de Oliveira (Fundação Getúlio Vargas - FGV-SP / United Nations University - Estados Unidos); José Carlos Vaz (Universidade de São Paulo - USP); Marcelo Fabián Repetto (Universidad de Buenos Aires - Argentina); Marco Aurélio Chaves Cepik (Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS); Marcus André Melo (Universidade Federal de Pernambuco - UFPE); Maria Paula Dallari Bucci (Universidade de São Paulo - USP); Maria Rita Loureiro (Fundação Getúlio Vargas - FGV-SP); Mariana Llanos (German Institute of Global and Area Studies - Alemanha); Michael Barzelay (London School of Economics - Reino Unido); Nuria Cunill Grau (Universidad De Los Lagos - Chile); Paulo Carlos Du Pin Calmon (Universidade de Brasília - UnB); Tânia Bacelar de Araújo (Universidade Federal de Pernambuco - UFPE).

Conselho Científico: Fernando de Souza Coelho (Universidade de São Paulo - USP); Frederico Lustosa da Costa (Universidade Federal Fluminense - UFF); Gabriela Lotta (Universidade Federal do ABC - UFABC); Márcia Miranda Soares (Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG); Mariana Batista da Silva (Universidade Federal de Pernambuco - UFPE); Marizaura Reis de Souza Camões (Escola Nacional de Administração Pública - Enap); Natália Massaco Koga (Escola Nacional de Administração Pública - Enap); Pedro Lucas de Moura Palotti (Escola Nacional de Administração Pública - Enap); Pedro Luiz Costa Cavalcante (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - Ipea); Ricardo Corrêa Gomes (Universidade de Brasília - UnB); Thiago Dias (Universidade Federal do Rio Grande do Norte - UFRN).

Periodicidade

A Revista do Serviço Público é uma publicação trimestral da Escola Nacional de Administração Pública.

Expediente

Editor responsável: Fernando de Barros Gontijo Filgueiras. Editor executivo: Flavio Schettini Pereira. Colaboradora: Ana Paula Soares Silva. Revisão: Luiz Augusto Barros de Matos, Renata Fernandes Mourão e Roberto Carlos R. Araújo. Projeto gráfico e editoração eletrônica: Vinicius Aragão Loureiro. Revisão gráfica: Ana Carla Gualberto Cardoso. Capa: Alice Prina. (Servidores da Enap).

Revista do Serviço Público. 1937 - / Escola Nacional de Administração Pública. Brasília: ENAP, 1937 - .

v.: il.; 25,5 cm.

Editada pelo DASP em nov. de 1937 e publicada no Rio de Janeiro até 1959. A periodicidade varia desde o primeiro ano de circulação, sendo que a partir dos últimos anos teve predominância trimestral (1998/2007).

Interrompida no período de 1975/1980 e 1990/1993.

ISSN:0034-9240

1. Administração Pública – Periódicos. I. Escola Nacional de Administração Pública.

CDU: 35 (051)

Catalogado na fonte pela equipe da Biblioteca Graciliano Ramos – ENAP

Enap

 ENAP, 2016

Tiragem: 1.000 exemplares

Assinatura anual: R\$ 40,00 (quatro números)

Exemplar avulso: R\$ 12,00

Os números da RSP Revista do Serviço Público anteriores estão disponíveis na íntegra no site da Enap:

www.enap.gov.br

Fundação Escola Nacional de Administração Pública
SAIS – Área 2-A

70610-900 – Brasília, DF

Telefone: (61) 2020 3096/3092

www.enap.gov.br

editora@enap.gov.br

As opiniões expressas nos artigos aqui publicados são de inteira responsabilidade de seus autores e não expressam, necessariamente, as da RSP.

A reprodução total ou parcial é permitida desde que citada a fonte.

Sumario

Contents

Participação on-line e off-line no Brasil: relações e condicionantes Online and offline participation in Brazil: relationships and conditionants	497
<i>Ednaldo Aparecido Ribeiro; Julian Borba e Jaqueline Resmini Hansen</i>	
Características socioeconômicas da população e de seus representantes eleitos nas assembleias legislativas brasileiras: análise de convergência entre perfis Socioeconomic characteristics of the population and of their elected representatives in Brazilian legislative assemblies: analysis of convergence between profiles	525
<i>Cláudia Júlia Guimarães Horta; Simone Cristina Dufloth e Diego Roger Ramos Freitas</i>	
O estado da arte sobre políticas públicas para pessoas com deficiência no Brasil: dialogando sobre transversalidade e educação The state of the art on public policies for people with disabilities in Brazil: dialogue on mainstreaming and education	555
<i>Jorge Amaro de Souza Borges; Andreia Colares Cabral Pereira</i>	
Gestão estratégica de pessoas na administração indireta do setor público federal: na prática, ainda um discurso Strategic human resource management in the indirect federal public administration: in practice, still a speech	575
<i>Ana Lúcia Neves de Moura; Bruno Campello de Souza</i>	

- A educação a distância no âmbito da educação permanente em saúde do Sistema Único de Saúde (SUS)
The distance education in the scope of permanent health education of the Brazilian National Health System (SUS) 603
Kleber Agari Campos; Fernanda Marsaro dos Santos
- Evasão em cursos a distância: um estudo aplicado na Universidade Corporativa da Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia
E-learning evasion in corporate education: an applied study at the Secretariat of Finance of the State of Bahia 627
Ricardo Alonso Gonzalez; Janicleide Gonçalves do Nascimento e Luciana Barone Leite
- O potencial da concessão de florestas públicas para o desenvolvimento socioeconômico e geração de emprego na Amazônia Legal
The Potential of the public forests concession for the socioeconomic development and generation of employment in the Legal Amazon 649
Sergio Luiz do Bomfim; Alexandre Louis de Almeida D'Avignon; Álvaro Nogueira de Souza; Paulo José Prudente de Fontes; Máisa Santos Joaquim
- Seção temática: Governança do Setor Público
How resource nationalism hinders development: the institutional roots of the economic recession in Venezuela 697
Guillaume Fontaine e Cecilia Medrano Caviedes

Editorial

Momento de avaliação

Esta edição da Revista do Serviço Público traz uma novidade. Tal como anunciamos no número anterior, estamos lançando a primeira seção temática da revista, sobre o tema da governança. Os próximos números também trarão seções temáticas, as quais tratarão de temas candentes para a Administração Pública e pontos de debate que convirjam para mudanças concretas e aprimoramento do serviço público.

Esta primeira seção temática traz um artigo que trata da crise da Venezuela, constituindo, por meio de metodologia de *process tracing*, uma trajetória em que a falha de mecanismos de governança acarreta crises econômicas e políticas, colocando em risco processos de desenvolvimento.

Além da seção temática, mantemos os artigos originais em fluxo, passando de seis para sete artigos publicados por número. Estas mudanças têm um horizonte que é o da internacionalização gradativa e melhoria das submissões e artigos publicados, fazendo com que a Revista do Serviço Público possa se consolidar como um periódico avançado e voltado para a publicação de artigos científicos sobre gestão e políticas públicas. Chegando ao último número de 2016, é o momento de avaliação das mudanças que começaram a ocorrer em 2013 e de traçar metas para o curto e médio prazo.

Desde 2013, o número de submissões vem subindo gradativamente. À medida que avançamos nas mudanças e na qualificação das submissões e artigos publicados, o interesse pela Revista do Serviço Público também faz aumentar. Isto fica claro quando em 2013 tivemos 99 submissões, em 2014 tivemos 148 submissões em 2015 foram 157 submissões. Em 2016 tivemos, até os primeiros dez meses, 191 submissões.

Este maior interesse pela Revista do Serviço Público amplia a responsabilidade da política editorial, de forma a promover uma maior qualificação do debate exposto nestas páginas, bem como na qualidade científica dos artigos. Ao estabelecermos o processo de *desk review*, antecipando o processo de *blind review*, o qual é baseado em pareceres emitidos por acadêmicos especialistas, podemos certificar que a qualidade dos artigos só faz aumentar. Assumimos no processo de *desk review* um política mais clara, sendo hoje o momento em que ocorrem mais reprovações dos artigos submetidos. O envio para o processo de *blind review* só ocorre depois que a qualidade e aderência dos artigos ocorra em relação à política editorial. Nesse sentido, para reforçar o processo de *desk review*, contamos hoje com um

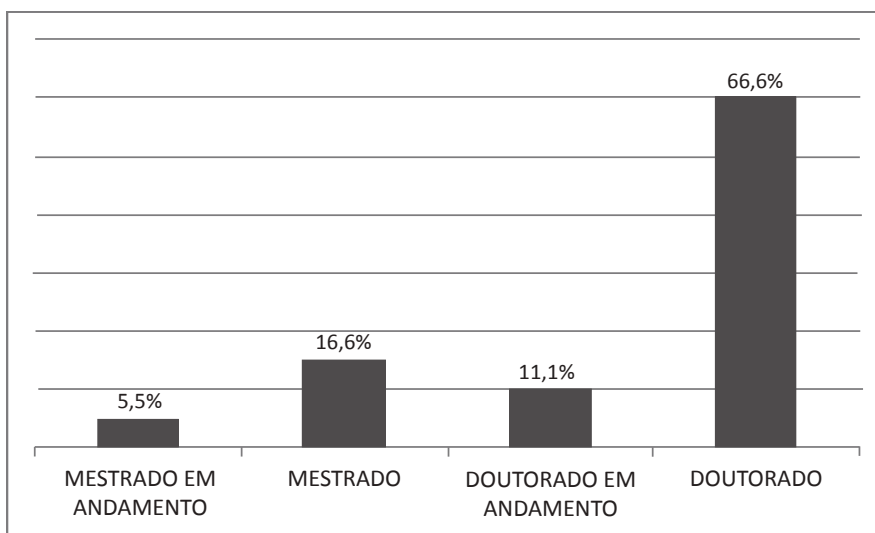
Corpo Científico, além do Conselho Editorial, de grande qualidade acadêmica e institucional, de diferentes universidades do Brasil. A tabela abaixo mostra o fluxo de aprovação e reprovação dos artigos por ano.

Tabela 1 - Índice de aprovação de artigos –RSP

	2013	2014	2015
Reprovado no Desk Review	26,30%	54,10%	61,10%
Reprovado por pareceristas	37,40%	17,60%	10,80%
Reprovado após ressubmissão	2%	1%	0,00%
Aprovado com observações	33,30%	23,60%	6,40%
Aprovado	1%	2%	1,30%
Em avaliação		2%	20,40%
	n= 99	n= 148	n = 157

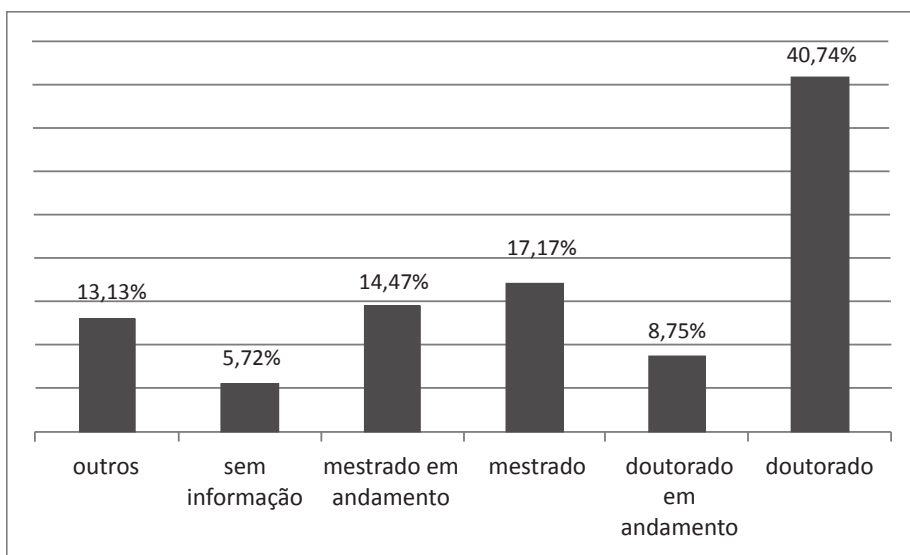
Quando observamos a titulação acadêmica dos autores dos artigos publicados em Revista do Serviço Público, percebemos claramente uma prevalência de doutores, em diversas áreas do conhecimento, conforme o gráfico 1, abaixo:

Gráfico 1 - Titulação acadêmica autores RSP



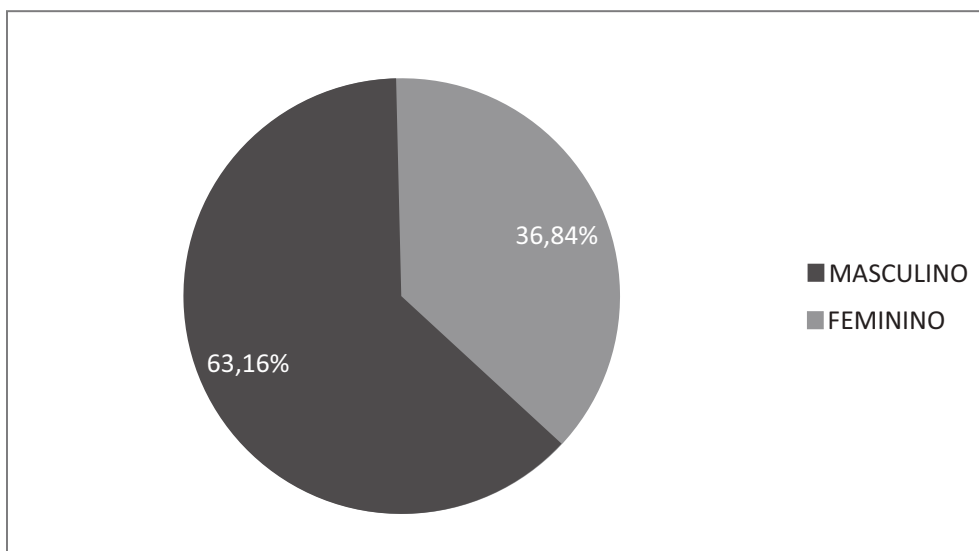
Apesar da prevalência de doutores entre os artigos publicados, a submissão, apesar de mais prevalente entre doutores, alcança índices mais difusos entre as diversas escalas da formação acadêmica, conforme o gráfico abaixo.

Gráfico 2 - Titulação acadêmica dos autores de artigos submetidos (RSP)



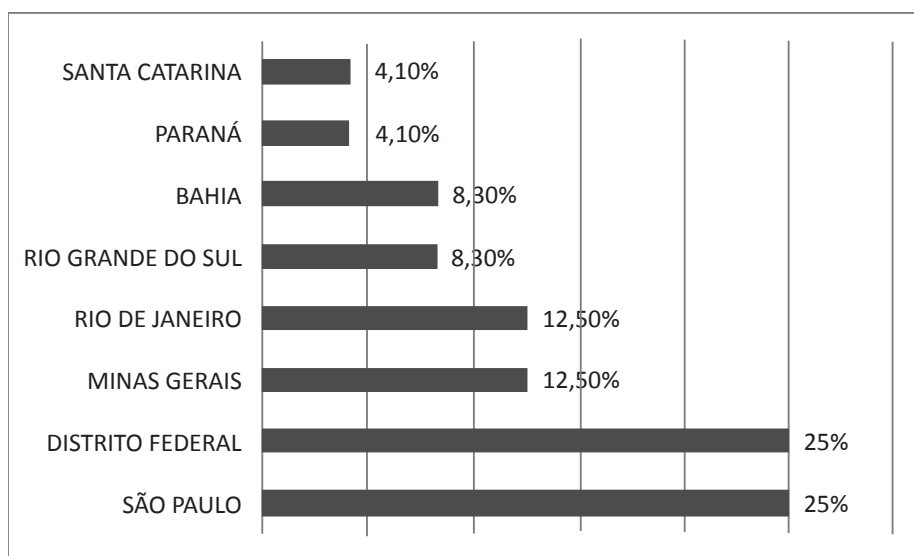
Seguindo uma média muito próxima de outros periódicos acadêmicos, há uma prevalência do gênero masculino entre os autores de artigos da Revista do Serviço Público. Estamos na média de outros periódicos, tais como Dados – Revista de Ciências Sociais, ou Revista de Sociologia e Política. Ainda persistem diferenças de gênero na ciência, colocando-nos o desafio de assegurar mecanismos mais igualitários de acesso.

Gráfico 3 - Autoria dos artigos por gênero- RSP



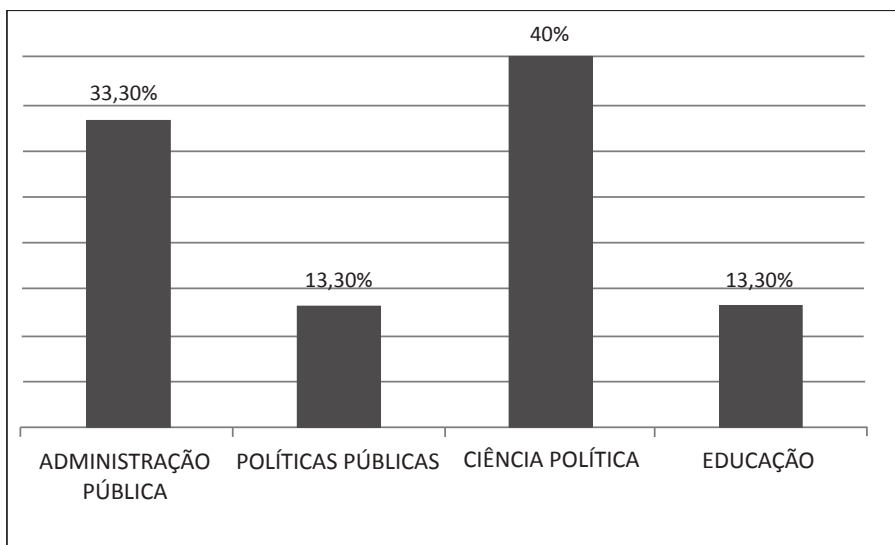
Ainda temos o desafio regional, de fazer com que a ciência alcance de modo mais forte as regiões Norte e Nordeste do Brasil. Apesar dos avanços e investimentos nestas duas regiões, ainda faltam recursos institucionais para garantir maior acesso às publicações de qualidade. Observando a origem dos autores dos artigos da RSP, entre 2013 e 2015, colocamo-nos o desafio de fazer com que a revista alcance estas regiões. A publicação de artigos ainda é concentrada nas regiões Sudeste e Sul.

Gráfico 4 - Estado de origem dos autores- RSP



Por fim, é interessante observar as grandes áreas temáticas da RSP. Há um predomínio das áreas de Administração Pública e de Ciência Política, o que reconhecidamente faz parte da vocação da Revista do Serviço Público, tendo em vista uma concepção interdisciplinar, acadêmica e aplicada. Porém, claramente, devemos incentivar, neste momento, artigos que tratem do campo das políticas públicas, em seus diferentes momentos do ciclo. O gráfico abaixo coloca o desafio de alimentarmos reflexões a respeito das políticas públicas, especialmente com relação aos processos de implementação e de avaliação. Este é um campo de conhecimento que no Brasil precisa ser aprimorado e incentivado. O nosso desafio é ser um veículo de reflexão sobre as políticas públicas no Brasil.

Gráfico 5 - Área temática artigos- RSP



Os desafios são muitos. Difundir a ciência regionalmente, incentivar que mais mulheres publiquem seus trabalhos, qualificar as publicações, internacionalizar e fortalecer o campo das políticas públicas. Isto em uma perspectiva interdisciplinar, científica, aberta e que difunda solidamente o conhecimento. Desafios que reconhecemos como candentes, importantes e para os quais estamos dispostos a trabalhar de maneira sólida, sustentável e nos melhores parâmetros e diretrizes internacionais da ciência. A Revista do Serviço Público encarará estes desafios de maneira ética, sólida e desafiadora. O ano de 2016 representa um processo de mudança, consolidação de bases e novas perspectivas.

O primeiro artigo, *Participação on-line e off-line no Brasil: relações e condicionantes*, busca analisar os determinantes da participação política on-line e as definidas como off-line no Brasil. Para isso, foram utilizados os dados do Latin American Public Opinion Project (Lapop) do ano de 2012.

O segundo artigo, intitulado *Características socioeconômicas da população e de seus representantes eleitos nas assembleias legislativas brasileiras: análise de convergência entre perfis*, tem por objetivo verificar a existência de relação de similaridade entre as características gerais – como sexo, idade, nível de escolaridade e ocupação – dos representantes eleitos nas assembleias legislativas e o perfil demográfico e socioeconômico da população em idade de votar, no período de 1998 a 2010.

O terceiro artigo, *O estado da arte sobre políticas públicas para pessoas com deficiência no Brasil: dialogando sobre transversalidade e educação*, busca

apresentar um panorama das políticas para as pessoas com deficiência no Brasil. O trabalho investiga como essas políticas se organizam, em que espaços sociais se materializa e ressalta a importância de uma abordagem transversal que propicie maior participação e diálogo entre os órgãos governamentais e a sociedade civil.

O quarto artigo, *Gestão estratégica de pessoas na administração indireta do setor público federal: na prática, ainda um discurso*, analisa o discurso e a prática da gestão de pessoas na administração indireta do setor público federal brasileiro, sob a perspectiva da Teoria Institucional. Após aplicados questionários a 43 órgãos públicos, foi verificada discrepância entre o discurso e a prática.

O quinto artigo, *A educação a distância no âmbito da educação permanente em saúde do Sistema Único de Saúde (SUS)*, por meio de uma abordagem qualitativa, analisa as contribuições da educação a distância para a Política Nacional de Educação Permanente em Saúde (PNEPS).

Evasão em cursos a distância: um estudo aplicado na Universidade Corporativa da Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia é o sexto artigo publicado neste número. O trabalho procura identificar os aspectos determinantes do alto índice de evasão em cursos de educação a distância no âmbito da Universidade Corporativa da Secretaria de Fazenda do Estado da Bahia.

O sétimo artigo, *O potencial da concessão de florestas públicas para o desenvolvimento socioeconômico e geração de emprego na Amazônia Legal*, procura investigar como a concessão de florestas públicas na Amazônia Legal pode contribuir para a melhoria das condições socioeconômicas da região. Para tanto, os autores identificam as glebas públicas aptas à concessão e, a partir delas, estimam a geração de empregos e renda que poderiam contribuir para o enfrentamento da pobreza na região.

A Seção Temática “Governança no Setor Público” traz o artigo *How resource nationalism hinders development: The institutional roots of the economic recession in Venezuela*. O artigo que trata da crise da Venezuela, constituindo, por meio de metodologia de *process tracing*, uma trajetória em que a falha de mecanismos de governança acarreta crises econômicas e políticas, colocando em risco processos de desenvolvimento.

Fernando Filgueiras
Editor-Chefe
Revista do Serviço Público

Participação on-line e off-line no Brasil: relações e condicionantes

Ednaldo Aparecido Ribeiro

Universidade Estadual de Maringá (UEM) e Universidade Federal do Paraná (UFPR)

Julian Borba

Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)

Jaqueline Resmini Hansen

Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG)

Nas últimas décadas, a democracia se consolidou como a melhor configuração governamental, entretanto, tem se falado em uma crise da democracia representativa que se expressa numa queda nas modalidades tradicionais de participação e na confiança nas instituições políticas. Concomitante a esse processo, emergem as tecnologias digitais, que, por meio da internet, criam o ciberespaço, apresentando uma nova via para o ativismo político e social. Instigados por esse contexto, pesquisadores do comportamento político têm analisado quais características comportamentais, sociais e demográficas influenciam no ciberativismo, questionando se são as mesmas que condicionam as ações presenciais. Alguns autores concluíram que indivíduos que já participam são mais propensos ao ciberativismo, bem como a rede pode fortalecer as modalidades de protesto. Além disso, pesquisas apontam a centralidade do interesse por assuntos políticos, do acesso à informação, da educação e, em alguns casos, da idade na caracterização dos ativistas digitais. Diante desse quadro internacional, a presente pesquisa questiona qual o perfil do ativista on-line brasileiro. Para tanto, se utiliza do banco de dados do Latin American Public Opinion Project (Lapop) do ano de 2012.

Palavras-chave: participação política, democracia, internet, comportamento humano

[Artigo recebido em 14 de outubro de 2015. Aprovado em 13 de julho de 2016.]

Participación online e offline en Brasil: relaciones y condicionantes

En las últimas décadas, la democracia se ha consolidado como la mejor configuración de gobierno, sin embargo, se ha hablado en una crisis de la democracia representativa que se expresa en una caída en los modos tradicionales de participación y en la confianza en las instituciones políticas. Paralelamente a este proceso se hacen las nuevas tecnologías digitales, que crean el ciberespacio de internet, presentando un nuevo camino hacia el activismo político y social. Instigados por este contexto, investigadores del comportamiento político han analizado cuáles son las características de comportamiento, sociales y demográficas que influyen en el ciberactivismo, cuestionando si son las mismas que afectan a las actividades presenciales. Algunos autores concluyeron que las personas que ya participan son más propensas al activismo cibernético, así la red puede fortalecer las modalidades de protesta. Además, la investigación indica la centralidad de interés en temas políticos, del acceso a la información, de la educación y, en algunos casos, de la edad sobre la caracterización de los activistas digitales. Ante este marco internacional, la presente investigación cuestiona cuál es el perfil del activista digital brasileño. Para ello, utilizamos la base de datos de Latin American Public Opinion Project (Lapop) de 2012.

Palabras clave: participación política, democracia, internet, comportamiento humano

Online and offline participation in Brazil: relationships and conditionants

In the last decades, democracy has consolidated itself as the best governmental configuration, however, it has been spoken about a crisis of representative democracy that is expressed in a decline in traditional forms of participation and trust in political institutions. Concomitant to this process are the digital technologies that, through the internet, create cyberspace, presenting a new avenue for political and social activism. Instigated by this context, researchers of political behavior has analyzed what behavioral, social and demographic characteristics influence cyber-activism questioning whether they are the same that condition the offline actions. Some authors have concluded that individuals who already participate are more prone to cyber-activism, and the network can strengthen protest modalities. In addition, research points to the centrality of interest in political issues, access to information, education and, in some cases, age in the characterization of digital activists. Given this international framework, this research questions the profile of the Brazilian online activist. For this purpose, the Latin American Public Opinion Project - LAPOP database of the year 2012 is used.

Keywords: political participation, democracy, internet, human behavior

Introdução

A década de 1990 e anos 2000 são marcados por mudanças no padrão de cidadania política nas democracias ocidentais. A base dessas transformações, que alguns autores têm relacionado à emergência de uma *cidadania crítica* (NORRIS, 2001), é uma combinação de forte desencantamento com as principais instituições democráticas (partidos e parlamentos) e disseminação de modalidades de protesto e ação direta.

Característica desse período também é a popularização da internet, acontecimento tecnológico tão significativo quanto as mudanças ocorridas no âmbito da cidadania política, já que revolucionou o modo como os indivíduos se comunicam, ao retirar o monopólio dos meios de comunicação na produção de notícias e informações e derrubar algumas barreiras no acesso. Atualmente são três bilhões de indivíduos conectados, o que corresponde a 40,4% da população mundial (INTERNATIONAL TELECOMMUNICATION UNION, 2014).

Apesar do contingente significativo de “desconectados”, evidenciando enorme desigualdade no acesso, é inegável que as novas tecnologias que compõem essa rede de computadores ampliaram significativamente a diversidade de conteúdos, uma vez que suas publicações não passam necessariamente pelo crivo de editores, como ocorre na televisão, jornais e revistas. Em decorrência disso, qualquer indivíduo conectado pode se tornar um produtor de informações, usando o *Youtube*, o *Twitter* ou *Facebook* para divulgar notícias ou opiniões. Além disso, é preciso destacar o caráter interativo da web, ao viabilizar a comunicação relativamente direta entre o remetente e o receptor da informação.

A ampliação da autonomia na produção de conteúdos e a multiplicação das redes de interação geradas por essa nova tecnologia motivam indagações sobre seus impactos nas formas como os cidadãos interagem com o mundo político. Nesse sentido, este artigo apresenta resultados de pesquisa que procurou avaliar empiricamente o potencial participativo da internet no contexto brasileiro, quais os condicionantes do ativismo on-line, bem como as possíveis relações entre formas de ciberativismo e modalidades presenciais de ação. A questão central que procuramos responder é se as supostas facilidades proporcionadas pela rede mundial de computadores para a mobilização e engajamento político estariam favorecendo o envolvimento de indivíduos não mobilizados no ativismo presencial, contribuindo assim para a avaliação concreta do potencial democratizador das novas mídias.

Guiado pelos objetivos supracitados, o artigo possui mais três seções além desta. A primeira apresenta um debate sobre as modalidades e os condicionantes da participação política, a segunda discute as particularidades do ativismo on-line,

e a terceira analisa o cenário brasileiro a partir dos dados produzidos pelo *Latin American Public Opinion* em sua edição de 2012, quando pela primeira e única vez foram inseridas questões relativas ao ativismo on-line. Por fim, são apresentadas conclusões provisórias sobre a relação entre o ativismo on-line e presencial, bem como sobre os efeitos mobilizadores da web no contexto nacional.

Participação política

Democracia e participação política são conceitos intimamente relacionados. Toda concepção do que seria um governo democrático, até mesmo a mais minimalista, assume a necessidade do envolvimento dos cidadãos, ainda que apenas no processo eleitoral (NORRIS, 2002; VAN DETH, 2001; VERBA; SCHLOZMAN; BRADY, 1995). Desde a década de 1940, com a emergência de pesquisas de opinião pública e estudos comportamentalistas em Ciência Política, pesquisadores vêm debatendo o fenômeno participativo, sendo o trabalho desenvolvido por Milbrath na década de 1960 o pioneiro na proposição de uma definição que, naquele momento, se limitava aos atos ligados ao momento das eleições e às suas atividades correlatas (MILBRATH, 1965).

Concepções imediatamente posteriores entenderam a participação basicamente como ações que visam influenciar instituições representativas, principalmente no que se refere à distribuição de bens públicos e à atuação de formuladores e gestores de políticas. Nesse debate inicial, as diferentes modalidades eram divididas e classificadas em razão da sua complexidade, iniciando com as mais simples, como votar, passando pela filiação partidária e, por fim, chegando a ações com alto nível de complexidade, como candidatar-se a um cargo eletivo. É importante destacar, portanto, que as primeiras delimitações do conceito desconsideravam ações fora do âmbito institucional da democracia (BORBA, 2012a; RIBEIRO; BORBA, 2011; RIBEIRO; BORBA, 2015; VAN DETH, 2001; VERBA; SCHLOZMAN; BRADY, 1995).

A década de 1970 foi rejuvenescedora para essa discussão, ao trazer a ampliação do conceito e dos esforços classificatórios. Exemplar dessa nova fase é a obra *Political Action* (1979), de Samuel H. Barnes, Max Kaase e colaboradores. Nessa obra, os autores propuseram que os atos de protesto não são sinônimos de instabilidade democrática, mas sim importantes canais de expressão cidadã e, conseqüentemente, deveriam estar presentes nas análises das modalidades de ação política. Com essa incorporação, sugeriram a divisão das modalidades em convencionais e não convencionais. As primeiras englobariam atos relacionados com os processos eleitorais, tais como voto, atividade de campanha, contato personalizado, doação de dinheiro para campanhas e discussão sobre política.

As não convencionais, por sua vez, reuniriam atos de contestação como participar de manifestações, protestos, bloqueio de ruas e tráfego, boicotes, greves e abaixo-assinado.

Para essa perspectiva, os indivíduos atuariam levando em consideração os custos, benefícios e habilidades que diferentes repertórios exigem, fazendo com que a participação ocorra em um *continuum* (DALTON; VAN SICKLE, 2005; NORRIS, 2001; RIBEIRO; BORBA, 2015; RENNÓ, 2001; VERBA; SCHLOZMAN; BRADY, 1995).

Após a incorporação das modalidades de protesto como formas de ação política legítimas e fortalecedoras da democracia, o desenvolvimento seguinte na agenda de pesquisas sobre participação passou pela diluição das fronteiras entre o social e o político. Verba, Schlozman e Brady (1995), em *Voice and Equality*, demonstraram que a participação em esferas não estritamente políticas (a participação social) também é uma ação política e vice-versa. Atos participativos não se dirigiam somente ao governo, mas também à sociedade, procurando influenciar tanto as decisões políticas como os estilos de vida. Esses autores também foram fundamentais no desenvolvimento de um modelo explicativo da participação, identificando três conjuntos fundamentais de condicionantes do engajamento cívico: recursos, motivação e recrutamento. Inicialmente esses autores definem a participação como um ato voluntário, por meio do qual indivíduos utilizam diferentes táticas, de acordo com suas capacidades e motivações, para colocar sua voz no espaço público, de preferência de forma clara e alta (VERBA; SCHLOZMAN; BRADY, 1995).

As contribuições de Inglehart e Welzel (2009) também são relevantes para a compreensão da participação em termos mais atualizados, já que propõem a classificação das modalidades a partir do padrão de relação entre cidadãos e as elites políticas estabelecido no curso da ação. Assim, modalidades direcionadas ao governo e que passam por organizações hierarquizadas, como o engajamento partidário, seriam chamadas de *elite directed*. Modalidades mais diretas e orientadas pelo desejo de contestação, como protestos, manifestações e boicotes, comporiam o grupo das ações *elite challenging* (INGLEHART; WELZEL, 2009; RIBEIRO, 2011).

Pippa Norris (2002, 2007) também se insere nesse esforço classificatório, afirmando que, apesar de ter ocorrido uma queda nas formas convencionais de participação e uma ascensão das não convencionais, as últimas não estão substituindo as primeiras. A autora defende que o ativismo político passa por um processo de reinvenção que combina modalidades eleitorais com ações de protesto. A partir disso, propõe uma nova nomenclatura para designar as modalidades de ação no espaço público que leva em consideração a sua orientação. Portanto, teríamos ações *citizen oriented* e *cause oriented*, sendo as primeiras relativas aos repertórios tradicionais e destinadas a influenciar a democracia diretamente por

meio do voto ou indiretamente, via filiação partidária, trabalho de campanha e contato com agentes políticos. Os repertórios orientados para a causa, por sua vez, envolvem modalidades de protesto, focalizando questões políticas específicas e tendo diversos alvos, dentro e fora da arena eleitoral. Nesse sentido, as fronteiras entre o político e o social se tornam cada vez mais tênues e fluídas.

Esse debate classificatório também gera uma importante discussão sobre o relacionamento existente entre as distintas modalidades. Alguns autores defendem que os atos participativos não são excludentes, e que os cidadãos atuariam em função da centralidade de repertórios e ativariam todos os que estão disponíveis, propondo assim a hipótese da convergência entre modalidades. Outros, entretanto, defendem que a crescente crise que assola a democracia representativa leva os indivíduos a abandonarem as modalidades tradicionais de ação em favor das modalidades de protesto, afirmando assim a tese da divergência entre os repertórios de ação e prognosticando o declínio da participação tradicional (BORBA; RIBEIRO, 2010; BORBA, 2012a; INGLEHART; WELZEL, 2009; NORRIS, 2001, 2002, 2007; RIBEIRO; BORBA, 2011, 2012, 2015).

Na base das pesquisas sobre as classificações e testes das hipóteses da convergência ou divergência, estão investigações empíricas que têm procurado identificar quais fatores influenciariam o engajamento político dos cidadãos. Aspectos estruturais do Estado e da sociedade, como o desenvolvimento socioeconômico e as instituições políticas e sociais; e atributos individuais ligados a recursos materiais e motivações individuais têm sido combinados de diferentes formas em distintas pesquisas para entender os condicionantes do ativismo político (BORBA; RIBEIRO, 2010; BORBA, 2012a; INGLEHART; WELZEL, 2009; NORRIS, 2002).

Os estudos que enfatizam as estruturas econômicas e políticas nacionais ou regionais defendem a existência de uma forte relação entre desenvolvimento socioeconômico e participação política. Para essas vertentes, os processos de modernização da sociedade elevam os níveis de escolarização, ajudam a desenvolver a consciência política e levam ao engajamento cívico. Além disso, diferentes arranjos institucionais fomentariam ou dificultariam de formas distintas o engajamento cívico, fornecendo estruturas de oportunidades mais ou menos favoráveis (INGLEHART; WELZEL, 2009; NORRIS, 2002; RENNÓ, 2003).

No campo dos estudos que enfatizam condicionantes individuais, a perspectiva mais recorrente tem sido a desenvolvida por Verba, Schlozman e Brady (1995), conhecida como modelo do voluntarismo cívico. Para esses autores, o engajamento seria impactado por recursos sociais (tempo, dinheiro e habilidades cívicas), motivações subjetivas e inserção em redes de recrutamento. A ideia de recurso é central, pois ela complementa o caráter voluntário da ação, já que, segundo



os pesquisadores, as pessoas não participam “because they can’t; because they don’t want to; because nobody ask” (VERBA; SCHLOZMAN; BRADY, 1995, p. 269). Os indivíduos se mobilizam politicamente quando possuem os recursos necessários, quando estão interessados ou motivados psicologicamente na participação e quando são convidados (ou recrutados).

Esse modelo foi fundamental para o desenho da pesquisa cujos resultados apresentamos neste artigo, já que a questão geral que nos interessa diz respeito ao suposto impacto mobilizador da rede mundial de computadores em termos políticos. Esse impacto seria operado principalmente em razão da redução dos custos da informação e também pela possibilidade da multiplicação das redes de recrutamento com a conectividade proporcionada pelas novas plataformas de comunicação. Nos termos do modelo do voluntarismo cívico, a internet poderia favorecer o engajamento pela redução dos custos da participação, em termos de tempo e dinheiro, além de multiplicar os possíveis recrutadores, principalmente em razão da expansão das redes sociais digitais. Verificações dessas hipóteses foram conduzidas por meio da identificação do perfil dos ativistas on-line e também através da análise das relações existentes entre as modalidades on-line e presenciais. Antes de apresentar os resultados desses testes, na próxima seção sintetizamos brevemente a literatura que tem se debruçado sobre essas possíveis inter-relações entre o ativismo na rede e fora dela.

Internet e engajamento político

A agenda de pesquisa sobre a relação entre novas tecnologias e ativismo político tem sido marcada por expressiva diversidade interna. Entre estudos fortemente orientados por modelos normativos (otimistas, pessimistas ou céticos) e abordagens empíricas que procuram aplicar modelos já consolidados no estudo do comportamento político, a multiplicidade de perspectivas é significativa. Nossa intenção nesta seção não é listar exaustivamente essas abordagens, mas apenas apontar em linhas gerais quais são as orientações dominantes dessa agenda crescente de investigações.

Começando por abordagens orientadas por preceitos normativos, os estudiosos chamados de ciberotimistas argumentam que a internet, ao criar uma nova estrutura de comunicação, cria também novas estruturas de oportunidades, que são substancialmente diferentes das bases da participação convencional e não convencional nos espaços off-line. A rede teria esse poder por ser capaz de reduzir algumas das barreiras da participação, principalmente em relação ao tempo e ao acesso à informação, o que ampliaria o debate político. Nesse sentido, a internet é vista como parte do espaço público e, desse modo, a ágora poderia ser reproduzida

virtualmente, trazendo a possibilidade de participação ao cidadão comum, inserindo-o nos processos de deliberação. Assim, no ciberespaço seria possível criar uma “democracia forte” que conta com a participação de todos. Portanto, para os ciberotimistas, a internet é capaz de mobilizar indivíduos que não se mobilizavam, fortalecer a democracia e, desse modo, suavizar as clivagens sociais do mundo off-line (BOULAINNE, 2009; NORRIS, 2001; NORRIS; CURTICE, 2006; XENOS; MOY, 2007).

Como desdobramento dessa abordagem, a relação entre a internet e o engajamento pode ser pensada como um efeito instrumental. De acordo com essa perspectiva, a rede reduz os custos do engajamento ao aumentar a possibilidade de acesso a diferentes informações. Portanto, a lógica desse argumento é que o aumento e a diversidade de informações disponíveis favorecem o maior engajamento, mesmo que o indivíduo em questão seja apático nas modalidades de participação off-line e não possua forte interesse por política, já que essa orientação cognitiva pode ser criada no ciberespaço. O otimismo reside na crença de que o simples fato de o acesso à tecnologia levar ao engajamento implica na suposição de que a relação ocorre em apenas uma direção, da tecnologia para o engajamento (XENOS; MOY, 2007).

Os ciberpessimistas, por sua vez, acreditam que a internet reforça as estruturas que já estão postas e, por conseguinte, não é uma ferramenta revolucionária, principalmente porque o acesso à tecnologia é quase exclusividade dos indivíduos e países com altos níveis socioeconômicos. Além disso, a rede não seria capaz por si só de despertar o interesse político e, dessa maneira, o ativismo on-line seria mais uma modalidade de participação para aqueles que já são engajados no mundo off-line. Portanto, para os ciberpessimistas, as novas tecnologias da informação não teriam a capacidade de transformar a sociedade e atuariam no sentido de aprofundar as clivagens sociais já existentes (NORRIS, 2001; NORRIS; CURTICE, 2006).

Elucidativa da visão pessimista é a hipótese de que o uso político da internet é um efeito de seleção. Para essa interpretação, o indivíduo que irá usar os recursos políticos oferecidos pela rede já estava interessado em assuntos públicos e políticos antes de usar a ferramenta, enfatizando a importância da motivação no engajamento cívico e das predisposições anteriores, como o conhecimento e interesse por política. Assim sendo, a lógica da relação tem um sentido oposto às anteriores, uma vez que o fato de o indivíduo já ser engajado nos espaços off-line é que levaria ao uso político da tecnologia. Portanto, para esse modelo explicativo, as novas tecnologias de informação e comunicação simplesmente trazem novas oportunidades para os cidadãos já ativos (NORRIS, 2001).



Para além dos pessimistas estão os cibercéticos, que também não acreditam na possibilidade de a rede transformar indivíduos desinteressados politicamente em pessoas interessadas, mas que adicionalmente argumentam que não está entre as habilidades da internet mudar o *status quo* político e social, já que a mesma se adapta aos sistemas políticos e sociais existentes, sem criar outras estruturas de oportunidades ou modificar as mesmas. Portanto, para os cibercéticos, o ciberespaço apenas reproduz a política como de costume, sem eliminar ou aprofundar as clivagens sociais existentes (NORRIS, 2001; NORRIS; CURTICE, 2006).

As perspectivas apresentadas até o momento procuram explicar a relação entre internet e engajamento cívico de uma maneira unidirecional. Entretanto, existem outras vertentes que enfatizam diferentes causas para o ativismo on-line, sendo necessário olhar por dimensões macro e micro da sociedade, a fim de sustentar a suposição de que o fenômeno é multidirecional. Questões estruturais do Estado e da sociedade, como o desenvolvimento socioeconômico e o desenho das instituições políticas e sociais, correspondem à dimensão macro. Já o nível micro destaca os recursos e motivações individuais (BEST; KRUEGER, 2005; HAFNER-FINK; OBLAK ČRNIČ, 2014; NORRIS, 2001).

Assim sendo, a dimensão dos recursos (VERBA; SCHLOZMAN; BRADY, 1995) se mostra útil para a perspectiva multidirecional, pois, como já discutido anteriormente, no modelo do voluntarismo cívico, os autores demonstram que a participação política é estratificada pelos recursos de tempo, dinheiro e habilidades cívicas, além de ser influenciada pelas motivações individuais. Esses aspectos podem ser combinados indiscriminadamente, de acordo com as necessidades da ação política, portanto, também se mostram profícuos para debater o uso político da internet. Entretanto, como argumentam Best e Kruger (2005), é preciso ter em conta que, para a participação off-line, as habilidades cívicas têm mais impacto que os recursos físicos e que tal característica pode ser invertida para o ativismo on-line. Primeiro, porque a infraestrutura que o país em questão possui, o fato de o indivíduo ter acesso à internet em casa ou no *smartphone* e a velocidade da conexão são cruciais para facilitar a participação na internet, mas também porque as capacidades necessárias para atuar na rede são distintas, de modo que, para o uso efetivo do ciberespaço, são necessárias algumas habilidades técnicas.

O impacto da internet no engajamento também pode ser analisado como um efeito psicológico que combina as características psicossociais do indivíduo, levando em consideração seu contexto social e os motivos que o levam a estar on-line. Assim, “[...] the psychological approach not only assumes that different kinds of individuals use media for different reasons but also predicts that the effects of such use will differ depending on a number of factors” (XENOS; MOY, 2007, p.708).

Portanto, para essa perspectiva, existe um processo interativo do usuário com a tecnologia, o que demonstra seu caráter multidirecional.

No modelo de engajamento on-line desenvolvido por Pippa Norris (2001), o uso político da rede é um produto da combinação entre a tecnologia de comunicação mediada por computadores e sua particularidade interativa, o meio socioeconômico e o sistema político virtual que se forma como um reflexo do mundo off-line, pois utiliza o sistema convencional como modelo. No meio virtual, a sociedade civil expressa suas demandas através de grupos de interesse, novos movimentos sociais e partidos políticos que têm como função levar essas demandas para o espaço público a fim de que cheguem ao Executivo e Legislativo com o objetivo de influenciar a agenda política. O Estado, por sua vez, canaliza as informações aos cidadãos com o intuito de dar uma resposta (BOULIANNE, 2009; NORRIS, 2001).

Seguindo o modelo do sistema político off-line, o sistema político on-line poderia ser apenas uma reprodução do “original”. Entretanto, as estruturas de oportunidades diferem nos dois espaços, e, muito embora os recursos e motivações, centrais no modelo do voluntarismo cívico, também se mostrem importantes para o ciberespaço, o fato de a ação ocorrer por meio de um computador e da tecnologia de comunicação mediada por ele modifica as oportunidades. Desse modo, é possível falar do surgimento de uma cibercultura que perpassa o ativismo on-line, pois “[the] cyber-society is a place of choice par excellence so that where people go and what they do is likely to be strongly channeled by their prior preferences and interests [...]” (NORRIS, 2001, cap. 10, p. 2).

A autora ainda argumenta que, devido ao grande peso da individualidade, o uso político da rede pode ser visto como revolucionário ou reforçador. É revolucionário à medida que se apresenta como um espaço em que os novos movimentos sociais, aqueles que possuem uma grande simpatia por valores pós-materialistas, podem se fortalecer e exercer influência sobre os valores e atitudes da sociedade. Desse modo, a internet pode contribuir no longo prazo para uma maior transformação da opinião pública. Entretanto, por ser a mídia da escolha, o uso da rede depende diretamente do indivíduo, e, nesse sentido, no primeiro momento, a web é reforçadora, pois são os gostos e preferências individuais que norteiam o uso. Conseqüentemente, são dois movimentos executados pelo ciberespaço que podem reforçar as estruturas e valores consolidados, mas que também servem como meio de contestação das estruturas e mudança de valores (NORRIS, 2001).

Portanto, para essa autora, os usos políticos da rede seriam mais bem explicados pela teoria do círculo virtuoso, segundo a qual as mídias em geral são incapazes de envolver novos participantes no processo político, possuindo então o mérito



de ativar ainda mais os já engajados, aumentando as suas possibilidades de ação em um processo de mútuo reforço gerado pelo círculo virtuoso em que o ativista está imerso. Nesse sentido, a internet ainda teria um efeito semelhante sob os desengajados, ao passo que é capaz de mantê-los alheios às suas potencialidades políticas, primeiramente porque esses indivíduos não estão predispostos a procurar informações políticas na rede, mas também porque ao encontrarem essas informações não dariam atenção devido à sua falta de interesse e, se por acaso derem atenção às informações, provavelmente duvidem da credibilidade da mesma. Portanto, a web pode aprofundar as divisões entre os apáticos e os engajados, principalmente porque a internet é considerada, por excelência, a mídia da escolha (NORRIS, 2001).

Apesar de considerável pessimismo inerente nessa tese do abismo crescente entre os mobilizados e os desmobilizados, o modelo de engajamento na internet sugere que a cibercultura apresenta particularidades importantes que podem contribuir para um processo de mudança de valores. Entretanto, não podemos esperar essa mudança de valores entre os cidadãos adultos da sociedade em que vivemos, pois, como já foi demonstrado, a cultura e os valores estão intrinsecamente relacionados ao processo de socialização primária e secundária do indivíduo, portanto, pode esperar alterações apenas com a mudança geracional. O modelo de Norris (2001) ainda sugere que a rede pode alterar a política tradicional: “ [...] by altering the balance of resources among the political institutions, reducing the costs of gathering information and communicating messages, with consequences that will mainly serve to benefit minor parties, smaller groups and fringe movement activists” (NORRIS, 2001, cap. 12, p. 06).

Em paralelo a essas discussões acerca dos efeitos do ativismo on-line sobre o presencial, alguns trabalhos recentes têm identificado o surgimento de formas essencialmente digitais de ação política e sugerido a necessidade de um esforço classificatório do engajamento on-line que ocorre nesse novo local que é o ciberespaço (BARBER, 2003; HAFNER-FINK; OBLAK ČRNIČ, 2014; NORRIS, 2001).

Hafner-Fink e Oblak Črnič (2014) argumentam que atualmente existem três grandes grupos de ativistas: aqueles que só participam em modalidades presenciais; os que participam em modalidades off-line e on-line; e os ciberativistas, denominados pelos autores de cidadãos digitais por só atuarem no ciberespaço. Diante desse quadro de múltiplas possibilidades de ação política, os pesquisadores se basearam na classificação das modalidades participativas presenciais propostas por Barnes e Kaase (1979) e defendem que as modalidades de ação na web podem ser divididas também em convencionais e não convencionais.

São classificadas como formas de participação política digital convencional as ações que ocorrem no contexto institucional, como voto on-line, acesso a *website* de partidos, políticos e movimentos sociais ou então o ato de seguir um político pelo Facebook e as formas de comunicação em meios digitais, como, por exemplo, mandar um e-mail para entrar em contato com um político. Já as atividades políticas digitais não convencionais envolveriam protestos e mobilizações on-line, construção de fóruns de debate, de associações e/ou grupos de interesse on-line, entre outras, já que o dinamismo e a criatividade nesse grupo são expressivos. É importante ressaltar que as ações na rede podem ser exclusivamente on-line como podem se articular com ações off-line (HAFNER-FINK; OBLAK ČRNIČ, 2014).¹

Testes empíricos interessantes sobre as hipóteses acerca da relação entre ativismo on-line e presencial também já podem ser localizados nessa agenda de investigações. Norris (2001), por exemplo, usando dados do Eurobarômetro, demonstra que a população on-line era mais participativa nas modalidades tradicionais que os desconectados, além de serem mais jovens, mais escolarizados e com maior renda. Existiria uma clivagem de gênero também nesse ambiente virtual, já que homens participam mais; e também ocupacional, uma vez que indivíduos com cargos gerenciais também predominam no ciberespaço. Em termos atitudinais, essa comunidade europeia on-line era formada por cidadãos mais informados e conhecedores dos assuntos políticos, além de apresentarem valores pós-materialistas, serem mais confiantes nas instituições políticas e prezarem a participação democrática e o cosmopolitismo.

Nesse campo empírico, merece destaque também o trabalho de Best e Kruger (2005), que, se ocupando dos recursos necessários ao ativismo on-line, identificam que eles são distintos dos exigidos na participação presencial e também que a mobilização off-line não implica em ciberativismo. A conclusão mais importante desses autores, entretanto, diz respeito à confirmação da hipótese de que a mobilização on-line favorece algumas formas específicas de participação off-line, ao menos no que se refere à população norte-americana analisada. Os testes demonstram que as habilidades cívicas não têm a mesma relevância para o ativismo on-line, entretanto, conhecimentos e competências com a internet se mostraram altamente influentes, superando o interesse por política, uma das forças motrizes de qualquer ação política. O recurso de tempo, que é central para as modalidades

¹ De acordo com pesquisa realizada pela Fundação Perseu Abramo na cidade de São Paulo, no dia 15/03/2015, durante a manifestação contra a corrupção e a favor do impeachment, 75% dos manifestantes afirmaram que foram chamados via redes sociais e destes 52% receberam a convocatória via facebook. Esses dados indicam para o crescimento do uso das redes sociais digitais para articular ações presenciais.



presenciais, também não apresentou significância para o ativismo on-line. A pesquisa ainda indica que o acesso à internet em casa e conexões mais rápidas não influenciam o ativismo digital, revelando que as motivações individuais continuam sendo as mais importantes. Por fim, identifica que o ativismo on-line tem uma leve influência na probabilidade de entrar em contato com um agente público e que existe alta correlação entre as habilidades cívicas e aquelas relacionadas ao uso da internet, o que indica que indivíduos que possuem os recursos para o ciberativismo também possuem os recursos da participação presencial (BEST; KRUEGER, 2005).

Em um estudo realizado com os britânicos, Norris e Curtice (2006) analisaram as relações entre o ativismo on-line e off-line, partindo da premissa de que as características políticas e sociais do internauta impactam diretamente no ciberativismo e que esse fenômeno participativo possui uma natureza multidimensional. Diante disso, as análises demonstram que os indivíduos com maiores níveis educacionais, os mais jovens e os com amplo acesso à informação são os mais ativos on-line. A pesquisa conclui que o impacto potencial da internet na participação democrática reside na promoção das atividades cívicas e nas *cause oriented*, fortalecendo os grupos de interesse e os movimentos sociais, principalmente aqueles chamados de novos. Esses dados apresentam algumas possibilidades e limites dos aspectos normativos elencados anteriormente, de acordo com os autores:

“ [...] the argument developed in this study rejects the view that everything will change as the Internet facilitates radical forms of direct democracy that come to replace the traditional channels of representative governance (as optimists originally hoped). Nor do we accept that the digital divide will inevitably reinforce existing socio-economic and demographic disparities in political activism (as pessimists predicted). The alternative view that nothing will change as the digital world merely replicates “politics as usual” (as the skeptics suggest) also seems implausible. Instead the argument developed here suggests that we need to understand the multidimensional nature of political activism and how this interacts with the characteristics of Internet users. We predict that certain dimensions of activism will probably be strengthened by the rise of the knowledge society, particularly cause-oriented forms of political participation, reflecting the prior social and political characteristics of the on-line population” (NORRIS; CURTICE, 2006, p. 6-7).

Xenos e Moy (2007), por sua vez, fizeram um estudo com a população estadunidense no ano de 2004 durante a campanha eleitoral, procurando traçar um perfil dos internautas que usaram a rede politicamente, e encontraram que os mais jovens e com altos níveis educacionais e de renda são os mais ativos. A pesquisa

também procurou evidências que explicassem a participação on-line dialogando com as hipóteses do efeito instrumental e do efeito psicológico. Os resultados mostraram que a ação on-line é um efeito instrumental, ou seja, a tecnologia leva ao engajamento, pois os norte-americanos utilizaram a internet rotineiramente durante as eleições de 2004 com o intuito de reduzir as incertezas em relação aos candidatos funcionando como uma fonte de informação. Nesse sentido, o efeito instrumental se expressa nos processos de aquisição e uso das informações.

Contudo, entre os estadunidenses, o ciberativismo também apresenta um componente psicológico, uma vez que depende das características psicossociais do internauta, como o interesse político. Assim, a internet possui uma força positiva para a cidadania democrática, pois amplia o acesso à informação e apresenta novos repertórios para a ação. Por outro lado, os resultados também evidenciam que o ativismo on-line é praticado por cidadãos que já estão predispostos a tal comportamento, e, nesse sentido, a rede mundial de computadores tem potencial para aumentar as lacunas existentes entre engajados e desengajados (XENOS; MOY, 2007).

Brundidge e Rice (2009) chegaram a conclusão semelhante acerca da população estadunidense, identificando que a internet reforça a atividade daqueles que já estavam envolvidos em ações presenciais.

Para o contexto latino-americano, o trabalho de Schegel (2009) apresenta evidências bastante interessantes sobre esse tema a partir da identificação do perfil do internauta argentino, brasileiro e chileno em termos de participação e valores políticos, usando dados do Latinobarômetro de 2007. Devido à ausência de variáveis que medissem o ciberativismo, o autor se propôs a analisar os impactos de características sociodemográficas, comportamentais, associativismo e exposição à mídia tradicional no acesso regular à internet. Segundo o estudo, o internauta brasileiro é mais educado, mais jovem, interessado em política, pertence a associações esportivas, de lazer ou cultural e tem por hábito a leitura de jornais. Já no caso da Argentina, o usuário da internet possui maiores níveis educacionais, maior renda e é trabalhador gerencial. O pertencimento a sindicatos e a exposição à mídia tradicional, rádios e jornais especificamente, também se mostram influentes sobre o uso regular da tecnologia. No caso do Chile, indivíduos mais educados, mais ricos, mais jovens, que atuam em cargos gerenciais, brancos e interessados em política são mais propensos a utilizarem o ciberespaço regularmente; os chilenos são os únicos para os quais a exposição a outras modalidades midiáticas não se mostrou significativa.

Nos três países, viver em cidades com mais de 100 mil habitantes aumenta as chances de uso da tecnologia digital. Outra característica dos internautas da região



é que eles são mais participativos que o restante da população. No que se refere aos valores, os internautas dos três países se mostraram um pouco mais críticos em comparação à população em geral. No Brasil, o internauta confia menos no Congresso, no governo e na Igreja e confia mais nas empresas privadas. Esses indivíduos que utilizam a internet são mais sensíveis às desigualdades de renda e mais tolerantes em relação ao aborto. Os internautas argentinos são mais democráticos, mais tolerantes ao aborto e também confiam menos na Igreja, no Congresso e nas Forças Armadas. Por fim, no Chile os internautas são mais liberais, confiam mais nas empresas privadas, são mais tolerantes ao aborto e também confiam menos na Igreja (SCHEGEL, 2009).

Diante desses dados, Schegel (2009) conclui que, nas recentes democracias ao sul da América, apesar das características elencadas e de uma maior criticidade em relação às instituições democráticas, o internauta não se diferencia substancialmente do restante da população. Nesse sentido, a internet se apresenta, em um primeiro momento, como um mecanismo que auxilia no aumento do volume da voz daqueles que já possuíam vantagens no espaço público, mas é preciso relativizar a magnitude da *digital divide* em contextos como os apresentados, já que não há grandes diferenciações entre os conectados e os desconectados.

Relações entre ativismo on-line e presencial

Para analisar as possíveis relações entre o ativismo político que se dá na rede e o que ocorre presencialmente nas instituições e espaços públicos, a pesquisa cujos resultados apresentamos neste artigo se utilizou da base de dados do Projeto de Opinião Pública na América Latina (Lapop) em sua edição de 2012 para o Brasil. Essa edição foi a única que incluiu uma bateria de três questões que trata especificamente do engajamento político on-line dos cidadãos brasileiros. Essas questões interrogam os entrevistados sobre o compartilhamento de conteúdos políticos por meio das redes sociais; sobre o acesso a sites de políticos, partidos ou movimentos políticos; e também sobre a sua participação em listas de e-mails com conteúdo político². Como já é sabido dos usuários do Lapop, o questionário também contempla questões sobre outras várias formas de atuação política convencionais

² Variáveis de Participação Online: Acesso a sites de partidos, movimentos ou políticos: (BRAWWW2). Nos últimos doze meses o sr. /sra. visitou o sítio na internet de algum partido político, algum político ou alguma organização política? (1) Sim (2) Não / Compartilhar informações políticas em redes sociais: (PROT8). Nos últimos doze meses, o(a) sr. /sra. leu ou compartilhou informações políticas em alguma rede social na internet como Twitter, Facebook ou Orkut? (1) Sim (2) Não / Participação em lista de e-mails: (BRAWWW3). Nos últimos doze meses o sr. /sra. participou em alguma lista de e-mails que discutiu algum tema político? (1) Sim (2) Não. Todas as variáveis tiveram sua codificação original alterada para (0) Não e (1) Sim.

e também contestatórias³. Dessa forma, foi possível verificar em que medida o ativismo político on-line se relaciona com o engajamento presencial por meio de diferentes modelos estatísticos.

A primeira informação relevante pode ser obtida com a identificação das frequências percentuais dessas distintas modalidades. Foram incluídas as três variáveis relativas ao ambiente virtual e também o contato com lideranças políticas locais, a participação em reuniões de partidos ou movimentos políticos, o envolvimento em protestos e manifestações, a participação em associações comunitárias e o trabalho em campanha eleitoral. Algumas outras formas relevantes, como o envolvimento em boicotes ou bloqueios de tráfego não foram incluídas em razão do baixo número de indivíduos envolvidos nessas atividades, o que inviabilizaria as análises multivariadas que apresentamos na sequência. Podemos verificar que os brasileiros ativam os diferentes repertórios de participação nos espaços on-line e off-line em frequências similares, em nenhum dos casos chegando a 15% da população ativa (Tabela 1).

Tabela 1 – Participação política entre brasileiros (%)

On-line	Sim
Acesso a sites de partidos, movimentos ou políticos	8,7
Compartilhar informações políticas em redes sociais	10,8
Participação em lista de e-mails	6,8
Off-line	Sim
Contato com autoridades locais	11,2
Participação na comunidade	13
Participação em partidos ou movimentos sociais	3,3
Participação em protestos ou manifestações	4,7
Trabalho em campanha	11,8

Fonte: Lapop (2012).

³ Variáveis de Participação Presencial: Contato com autoridades locais: (NP2). O(A) sr. /sra solicitou ajuda ou enviou pedido a algum vereador, funcionário ou órgão da prefeitura nos últimos doze meses? (1) Sim (2) Não / Participação em partidos ou movimentos políticos: (CP13). Reuniões de um partido ou movimento político? Assiste às reuniões dessas organizações: (1) Pelo menos uma vez por semana, (2) Uma ou duas vezes ao mês, (3) Uma ou duas vezes ao ano, ou (4) Nunca? / Participação em protesto ou manifestação: (PROT3). Nos últimos doze meses, o(a) sr. /sra. participou de alguma manifestação ou protesto público? (1) Sim (2) Não / Participação na comunidade: (CP8). Reuniões de uma associação de bairro ou junta de melhorias para a comunidade? Assiste às reuniões dessas organizações: (1) Pelo menos uma vez por semana, (2) Uma ou duas vezes ao mês, (3) Uma ou duas vezes ao ano, ou (4) Nunca? / Trabalho em campanha: (PP2). Existem pessoas que trabalham para algum partido ou candidato durante as campanhas eleitorais. O(A) sr. /sra. trabalhou para algum partido ou candidato nas eleições presidenciais de 2010? (1) Sim (2) Não. Todas as variáveis tiveram sua codificação original alterada para (0) Não e (1) Sim.



O primeiro modelo multivariado foi proposto para identificar possíveis convergências entre as diferentes modalidades pela identificação de suas variações conjuntas por meio da técnica de análise fatorial (HAIR *et al.*, 1984). Como todas as variáveis apresentam codificação dicotômica (0 e 1, sendo esse último igual à participação), a análise foi conduzida a partir de matriz de correlação tetracórica (DIGBY, 1983).

Os resultados expostos na Tabela 2 apontam para forte convergência entre as modalidades. Primeiramente, entre o bloco das atividades on-line, as cargas fatoriais próximas de 7 indicam forte comunalidade ou variação conjunta, sustentando a hipótese de que indivíduos que se utilizam de uma das formas, tendem também a praticar as outras duas. A ligação, entretanto, se mantém quando avançamos para o bloco das modalidades presenciais, já que apenas em um dos casos (participação comunitária) a carga no primeiro fator foi inferior a 5 (Hair *et al.*, 1984). Dessa forma, não parece existir clara distinção no nível empírico entre as modalidades de ativismo que ocorrem no ambiente virtual e no presencial, já que os ativistas de um ambiente tendem também a se comportar de forma ativa no outro. Assim, como trabalhos anteriores afirmaram quanto à convergência entre modalidades convencionais e contestatórias (RIBEIRO; BORBA, 2015), quando a oposição se dá entre formas on-line e off-line, algo semelhante parece ocorrer.

Tabela 2 – Análise fatorial com modalidades de participação on-line e presencial

Variáveis	Fator 1	Fator 2
Acesso a sites de partidos, movimentos ou políticos	,704	-,375
Compartilhamento de informações políticas em redes sociais	,692	-,303
Participação em lista de e-mails	,796	-,304
Presencial		
Contato com autoridades locais	,511	,314
Participação na comunidade	,483	,295
Participação em partidos ou movimentos sociais	,733	,389
Participação em protestos ou manifestações	,597	-,125
Trabalho em Campanha	,507	,398

Fonte: Lapop (2012).

Feita essa análise inicial com cada uma das variáveis de forma independente, para conduzir os testes multivariados, optamos por unir as três formas de ativismo na rede em um índice de ativismo on-line. Os resultados da fatorial tetracórica anterior já indicavam a pertinência dessa redução de dimensionalidade, mas adicionalmente

também conduzimos o teste de confiabilidade de Alfa de Crombach, que resultou em 0,617, dentro dos parâmetros estabelecidos pela literatura (Hair *et al.*, 1984). Por procedimento somatório, sem pesos diferentes para cada variável, esse índice compôs uma escala de 0 a 3, em que 0 significa a não participação em nenhuma das formas de ativismo on-line (inativo), 1 se refere à participação em apenas uma das modalidades (pouco ativo), 2 à participação em duas modalidades (ativo) e 3 significa a participação em todas as formas de ativismo on-line (muito ativo). A Tabela 3 apresenta a distribuição dos componentes da amostra nessa medida integrada e revela uma grande maioria de inativos.

Tabela 3 – Índice ativismo on-line

Índice de ativismo on-line	Frequência
Não é ativo	78,3%
Ativo em uma categoria	13,8%
Ativo em duas categorias	5,3%
Ativo em três categorias	2,6%
Total	100,0%

Fonte: Lapop (2012).

Como esse índice não apresenta distribuição aproximadamente normal e dificilmente pode ser considerada uma medida contínua em razão da sua curta escala, para identificar quais são os condicionantes do engajamento on-line optamos pela construção de um modelo de regressão logística multinomial, que considera a medida qualitativa e toma como categoria de referência os inativos, em razão da sua maioria. Sendo assim, todos os coeficientes se referem ao efeito das variáveis independentes sobre a probabilidade de fazer parte de um dos três grupos de ativos, na comparação com a probabilidade de ser inativo. Como possíveis preditores, selecionamos variáveis que são comumente utilizadas para explicar as formas de participação presencial pela literatura. Em termos demográficos foram incluídas as variáveis sexo, anos de estudo e idade. As expectativas para esse primeiro conjunto de testes, apoiados nas teses da centralidade social, são de que homens mais escolarizados apresentem maior tendência de ativismo e que os mais jovens, pela familiaridade com a tecnologia, também apresentem maior engajamento. No que diz respeito aos recursos cognitivos, foram incluídas variáveis sobre o acesso à informação e o nível de conhecimento sobre política. Entendendo que recursos cognitivos são fundamentais para o envolvimento político também no espaço on-line, nossa hipótese inicial é de que os mais informados e que apresentam maior conhecimento específico sobre política sejam os mais ativos.

No campo das atitudes, foram incluídas as variáveis eficácia política subjetiva, interesse por política e autoposicionamento ideológico. As hipóteses aqui são menos diretas, já que apenas no caso do interesse é plausível supor uma relação direta com o envolvimento. No caso do posicionamento ideológico não é possível afirmar antecipadamente se pessoas localizadas mais à direita ou mais à esquerda seriam mais ativas, já que as ferramentas disponibilizadas pela rede mundial de computadores serviriam aos propósitos políticos mais variados de todos os matizes do espectro ideológico. Mais difícil ainda foi antecipar os efeitos da eficácia política subjetiva, já que o ambiente virtual ao mesmo tempo possibilita maior exposição daqueles que se identificam e também viabiliza o anonimato daqueles que preferem não se identificar. Sendo assim, alguém que avalia como baixa a sua capacidade para influenciar as decisões políticas pode encontrar na rede uma forma de manifestação sem a necessidade de se expor publicamente. Por outro lado, alguém que avalia de forma muito positiva essa mesma capacidade pessoal pode encontrar na internet uma forma de superexposição que potencializa o efeito da sua interferência.⁴

Os resultados apresentados na Tabela 4 de uma forma geral confirmam as hipóteses derivadas do modelo do voluntarismo cívico (VERBA; SCHLOZMAN; BRADY, 1995), especialmente no que se refere ao contraste entre os mais ativos e a categoria de referência dos inativos. Chama a atenção o fato de apenas o interesse por política afetar todas as categorias e com efeito crescente na medida em que se avança no ativismo. Lembrando que essa variável é composta por uma escala de quatro pontos, cada elevação produz elevação de mais de 70% na probabilidade de

⁴ Variáveis de recursos sociodemográficos e atitudinais: Acesso a informação política: (GI0). Agora gostaríamos de saber quanta informação sobre política e sobre o país é transmitida para a população. Com que frequência o sr. /sra. presta atenção às notícias, seja na TV, rádio, jornais ou na internet? (1) Diariamente (2) Semanalmente (3) Mensalmente (4) Raramente (5) Nunca. Codificação invertida para (0) Nunca (1) Raramente (2) Mensalmente (3) Semanalmente e (4) Diariamente / Anos de estudos: (ED). Qual foi o último ano de escola que o(a) sr./sra. terminou? / Conhecimento Político: (GI4). De quanto tempo é o mandato do Presidente no Brasil? (1) Correto (2) Incorreto. Codificação invertida para (0) Incorreto e (1) Correto / Eficácia Subjetiva: (EFF1). Os que governam o País se interessam pelo que pessoas como o(a) sr./sra. pensam. Até que ponto concorda ou discorda dessa frase? (1) Discorda muito a (7) Concorda muito. Recodificada para (0) Discorda muito a (6) Concorda muito / Ideologia: (L1) Agora, para mudar de assunto. Nesse cartão há uma escala, de 1 a 10, na qual o número 1 significa “esquerda” e o 10 significa “direita”. Hoje em dia, quando se conversa de tendências políticas, fala-se de pessoas que simpatizam mais com a esquerda e de pessoas que simpatizam mais com a direita. De acordo com o sentido político que os termos “esquerda” e “direita” têm para o(a) sr./sra, onde o(a) sr./sra. se situa nesta escala? Recodificada para (0) Esquerda à (9) Direita. / Interesse por Política: (POL1). O quanto o(a) sr./sra. se interessa por política: (1) Muito, (2) Algo, (3) Pouco ou (4) Nada? Codificação invertida para (0) Nada, (1) Pouco, (2) Algo, (3) Muito. (Q1) Sexo: (1) Homem (2) Mulher. Codificação invertida para (0) Mulher (1) Homem.

fazer parte do grupo dos pouco ativos. Sobre a chance de estar entre os ativos, esse efeito é de mais de 117%, tomando como referencia a probabilidade de ser inativo. Sobre a chance de ser muito ativo, a elevação ultrapassa os 360%. Esses resultados parecem indicar que a dimensão mais importante para o ativismo on-line no cenário nacional é a orientação psicológica positiva para a política. A explicação para esse efeito generalizado pode residir na redução dos custos para a participação operada pela internet, principalmente em termos de tempo, deslocando então a causa para dimensões não ligadas aos recursos.

A eficácia política subjetiva se mostrou preditora relevante para os grupos dos ativos e muito ativos, entretanto o seu efeito foi negativo, inclusive com impacto crescente na categoria dos mais ativos. Isso representa novidade significativa quando consideramos o conjunto das pesquisas na área que não tem encontrado evidências sobre a relevância dessa variável para diferentes modalidades presenciais (RIBEIRO; BORBA, 2015). O que esse resultado indica é que o ativismo on-line é mais frequente entre aqueles indivíduos que avaliam negativamente sua capacidade de intervenção na vida política nacional. Nesse sentido, pode-se realizar uma avaliação otimista sobre o potencial mobilizador da rede, já que tais cidadãos pouco eficazes estariam encontrando nesse ambiente virtual um caminho para sua inserção no debate sobre questões políticas.

Todas as demais variáveis apresentaram efeitos estatisticamente significativos apenas em um grupo ou outro. É o caso do autoposicionamento, que atingiu o nível mínimo de significância apenas para o grupo dos pouco ativos, indicando que quanto mais à direita menor a chance de fazer parte do grupo dos pouco ativos. Nos grupos dos ativos e dos muito ativos, portanto, podemos afirmar que o posicionamento nessa escala não é relevante e que cidadãos com orientações distintas tendem a se comportar de forma semelhante no que diz respeito ao ativismo político on-line.

A dimensão dos recursos, todavia, não foi descartada a partir dos resultados encontrados, pois duas variáveis ligadas ao nível cognitivo se mostraram importantes justamente no grupo dos mais ativos. Cada ano de estudo impacta positivamente em 19,5% a probabilidade de fazer parte desse grupo, comparada com a probabilidade de ser inativo. Efeito igualmente relevante foi constatado para a variável de acesso à informação, ampliando em mais de 160% a probabilidade a cada elevação de um ponto na sua escala (de 0 a 4).

**Tabela 4 – Condicionantes do ativismo on-line**

Pouco ativo		Exp(B)	Std. Error
	Constante	-3,357	(,692)***
	Acesso à informação	1,145	-0,118
	Anos de estudo	1,147	-0,041
	Conhecimento político	0,512	-0,544
	Eficácia subjetiva	0,959	-0,068
	Idade	0,987	-0,01
	Ideologia	0,909	(,044)*
	Interesse por política	1,748	(,125)***
	Sexo	1,109	-0,218
Ativo			
	Constante	-3,672	(1,038)***
	Acesso à informação	1,194	-0,186
	Anos de estudo	1,121	-0,061
	Conhecimento político	0,348	-1,037
	Eficácia subjetiva	0,771	(,133)*
	Idade	0,982	-0,015
	Ideologia	0,904	-0,062
	Interesse por política	2,172	(,183)***
	Sexo	0,631	-0,334
Muito ativo			
	Constante	-9,784	(2,195)***
	Acesso à informação	2,669	(,478)*
	Anos de estudo	1,195	(,083)*
	Conhecimento político	0,863	-1,136
	Eficácia subjetiva	0,680	(,176)*
	Idade	0,986	-0,02
	Ideologia	0,874	-0,089
	Interesse por política	4,640	(,287)***
	Sexo	1,568	-0,471
N 1.500			
Nagalkerke = ,210			
% acerto = 75,8			

Categoria de referência: Inativo

Nota: * < 0,05 ** 0,001 *** 0,000

Fonte: Lapop (2012).

A partir do conjunto desses resultados, podemos formular uma descrição dos perfis dos brasileiros ativistas on-line: comparado com um inativo, uma pessoa pouco ativa é mais interessada em política e se encontra ideologicamente à esquerda; nessa mesma comparação, um indivíduo ativo, além de mais interessado em política, também se sente ineficiente; os muito ativos, além de mais interessados e dotados de baixa eficácia subjetiva, também apresentam maior acesso à informação e são mais educados.

Considerações finais

O artigo buscou analisar os determinantes da participação política on-line, em especial sobre as relações entre tais modalidades de participação e aquelas definidas como off-line. Após uma revisão da literatura sobre o tema, pudemos constatar que essa apresenta interpretações contrastantes sobre a relação entre internet e política, em especial sobre os impactos das tecnologias da informação e comunicação nos padrões de comportamento político.

O efeito de algumas variáveis é semelhante aos identificados na explicação da participação off-line no Brasil, em especial o impacto da escolaridade e do interesse por política. Em outras palavras, o ativismo on-line é maior entre os mais informados e mais escolarizados, da mesma maneira que outras formas de participação política, como o envolvimento em protestos ou a participação em partidos políticos (RIBEIRO; BORBA, 2015).

Por outro lado, os testes também apontam para o efeito negativo do sentimento de eficácia política (para os ativos e muito ativos) sobre o ativismo on-line; efeito esse inverso daquele identificado por outros estudos, nas formas presenciais (RIBEIRO; BORBA, 2015). Tal resultado tem implicações analíticas significativas, pois indica que a participação on-line pode ser um instrumento de ação política de indivíduos portadores de recursos (escolaridade e informação), mas que não percebem eficácia no seu eventual envolvimento em formas presenciais de participação. Talvez por ser uma atividade que envolva menores custos, é possível perceber na internet uma “estrutura de oportunidade” para a participação política de cidadãos que, na ausência desse instrumento de “voz!”, preferiam a “lealdade” ou a “saída”, para usarmos expressões de Albert Hirshman (HIRSHMAN, 1983).

Também é significativa a ausência de efeito da categoria sexo no ativismo on-line. Em pesquisas anteriores, verificou-se que, nas modalidades presenciais, convencionais e de protesto, os homens tendem a ser mais participativos. Além disso, dadas as características patriarcais da nossa sociedade, os homens possuem alguns privilégios que os colocam em uma posição central na sociedade. Nesse sentido, essa



ausência de efeito demonstra uma brecha na teoria da centralidade de repertórios quando pensada para o contexto digital, uma vez que não confirma a desigualdade política entre homens e mulheres encontrada nas modalidades de ação presencial (BORBA, 2012a; GIMENES; RIBEIRO; BORBA, 2014; OKADO; RIBEIRO, 2015).

Por fim, a idade do indivíduo também não se mostrou relevante para as atividades políticas no ciberespaço, indo na contramão dos resultados encontrados para a participação presencial. Pesquisas mostram que os mais velhos tendem a ser mais interessados em política, a simpatizar mais e se envolver mais na participação em partidos; e os mais jovens apresentam uma pequena tendência a se envolver mais em ações de protesto, principalmente aquelas em que os custos são mais altos como bloqueio de tráfego (BORBA, 2012a; GIMENES; RIBEIRO; BORBA, 2014; OKADO; RIBEIRO, 2015). A ausência de efeito da idade foi surpreendente, uma vez que esperávamos que os mais jovens atuassem mais no mundo on-line devido a suas maiores habilidades com a tecnologia, como demonstram pesquisas realizadas em outros contextos (HAFNER-FINK; OBLAK ČRNIČ, 2014; NORRIS, 2001; NORRIS; CURTICE, 2006).

Para as pesquisas sobre participação política, tais resultados – mesmo que limitados a um único país e ano – apontam para uma importante agenda de pesquisas, em especial no tocante à relação entre recursos e participação. Pois, conforme apontado acima, é possível perceber que, se por um lado a participação on-line não rompe totalmente com as barreiras impostas pelas desigualdades sociais (veja-se o efeito da escolaridade na participação on-line), por outro lado, ela requer uma quantidade menor de habilidades cívicas do que aquela exigida pela participação off-line. Ao diminuir os custos de entrada no envolvimento político, a participação on-line pode servir como um importante instrumento de socialização, com possíveis efeitos futuros positivos sobre a propensão do indivíduo participar em outras modalidades.

Referências bibliográficas

BARBER, B. *Strong democracy: participatory politics for new age*. 20th anniversary edition. California: University Of California Press, 2003.

BARNES, S.H.; KAASE, M. (Orgs.). *Political action: mass participation in five Western democracies*. Beverly Hills, CA: Sage, 1979.

BAQUERO, M. Capital social como caminho alternativo na construção democrática: reflexões sobre o Brasil. In: NAZZARI, R.K. *Temas de ciência política: teoria do conhecimento; metodologia nas ciências sociais; teorias políticas; comportamento político*. EDUNIOESTE, Cascavel, 2004. p.193-221

BEST, S.J.; KRUEGER, B. Analyzing the representativeness of internet political participation. *Political Behavior*, v. 27, n. 2, p. 183-216, Jun., 2005. Disponível on-line em: <<http://www.jstor.org/stable/4500191>>. Acesso em: janeiro de 2010.

BORBA, J.; RIBEIRO, E. Participação convencional e não convencional na América Latina. *Revista Latino-Americana de Opinión Pública*, v. 1, p. 53-76, 2010.

BORBA, J. Participação política: a centralidade dos repertórios. *Revista Debates*, Porto Alegre, v.6, n.1, p.123-147, jan-abr. 2012a. Disponível on-line em: <<http://seer.ufrgs.br/index.php/debates/article/view/26167/17098>>. Acesso em: julho de 2014.

BORBA, J. Participação política: uma revisão dos modelos de participação. *Revista Estado e Sociedade*, Brasília, v. 27, n. 2, p. 263-288. maio-ago 2012b Disponível on-line em:<http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-69922012000200004&script=sci_arttext>. Acesso em: agosto de 2014.

BOULIANNE, S. Does internet use affect engagement? A meta-analysis of research. *Political Communication*, 26:2, p. 193-211, 2009. Disponível on-line em: <<http://dx.doi.org/10.1080/10584600902854363>>. Acesso em: janeiro de 2015.

BRUNDIDGE, J.; RICE, R. Political engagement on-line: do the information rich get richer and like-minded more similar. In: CHADWICK, A.; HOWARD, P. *The Routledge Handbook of Internet Politics*. New York: Routledge, 2009.

CASTELLS, M. *A galáxia da internet: reflexões sobre internet, negócios e sociedade*. Tradução de Rita Espanha. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2004.

_____. *A sociedade em rede – a era da informação: economia, sociedade e cultura*; v. 1. Tradução: Roneide Venancio Majer e Klaus Brandini Gerhardt, 13ª reimpressão com novo prefácio. São Paulo, SP: Paz e Terra, 2010.

CASTRO, H.C.O.; REIS, F.T. Participação política no Brasil no século XXI: mudanças e continuidades. *Teoria e Pesquisa: Revista de Ciência Política*, v. 21, n. 2, p. 20-33, jul-dez 2012. Disponível on-line em: <<http://doi.editoracubo.com.br/10.4322/tp.2012.015>>. Acesso em: outubro de 2014.

DALTON, J.; VAN SICKLE, A. *The resource, structural, and cultural bases of protest*. Publicado por Center for the Study of Democracy CSD, University of California em 08/08/2005. Disponível on-line em: plataforma escholarship <<https://escholarship.org/uc/item/3jx2b911>>. Acesso em: janeiro de 2015.

DIGBY, P. G. N. Approximating the tetrachoric correlation coefficient. *Biometrics*, 39, p. 753–757, 1983.

EKMAN, J; AMNA, E. *Political participation and civic engagement: towards a new typology*. *Human Affairs*, v. 22, n. 3, p. 283-300, 2012. Disponível em: <<https://inforum.oru.se/PageFiles/14371/Ekman%20and%20Amn%C3%A5%202009-1.pdf>>. Acesso em: novembro de 2014.

FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO. *Projeto Manifestações Março/2015*. Disponível on-line em: <<http://novo.fpabramo.org.br/content/fpa-lanca-pesquisa-com-perfil-dos-manifestantes-de-marco-de-2015>>. Acesso em: abril de 2015.

GIMENES, E.R; RIBEIRO, E. A.; BORBA, J. Simpatia partidária e participação em partidos políticos na América Latina: determinantes individuais e de contexto do partidarismo. In: CONGRESSO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA, 9., Brasília, 2014. *Anais...* Brasília: ABCP, 2014. Disponível on-line em: <http://www.encontroabcp2014.cienciapolitica.org.br/resources/anais/14/1403631303_ARQUIVO_Gimenes,RibeiroeBorba-ABCP2014.pdf>. Acesso em: dezembro de 2014.



- HAFNER-FINK, M.; OBLAK ČRNIČ, T. Digital citizenship as multiple political participation? Predictors of digital political participation in Slovenia. *Teorija in Praksa*, let. 51, p. 1284-1303, 6/2014. Disponível on-line em: <http://www.fdv.uni-lj.si/docs/default-source/tip/tip_06_2014_hafner-fink_idr.pdf?sfvrsn=2> Acesso em: janeiro de 2015.
- HAIR, *et al.* *Multivariate data analysis*. New York: Macmillan Publishing, 1984.
- HIRSCHMAN, A. *De consumidor a cidadão: atividades privadas e participação na vida pública*. São Paulo: Brasiliense, 1983.
- INGLEHART, R.; WELZEL, C. *Modernização, mudança cultural e democracia: a sequência do desenvolvimento humano*. São Paulo: Francis, 2009.
- INGLEHART, R. The silent revolution in Europe: intergenerational change in postIndustrial societies. *American Political Science Review*, v. 65, n. 4, p. 991-1017, Dec.1971.
- INGLEHART, R. A revolução silenciosa na Europa: mudanças intergeracionais em sociedades pós-industriais. *Revista Sociologia e Política*, Curitiba, v. 20, n. 43, p. 159-191, out. 2012. Disponível on-line em: <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v20n43/a08v20n43.pdf>>. Acesso em: setembro de 2014.
- INTERNATIONAL TELECOMMUNICATION UNION (ITU). *Mensuring the information society report 2014*. Geneva, Switzerland: ONU, 2014. ISBN 978-92-61-15291-8. Disponível on-line em: <http://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Documents/publications/mis2014/MIS2014_without_Annex_4.pdf>. Acesso em: janeiro de 2015.
- LATIN AMERICAN PUBLIC OPINION PROJECT (LAPOP). Disponível on-line em: <<http://www.vanderbilt.edu/lapop/>>. Acesso em: 21 de agosto de 2013.
- LÉVY, P. *A inteligência coletiva: por uma antropologia do ciberespaço*. Tradução Luiz Paulo Rouanet. São Paulo, SP: Edições Loyola, 1999.
- MIGUEL, L. F.; BIROLI, F. *Caleidoscópio convexo: mulheres, política e mídia*. São Paulo: Editora Unesp, 2011.
- MILBRATH, L. W. *Political participation*. Chicago: RandMcNally, 1965.
- NORRIS, P. *Digital divide: civic engagement, information poverty and the internet worldwide*. Cambridge: Cambridge University Press, 2001. Disponível on-line em: <<http://www.hks.harvard.edu/fs/pNORRIS/Books/Digital%20Divide.htm>>. Acesso em: outubro de 2014.
- _____. *Democratic Phoenix: reinventing political activism*. Cambridge: Cambridge University Press, 2002. Disponível on-line em: <<https://sites.google.com/site/pippaNORRIS3/publications/books/democratic-phoenix>>. Acesso em: maio de 2014.
- _____. Political activism: new challenges, new opportunities. In: BOIX; STOKES, D. *The oxford handbook of comparative politics*. Oxford: Oxford University Press, 2007. p. 628-652. Disponível on-line em: <<http://ksghome.harvard.edu/~pNORRIS/Acrobat/Boix&stokes-chap26.pdf>>. Acesso em: junho de 2014.
- NORRIS, P.; CURTICE, J. If you build a political web site, will they come? The internet and political activism in Britain. *International Journal of Electronic Government Research*, 2(2), p. 1-21, April-July 2006. Disponível on-line em: <<http://www.hks.harvard>

edu/fs/pNORRIS/Articles/Articles%20published%20in%20journals_files/IJEGR%20Website%20NORRIS%20and%20Curtice.pdf>. Acesso em: dezembro de 2014.

OKADO, L. A. T.; RIBEIRO, E. A. Condição juvenil e participação política no Brasil. *Paraná Eleitoral: revista brasileira de direito eleitoral e ciência política*, Curitiba, v. 4, n. 1, p. 53-78, 2015. Disponível on-line em: <<http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tre-pr-parana-eleitoral-2015-volume-4-revista-1-artigo-2-lucas-toshiaki>>. Acesso em: maio de 2015.

PUTNAM, R. *Making democracy work*. Princeton: Princeton University Press, 1993.

RENNÓ, L. R. Confiança interpessoal e comportamento político: microfundamentos da teoria do capital social na América Latina. *Revista Opinião Pública*, Campinas, v. 7, n. 1, p. 33-59, 2001. Disponível on-line em: <<http://www.scielo.br/pdf/op/v7n1/16932.pdf>> Acesso em: dezembro de 2014.

_____. Estruturas de oportunidade política e engajamento em organizações da sociedade civil: um estudo sobre a América Latina. *Revista Sociologia Política*, Curitiba, 21, p. 71-82, nov. 2003. Disponível on-line em: <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n21/a06n21>>. Acesso em: dezembro de 2014.

RIBEIRO, E.; BORBA, J. Participação e pós-materialismo na América Latina. *Revista Opinião Pública*, Campinas (Unicamp), v. 16, n. 1, p. 28-63, 2010. Disponível on-line em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-62762010000100002&script=sci_arttext>. Acesso em: julho de 2014.

RIBEIRO, E. *Valores pós-materialistas e cultura política no Brasil*. Maringá: Eduem, 2011.

RIBEIRO, E.; BORBA, J. As dimensões da participação política no Brasil. *Teoria e Pesquisa: Revista de Ciência Política*, São Carlos (UFSCAR), v. 20, p. 11-36, 2011. Disponível on-line em: <<http://www.teoriaepesquisa.ufscar.br/index.php/tp/article/viewFile/261/191>>. Acesso em: agosto de 2014.

RIBEIRO, E.; BORBA, J. *Participação política na América Latina*. Maringá: Eduem, 2015.

SCHUMPETER, J. A. *Capitalismo, socialismo e democracia*. Rio de Janeiro, RJ: Zahar, 1984.

SCHLEGEL, Rogério. Internauta brasileiro: perfil diferenciado, opiniões indiferenciadas. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 17, n. 34, p. 137-157, out. 2009. Disponível on-line em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-44782009000300011&script=sci_arttext>. Acesso em: fevereiro de 2014.

VAN DETH, J. Studying political participation: towards a theory of everything? In: *ECPR Joint Sessions*. Grenoble, France: 2001. Disponível online em: <http://www.academia.edu/2233354/STUDYING_POLITICAL_PARTICIPATION_TOWARDS_A_THEORY_OF_EVERYTHING>. Acesso em: setembro de 2014.

VERBA, S.; SCHLOZMAN, K. L.; BRADY, H. E. *Voice and equality: civic voluntarism in American politics*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1995.

XENOS, M.; MOY, P. Direct and differential effects of the internet on political and civic engagement. *Journal of Communication*, 57 (International Communication Association), p. 704-718, 2007. Disponível online em: <<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1460-2466.2007.00364.x/references>>. Acesso em: janeiro de 2015.



Ednaldo Aparecido Ribeiro

Possui doutorado em Sociologia pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Atualmente é Professor Adjunto da Universidade Estadual de Maringá (UEM). Contato: ednaldoribeiro@icloud.com

Julian Borba

Possui doutorado em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Atualmente é Professor da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Contato: julian@cfh.ufsc.br

Jaqueline Resmini Hansen

Doutorado em andamento em Ciência Política na Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Contato: jaqueline.hansen@live.com

RSP

Características socioeconômicas da população e de seus representantes eleitos nas assembleias legislativas brasileiras: análise de convergência entre perfis

Cláudia Júlia Guimarães Horta

Fundação João Pinheiro (FJP)

Simone Cristina Dufloth

Fundação João Pinheiro (FJP)

Diego Roger Ramos Freitas

Fundação João Pinheiro (FJP)

O trabalho investiga a existência de relação de similaridade entre as características gerais dos representantes eleitos nas assembleias legislativas e o perfil demográfico e socioeconômico da população em idade de votar nas grandes regiões e nos estados brasileiros. O estudo analisa comparativamente o perfil dos representantes eleitos no que se refere às suas características gerais, ou seja, sexo, idade, nível de escolaridade e ocupação no período de 1998 a 2010, em relação às características gerais da população no que diz respeito à idade, sexo, nível educacional e nível de renda. Conclui-se que as casas legislativas dos estados brasileiros não apresentam, de modo geral, semelhança com as características da sociedade brasileira, uma vez que não espelham de forma fidedigna a sociedade como um microcosmo de quem a representa.

Palavras-chave: Estado e sociedade, sistema eleitoral, demografia, condição socioeconômica

[Artigo recebido em 20 de maio de 2015. Aprovado em 2 de março de 2016.]

Rasgos socioeconómicos de la población y de sus representantes elegidos en las asambleas legislativas brasileñas: análisis de convergencia entre perfiles

El trabajo investiga la existencia de relación de similitud entre las características generales de los representantes elegidos en las asambleas legislativas y el perfil demográfico y socioeconómico de la población en edad de votar en las grandes regiones y en los estados brasileños. El estudio comparó el perfil de los representantes elegidos con respecto a sus rasgos generales, como sexo, edad, nivel de estudios y la ocupación en el período de 1998-2010, en relación con las características generales de la población con respecto a edad, sexo, nivel educativo y nivel de ingresos. Se concluye que las asambleas legislativas de los estados brasileños no presentan, en general, semejanza con las características de la sociedad brasileña, ya que no reflejan una imagen fidedigna de la sociedad como un microcosmo de quien la representa.

Palabras clave: Estado y sociedad, sistema electoral, demografía, condición socioeconómica

Socioeconomic characteristics of the population and of their elected representatives in Brazilian legislative assemblies: analysis of convergence between profiles

The paper investigates the similarity relation between the general characteristics of the elected representatives in legislative assemblies and the demographic and socioeconomic profile of the population of voting age in the major regions and in the Brazilian states. The study analyzes the profile of the elected representatives concerning their general characteristics, i.e., gender, age, education level and occupation in the period 1998-2010, compared to the general characteristics of the population with respect age, sex, educational level and income level. It concludes that the legislative assemblies of the Brazilian states have no resemblance to the characteristics of Brazilian society. These do not reflect a reliable picture of society as a microcosm.

Keywords: State and society, electoral system, demography, socioeconomic conditions



Introdução

O trabalho investiga a existência, empírica, de possível relação de similaridade no padrão e nos diferenciais dos perfis dos eleitos nas assembleias legislativas observados em pesquisas desenvolvidas para as grandes regiões e estados brasileiros (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2013a; FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2013b; FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2014) com a diversidade demográfica e socioeconômica da sua população. Dentro de uma linha teórica que insere o processo eleitoral na temática da representação, o presente artigo se vale dos estudos de Urbinati (2006) e de Pitkin (1985) na busca de se identificar uma possível relação entre a teoria descritiva por semelhança na configuração de um suposto microcosmo da sociedade brasileira na composição das assembleias legislativas dos estados da Federação.

Considerando-se que os representantes das assembleias estaduais e distrital são eleitos pelo voto popular e que a distribuição desse grupo populacional também apresenta características sociais e econômicas distintas em todo o território nacional, indaga-se se diferenças constatadas no perfil dos eleitos, regionalmente, refletem da mesma forma as mudanças no perfil da população regional.

O presente estudo analisa comparativamente o perfil dos representantes eleitos no que se refere às suas características gerais – quais sejam: sexo, idade, nível de escolaridade e ocupação nos anos de 2002 e 2010 –, em relação às características gerais da população acerca das variáveis: sexo, idade, nível educacional e nível de renda.

Acredita-se que a construção de estudo relacional entre o perfil dos eleitos e o perfil da população poderá contribuir com as análises das características dos representados (população) que levem à melhor compreensão acerca das características dos representantes (membros eleitos do Poder Legislativo estadual).

Processo eleitoral e representação política

Kishlansky (1986, *apud* URBINATI, 2006), a partir de estudos acerca do nascimento do processo eleitoral na Inglaterra, relacionou “três fenômenos políticos: a adoção do método eleitoral para se designar os legisladores; a transformação dos eleitos, de delegados em representantes; e a emergência das alianças partidárias ou ideológicas entre os cidadãos.” (KISHLANSKY, 1986 *apud* URBINATI, 2006, p. 195)

Mesmo consideradas aristocráticas, as eleições estimularam dois movimentos essenciais para a democratização. O primeiro distinguiu as relações entre Estado e sociedade, ou, nas palavras de Urbinati (2006), desencadeou as “relações simbióticas entre os delegados e suas comunidades para formas de unificação que eram totalmente simbólicas e construídas politicamente”. O segundo dissociou os candidatos de suas posições ou classes sociais e destacou o papel das ideias

na política, “ou, como preferiria dizer, o propósito idealizador do processo de representação” (URBINATI, 2006, p. 195).

Nesse sentido, a autora destaca que:

Como resultado, a representação não pode ser reduzida nem a um contrato (de delegação) firmado através das eleições, nem à nomeação de legisladores como substitutos do soberano ausente, porque sua natureza consiste em ser constantemente recriada e dinamicamente ligada à sociedade. Em suma, a história moderna sugere que a genealogia da democratização começou com o processo representativo (URBINATI, 2006, p. 195).

Segundo Urbinati (2006), quando se atenta para o funcionamento do governo representativo ao longo da história, pode-se dizer “que a representação tem sido interpretada alternativamente de acordo com três perspectivas: jurídica, institucional e política.” As teorias jurídica e institucional se baseiam em um pressuposto formalista. A teoria jurídica trata a representação como um contrato que concede autorização para outrem realizar ações em nome da primeira. Nessa teoria, apresentam-se os conceitos de delegação (simbolizada por Rousseau) e alienação (identificada a partir dos argumentos de Hobbes) (URBINATI, 2006, p. 197).

O modelo jurídico configura a relação entre representado e representante conforme as linhas de uma lógica individualista e não-política, na medida em que supõe que os eleitores julgam as qualidades pessoais dos candidatos, ao invés de suas ideias políticas e projetos (URBINATI, 2006, p. 198).

Para Urbinati (2006), no que se refere à representação, tanto a teoria jurídica quanto a teoria institucional consideram que o Estado deve “transcender a sociedade de modo que se assegure o Estado de Direito, e que as pessoas devem encobrir suas identidades sociais e concretas para tornar os mandatários agentes imparciais de decisão” (URBINATI, 2006, p. 200).

E assim conclui, sobre a teoria jurídica e institucional:

Elas supõem que a identidade jurídica do eleitor/autorizador é vazia, abstrata e anônima, sua função consistindo em “nomear” políticos profissionais que tomam decisões às quais os eleitores se submetem voluntariamente. Assim, o que encontramos no sistema denominado representativo é que ele não é um sistema de representação do povo e da vontade da nação, mas um sistema de organização do povo e da vontade da nação (URBINATI, 2006, p. 200).

A teoria política apresenta nessa construção conceitual uma categoria nova, pois prevê a representação de forma dinâmica, criada pelos próprios atores, ou seja, eleitorado e seus representantes. Nesse contexto, Urbinati (2006) reflete:



A representação política não elimina o centro de gravidade da sociedade democrática (o povo), ao mesmo tempo em que despreza a ideia de que os eleitores em vez dos cidadãos ocupem este centro, de que o ato de autorização seja mais importante do que o processo de autorização (URBINATI, 2006, p. 206).

Na busca de melhor compreensão sobre o pressuposto da representação, destaca-se o trabalho de Hanna Pitkin para uma construção conceitual capaz de propiciar melhor entendimento sobre o termo e sua utilização. Nesse contexto, Pitkin (1985) desenvolve em seus estudos diferentes linhas de raciocínio que caracterizam a representação. São elas a formalística, a simbólica, a substantiva (*acting for*) e a descritiva por semelhança.

A representação formalística, assim identificada por Pitkin (1985) a partir da definição de Hobbes, em sua obra *O Leviatã*, concebe a ideia de representação mediante os arranjos estabelecidos pela autorização concedida para que um represente o todo. Nesse cenário, os representados concedem autoridade ao representante, que, dentro de seus limites, pode fazer o que lhe aprouver, não cabendo, aqui, a avaliação da representação boa ou ruim, uma vez que qualquer ato amparado dentro dos limites definidos é considerado ato representativo (PITKIN, 1985). A mesma autora conclui, pois, que o conceito de Hobbes sobre representação não se configura de forma plena, uma vez que, na situação de um soberano que não tem a obrigação de consultar seus súditos, não se guarda nenhuma semelhança com o que se pensa ser uma democracia representativa.

Nas palavras de Pitkin (1985):

¿Puede, entonces, la definición de Hobbes ser a la vez correcta e incorrecta? Tal vez pueda serlo en un sentido, si es una perspectiva verdadera aunque parcial de la representación; una perspectiva verdadera de una parte del significado del concepto, y sin embargo falsa si torna para definir todo el significado. Creo que Hobbes desarrolló una perspectiva demasiado estrecha de la representación abordándola sólo desde un ángulo, teniendo en cuenta únicamente una forma de representar (PITKIN, 1985, p. 39).

Outros teóricos estudados por Pitkin (1985) evidenciaram, dentro dos pressupostos da dita representação formalística, abordagens mais bem caracterizadoras de um modelo representativo, na visão da autora. Dentre eles, destacam-se Max Weber e Jellineka, Eric Voegelin, e os defensores da prestação de contas (*accountability*), além dos estudiosos da democracia representativa (PITKIN, 1985).

Já a representação simbólica retrata um emblema que representa o todo dentro das suas principais características, sugerindo qualidades internas em vez de semelhanças externas. Os símbolos não são necessariamente parecidos com o

que representam, apenas sugerem o representado a partir de um repositório de sentimentos e ações. Logo, a representação simbólica se fundamenta em questões de natureza psicológica e emocional não relacionadas a aspectos lógicos ou racionais (PITKIN, 1985).

La representación de un individuo en una sociedad es una condición que existe cuando las características y actos de una persona en una posición de poder en la sociedad están de acuerdo con los deseos, expresados y no expresados, del individuo (DE GRAZIA, 1951 *apud* PITKIN, 1985, p. 114).

A representação substantiva ou como um ato de 'agir por' (*acting for*) reflete as ações e responsabilidades do representante para com o representado e se centra na atividade de representar. Nos estudos de Pitkin (1985), não foram identificadas explicitamente abordagens desenvolvidas por teóricos que argumentassem sobre a representação mediante normas de comportamentos ou atitudes esperadas por parte dos representantes. Dentro dessa perspectiva, os estudos de Pitkin (1985) evidenciam abordagens relacionadas às obrigações dos representantes, sem se aprofundar nas suas ações e comportamentos e nas diferenças entre uma boa e uma má representação. Contudo, a autora afirma que, para a atividade substantiva, a literatura apresenta muitas ideias, por exemplo, ou o representante deve seguir as instruções que recebe do seu eleitorado, ou é livre para agir como quiser, ou mesmo age com discricionariedade em cada situação que se apresenta (PITKIN, 1985).

Por fim, o conceito de representação descritiva por semelhança apresentado por Pitkin (1985) busca responder à indagação sobre a formação de um corpo representativo de uma assembleia legislativa. Para a autora, o corpo representativo de uma casa legislativa deve responder às opiniões do povo, configurando-se como um retrato exato, em miniatura das pessoas em sua totalidade. Essa configuração deve se aproximar de maneira mais fiel a uma cópia da sociedade. A autora destaca outros estudos como o de Mill (1981), que defende a representação proporcional para garantir a neutralização da minoria no corpo representativo. Pitkin (1985) destaca que, na representação descritiva, o ato de representar não está relacionado à autoridade ou à prestação de contas, mas, sim, ao fato de que deve manter um retrato fiel da sociedade que representa. Para os autores dessa linha, um processo de seleção aleatória produziria um microcosmo do todo. Entretanto, Pitkin (1985) conclui que a mais perfeita réplica não irá duplicar todas as características da pintura original. Nesse sentido, devem ser diferenciados os representados dos representantes.

Hanna Pitkin cuida de se posicionar contrariamente à representação descritiva, que seria indesejável. Para a autora, essa noção é contestável porque:



[...] assim como um mapa não é uma representação fiel da realidade, ou mesmo um espelho não reflete de forma pura a imagem diante dele, também um representante, por mais que se assemelhe àqueles que pensa representar, não pode ser considerado uma amostra do seu grupo (PITKIN, 1967 *apud* SACCHET, 2012, p. 411).

Além disso, a autora argumenta que a ênfase na composição do corpo legislativo desviaria a atenção do que é fundamental na representação, qual seja, o seu conteúdo. Afinal, o que importa é o que os representantes fazem, e não quem eles são. O foco do argumento encontra-se no aspecto substantivo da representação. A presença física de membros de grupos sociais distintos não seria considerada uma condição para que seus interesses sejam representados (SACCHET, 2012).

Detendo-se ao objeto de estudo do presente trabalho, destaca-se a noção de “representação descritiva” que, segundo Pitkin (1985), conceberia o Parlamento como uma espécie de mapa, de microcosmo, no qual se veria imagem perfeita, espelho, embora em tamanho reduzido, da sociedade. Nesse caso, “haveria uma correspondência estreita entre as características do representante e as do representado” (SACCHET, 2012, p. 411).

Mesmo assim, a despeito das críticas acima sumarizadas, é comum observar que o debate acerca da representação especial de grupos – sobretudo, pela definição de cotas de inclusão – em muito se baseia nas premissas da representação descritiva. Vislumbra-se, nesse caso, a criação de mecanismos institucionais para que a proporção dos membros de dado grupo no Legislativo se aproxime do seu número na população (MANSBRIDGE, 1999 *apud* SACCHET, 2012).

Se de um lado o conceito acerca da representação ainda demonstra um campo de estudos e reflexões de alta complexidade, de outro, ao se buscar relação entre as características dos representantes e dos representados, evidenciam-se outras perspectivas que ainda merecem aprofundamento.

Dentro dos pressupostos da democracia participativa, nem sempre é possível a atuação direta de todos os cidadãos, o que reforça o debate sobre a qualidade da representação política no âmbito legislativo, na busca por um equilíbrio entre os interesses representados. Essa configuração idealizada evita o particularismo, de tal modo que o representante de um determinado segmento é capaz de defender os interesses que representa, sem deixar de reconhecer as necessidades e demandas de outros segmentos.

Nesse contexto, então, como se caracterizar o processo eleitoral e sua contribuição para a representação dos interesses dos cidadãos, dada a multiplicidade de variáveis envolvidas? Várias são as teorias que buscam melhor compreensão

sobre a representação, aqui destacadas nos estudos de Pitkin (1985) e de Urbinati (2006). Não tendo a pretensão de esgotar a discussão sobre o tema, outros estudos discutem o comportamento eleitoral e apresentam algumas perspectivas teóricas que podem trazer outro olhar sobre a questão que, apesar de não retratar o foco principal do presente artigo, evidencia a amplitude e a complexidade do tema.

Dentre as principais teorias para explicar o comportamento eleitoral, destacam-se: a perspectiva sociológica, a psicológica e a teoria da escolha racional (FIGUEIREDO, 1991; CASTRO, 1994). Segundo Radmann (2001), no caso brasileiro, as perspectivas sociológicas e psicológicas mostraram-se mais relevantes na análise do comportamento eleitoral.

Na perspectiva sociológica, o ambiente social direciona o eleitor na escolha do seu voto. Vários estudos foram desenvolvidos partindo-se dessa premissa, procurando estabelecer uma relação entre a situação socioeconômica dos indivíduos e a opção partidária (SOARES, 1973; REIS, 1978). O eleitor seria influenciado por fatores históricos, estruturais e culturais globais, que determinariam as características sociais, econômicas e políticas de uma sociedade (CASTRO, 1994, p. 29), ou seja, os eleitores em situação social semelhante adotariam condutas político-eleitorais compatíveis com seu contexto.

Autores como Castro (1994), Almeida (1998), Silveira (1998), Magalhães (1998), e Baquero (2000) concluem que o voto dos eleitores de baixa sofisticação política direciona-se à pessoa do candidato e que essa escolha está diretamente associada à imagem do candidato. O eleitorado brasileiro, numa perspectiva geral, tem alto nível de desinformação e baixo grau de consistência ideológica, de apatia e ceticismo com relação às eleições. Mais importante do que a identificação partidária seria o personalismo político (BAQUERO, 1984, 1985, 1996, 1997; CASTRO, 1994; SILVEIRA, 1998; ALMEIDA, 1998; MAGALHÃES, 1998).

Por outro lado, na perspectiva psicológica, a unidade de análise é o indivíduo. Suas motivações e escolhas dão-se no nível psicológico, onde o seu comportamento eleitoral se desenvolve independentemente do contexto social, na estrutura de personalidade dos indivíduos, nos seus valores e crenças.

A perspectiva psicológica incorpora, nas análises do voto, fatores considerados intervenientes entre a situação socioeconômica do eleitor e o seu comportamento, com questões ligadas às percepções, às atitudes, às crenças, às opiniões e também às expectativas do eleitor (BAQUERO, 1985; LAVAREDA, 1991; BAQUERO; PRÁ, 1995; REIS, 1978, 1988; CASTRO, 1994).

Segundo Carreirão (2004), pode-se observar que os eleitores não são indiferentes às características pessoais dos candidatos, como carisma, personalidade, qualificação pessoal e profissional.



Radmann (2001) destaca que, na “abordagem psicológica, a identificação partidária e a participação política estão vinculadas diretamente às percepções e motivações dos indivíduos em relação à política e aos partidos” – que seriam determinados pela posição do indivíduo na estrutura da sociedade (RADMANN, 2001, p. 14). Indivíduos com a mesma formação social e atitudes semelhantes tendem a ter comportamentos sociais também semelhantes.

Em contrapartida, a teoria da escolha racional formula a concepção de homem político a partir da noção do homem econômico, na qual os eleitores desempenham seu papel social racionalmente, avaliando, entre os diversos partidos ou candidatos, aquele que poderá proporcionar maior benefício – racionalidade construída analisando custos e benefícios, tal qual um consumidor na esfera do mercado (RADMANN, 2001).

Em linhas semelhantes, outros autores aqui destacados contribuem em evidenciar aspectos do comportamento eleitoral. Oliveira (2010) elenca uma lista de motivações que podem determinar as escolhas dos eleitores, ou seja, ideologia, guia eleitoral ou estratégia de campanha, características do candidato, administração bem avaliada, e situação econômica do país ou do eleitor.

Nicolau (2006), ao refletir acerca do quadro geral do funcionamento do sistema eleitoral brasileiro de lista aberta, vigente para as eleições proporcionais do Poder Legislativo no Brasil, exceto para o Senado Federal, conclui que, nos estudos sobre as motivações que levam às escolhas dos eleitores, um dos principais temas é a influência dos atributos do candidato na decisão do eleitor, ou seja, o voto personalizado. No caso brasileiro, o voto popular está submetido ao sistema proporcional de lista aberta, em que o número de votos necessários para se eleger um candidato está condicionado ao quociente entre o número de votos válidos e o número de cadeiras ou vagas estabelecidas para cada assembleia legislativa. O eleitor pode votar nominalmente em um candidato ou em um partido, e ganham aqueles que alcançam o quociente eleitoral, ou seja, o número de votos mínimo necessário para se eleger um deputado, podendo haver transferência de votos para que se elejam os mais votados do partido ou coligação. Nessa premissa, apesar de o sistema proporcional de votação brasileira considerar que a representatividade da população deve se dar de acordo com a ideologia dos partidos ou coligações, podendo-se escolher preferencialmente um candidato, constata-se, pelo trabalho de Nicolau (2006), que o foco no candidato prevalece em relação ao partido ou a uma ideologia.

Nesse sentido, Nicolau (2006) cita Cain, Farejohn e Fiorina (1987) ao destacar que:

O voto personalizado refere-se à porção do apoio eleitoral de um candidato que se origina em suas qualidades pessoais, qualificações, atividades e desempenho. A parte do voto que não é personalizada inclui apoio a um candidato baseado na sua filiação partidária, determinadas características do eleitor como classe, religião e etnia, reações às condições nacionais, tais como o estado da economia, e avaliação centrada no desempenho do partido que está no governo. (CAIN; FAREJOHN; FIORINA, 1987 *apud* NICOLAU, 2006, p. 701. Tradução nossa)

Nicolau (2006) reflete, pois, que:

Não é possível interpretar o voto em candidatos como expressão pura e simples do voto personalizado porque muitos eleitores com vínculos mais permanentes com os partidos preferem, muitas vezes, votar em um nome específico da lista. Por outro lado, também não é possível dizer que o voto de legenda seja expressão exclusiva de identificação partidária de longo prazo (voto partidário), pois ele muitas vezes reflete escolhas de curto prazo motivadas pela campanha eleitoral (NICOLAU, 2006, p. 703-704).

Enfim, Nicolau (2006) apresenta os resultados de uma pesquisa desenvolvida pelo IUPERJ em 2002, junto aos eleitores, na escolha de deputados federais. Ao ser questionado sobre o fator mais importante na escolha de seu candidato, 92% dos eleitores respondentes informaram que o candidato foi o fator mais importante, enquanto que somente 4% dos respondentes afirmaram ser o partido. Os demais eleitores respondentes informaram que tanto o candidato quanto o partido eram importantes para a escolha do eleitor.

Muitas pesquisas sobre o comportamento eleitoral brasileiro ostentam que os eleitores não acreditam nos partidos e não se interessam por política. Caracterizam-se pela vulnerabilidade e volatilidade eleitoral. Mais ainda, inferem que a grande maioria dos eleitores, com baixo grau de informação, escolhe o seu voto em função da imagem e de atributos pessoais dos candidatos (BAQUERO; PRÁ, 1995; BAQUERO, 1984, 1985, 1996, 1997, 2000; CASTRO, 1994; GOLDMANN; SANT'ANA, 1996; ALMEIDA, 1998; MAGALHÃES, 1998; SILVEIRA, 1998).

Contudo, reforça-se o desejo de se identificar indícios que permitam evidenciar aspectos de interseção, similaridade ou correspondência entre as características da população e os padrões de configuração do perfil dos deputados estaduais eleitos. Na tentativa de se estabelecer relação entre as teorias de representação, as características e peculiaridades do sistema eleitoral brasileiro e o comportamento do eleitor, detalha-se, a seguir, a metodologia que conduziu a presente pesquisa.

Metodologia

O estudo desenvolvido se fundamentou em pesquisa bibliográfica, documental e de campo. De natureza descritiva, o presente trabalho configura-se como quantitativo, estruturado a partir de análise estatística de dados. Com o objetivo de conhecer e analisar comparativamente o perfil dos representantes eleitos nas assembleias legislativas brasileiras, foram utilizadas as informações disponibilizadas pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE) relativamente às eleições realizadas nos anos de 1998, 2002, 2006 e 2010¹. O repositório de dados eleitorais disponibilizados por meio da ferramenta “Consulta de Candidaturas” permitiu selecionar e analisar as variáveis de interesse específico do presente estudo, quais sejam: sexo, idade, escolaridade e ocupação².

Para a análise das características demográficas e socioeconômicas da população, empregou-se como fonte básica as informações dos censos demográficos de 2000 e 2010, no nível dos estados brasileiros, disponibilizados pelo IBGE. Optou-se pela não utilização dos dados do eleitorado fornecidos pelo Tribunal Superior Eleitoral, pelo fato de serem essas informações declaradas no momento do registro eleitoral, o que sugere que essas poderiam estar desatualizadas para parcela significativa da população.

Para construção do perfil demográfico da população, foram empregados dois indicadores: a proporção da população de 16 anos ou mais do sexo feminino e a idade média da população de 16 anos ou mais. Quanto ao nível socioeconômico da população, foram utilizados três indicadores. O primeiro, referente ao nível de escolaridade, considerou a proporção da população de 15 anos ou mais com mais de oito anos de estudos, para o ano de 2000, e a proporção da população de 15 anos ou mais com ensino superior completo para o ano de 2010³. Os dois indicadores restantes buscam retratar as condições econômicas da população em termos de rendimentos: a renda média domiciliar *per capita*⁴ e a proporção da população com baixa renda⁵.

¹ Disponível em <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/repositorio-de-dados-eleitorais>>.

² Ressalta-se que serão analisadas as informações dos deputados estaduais eleitos pelo voto popular. A análise não leva em consideração aqueles eleitos por meio do voto recebido pelas legendas partidárias às quais são filiados.

³ Os quesitos do Censo Demográfico de 2010 não permitem a construção da variável anos de estudos como no Censo Demográfico de 2000. Tal fato não inviabiliza a utilização de duas variáveis construídas de forma distinta, uma vez que as diferenças relativas entre os estados é que serão tomadas como ponto de comparação.

⁴ Média das rendas domiciliares *per capita* das pessoas residentes em determinado espaço geográfico, no ano considerado.

⁵ A definição de baixa renda seria a proporção da população com renda menor que 1/2 salário mínimo. O salário mínimo do último ano para o qual a série está sendo calculada torna-se a referência para toda a série.

Dado que o objetivo do estudo é associar as características demográficas e socioeconômicas da população (em idade de votar) com o perfil dos deputados estaduais eleitos⁶, no ano de 2000, o perfil populacional será analisado contrapondo-se ao perfil dos deputados eleitos na eleição de 2002; e, no ano de 2010, o perfil populacional será associado ao perfil dos deputados eleitos na eleição de 2010.

Para a análise da relação entre as variáveis demográficas e socioeconômicas da população e o perfil dos eleitos, será empregado o coeficiente de correlação de Pearson, que mede o grau da correlação entre duas variáveis de escala métrica. Esse coeficiente assume valores entre -1 e 1, sendo que, no primeiro caso, significa perfeita correlação negativa entre as duas variáveis, ou seja, à medida que uma variável aumenta seu valor, a outra diminui. Por outro lado, o coeficiente de correlação será igual a um quando houver uma correlação perfeita positiva entre as duas variáveis.

Análise do perfil dos eleitos nas assembleias legislativas brasileiras em relação ao perfil populacional

A partir do cruzamento das informações levantadas, a análise estratificou o perfil dos eleitos nas assembleias legislativas dos estados brasileiros no período de 1998 a 2010 e buscou identificar relação com o perfil da população brasileira no mesmo período. A análise foi agrupada em características demográficas e socioeconômicas. A seguir, são apresentados os resultados da análise desenvolvida.

Características demográficas

As características demográficas aqui representadas incluem os quesitos sexo e idade, refletindo a evolução do perfil dos eleitos nas assembleias legislativas e do perfil da população no período 1998 a 2010.

Sexo

No campo político, as mulheres continuam sub-representadas na composição das assembleias. Tal constatação pode ter suas raízes na histórica desigualdade no campo social e econômico no Brasil em termos de análise de gênero. Importante destacar que, a despeito do sistema de cotas e do fato de a composição do eleitorado brasileiro ter se revertido no hiato de gênero, passando as mulheres a representarem a maioria dos votantes em todas as faixas etárias, tal constatação ainda se faz presente.

⁶ Não serão considerados na análise de correlação os deputados eleitos no Distrito Federal, embora na apresentação e análise do perfil dos eleitos os resultados sejam apresentados.

De forma generalizada, evidencia-se a predominância de deputados eleitos do sexo masculino no Brasil (Tabela 1). Em 1998, apenas 10,1% dos eleitos no total do Brasil eram mulheres, passando 13,0% em 2010, não se verificando, entretanto, padrão de crescimento ao longo das quatro últimas eleições.

Tabela 1 – Brasil e grandes regiões: percentual de deputados estaduais e distritais eleitos segundo sexo, 1998, 2020, 2006 e 2010

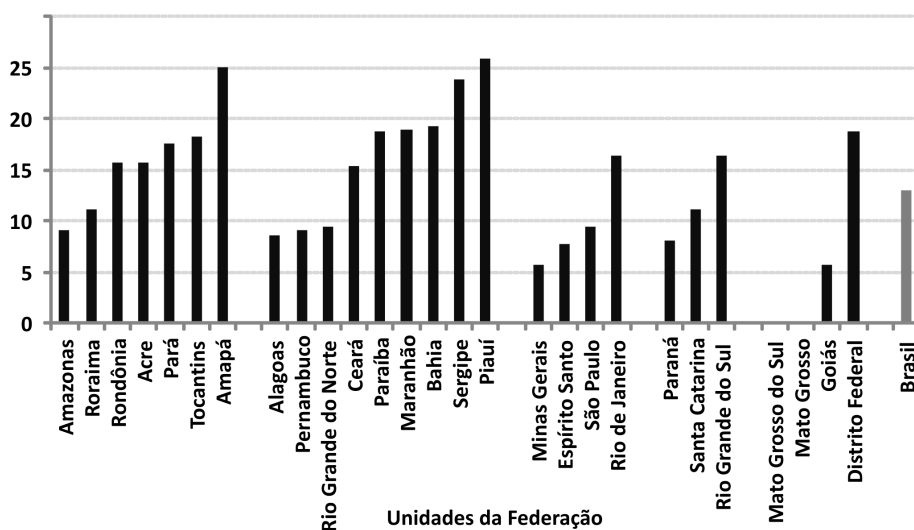
Grandes regiões	1998		2002		2006		2010	
	Feminino	Masculino	Feminino	Masculino	Feminino	Masculino	Feminino	Masculino
Norte	9,49	90,51	12,67	87,33	14,67	85,33	16,23	83,77
Nordeste	13,77	86,23	15,46	84,54	12,87	87,13	16,61	83,39
Sudeste	9,09	90,91	14,52	85,48	11,93	88,07	10,00	90,00
Sul	4,38	95,62	6,02	93,98	6,77	93,23	11,94	88,06
Centro Oeste	10,31	89,69	14,89	85,11	9,28	90,72	5,38	94,62
Brasil	10,11	89,89	13,35	86,65	11,66	88,34	13,02	86,98

Fonte: Fundação João Pinheiro (2013b, p. 13).

Analisando os estados brasileiros, contata-se o mesmo padrão observado para o Brasil como um todo, entretanto, com diferenciais ainda mais significativos. Regionalmente, observa-se elevada participação feminina no Norte, comparativamente às demais regiões, revelando internamente grande diversidade. Na eleição de 2010, chama atenção o volume de deputadas eleitas no Amapá: de 25,0% (segundo maior percentual observado em termos dos estados brasileiros). Além disso, Tocantins, Pará, Acre e Rondônia apontavam participação feminina acima da média nacional (Gráfico 1).

Mesmo se destacando dentre as grandes regiões brasileiras pela maior participação feminina, o Nordeste apresenta comportamento significativamente díspar (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2014). Destaca-se, na última eleição, o Estado do Piauí, que elegeu 25,9% de mulheres para sua assembleia – maior percentual observado entre todos os estados brasileiros e Distrito Federal. Destacam-se, ainda, Sergipe (23,8%, terceiro maior percentual), Bahia (19,4%), Maranhão (18,9%), Paraíba (18,8%) e Ceará (15,4%), todos com participação feminina acima da média brasileira.

Gráfico 1 – Brasil e Unidades da Federação: percentual de deputados estaduais e distritais eleitos do sexo feminino, 2010



Fonte: Elaboração dos autores a partir de Fundação João Pinheiro (2014, p. 21).

Em termos de volume na representação segundo sexo, tem-se, em seguida, as Regiões Sul e Sudeste, onde a presença feminina é também pouco expressiva (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2014). Apenas os Estados do Rio Grande do Sul e Rio de Janeiro, ambos com pouco mais de 16,0% de mulheres nas assembleias estaduais nas eleições de 2010, superaram a média nacional.

Um quadro acentuado de desigualdade pode ser observado para os estados do Centro-Oeste. Enquanto o Distrito Federal contabiliza 18,8% de mulheres eleitas, nos Estados de Mato Grosso do Sul e Mato Grosso, nenhuma representante feminina foi eleita, revelando disparidades importantes.

Analisando-se a composição das assembleias nas últimas quatro eleições segundo as regiões, fica evidente, no Norte e Sul, crescimento sistemático da participação das mulheres (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2013b). O estudo chama atenção para o Sul, com o maior crescimento entre 1998 e 2010. Nesse período, praticamente triplicou seu percentual. Não se observa padrão similar nas demais regiões, com variações positivas e negativas ao longo do período analisado.

A composição das assembleias relativamente à composição segundo sexo poderia ser explicada pelas características populacionais nos diferentes estados? Em termos de representatividade, os estados com os maiores quantitativos populacionais de mulheres tenderiam a apresentar bancadas com maior percentual de mulheres? Fatores econômicos e sociais poderiam explicar maior ou menor eleição de mulheres?

Os maiores ou menores percentuais de mulheres eleitas não podem ser atribuídos aos diferenciais populacionais quanto à composição segundo sexo (Tabela 2). Ou seja, os diferenciais observados em termos da efetiva participação feminina nas assembleias nos anos de 2002 e 2010 não encontram correlação significativa com a proporção de mulheres na população brasileira. Dessa forma, não é possível constatar a formação de um corpo representativo no que se refere ao sexo.

Tabela 2 – Correlação de Pearson entre a proporção de deputadas eleitas e os indicadores selecionados, 2002 e 2010

Especificação		Proporção Deputadas eleitas	
		2002	2010
Proporção de mulheres	Correlação	0,3287	0,1564
	Significância	0,1011	0,4456
Escolaridade	Correlação	-0,0433	-0,3940 *
	Significância	0,8335	0,0464
Idade média	Correlação	0,0095	-0,2035
	Significância	0,9632	0,3187
Baixa renda	Correlação	0,2350	0,4989 **
	Significância	0,2479	0,0095
Renda média per capita	Correlação	-0,2001	-0,4313 *
	Significância	0,3271	0,0278

Fonte: Elaboração dos autores.

** Significância de 0,01

* Significância de 0,05

Os diferenciais, segundo sexo, poderiam ser explicados por outras características populacionais. Analisando as variáveis socioeconômicas selecionadas, observa-se que a renda média domiciliar *per capita* e a escolaridade da população nos estados teriam relação negativa com a proporção de deputadas eleitas, ou seja, estados com as menores rendas e escolaridade mais baixa seriam aqueles com as maiores participações femininas (no nível de 0,05 de significância), sendo tal relação estatisticamente significativa apenas no perfil dos eleitos em 2010. À medida que aumenta a renda e a escolaridade da população, diminui a participação das mulheres na composição das assembleias estaduais.

Destaca-se ainda a correlação positiva desse percentual com o indicador de pobreza, com maior significância. As maiores proporções de deputadas eleitas encontram-se nos estados com as maiores proporções de população de baixa renda, sendo que à medida que essa proporção cai, diminui a participação das mulheres eleitas (no nível de 0,01 de significância).

Idade

De forma generalizada, evidencia-se o envelhecimento da estrutura etária dos deputados. A faixa etária com maior participação das bancadas de deputados nas eleições de 1998 a 2010 foi a de 40 a 49 anos, seguida pela faixa etária de 50-59 e 30-39 anos. Apesar da faixa etária de 40 a 49 anos apresentar a maior participação na última eleição, essa vem decrescendo ao longo das últimas quatro eleições, passando de 42% para 33% no Brasil entre 1998 e 2010 (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2013a; FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2013b), resultando na elevação da idade média dos deputados eleitos.

No Brasil, em 1998, a idade média estava em torno dos 45 anos, crescendo paulatinamente nas eleições seguintes, chegando em 2010 a uma idade média próxima dos 48 anos (Tabela 3). O fenômeno da transição demográfica, alterando sobremaneira a estrutura etária da população brasileira, poderia explicar em parte tal constatação. A queda dos níveis de fecundidade das mulheres ao longo das últimas décadas desencadeou acentuado processo de envelhecimento populacional (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2013b).

De forma geral, aumenta a idade média dos deputados estaduais e distritais eleitos no período analisado para o total do País, assim como nas grandes regiões. Ao longo das quatro últimas eleições, a idade média dos deputados eleitos no Sudeste e Sul foi maior do que a média brasileira, e o maior crescimento foi observado no Norte (Tabela 3).

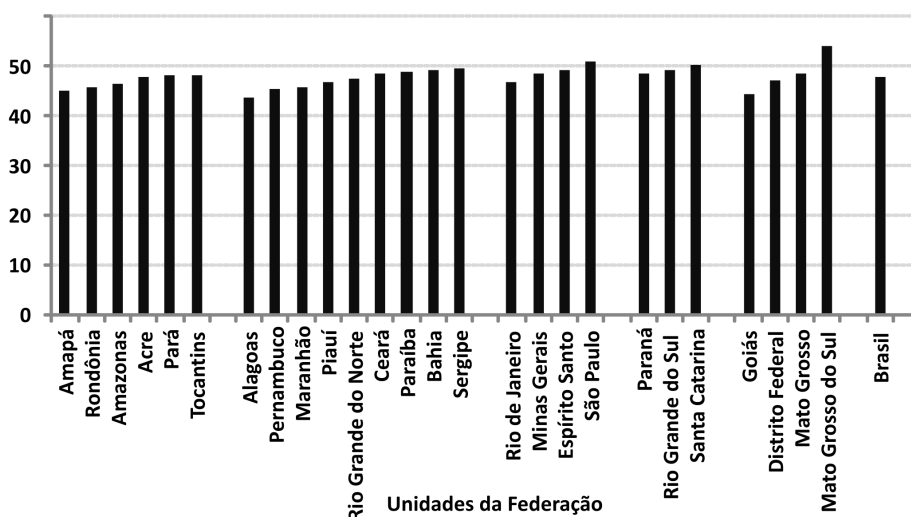
Tabela 3 – Brasil e grandes regiões: idade média dos deputados estaduais e distritais eleitos, 1998, 2020, 2006 e 2010

Grandes regiões	1998	2002	2006	2010
Norte	41,82	42,93	44,69	46,49
Nordeste	44,70	44,91	46,70	47,25
Sudeste	46,71	46,26	47,44	48,77
Sul	45,51	46,80	48,32	49,10
Centro Oeste	45,62	44,87	46,02	47,87
Brasil	44,97	45,22	46,77	47,85

Fonte: Fundação João Pinheiro (2013b, p. 21).

A mesma constatação pode ser feita quando analisada a composição segundo os estados brasileiros. O estudo desenvolvido por Fundação João Pinheiro (2014) aponta que há aumento da idade média dos deputados eleitos entre os pleitos de 1998 e 2010, com exceção apenas de Pernambuco e Goiás. Vale destacar que os diferenciais em termos dos estados foram mais significativos comparativamente às médias regionais.

Gráfico 2 – Brasil e Unidades da Federação: idade média dos deputados estaduais e distritais eleitos, 2010



Fonte: Elaboração dos autores a partir de Fundação João Pinheiro (2014, p. 51).

Via de regra, as maiores idades médias foram observadas no Sul e Sudeste, ao passo que as menores idades médias localizam-se no Nordeste e Norte. Dada a diversidade dos estados, não foi possível constatar um padrão específico para cada uma das grandes regiões. É possível, por exemplo, observar estados com idades médias dos seus deputados eleitos acima ou abaixo da média brasileira (Gráfico 2).

Analisando-se os coeficientes de correlação dos indicadores demográficos e socioeconômicos selecionados e a idade média dos deputados eleitos segundo os estados brasileiros, verificam-se relações estatisticamente significativas, principalmente no ano de 2010.

Estritamente no que se refere ao conceito da representação por similaridade segundo “composição etária”, os resultados apontam correlação positiva e significativa (no nível de 0,05 de significância) entre a idade média dos deputados eleitos e a idade média da população, tanto em 2002 como em 2010. Ou seja, os estados que têm uma população mais velha têm também bancadas estaduais

mais velhas. À medida que diminui a idade média da população, cai a idade média dos deputados eleitos, determinando, conseqüentemente, similaridade entre representantes e representados.

Tabela 4 – Correlação de Pearson entre a idade média dos deputados eleitos e os indicadores selecionados, 2002 e 2010

Especificação		Idade média	
		2002	2010
Proporção de mulheres	Correlação	0,2570	0,1003
	Significância	0,2049	0,6260
Escolaridade	Correlação	0,1584	0,4001 *
	Significância	0,4397	0,0428
Idade média	Correlação	0,5519 *	0,4445 *
	Significância	0,0035	0,0229
Baixa renda	Correlação	-0,2776	-0,4087 *
	Significância	0,1697	0,0382
Renda média per capita	Correlação	0,3025	0,3889 *
	Significância	0,1331	0,0496

Fonte: Elaboração dos autores.

** Significância de 0,01

* Significância de 0,05

Mais ainda, outras características socioeconômicas da população também contribuem para a consolidação do perfil dos deputados eleitos, sendo estatisticamente significativas apenas para 2010. Positivamente, tem-se a escolaridade e a renda média *per capita*. Ou seja, quanto maior a proporção da população com nível superior completo ou maior a idade média da população ou maior a renda média domiciliar *per capita* nos estados, maiores serão as idades médias dos eleitos. À medida que diminui a proporção da população mais escolarizada ou diminui a idade média ou a renda média domiciliar cai, a idade média das bancadas estaduais também reduz. Por outro lado, a maior proporção de população com baixa renda dos estados estaria negativamente correlacionada à idade média dos deputados nesses mesmos estados. Estados com maior proporção de população “pobre” têm deputados estaduais com idade média mais baixa (Tabela 4).



Características socioeconômicas

As características socioeconômicas aqui representadas incluem os quesitos escolaridade e ocupação⁷, refletindo a evolução do perfil dos eleitos nas assembleias legislativas e do perfil da população no período 1998 a 2010.

Escolaridade

De forma geral, pode-se observar elevação no nível de escolaridade dos deputados estaduais e distritais eleitos. No ano de 1998, 63,4% declararam possuir o nível superior completo, passando para 70,1% no ano de 2010. Dessa forma, poder-se-ia apontar a preferência dos eleitores brasileiros por candidatos com curso superior, o que indicaria, portanto, que as pessoas com baixa escolaridade têm mínimas chances de chegar a deputado estadual ou distrital (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2013b).

Tabela 5 – Brasil: percentual de deputados estaduais e distritais eleitos segundo escolaridade, 1998, 2002, 2006 e 2010

Ano	Nível de escolaridade							Total
	Lê e escreve	1º Grau incompleto	1º Grau completo	2º Grau incompleto	2º Grau completo	Superior incompleto	Superior completo	
1998	0,32	2,76	2,65	3,40	16,77	10,40	63,69	100,00
2002	0,55	3,49	2,29	3,60	13,97	13,32	62,77	100,00
2006	0,11	1,73	4,43	2,16	13,71	10,58	67,28	100,00
2010	0,11	0,87	3,36	0,87	13,34	11,39	70,07	100,00

Fonte: Fundação João Pinheiro (2013b, p. 27).

Apesar de persistirem os diferenciais regionais, observa-se aumento do percentual de deputados eleitos com escolaridade superior completo entre as eleições de 1998 e 2010, em todas as cinco grandes regiões brasileiras. O Norte destaca-se dentre as demais. No período analisado, o percentual de deputados com escolaridade superior passa de apenas 38,6%, em 1998, para 64,3%, em 2010 (Tabela 6).

⁷ Dadas as especificidades da análise da composição ocupacional dos eleitos (reeleitos ou não), o mesmo perfil não foi considerado para a população brasileira. As demais características demográficas e socioeconômicas permanecem na análise.

Tabela 6 – Brasil e grandes regiões: percentual de deputados estaduais e distritais eleitos com superior completo, 1998, 2020, 2006 e 2010

Grandes regiões	1998	2002	2006	2010
Norte	38,61	48,00	50,67	64,29
Nordeste	68,20	68,09	73,60	71,10
Sudeste	70,75	66,13	72,43	73,33
Sul	64,96	54,14	63,91	69,40
Centro Oeste	64,95	63,83	64,95	68,82
Brasil	63,16	61,83	67,28	70,07

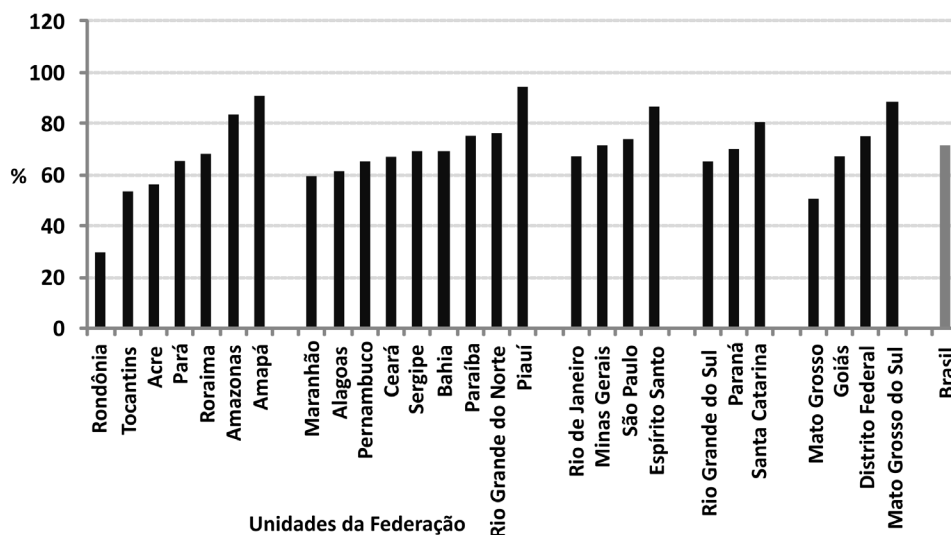
Fonte: Fundação João Pinheiro (2013b, p. 28).

Os resultados apontam, ao longo das últimas quatro eleições, comportamento diferenciado, com destaque para Sudeste e Nordeste, que, em todos os pleitos, foram aquelas com os melhores resultados, ou seja, os maiores percentuais de deputados eleitos com alto nível de escolaridade (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2013b).

Com diferenciais bem menos importantes, mas acima da média nacional, destacam-se Sudeste e Nordeste na eleição de 2010 – 73,3% e 71,1% –, respectivamente. O Norte, apesar da evolução extremamente significativa, permanece com o menor percentual de deputados com nível superior de escolaridade declarado (64,3%).

O mesmo comportamento foi observado analisando-se os resultados dos estados brasileiros. Verificou-se que, apesar de persistirem os diferenciais regionais, observa-se aumento do percentual de deputados eleitos com escolaridade “superior completo” entre as eleições de 1998 e 2010 em praticamente todos os estados, com exceção para Paraíba, Rio Grande do Norte, São Paulo, Rio Grande do Sul e Goiás, que tiveram percentuais reduzidos; e Rondônia e Minas Gerais, que praticamente não alteraram seu percentual (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2014). Não é possível estabelecer padrão entre os estados brasileiros em termos regionais. Altos e baixos percentuais de deputados com nível de escolaridade superior são observados tanto nas regiões mais desenvolvidas do Brasil, quanto nas menos desenvolvidas (Gráfico 3).

Gráfico 3 – Brasil e Unidades da Federação: proporção de deputados estaduais e distritais eleitos com nível superior completo, 2010



Fonte: Elaboração dos autores a partir de Fundação João Pinheiro (2014, p. 86).

Analisando uma possível relação entre nível de escolaridade dos deputados eleitos e da população brasileira, pode-se dizer que não existe similaridade nas assembleias legislativas na composição segundo nível educacional.

Incorporando as demais variáveis, tem-se que a diversidade regional em relação aos fatores demográficos e socioeconômicos da população brasileira, analisados conjuntamente com a diversidade em termos de escolaridade dos deputados eleitos, não apresenta um padrão associativo nos resultados da última eleição. Apenas em 2002 foi possível observar valores estatisticamente significativos (nível de significância de 0,01). Os resultados mostram que a proporção de deputados eleitos com nível superior completo de escolaridade está relacionada positivamente à idade média da população e à proporção de mulheres na população. Ou seja, estados com idade média maior tendem a eleger uma proporção maior de candidatos com nível superior completo. À medida que a idade média diminui, cai a proporção de deputados com nível superior de escolaridade. Na mesma direção, estados com maior proporção de mulheres na população teriam as maiores proporções de eleitos com maior escolaridade. À medida que a proporção de mulheres reduz, diminui a proporção de deputados com escolaridade superior (Tabela 7).

Tabela 7 – Correlação de Pearson entre a escolaridade dos deputados eleitos e os indicadores selecionados, 2002 e 2010

Especificação		Escolaridade	
		2002	2010
Proporção de mulheres	Correlação	0,5540 **	0,3170
	Significância	0,0033	0,1145
Escolaridade	Correlação	-0,2347	0,1579
	Significância	0,2484	0,4410
Idade média	Correlação	0,5602 **	0,1315
	Significância	0,0029	0,5219
Baixa renda	Correlação	0,1393	0,0026
	Significância	0,4973	0,9899
Renda média per capita	Correlação	-0,0640	0,0423
	Significância	0,7561	0,8373

Fonte: Elaboração dos autores.

** Significância de 0,01

* Significância de 0,05

Ocupação

Em relação à ocupação declarada pelos deputados, chama a atenção o aumento significativo, entre os deputados eleitos, daqueles que se declararam como pertencentes ao grupo dos membros superiores do poder público, dirigentes de organizações de interesse público e de empresas, gerentes. Consta-se que há tendência à profissionalização na carreira da representação legislativa, podendo significar maior ativismo ou mesmo o amadurecimento político da sociedade brasileira (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2014).

Ao longo do período analisado, os “profissionais das ciências e das artes” apresentaram participação expressiva entre as ocupações declaradas pelos candidatos eleitos, entretanto, com clara tendência de redução (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2013a).

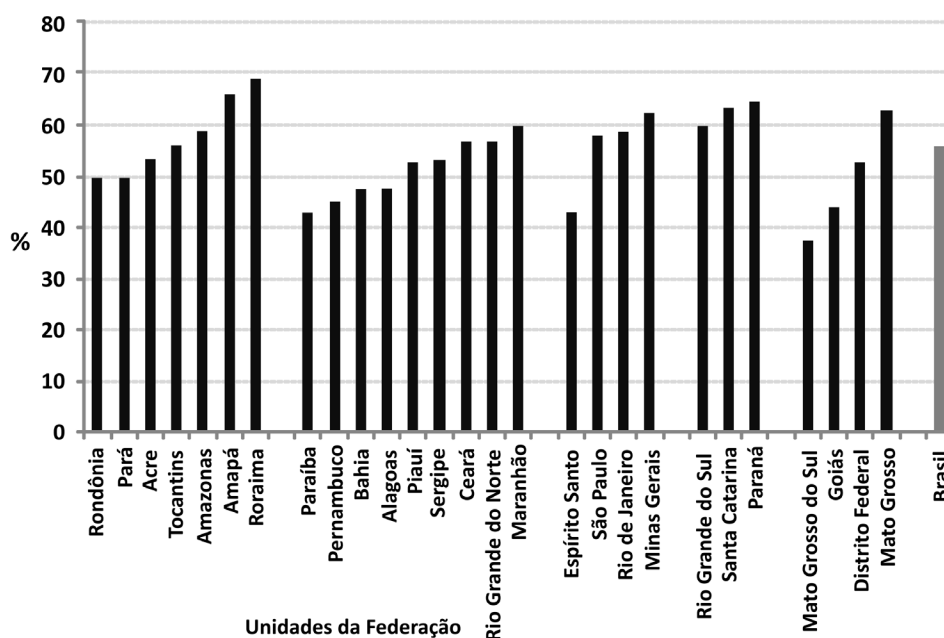
O que chama atenção, no entanto, é que no período de 1998 a 2010, toma vulto a participação dos “membros superiores do poder público, dirigentes de organizações de interesse político e de empresas e gerentes” (praticamente dobra). Tal constatação é relevante, tanto pelo fato do significativo crescimento da



participação do referido grupo ao longo das últimas quatro eleições quanto pela importância relativa observada no ano de 2010. Na última eleição, caracteriza-se por representar mais da metade dos eleitos (56,5%). A possibilidade da reeleição cria a “carreira parlamentar”.

Evidencia-se a tendência em reeleger candidatos já engajados na “vida política”. Em 2010, praticamente todos os estados apresentavam percentuais superiores a 50%, com exceção dos Estados da Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Bahia, Espírito Santo, Mato Grosso do Sul e Goiás – destacando-se que esses tinham percentuais variando entre 38% e 48%. Nos Estados do Amapá, Rondônia, Minas Gerais, Santa Catarina, Paraná e Mato Grosso, mais de dois terços dos representantes eleitos declaram-se da carreira “política” (Gráfico 4).

Gráfico 4 – Brasil e Unidades da Federação: proporção dos deputados estaduais e distritais reeleitos, 2010



Fonte: Elaboração dos autores a partir de Fundação João Pinheiro (2014, p.90)

Considerando-se o percentual de deputados “reeleitos” como indicador de ocupação de peso na presente análise e buscando-se possível associação com as variáveis demográficas e socioeconômicas da população, somente no ano de 2002 foi possível constatar correlação significativa (nível de significância de 0,05). Apenas para a proporção de mulheres é que determina uma relação negativa com a

proporção de deputados “reeleitos”, ou seja, os estados com as menores proporções de mulheres seriam aqueles com os maiores percentuais de reeleição (Tabela 8).

Tabela 8 – Correlação de Pearson entre a ocupação dos deputados eleitos e os indicadores selecionados, 2002 e 2010

Especificação		Ocupação	
		2002	2010
Proporção de mulheres	Correlação	-0,4347 *	-0,2349
	Significância	0,0265	0,2481
Escolaridade	Correlação	-0,1078	0,2043
	Significância	0,6002	0,3167
Idade média	Correlação	-0,3408	-0,0280
	Significância	0,0884	0,8919
Baixa renda	Correlação	0,0035	-0,2781
	Significância	0,9866	0,1689
Renda média per capita	Correlação	-0,0518	0,2558
	Significância	0,8017	0,2072

Fonte: Elaboração dos autores.

** Significância de 0,01

* Significância de 0,05

Síntese dos resultados da pesquisa

Investigou-se, inicialmente, uma possível situação de similaridade entre os deputados eleitos e a população tomando-se as características analisadas. Outras possíveis variáveis explicativas foram exploradas com o propósito de analisar se os diferenciais identificados poderiam estar relacionados à diversidade demográfica e socioeconômica regional da população brasileira, mais especificamente aquela com idade para votar.

No que se refere à similaridade, apenas a idade média da população está positivamente correlacionada à idade média dos eleitos, ou seja, naqueles estados onde a idade média da sua população é maior, encontram-se também as assembleias compostas por deputados com idade média mais elevada. À medida que a idade média populacional diminuiu, diminuiu também a idade média dos candidatos eleitos. O mesmo não foi observado para as características sexo e nível de escolaridade.

No que se refere às demais relações analisadas, pode-se constatar que na eleição de 2002 apenas a idade média da população e a proporção de mulheres estariam correlacionadas a certas características do perfil dos deputados estaduais e distritais eleitos.

A pesquisa evidenciou que o indicador “idade média da população” encontra-se relacionado positivamente com a escolaridade dos eleitos, mensurada pela proporção de deputados com curso superior completo. Estados com as maiores idades médias têm suas bancadas formadas por deputados também de maior escolaridade. Além desse indicador, a proporção de mulheres na população também responderia positivamente pela escolaridade dos eleitos. Estados com maior composição feminina teriam bancadas formadas por elevada proporção de eleitos com nível superior completo.

A proporção de mulheres em relação à população de potenciais “eleitores” está associada ainda com a ocupação dos deputados eleitos, mensurada pela variável “proporção de deputados” que declararam ocupação na categoria “membros superiores e dirigentes do poder público”, ou seja, da “carreira política” ou “reeleitos”. Quanto maior a proporção de mulheres nos estados, menor será a proporção dos “reeleitos”.

Na eleição de 2010, os resultados mudam significativamente. Inicialmente, pode-se dizer que a escolaridade e a ocupação dos deputados eleitos não se encontram correlacionados com nenhum dos indicadores populacionais selecionados. Apenas o percentual de mulheres eleitas e a idade média estariam associados a certas características populacionais, entretanto, de maneira distinta.

Estados com as mais elevadas proporções de mulheres eleitas seriam aqueles com a menor proporção da população com nível de escolaridade superior e com as maiores proporções de população de baixa renda. À medida que a escolaridade aumenta e a proporção de população carente diminui, a proporção de deputadas eleitas diminui.

Finalmente, no que se refere à idade média dos deputados eleitos, pode-se observar que quanto maior a proporção da população com nível superior completo, maior a idade média da população ou maior a renda média domiciliar *per capita* dos estados, maiores serão as idades médias dos eleitos nesses estados. Por outro lado, a maior proporção de população com baixa renda dos estados estaria negativamente correlacionada à idade média dos deputados nesses mesmos estados.

Conclusão

A despeito dos estudos e teorias apresentados, ainda persiste a dificuldade de explicar como a escolha do eleitorado nas eleições possibilita garantir a representatividade de interesses nas assembleias legislativas estaduais, haja vista a

diversidade da sociedade brasileira. Ao investigar a existência empírica de possível relação de similaridade no padrão e nos diferenciais dos perfis dos eleitos nas assembleias legislativas observados em pesquisas desenvolvidas para as grandes regiões e estados brasileiros e a diversidade demográfica e socioeconômica da sua população, chega-se, pois, às seguintes reflexões:

- considerando-se os estudos de Urbinati (2006), que buscam estabelecer relação entre o processo eleitoral e a representação, bem como identificar tipos de representação oriundas das eleições, e considerando-se as tipologias identificadas por Pitkin (1985), especificamente a descritiva por semelhança, cuja caracterização retrata a representação como um microcosmo que espelha o todo de forma fiel, evidenciando a presença, mesmo que emblemática, de grupos representativos do todo, no caso, da sociedade nas casas legislativas;
- considerando-se que os representantes das casas legislativas dos estados brasileiros são eleitos pelo voto popular dentro do sistema proporcional de lista aberta, em que o número de votos necessário para se eleger um candidato está condicionado ao quociente entre o número de votos válidos e o número de cadeiras ou vagas estabelecido para cada assembleia legislativa, podendo haver transferência de votos para que se elejam os mais votados do partido ou coligação, uma vez que considera que a representatividade da população deve se dar de acordo com a ideologia dos partidos ou coligações, podendo se escolher preferencialmente um candidato;
- considerando-se que a despeito das distintas características e peculiaridades regionais brasileiras (culturais, sociais e econômicas), observa-se certa homogeneização em termos dos padrões demográfico e socioeconômico dos deputados estaduais e distritais eleitos nas últimas quatro eleições, ou seja, homens com idade em torno dos 50 anos com curso superior completo e ocupação declarada na categoria “membros superiores e dirigentes do Poder Executivo e Legislativo”, o que denota que foram reeleitos, e que tais padrões podem ser observados tanto nas grandes regiões quanto nos estados brasileiros, entretanto, em patamares bastante distintos, principalmente nesse último nível geográfico;
- e, considerando-se as características do perfil da população brasileira segundo os indicadores proporção de mulheres, idade média, escolaridade e rendimento, além dos indicadores proporção de população com baixa renda e renda média domiciliar *per capita*, analisadas comparativamente aos padrões característicos do perfil dos deputados estaduais eleitos.



Conclui-se que, dentro da linha teórica que insere o processo eleitoral na temática da representação e do comportamento eleitoral, o presente estudo, ao buscar uma possível correlação entre e a teoria descritiva por semelhança na composição das assembleias legislativas dos estados da Federação, investigada por possíveis evidências que pudessem retratar o perfil dos representados em relação ao perfil dos seus representantes, ou seja, na configuração de um suposto microcosmo da sociedade brasileira nas respectivas casas legislativas estaduais, constata-se a impossibilidade de se estabelecer tal relação. As disparidades nas correlações entre perfil dos eleitos e da população tornam claros os indicativos de que as casas legislativas dos estados brasileiros não apresentam, de modo geral, semelhança com as características da sociedade brasileira, dentro dos pressupostos da teoria descritiva por semelhança proposta por Pitkin (1985), uma vez que não espelham de forma fidedigna a sociedade como um microcosmo de quem a representa.

Tendo em vista tal constatação, é possível inferir em eventuais interpretações acerca das discrepâncias identificadas entre os perfis da população em relação aos de seus representantes nas casas legislativas estaduais. Entre elas, pode-se contemplar aspectos da cultura e dos valores da sociedade brasileira construídos ao longo da história, bem como o caráter elitista dos pleitos, e, por fim, a configuração do sistema proporcional adotado no Brasil para o Poder Legislativo, que fortalece a presença de um perfil quase que padronizado, dentro de um modelo que pode ser influenciado, por exemplo, pela relação candidato/vaga, ou pela destinação de votos a partidos e coligações. Sendo assim, a não ascensão de grupos representativos de parcelas menos favorecidas da sociedade na representação do Poder Legislativo é tida como um conjunto de fatores, e não necessariamente atribuída individualmente a um fator ou outro. Nessa lógica, emerge a necessidade de novos estudos que aprofundem a discussão e que possam contribuir com entendimentos ainda mais precisos, no que se diz respeito às razões para os fenômenos ora identificados no presente estudo.

Referências bibliográficas

ALMEIDA, Jorge. *Como vota o brasileiro: perfil ideológico do eleitor e evolução nas pesquisas de opinião de 1994*. São Paulo: Xamã, 1998.

BAQUERO, Marcello. As eleições de 1982 no Rio Grande do Sul num contexto de abertura política. In: BAQUERO, Marcello (org.). *Abertura política e comportamento eleitoral: nas eleições de 1982 no Rio Grande do Sul*. Porto Alegre: Ed. da Universidade, UFRGS, 1984.

_____. Paradigma de converse: sistemas de crenças e o processo eleitoral em 1982 em POA-RS. *Revista do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas*, POA, v.13, 1985.

_____. A desilusão democrática: um estudo longitudinal de cultura política. *Comunicação & Política*, RJ, CEBELA, v.3, n. 3, 1996.

_____. Novos padrões de comportamento eleitoral: pragmatismo nas eleições municipais de 1996 em Porto Alegre. In: BAQUERO, Marcello (org.) *A lógica do processo eleitoral em tempos modernos: novas perspectivas de análise*. POA/Canoas: Editora da Universidade/UFRGS/ Centro Educacional La Salle de Ensino Superior, 1997.

_____. *A vulnerabilidade dos partidos políticos e a crise da democracia na América Latina*. Porto Alegre: Editora da Universidade/UFRGS, 2000.

BAQUERO, M.; PRÁ, J. R. Matriz histórico-estrutural da cultura política no Rio Grande do Sul e padrões de participação política. *Cadernos de Ciência Política*, Porto Alegre, nº 3, 1995. Série pré-edições.

BRAGA, M. do S. S.; VEIGA, L.F.; MIRÍADE, A. Recrutamento e perfil dos candidatos e dos eleitos à câmara dos deputados nas eleições de 2006. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 24, n. 70, jun. 2009. Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais – ANPOCS.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Repositório de Dados Eleitorais. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/repositorio-de-dados-eleitorais>> Acesso em: mai 2013.

CAIN, Bruce; FAREJOHN, John A.; FIORINA, Morris. *The personal vote: constituency service and electoral independence*. Cambridge, Harvard University Press, 1987.

CARREIRÃO, Y. de S. A eleição presidencial de 2002: uma análise preliminar do processo e dos resultados eleitorais. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, n.22, p. 179-194, jun. 2004.

CASTRO, Mônica Mata Machado de. *Determinantes do comportamento eleitoral: a centralidade da sofisticação política*. RJ: Tese de Doutorado. Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, 1994.

DE GRAZIA, Alfred. *Public and Republic*. New York: Alfred A. Knopf, 1951.

DOWNES, A. *An economic theory of democracy*. Nova Iorque, Harper & Row, 1957.

FIGUEIREDO, Marcus A *decisão do voto - democracia e nacionalidade*, São Paulo, Sumaré/ ANPOCS, 1991.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (FJP). *Texto para Discussão 2*. Análise do perfil dos representantes eleitos nas assembleias legislativas brasileiras. Publicado em julho de 2013 na página da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro e disponível em: <<http://www.eg.fjp.mg.gov.br/index.php/publicacoes/textos-para-discussao/167-textos-publicados-em-2013/2040-analise-do-perfil-dos-representantes-eleitos-nas-assembleias-legislativas-brasileiras>>, 2013a.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (FJP). *Texto para Discussão 3*. Análise do perfil dos representantes eleitos nas assembleias legislativas entre 1998 e 2010 na perspectiva das macrorregiões brasileiras. Publicado em dezembro de 2013, na página da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro e disponível em: <<http://eg.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/publicacoes-2013/57-analise-do-perfil-dos-representantes-eleitos-nas-assembleias-legislativas-entre-1998-e-2010-na-perspectiva-das-macrorregioes-brasileiras-novo-siteeg>>, 2013b.



FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (FJP). *Análise do perfil dos representantes eleitos nas Assembleias Legislativas entre 1998 e 2010 na perspectiva das Unidades da Federação Brasileira*. Relatório final. Belo Horizonte, março 2014.

GOLDMAN, M.; SANT'ANA, R. dos S. Elementos para uma análise antropológica do voto. In: PALMEIRA, M.; GOLDMAN, M. (org.) *Antropologia, voto e representação política*. Rio de Janeiro: Contra Capa, 1996.

KISHLANSKY, Mark A. *Parliamentary Selection: social and political choice in early modern England*. Cambridge: Cambridge University Press, 1986.

LAVAREDA, A. *A democracia nas urnas: o processo partidário eleitoral brasileiro*. Rio de Janeiro, Rio Fundo: IUPERJ, 1991.

MAGALHÃES, Nara Maria Emanuelli. *O povo sabe votar: uma visão antropológica*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.

MANSBRIDGE, Jane. Should blacks represent blacks and women represent women? A contingent "yes". *Journal of Politics*, v. 61, n. 3, p. 628-657, 1999.

MIGUEL, Luís Felipe. Impasses da accountability: dilemas e alternativas da representação política. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, n. 25, p. 165-175, jun. 2006

MILL, John Stuart. *Considerações sobre o governo representativo*. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1981.

NICOLAU, Jairo. O sistema eleitoral de lista aberta no Brasil. *Dados*, v. 49, n. 4, p. 689-718, 2006.

OLIVEIRA, A. Pesquisas, estratégias eleitorais e a disputa presidencial de 2010. *Em Debate*, Belo Horizonte, v. 2, n. 5, p. 6-11, maio 2010.

PITKIN, Hanna. *The concept of representation*. Londres: University of California Press, 1967.

PITKIN, Hanna Fenichel. *El concepto de representación*. Madrid: Centro de Estudios constitucionales, 1985. Tradução de Ricardo Montoro Romero.

RADMANN, Elis Rejane H. *O eleitor brasileiro: uma análise do comportamento eleitoral*. Dissertação (mestrado em Ciência Política) Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2001.

REIS, Fábio W. Consolidação democrática e construção do Estado - notas introdutórias e uma tese. In: REIS, Fábio W. Reis; O'DONNELL, G. (org.), *A democracia no Brasil - dilemas e perspectivas*. São Paulo: Vértice, 1988.

REIS, Fábio W. Conclusão: em busca da lógica do processo eleitoral brasileiro. In: REIS, Fábio Wanderley (org.) *Os partidos e o regime: a lógica do processo eleitoral brasileiro*. São Paulo: Símbolo, 1978.

RODRIGUES, Leôncio Martins. *Partidos, ideologias e composição social: um estudo das bancadas partidárias na Câmara dos Deputados*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo (Edusp), 2002.

SACCHET, Teresa. Representação política, representação de grupos e política de cotas: perspectivas e contendas feministas. *Estudos Feministas*, Florianópolis, v. 20, n. 2), p. 256, maio-agosto, 2012.



SILVEIRA, Flávio Eduardo. *A decisão do voto no Brasil*. Porto Alegre: EDIPUCRS, 1998.

SOARES, Gláucio Ary Dillon. *Sociedade e política no Brasil: desenvolvimento, classe e política durante a Segunda República*. Difusão Européia do Livro, 1973.

URBINATI, Nadia. O que torna a representação democrática? *Lua Nova*, São Paulo, n. 67, 2006.

Cláudia Júlia Guimarães Horta

Possui doutorado em Demografia pela Universidade Federal de Minas Gerais (2005). Realizou estágio Pós-doutoral na Universidade de Oxford no departamento de Políticas Sociais e Intervenções (2011-2012), Inglaterra. É pesquisadora da Fundação João Pinheiro e professora na Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho. Contato: claudia.horta@fjp.mg.gov.br

Simone Cristina Dufloth

Doutora em Ciência da Informação pela Universidade Federal de Minas Gerais (2002). Pesquisadora e professora da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro e Professora titular do Centro Universitário UNA.

Contato: simone.dufloth@fjp.mg.gov.br

Diego Roger Ramos Freitas

Possui mestrado em Administração Pública pela Fundação João Pinheiro (2012). Analista Educacional da Secretaria de Estado de Educação de Minas Gerais. Professor, na Escola de Governo da Fundação João Pinheiro (FJP)

Contato: dierrog@gmail.com

O estado da arte sobre políticas públicas para pessoas com deficiência no Brasil: dialogando sobre transversalidade e educação

Jorge Amaro de Souza Borges

Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)

Andreia Colares Cabral Pereira

Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS)

Este artigo pretende apresentar um panorama das políticas para as pessoas com deficiência no Brasil, abordando sua estrutura organizacional e propondo um diálogo com a educação, visando conectar, assim, os diferentes saberes da escola, que são reprodução social, para procurar pistas sobre as políticas transversais, que talvez sejam o maior desafio de uma democracia em evolução. Além de tentar compreender como essas políticas se organizam, e em que espaços sociais se materializam, buscamos pensar, a partir das teorias educacionais, a defesa do argumento de que a transversalidade pode contribuir para um processo de diálogo entre a sociedade civil e os órgãos governamentais, exigindo uma pedagogia da participação social, assim como novas formas de fazer e compreender a política e, mais do que isso, exercitar diferentes práticas para um mundo mais inclusivo.

Palavras-chave: deficiente, políticas públicas, inclusão social, educação, acessibilidade, direitos humanos

[Artigo recebido em 1º de junho de 2015. Aprovado em 2 de março de 2016.]

Estado del arte sobre las políticas públicas para la persona minusválida en Brasil: dialogando sobre la transversalidad y la educación

Este artículo pretende presentar una visión de las políticas para la persona minusválida en Brasil, abarcando su estructura organizativa y proponiendo un diálogo con la educación, visando conectar los diferentes conocimientos escolares, que son reproducción social, para buscar pistas sobre las políticas transversales, que quizás sean el mayor desafío de una democracia en desarrollo. Además de tratar de entender cómo se organizan esas políticas, y en qué espacios sociales se encuentran, buscamos pensar, partiendo de las teorías de la educación, la defensa del argumento de que la transversalidad puede contribuir para un proceso de diálogo entre la sociedad civil y los órganos gubernamentales, exigiendo una pedagogía de la participación social, así como nuevas formas de hacer y entender la política y, más que eso, el ejercicio de nuevas prácticas para un mundo más inclusivo.

Palabras clave: minusválido, políticas públicas, inclusión social, educación, accesibilidad, derechos humanos

The state of the art on public policies for people with disabilities in Brazil: dialogue on mainstreaming and education

This article aims to present an overview of policies for people with disabilities in Brazil, addressing its organizational structure and proposing a dialogue with education, thus aiming to connect the different school knowledge, which are social reproduction, to look for clues about the cross-cutting policies, that may be the biggest challenge of a developing democracy. Besides trying to understand how these policies are organized, and in which social spaces materialize, we seek to think, from the perspective of education, defense argument that mainstreaming can contribute to a process of dialogue between civil society and government agencies demanding a pedagogy of social participation, as well as new ways of doing and understanding politics and, more than that, exercise different practices for a more inclusive world.

Keywords: handicapped, public policy, social inclusion, education, accessibility, human rights



Introdução

O Brasil, nas últimas décadas, tem produzido um conjunto de políticas públicas que desafiam a sociedade sob todos os seus aspectos, sejam eles éticos, morais ou culturais. Os temas de direitos humanos, como igualdade racial, diversidade sexual e de gênero, questões geracionais e direitos da pessoa com deficiência, cada vez mais se afirmam na agenda do País e provocam as estruturas de gestão em todas as esferas, sejam elas a federal, a estadual ou a distrital e a municipal. Um dos fatores que nos ajuda a entender esse processo é o de que a luta pelos direitos humanos é um aspecto contraditório, no qual o Estado, qualquer que seja o governo no regime democrático, e a sociedade civil têm responsabilidades necessariamente compartilhadas.

Assim, a história da construção das políticas públicas no Brasil nos mostra que muitas das conquistas tiveram como elemento central a participação dos diferentes segmentos sociais. Os diferentes grupos buscam seus espaços para afirmar seus direitos a partir da organização coletiva. Dentre os vários momentos históricos, destacamos o início dos anos 2000, quando diversos planos, programas e políticas começaram um processo de internalização dos direitos humanos nos planejamentos públicos. As pessoas com deficiência, a partir de normas legais, como as leis da acessibilidade (Leis nº 10.048 e nº 10.098, de 2000) e, posteriormente, da Convenção da Organização das Nações Unidas (ONU) sobre os Direitos da Pessoa com Deficiência, em 2006, trouxeram temas novos para a agenda de direitos. Em 2011, o Plano Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência – o Viver sem Limite –, o primeiro a ser dimensionado na perspectiva intersetorial no País, apresentou um novo desafio: um tema que por décadas esteve apenas no cenário da assistência e da educação agora precisava ter novas traduções no âmbito dos operadores de políticas públicas.

A partir dessa perspectiva, este artigo pretende apresentar um panorama das políticas da pessoa com deficiência no Brasil, abordando sua estrutura organizacional e propondo um diálogo com a política de educação, para, assim, conectar os diferentes saberes da escola, que são reprodução social, para procurar pistas sobre as políticas transversais, que talvez sejam o maior desafio de uma democracia em evolução. Além de tentar compreender como essas políticas se organizam, em que espaços sociais se materializam, buscamos pensar, a partir das teorias educacionais, a defesa do argumento de que a transversalidade pode contribuir com o processo de diálogo entre a sociedade civil e os órgãos governamentais, exigindo uma pedagogia da participação social, novas formas de fazer e compreender a política e, mais do que isso, exercitar novas práticas para um mundo mais inclusivo.

Para iniciar essa discussão, precisamos estabelecer alguns conceitos, os quais servirão para trilharmos nossa escrita. Primeiro, trazemos a ideia de política pública. Para isso, Latour (2004), em uma visão radical, destaca que a política seria o instrumento necessário para uma democracia que pudesse dar voz a todos, humanos e não humanos. Para Linhares (2000):

[...] a política está referida à polis, ou seja, aos exercícios de poder e controle que nos envolvem coletivamente, buscando definir quem somos e quem queremos ser, distinguindo-nos dos outros, a política precisa ser estudada, tanto nas esferas tradicionais e oficiais, de onde emanam as diretrizes formuladas que se traduzem em normas e regras de ação e de convivência social, mas também, buscada nas condutas que tornam aceitáveis e dizíveis aquelas diretrizes e, ainda mais, investigada no próprio imaginário político e social (LINHARES, 2000).

Conforme o livro *História do Movimento Político das Pessoas com Deficiência no Brasil* (BRASIL, 2010), produzido pela Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Pessoa com Deficiência, da Secretaria de Direitos Humanos, até o final da década de 1980, o Estado brasileiro não tinha ações efetivas para a pessoa com deficiência, sendo que as existentes eram esporádicas, desarticuladas, sem continuidade e centradas na educação, não ocorrendo, assim, políticas universais nas áreas de saúde, educação, trabalho, entre outras.

A política da pessoa com deficiência é complexa, dadas as peculiaridades que a envolvem. Ela não tem um lugar específico, precisa estar em todos os espaços, dialogando com todas as áreas do conhecimento.

Para Borges (2014):

Como seria a organização ideal das políticas públicas para as pessoas com deficiência? Existe um modelo a ser seguido? Com base em algumas experiências que vêm ocorrendo em vários estados e municípios do país, podemos ter como indicativo que, pelo menos, as seguintes estruturas são necessárias: órgão gestor, espaço de controle social, plano e fundo ou outros mecanismos de financiamento (BORGES, 2014, p. 103).

Para Gramsci (2000), "(...) na noção geral de Estado entram elementos que devem ser remetidos à noção de sociedade civil no sentido, seria possível dizer, de que o Estado = sociedade política + sociedade civil; isto é, a hegemonia couraçada de coerção" (GRAMSCI, 2000, p. 244). Conforme Brunello (2007), hegemonia é a capacidade revelada por um ou mais grupos sociais de dirigir outros grupos sociais pelo consentimento. Tornar-se hegemônico significa conseguir uma posição de supremacia na sociedade, passando a dominá-la pela força das instituições do Estado e do governo político.



Vamos compreender, aqui, política como processo. O que a incorpora na agenda pública é a demanda social, que pode ser construída pela compreensão do sentimento de cidadania. Dessa forma, vamos tentar compreender os mecanismos da política no Brasil a partir dos seguintes aspectos: marco legal, órgãos gestores, espaços de controle social e planos e programas. Esses elementos fazem parte da rede de proteção que busca dar à pessoa com deficiência um espaço nessa “arena” que está em permanente disputa.

As transformações do marco legal

No Brasil, a política de inclusão social das pessoas com deficiência tem reconhecimento como norma ampla, a partir da Constituição Federal de 1988, que originou a Lei nº 7.853/1989, posteriormente regulamentada pelo Decreto nº 3.298/99. Esses documentos nacionais, junto a outros, com destaque para as Leis nº 10.048 e nº 10.098 de 2000 e o Decreto nº 5296/2004, conhecido como o decreto da acessibilidade, são instrumentos legais importantes que vieram ganhar força com a aprovação, pela Assembleia-geral das Nações Unidas, realizada em 14 de Dezembro de 2006, da Convenção Internacional da Organização das Nações Unidas dos Direitos da Pessoa com Deficiência – CDPD (BRASIL, 2007) –, que trouxe um conceito inovador de deficiência:

Pessoas com deficiência são aquelas que têm impedimentos de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, os quais, em interação com diversas barreiras, podem obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdades de condições com as demais pessoas. (BRASIL, 2007)

A convenção foi ratificada pelo governo brasileiro em 2008, depois de ser aprovada em dois turnos no Congresso, com *quórum* qualificado, obtendo assim a equivalência de emenda constitucional, sendo o primeiro tratado de direitos humanos a ter esse *status* no País.

Um dos principais conceitos que a convenção traz é o de acessibilidade, a qual é definida como indispensável para garantir a igualdade de oportunidades das pessoas com deficiência com as demais pessoas.

A fim de possibilitar às pessoas com deficiência viver de forma independente e participar plenamente de todos os aspectos da vida, os Estados Partes tomarão as medidas apropriadas para assegurar (...) o acesso, em igualdade de oportunidades com as demais pessoas, ao meio físico, ao transporte, à informação e comunicação, inclusive aos sistemas e tecnologias da informação e comunicação, bem como a outros serviços e instalações abertos ao público ou de uso público, tanto na zona urbana como na rural. (BRASIL, 2007)

Essa nova forma de abordagem, delimita um novo modelo de políticas públicas, ou seja, como sujeitos de direitos humanos, as pessoas com deficiência precisam estar contempladas em todas as demais políticas e ações governamentais¹. Parte desse processo foi a recente aprovação da Lei Brasileira da Inclusão – Estatuto da Pessoa com Deficiência – Lei nº 13.146/2015.

Órgãos gestores e seu papel

A partir da garantia legal de um novo modelo conceitual, os direitos precisam ser materializados, ou seja, garantidos a todas as pessoas no País de forma universalizada, como prevê a Constituição Federal. No Brasil, o que viabiliza a oferta das políticas é o que chamaremos aqui de órgãos gestores. Para Meirelles (1998), a administração pública é todo o aparelhamento do Estado, preordenado à realização de seus serviços, para o qual os objetivos prioritários seriam atender à satisfação das necessidades coletivas. Essa administração pode ser direta, centralizada, ou seja, exercida diretamente pela União, Estados e Municípios – que, para tal fim, utiliza-se de ministérios, secretarias, departamentos e outros órgãos, apresentando, assim, uma estrutura eminentemente piramidal. Por outro lado, a administração pública pode ser descentralizada ou indireta, ou seja, exercida por outras pessoas jurídicas, que não se confundem com os entes federados, mas que foram criadas por esses, a saber: autarquias, fundações públicas, empresas públicas, sociedades de economia mista, associações públicas.

Os ministérios no âmbito federal e as secretarias estaduais ou municipais são órgãos dos poderes executivos, servindo de auxílio à Presidenta da República, governadores e prefeitos nas suas tarefas de gerir a Nação de forma federativa e executar direta ou indiretamente as políticas públicas.

O órgão gestor que absorva as tarefas da temática da pessoa com deficiência, por conta do marco legal existente, deve prioritariamente estar vinculado à estrutura que responda pelos direitos humanos, podendo fazer assim, preferencialmente, um papel de coordenação e articulação das políticas, sendo a execução direcionada aos responsáveis por cada área setorial.

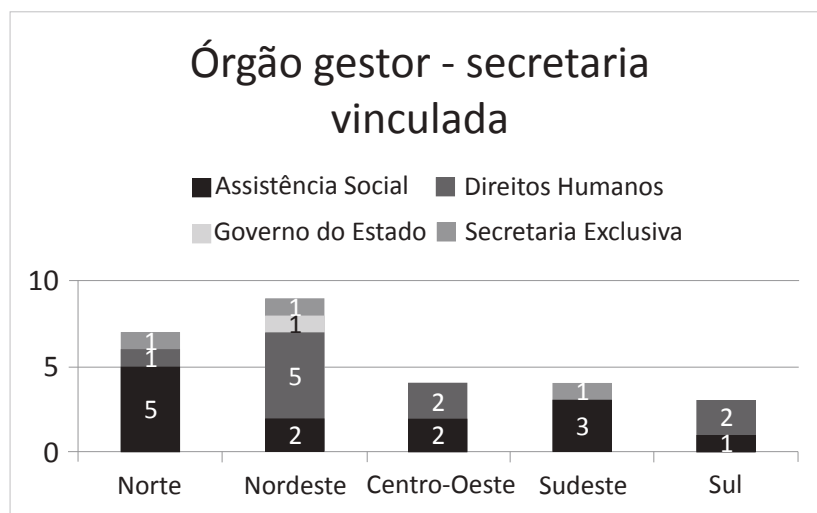
¹ Essa mudança tem enorme significado. A Lei Orgânica da Assistência Social (Lei Federal nº 8.742/93), por exemplo, definia pessoa com deficiência como aquela incapacitada para a vida independente e para o trabalho, ou seja, um conceito excludente e assistencialista. A Lei nº 12.470/2011, introduzindo um conceito de deficiência, tratou o tema da seguinte forma: § 2º Para efeito de concessão deste benefício, considera-se pessoa com deficiência aquela que tem impedimentos de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, os quais, em interação com diversas barreiras, podem obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas.

Pode ser uma secretaria, superintendência, diretoria, coordenadoria ou assessoria, e sua estrutura administrativa dependerá do gestor ao qual está vinculada, necessitando de uma lei de criação e de orçamento próprio para que tenha legitimidade. Esses órgãos são espaços cuja criação apresenta contradições, pois muitos deles cumprem o papel de outros, inibindo assim a transversalidade, em vez de promovê-la.

Os órgãos gestores no Brasil atravessam um período de mudança. A partir da convenção, as questões relacionadas à pessoa com deficiência deram uma grande virada paradigmática, na qual o viés assistencialista vem sendo gradativamente substituído pelos direitos humanos, o que vem acarretando um perfil diferente de órgão para gerir essa política pública.

É crescente a estruturação, por parte das prefeituras, governos estaduais e Distrito Federal, para alocar a pauta das pessoas com deficiência em pastas de direitos humanos ou em pastas específicas dessa temática². Porém, como vivemos uma transição conceitual e programática, as Secretarias de Assistência Social continuam como as principais responsáveis diretas pela política voltada à pessoa com deficiência, conforme afirma o documento base da IV Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência, que apresenta um gráfico que ilustra esse cenário (Gráfico 01).

Gráfico 01 – Perfil dos órgãos gestores da política da pessoa com deficiência no Brasil por região³



Fonte: Secretaria Especial dos Direitos da Pessoa com Deficiência.

² Há hipóteses que sugerem que, quando o tema da deficiência vincula-se a uma secretaria específica, tende a ficar limitado a essa, mas há poucos estudos tratando desses espaços; será objeto de futuras reflexões.

³ Disponível em: <<http://www.pessoacomdeficiencia.gov.br/app/conade>>

Esse deslocamento das políticas da pessoa com deficiência para o campo dos direitos humanos e o surgimento de secretarias próprias para a temática da deficiência não ocorrem a partir de uma mudança estrutural na organização dos governos, mas sim como uma complementação. Portanto, ao mesmo tempo em que surgem órgãos gestores como uma nova proposta de organização da política nos governos, eles precisam estabelecer-se em uma dinâmica já existente e consolidada de gestão pública, daí os desafios de promoverem a transversalidade – as tarefas precisam ser desenhadas na perspectiva de construção de políticas transversais. Tomemos por base o órgão gestor nacional – Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Pessoa com Deficiência –, que faz parte da estrutura básica da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH/PR). Suas competências incluem, entre outras:

1. Assistir o Ministro Chefe de Estado nas questões relativas a pessoas com deficiência;
2. Exercer a coordenação superior dos assuntos, das ações governamentais e das medidas referentes à pessoa com deficiência;
3. Coordenar ações de prevenção e eliminação de todas as formas de discriminação contra a pessoa com deficiência e propiciar sua plena inclusão à sociedade;
4. Coordenar, orientar e acompanhar as medidas de promoção, garantia e defesa dos ditames da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, mediante o desenvolvimento de políticas públicas de inclusão da pessoa com deficiência;
5. Estimular que todas as políticas públicas e os programas contemplem a promoção, a proteção e a defesa dos direitos da pessoa com deficiência [...] ⁴

Ou seja, o órgão não atende diretamente a pessoa com deficiência, mas deve atuar junto a todas as estruturas do governo para pensar a política como um todo. E essa tarefa exige ter um olhar multifacetado do governo. Além desse espaço, nos últimos anos, outros dois têm surgido nas estruturas de governo: o comitê gestor e as comissões de acessibilidade.

O comitê gestor é um espaço que tem como principal tarefa a implantação e implementação de políticas públicas às pessoas com deficiência do ponto de vista operacional. Possui como objetivo promover a articulação dos órgãos e entidades envolvidos na implementação das ações relacionadas à inclusão das pessoas com deficiência, assim como realizar o monitoramento e avaliação dessas ações. Dessa forma, deve ser constituído por representantes de órgãos estaduais/municipais, em especial nas áreas de saúde, educação, trabalho, assistência social, planejamento, mobilidade urbana. Outros órgãos podem participar, pois é a realidade local

⁴ Disponível em: <<http://www.pessoacomdeficiencia.gov.br/app/sobre-a-secretaria>>

que vai estabelecer quais outros setores são importantes para compor o comitê gestor. Inclusive a sociedade civil pode participar no papel de colaboradora. Mas é necessário se ter claro que o comitê é um órgão da administração pública, de caráter executivo, realizando um trabalho técnico e operativo, organizando, implementando e monitorando todas as ações.

Há ainda órgãos que criam comissões permanentes de acessibilidade, que têm como tarefas questões específicas, como adequar espaços físicos, provas de concursos ou *sites* eletrônicos, por exemplo. É um órgão colegiado que pode ser vinculado a diferentes estruturas da administração pública e composto por representantes de diversas secretarias, órgãos municipais e sociedade civil. Poderá ter um papel consultivo e deliberativo nos assuntos que incluem acessibilidade em edificações, logradouros, mobiliário urbano, transporte e comunicação. Preferencialmente, deve contar com especialistas entre seus membros, podendo realizar vistorias e análises de projetos para a eliminação de barreiras arquitetônicas e de comunicação na cidade. Empresas, entidades da sociedade, Poder Legislativo, Judiciário e Ministério Público e outros órgãos podem ter comissões permanentes de acessibilidade.

Todos esses instrumentos são criados para que as políticas possam realmente cumprir seu papel. Ambos possuem tarefas distintas, mas complementares na sua ação finalística. Assim, necessitam de colaboração e entendimento de seus atores para que não sobreponham funções e desgastes desnecessários. O avanço de qualquer política pública depende diretamente de sua estrutura organizacional, de sua arquitetura. E sua compreensão pela sociedade é um elemento essencial no seu processo de fortalecimento e consolidação.

Espaços de controle social

A Constituição de 1988 trouxe importantes inovações para a vida pública brasileira; grande parte delas ainda necessita de implementação, assim como de melhor compreensão da sociedade sobre seu significado. Um dos elementos que precisam de maior aprimoramento é o controle social, o qual pode ser compreendido como a participação plena do cidadão na gestão pública, que pode se dar na fiscalização, no monitoramento ou ainda no controle das ações da administração pública no acompanhamento das políticas.

A nossa Carta Magna refere-se ao termo “controle” nos artigos 37, §8º, inciso II; 49, inciso X; 70; 197; 204, II, entre outros, quando trata da avaliação de desempenho e de responsabilidade dos dirigentes, das competências do Congresso Nacional, da fiscalização, da formulação de políticas públicas e dos serviços, respectivamente, de saúde e de assistência social.

É importante mencionar que esses conceitos estão permanentemente em disputa. Recentemente, o Governo Federal editou, por meio do Decreto nº 8.243/2014⁵, a Política Nacional de Participação Social (PNPS), cuja proposta estava justamente em fortalecer e articular os mecanismos e as instâncias democráticas de diálogo e a atuação conjunta entre o Governo Federal e a sociedade civil, estabelecendo assim objetivos e diretrizes relativos ao conjunto de mecanismos criados para possibilitar o compartilhamento de decisões sobre programas e políticas públicas, tais como conselhos, conferências, ouvidorias, mesas de diálogo, consultas públicas, audiências públicas e ambientes virtuais de participação social. A Câmara dos Deputados, entendendo que tal proposta feria suas competências constitucionais, sustou o decreto, e ele se encontra na pauta do Senado Federal.

O conselho de direitos da pessoa com deficiência, conforme vem se afirmando nos aspectos normativos, é um órgão superior de deliberação colegiada, criado para acompanhar e avaliar o desenvolvimento das políticas para inclusão da pessoa com deficiência e das políticas setoriais de educação, saúde, trabalho, assistência social, transporte, cultura, turismo, desporto, lazer e política urbana, dirigidos a esse grupo social. Para Gohn (2001), são canais de participação que articulam representantes da população e membros do poder público estatal em práticas que dizem respeito à gestão de bens públicos. A PNPS define a temática permanente como instância colegiada, instituída por ato normativo, para o diálogo entre a sociedade civil e o governo para promover a participação no processo decisório e na gestão de políticas públicas.

Os conselhos de direitos, que são espaços do exercício do controle social para garantir a cidadania, devem ser paritários, com participação da sociedade civil, e ter as atribuições de consulta, deliberação e fiscalização da política pública com a devida autonomia política, porém com vínculo administrativo com o órgão gestor, que deve garantir sua manutenção e funcionamento.

No âmbito federal, instituiu-se, em 1999, o Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência (Conade), órgão de deliberação colegiada ligado inicialmente ao Ministério da Justiça, composto tanto por representantes do governo quanto por entidades da sociedade civil. Em 2003, passou a ser vinculado à Presidência da República, por meio da Secretaria Especial dos Direitos Humanos.

Conforme o artigo 11 do Decreto Federal nº 3.298, de 20 de dezembro de 1999, o Conade tem, entre outras, as seguintes atribuições:

⁵ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8243.htm>



I – zelar pela efetiva implantação da política para inclusão da pessoa com deficiência em âmbito nacional; II – acompanhar o planejamento e avaliar a execução das políticas setoriais de educação, saúde, trabalho, assistência social, transporte, cultura, turismo, desporto, lazer, política urbana e outras relativas à pessoa com deficiência; III – acompanhar a elaboração e a execução da proposta orçamentária da Secretaria Especial dos Direitos Humanos, sugerindo as modificações necessárias à consecução da Política Nacional para Integração da Pessoa com Deficiência; IV – zelar pela efetivação do sistema descentralizado e participativo de defesa dos direitos da pessoa com deficiência; V – acompanhar e apoiar as políticas e as ações do Conselho dos Direitos da Pessoa com Deficiência no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; VI – propor a elaboração de estudos e pesquisas que objetivem a melhoria da qualidade de vida da pessoa com deficiência; VII – propor e incentivar a realização de campanhas visando à prevenção de deficiência e à promoção dos direitos da pessoa com deficiência; VIII – aprovar o plano de ação anual da Coordenadoria Nacional para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência - CORDE; IX – acompanhar, mediante relatórios de gestão, o desempenho dos programas e projetos da política para inclusão da pessoa com deficiência em âmbito nacional; X – elaborar o seu regimento interno (BRASIL, 2009).

Os conselhos de direitos da pessoa com deficiência, conforme levantamento do Conade, estão presentes em todos os estados e no Distrito Federal e, ainda, em aproximadamente 580 municípios do Brasil.

Tabela 01 – Evolução do número de conselhos no Brasil no período 2003/2014

<i>Região</i>	<i>Conselhos Estaduais</i>		<i>Conselhos Municipais</i>	
	2003	2014	2003	2014
Norte	0	7	0	21
Nordeste	4	9	6	143
Centro-Oeste	2	4	1	45
Sul	2	4	6	110
Sudeste	4	4	62	253
Total	12	27	75	572

Fonte: Secretaria Especial dos Direitos da Pessoa com Deficiência.

Assim como os órgãos gestores, esses conselhos têm tarefas ampliadas em comparação a conselhos de saúde e educação, por exemplo. São espaços que precisam compreender a diversidade da administração pública para buscar internalizar, nos mais diferentes planos, programas e ações, o conceito de acessibilidade preconizado na Convenção da ONU, exigindo, assim, uma permanente relação dialógica.

Construindo planos e programas

Marco legal, órgão gestor e conselho têm uma tarefa comum: a garantia de direitos. Para dar conta das grandes demandas que o País acumulava, referentes a diversos segmentos sociais, o Governo Federal lançou em 2004 as *Agendas Sociais*, e, entre elas, a das pessoas com deficiência. Um programa que, na época, envolveu sete ministérios e ações nas áreas da educação, saúde, inclusão social e acessibilidade. Foram 2,4 bilhões de reais em investimentos. Essa foi a primeira iniciativa que se propôs ao desenvolvimento de ações intersetoriais de forma minimamente organizada.

Em 2011, com o acúmulo da agenda social e das conferências nacionais⁶, foi lançado o **Plano Viver sem Limite**, com o objetivo de implementar novas iniciativas e intensificar ações que, então, já eram desenvolvidas em benefício das pessoas com deficiência.

O Plano apresentou ações coordenadas por 15 ministérios e a participação do Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência (Conade), que trouxe as contribuições da sociedade civil, envolvendo todos os entes federados e prevendo um investimento total de R\$ 7,6 bilhões até 2014, distribuídos em quatro eixos: acesso à educação; atenção à saúde; inclusão social; acessibilidade (Quadro 01).

Até chegarmos ao plano, é importante destacar que foram criadas políticas em diferentes ministérios, dando evidência ao tema. A Política Nacional da Saúde da Pessoa com Deficiência (2003), a Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva (2007), o Programa Brasileiro de Acessibilidade Urbana (2008), o Programa Turismo Acessível (2009) são diferentes exemplos do compromisso de diferentes pastas ministeriais.

⁶ A I Conferência Nacional dos Direitos das Pessoas com Deficiência foi realizada em Brasília, entre os dias 12 e 15 de maio de 2006, e teve como tema “Acessibilidade: você também tem compromisso”. Na ocasião, foi lançada a campanha “Acessibilidade – Siga essa Ideia” que, por meio de diversas ações nos mais variados campos, buscou a sensibilização da população sobre o tema. A II Conferência Nacional realizou-se de 1 a 4 de dezembro de 2008, ano especialmente emblemático para o movimento brasileiro, pois marcou os 60 anos da Declaração Universal dos Direitos Humanos, além de ser o ano de ratificação da Convenção da ONU pelo Brasil. Com o tema “Inclusão, participação e desenvolvimento: um novo jeito de avançar”, contou com a participação de cerca de 2 mil pessoas, sendo 854 delegados eleitos nas etapas preparatórias, onde a ideia de inclusão configurou-se como questão de fundo nos debates. Entre os dias 3 e 6 de dezembro de 2012, aconteceu a III Conferência Nacional dos Direitos das Pessoas com Deficiência, em Brasília, com o tema: “Um olhar através da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência da ONU: Novas perspectivas e desafios”. A III Conferência acontece em um momento histórico, uma vez que atinge o quarto ano de ratificação da Convenção da ONU no País.

Quadro 01 – Ações Eixos do Plano Viver sem Limite⁷

Acesso à educação
<p>Para o acesso à educação, compreendem-se ações que contemplam a implantação de Salas de Recursos Multifuncionais (SRM), a promoção de acessibilidade arquitetônica nas escolas, a formação de professores para realização do Atendimento Educacional Especializado (AEE) e a aquisição de ônibus escolares acessíveis. Em termos de formação profissional, as pessoas com deficiência são prioridade para matrícula nos cursos do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec). Na educação superior, serão instalados núcleos de acessibilidade nas Instituições Federais de Ensino Superior (Ifes) e ofertados cursos de formação em Pedagogia, com ênfase na educação bilíngue – Língua Brasileira de Sinais (Libras) /Língua Portuguesa –, e cursos de Letras/Libras em todas as unidades da Federação. Para promover acesso à educação de mais crianças e adolescentes com deficiência, atendidos pelo Benefício de Prestação Continuada (BPC), o Plano Viver sem Limite estabeleceu como meta ampliar as ações de monitoramento e acompanhamento que compõem o Programa BPC na Escola.</p>
Inclusão social
<p>Reconhecimento e participação compõem a ideia de inclusão social. Em relação às pessoas com deficiência, são necessárias medidas apropriadas para assegurar apoio e não permitir que haja discriminação baseada nas condições físicas, intelectuais, mentais ou sensoriais e, muito menos, afastamento compulsório de suas comunidades. O Plano Viver sem Limite tem como meta a efetivação do Programa BPC Trabalho, com vistas à superação de barreiras, ao fortalecimento da autonomia, do protagonismo e da participação social das pessoas com deficiência. O plano vai investir na implantação de Centros-Dia de Referência para pessoas com deficiência em cada unidade da Federação, com a oferta de serviços de assistência social e saúde. Por meio da implantação de Residências Inclusivas, disponibilizará serviços de acolhimento a jovens e adultos com deficiência em situação de dependência e que estejam se desvinculando de instituições de longa permanência.</p>
Acessibilidade
<p>Acessibilidade é um atributo do ambiente que garante a melhoria da qualidade de vida e deve estar presente nos espaços e na comunicação. Envolve a possibilidade de todas as pessoas conviverem de forma independente, com segurança e autonomia, nos espaços, mobiliários e equipamentos abertos ao público ou de uso público. Para que pessoas com deficiência utilizem, em igualdade de oportunidades com as demais pessoas, o meio físico, o transporte e a informação, são necessárias medidas apropriadas para efetivar a acessibilidade. Como parte do Plano Viver sem Limite, foi criada a Secretaria Nacional de Acessibilidade e Programas Urbanos (Snapu), dentro do Ministério das Cidades. Ela tem como objetivo promover a inserção do tema acessibilidade urbana nos projetos governamentais da União, estados, Distrito Federal e municípios, por meio da instituição de uma política nacional. O Plano Viver sem Limite também estabelece ações relativas à construção de casas e apartamentos adaptáveis no Programa Minha Casa, Minha Vida; instalação de centros tecnológicos para formação de treinadores e instrutores de cães-guia; e instituição do Centro Nacional de Referência em Tecnologia Assistiva (CNRTA), composto por núcleos de pesquisa em universidades públicas. Está garantido o financiamento de pesquisas para o desenvolvimento de tecnologias voltadas à inclusão de pessoas com deficiência e de produtos nacionais em tecnologia assistiva, além de projetos cooperativos entre empresas brasileiras e Instituições Científicas e Tecnológicas (ICT). O plano cria, ainda, linha de crédito facilitado para aquisição de serviços e equipamentos de tecnologia assistiva.</p>

⁷ Súmula do Programa "Viver sem Limite": Plano Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência. **Cad. CEDES**, Campinas, v. 34, n. 93, p. 263-266, 2014. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-32622014000200263&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 31 de maio de 2015. <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-32622014000200008>.

Atenção à saúde

No Brasil, foi instituído o Sistema Único de Saúde (SUS), que tem como um dos objetivos principais dar acesso universal e atenção integral a toda a população brasileira. A Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência reafirma esse direito e reitera que as pessoas com deficiência devem ter acesso a todos os bens e serviços da saúde, sem qualquer tipo de discriminação. O Governo Federal, por meio do Plano Viver sem Limite, vai ampliar o acesso e qualificar o atendimento às pessoas com deficiência (temporária ou permanente; progressiva, regressiva ou estável; intermitente ou contínua) no SUS, com foco na organização de rede e na atenção integral à saúde. Para tanto, está sendo criada a Rede de Cuidados à Pessoa com Deficiência, que prevê uma série de estratégias e serviços de atendimento às necessidades específicas de pessoas com deficiência auditiva, física, visual, intelectual, múltiplas deficiências e ostomizadas. Com essa rede, estabelece-se a articulação dos serviços de saúde, com a garantia de ações de promoção à saúde, identificação precoce de deficiências, prevenção dos agravos, tratamento e reabilitação. Até 2014, foram planejadas diversas ações, dentre as quais se destacam: qualificação das equipes de atenção básica; criação de Centros Especializados em Reabilitação (CER) e qualificação dos serviços já existentes; criação de oficinas ortopédicas e ampliação da oferta de órteses, próteses e meios auxiliares de locomoção, vinculados aos serviços de reabilitação física do SUS; qualificação da atenção odontológica, tanto na atenção básica quanto na especializada e cirúrgica.

Fonte: Caderno CEDES.

Processos pedagógicos estabelecidos: desafios da transversalidade

A escola como espaço de reconhecimento da diversidade e da educação como direito humano está desafiada à construção de um sistema educacional inclusivo e, ao mesmo tempo, disposta ao diálogo com outros setores da sociedade, como processo de reflexão e prática, que possibilita efetivar mudanças conceituais, políticas e pedagógicas, coerentes com o propósito de tornar efetivo o direito de todos à educação, preconizado pela Constituição Federal de 1988.

As discussões que compõem este artigo articulam-se entre si ancoradas pelos princípios, conceitos e definições preconizados pela Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, outorgada pela ONU, que sistematizam estudos e debates mundiais realizados ao longo da última década do século 20 e nos primeiros anos do presente século, criando espaços para a construção de políticas públicas fundamentadas no paradigma da inclusão social. Nessa concepção de saber e de escola, pensar uma política de inclusão e acessibilidade para os sistemas de ensino, como condição importante para a efetivação do direito à educação das pessoas com deficiência, requer mudanças na concepção, definição e implementação de políticas públicas, a partir dos diversos movimentos que reorganizam o espaço escolar e identificam as diferentes formas de exclusão, geracional, territorial, étnico racial, de gênero, entre outras.

Para a efetivação desse debate, a educação que busca responder aos desafios do século 21 precisa estar sintonizada com uma sociedade mais participativa, em que o controle social das políticas públicas seja efetivo e transparente.



A sociedade vem buscando formas inovadoras e mais profícuas de participação e de implementação de ações desenvolvidas pelas pessoas. E isso, certamente, faz parte da dimensão de nossa pátria, na qual a democracia se afirma como um regime universal, revitalizando as estruturas e possibilitando que a cidadania seja parte viva do cotidiano, com todas as contradições que apresenta.

A escola precisa ser compreendida como um espaço social privilegiado onde, concomitantemente, são compartilhados saberes sistematizados e transmitidos valores por ela legitimados. Para Giroux e Simon:

[...] as escolas são formas sociais que ampliam as capacidades humanas, a fim de habilitar as pessoas a intervir na formação de suas próprias subjetividades e a serem capazes de exercer poder com vistas a transformar as condições ideológicas e materiais de dominação em práticas que promovam o fortalecimento do poder social e demonstrem as possibilidades de democracia. (GIROUX; SIMON, 1995)

Percebemos que a escola possui e assume o papel de transformar a sociedade. Porém, ela é produto e produtora das relações sociais. Então, que cenário vem sendo desenhado por ela no atual momento histórico? Segundo Paro (2001):

Não há dúvida de que podemos pensar na escola como instituição que pode contribuir para a transformação social. Mas, uma coisa é falar de suas potencialidades... uma coisa é falar “em tese”, falar daquilo que a escola poderia ser. [...] outra coisa bem diferente é considerar que a escola que aí está já esteja cumprindo essa função. Infelizmente essa escola é sim reprodutora de certa ideologia dominante... é sim negadora dos valores dominados e mera chanceladora da injustiça social, na medida em que recoloca as pessoas nos lugares reservados pelas relações que se dão no âmbito da estrutura econômica (PARO, 2001, p. 10).

Na educação, deparamo-nos com alguns dilemas: como dar conta de questões da sociedade contemporânea que são cada vez mais complexas em um cenário em que prevalece uma visão superficial e uniformizadora das ideias? Como trabalhar valores duradouros em uma perspectiva de preservação do planeta para as futuras gerações quando os valores enfatizados hoje destacam o consumismo e a instantaneidade de tudo?

O Brasil possui um Plano Nacional de Educação (PNE), aprovado pela lei nº 13.005/2014, para os próximos dez anos, fruto de uma ampla participação social e que oferece um mapa dos principais desafios. Os eixos do PNE, como a defesa do direito de aprender e a busca da qualidade na educação, são fundamentais. É preciso, porém, que as políticas educacionais incluam metas específicas que

provoquem a educação e a escola a responder aos novos desafios do século 21. Trata-se de fazer esses dois movimentos simultaneamente para que o País possa avançar na direção de um desenvolvimento contemporâneo contextualizado no processo de emancipação e no fortalecimento do protagonismo das pessoas.

Encarar esse desafio é ir além do campo da educação e discutir as concepções contemporâneas de Estado e de sociedade civil.

O desafio da educação brasileira é minimizar os problemas ainda presentes, relativos às desigualdades educacionais e, ao mesmo tempo, responder aos desafios do século 21. Faz-se necessário conceber a educação a partir de uma visão sistêmica articulada com as áreas de assistência social, cultura, saúde e esportes. “Na atualidade, intersectorialidade e transversalidade emergem como tendências na gestão de políticas que garantem direitos, tendo em vista que, em perspectiva inclusiva, todas as demais políticas precisam estar universalizadas” (BORGES, 2014, p. 98).

A escola tem o desafio de acompanhar essas mudanças, de modo a repensar uma concepção de educação que faça sentido na contemporaneidade, tendo como valores norteadores desse debate o respeito às diferentes formas de cultura, o incentivo à participação social, o desenvolvimento do pensamento crítico e o compromisso com uma sociedade mais justa e ambientalmente responsável.

Nesse debate, insere-se a educação inclusiva, propondo que seja concebida e vivenciada para e por todas as pessoas, independente de se possuem ou não uma deficiência. Segundo dados do Ministério da Educação⁸, “O número de matrículas de pessoas com deficiência em escolas regulares cresceu mais de 400% nos últimos 12 anos no Brasil, passando de 145 mil em 2003 para 698 mil em 2014. Somente no último quinquênio, foram registradas mais 214 mil entradas de estudantes especiais em classes comuns. Na rede federal de educação superior, esse índice quintuplicou: de 3.705 alunos para 19.812 no ano passado”.

Para que se estabeleça uma educação verdadeiramente inclusiva, faz-se necessário um novo olhar a partir da cultura, da prática e das políticas implementadas nas escolas de modo que essas respondam à diversidade dos alunos. É uma abordagem essencialmente humanística, democrática, que percebe o sujeito e suas singularidades tendo como objetivos o seu crescimento, as suas potencialidades, a reorganização do conhecimento e a inclusão social de todos.

⁸ BRASIL, Ministério da Educação. Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (Secadi). Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/component/content/article?id=21439: numero-de-matriculadas-de-pessoas-com-deficiencia-cresce-no-brasil](http://portal.mec.gov.br/component/content/article?id=21439:numero-de-matriculadas-de-pessoas-com-deficiencia-cresce-no-brasil)>. Acesso em: 05 dez. 2015.



A complexidade do pensamento atual vem sendo destacada por diversos autores como Edgar Morin, que aponta como questão fundamental da educação a aptidão para organizar o conhecimento. Trata-se de um pensamento contextualizado, multidimensional e complexo que deve lidar com as incertezas, as simulações e a velocidade de novas descobertas numa dimensão global, que integra saberes de forma transdisciplinar por caminhos labirínticos, formando uma teia de relações.

Dar conta dessa visão implica avançarmos na direção de um modelo em que a educação possa se comunicar com as outras áreas. Buscar uma nova abordagem pautada por um olhar sistêmico capaz de enxergar e analisar o todo e as partes. Ou seja, um saber específico, contextualizado numa visão macro e transdisciplinar.

Essas mudanças de paradigma na sociedade contemporânea têm gerado diferentes estudos e propostas que buscam delinear as habilidades necessárias para aprendizagem e novas formas de pensar: criação de espaços e fóruns permanentes de diálogo, debates públicos com os movimentos, reconhecimento e reafirmação da democracia plural.

Considerações finais

A compreensão dos caminhos da política da pessoa com deficiência no Brasil nos dá diferentes perspectivas. Instrumentos como órgão gestor, comitê gestor, conselho, comissão permanente de acessibilidade são espaços que nos ajudam a pensar como a internalização dos conceitos de acessibilidade e inclusão se constroem na direção dos direitos humanos. Reafirmamos o fato de ser uma política ampla, que necessita de diálogos transversais e que nos apresenta um novo elemento: a educação como idioma para construirmos pontes entre saberes que estão desconectados.

Sabe-se que não cabe apenas à educação toda a tarefa da transformação da sociedade. Entretanto, ela se torna um fator importante, que pode ajudar na reinvenção de uma nova relação social, na qual discursos diferentes não impedem o diálogo. A educação é desafiada, permanentemente, a se reformular. Portanto, precisamos estar sempre dispostos a vencer nossas próprias resistências e a viabilizar a construção de uma escola pública que, de fato, eduque para o exercício pleno da cidadania e seja instrumento de transformação social. De forma ainda mais efetiva, é necessário referenciar nossa prática no nosso próprio discurso. Por exemplo, refletir o que significa para cada um de nós a afirmação, tantas vezes repetida, de que devemos “formar um cidadão crítico, reflexivo, autônomo, ciente de seus direitos e deveres, capacitado para participar da construção de uma sociedade mais igualitária”. Se esse é realmente o propósito de todos os que repetem tal discurso, é preciso transpô-lo para as relações concretas de nossa prática educativa.

Percebe-se que as discussões a respeito das relações entre a formação escolar e o poder que detêm aqueles que dominam o conhecimento são pouco frequentes no ambiente escolar. E, quando provocadas, sofrem uma forte resistência por parte dos que não percebem outra concepção de educação escolarizada que não seja aquela que vivenciaram ao longo de sua experiência, seja como aluno, seja como professor. Nessa conjuntura, a escola tem um papel significativo na desafiante tarefa de construir uma sociedade embasada em novos valores.

Portanto, práticas da escola e da educação, espaços que a história nos mostra como os primeiros a acolherem as pessoas com deficiência no arcabouço das políticas públicas, servem para que possamos, em um primeiro momento, compreender a dinâmica do processo em que vivemos e, assim, afirmar que a garantia de direitos da pessoa com deficiência passa pela organização de uma política que está em construção, seja dos espaços e das estruturas, assim como dos conceitos.

Modelos que transformam paradigmas exigem profundas imersões formativas nos mais variados espaços sociais. Esse é um desafio do presente, garantir que esses diálogos sejam democráticos, para que, assim, a conexão dos direitos conquistados possa ser traduzida em uma agenda que, de fato, seja o desejo da sociedade como um todo.

Referências bibliográficas

BORGES, J. A. S. *Sustentabilidade & Acessibilidade*. 1ª ed. Brasília, DF: Editora da OAB, 2014.

BRUNELLO, Y. Hegemonia. In: ALMEIDA, Maria Cândida Ferreira de (Org.). *Mais definições em trânsito*. Salvador: UFBA, 2007.

BRASIL. Decreto nº 3.298/99, de 31 de dezembro de 1999. Regulamenta a Lei Federal nº 7.853, de 24 de outubro de 1989. Dispõe sobre a Política Nacional para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência, Consolida as Normas de Proteção, e dá outras providências. Brasília, 2009.

_____. *Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência: Protocolo facultativo à Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência*. Tradução Oficial/Brasil, Brasília: Presidência da República Secretaria Especial dos Direitos Humanos Coordenadoria Nacional para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência, Setembro/2007. 48p.

_____. *Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. História do Movimento Político das Pessoas com Deficiência no Brasil*. Brasília: Secretaria de Direitos Humanos. Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Pessoa com Deficiência, 2010. Disponível em <www.pessoacomdeficiencia.gov.br> Acesso em 30 mai. 2015.



GOHN, Maria da Glória. *Conselhos Gestores e Participação Sociopolítica*. Cortez Editora, São Paulo, 2001.

GIROUX, Henry; SIMON, Roger. Cultura popular e pedagogia crítica: a vida cotidiana como base para o conhecimento curricular. In: MOREIRA, Antonio Flávio; SILVA, Tomas Tadeu da (Orgs.). *Currículo, cultura e sociedade*. 2. ed. São Paulo: Cortez,, p. 93-124, 1995.

GRAMSCI, A. *Cadernos do Cárcere*. Vol. 3: Maquiavel. Notas sobre o Estado e a política; edição e tradução, Carlos Nelson Coutinho; coedição, Luiz Sérgio Henriques e Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.

LATOUR, Bruno. *Políticas da natureza. Como fazer ciência na democracia*. Trad. de Carlos Aurélio Mota de Souza. Bauru, SP: Edusc, 2004.

LINHARES, C. F.S. “Caminhos de Medo e Esperança” in : LINHARES, C. F. S. & NUNES, C (2000). *Trajetórias de magistério: memória e lutas pela reinvenção da escola pública* . Rio de Janeiro: Quartet.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 23ª ed. .São Paulo: Malheiros, 1998.

PARO, Vitor Henrique. *Gestão democrática da escola pública*. São Paulo: Ática, 2001.

Jorge Amaro de Souza Borges

Doutorando em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Atualmente é servidor da Fundação de Articulação e Desenvolvimento de Políticas Públicas para Pessoas Portadoras de Deficiências e Altas Habilidades no Rio Grande do Sul (Faders).

Contato: jorgeamaroborges@gmail.com

Andreia Colares Cabral Pereira

Possui doutorado em Educação pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS). Atualmente é servidora do Instituto Federal Sul-Rio-Grandense (IFSul).

Contato: andreiacollares@gmail.com

RSP

Gestão estratégica de pessoas na administração indireta do setor público federal: na prática, ainda um discurso

Ana Lúcia Neves de Moura

Fundação Joaquim Nabuco (Fundaj)

Bruno Campello de Souza

Universidade Federal de Pernambuco (UFPE)

O artigo tem como objetivo analisar o discurso e a prática da área de gestão de pessoas na administração indireta do setor público federal brasileiro, sob a perspectiva da Teoria Institucional. Trata-se de pesquisa quantitativa, com a aplicação de questionário a 43 órgãos públicos. Constatou-se a discrepância entre o discurso e a prática. A inserção estratégica da gestão de pessoas nas estruturas e processos decisórios das instituições públicas ainda é uma questão a ser conquistada. Os resultados sugerem que restrições relacionadas à qualificação dos profissionais de recursos humanos, à ausência de uma gestão estratégica e ao legado histórico-cultural das instituições têm limitado a capacidade de resposta da gestão de pessoas às novas demandas de RH, dificultando as inovações e mudanças nessa área.

Palavras-chave: administração estratégica, gestão de pessoas, administração pública indireta

[Artigo recebido em 28 de maio de 2015. Aprovado em 3 de maio de 2016.]

Gestión estratégica de personas en la administración indirecta del sector público federal: en la práctica, todavía un discurso

El artículo tiene como objetivo analizar el discurso y la práctica del área de gestión de personas en la administración indirecta del sector público federal brasileño desde la perspectiva de la Teoría Institucional. Se trata de una investigación cualitativa, con la aplicación de cuestionario a 43 órganos públicos. Se constató la discrepancia entre el discurso y la práctica. La inserción estratégica de la gestión de personas en las estructuras y procesos decisorios de las instituciones públicas es aún una cuestión a ser conquistada. Los resultados sugieren que restricciones relacionadas a la cualificación de los profesionales de recursos humanos, a la ausencia de una gestión estratégica y al legado histórico-cultural de las instituciones han limitado la capacidad de respuesta de la gestión de personas a las nuevas demandas de RH, dificultando las innovaciones y los cambios en esa área.

Palabras clave: administración estratégica, gestión de personas, administración pública indirecta

Strategic human resource management in the indirect federal public administration: in practice, still a speech

The article aims to analyze the discourse and practice of human resource management area in Brazilian indirect federal public administration, from the perspective of institutional theory. This is a quantitative research with the application of questionnaire to 43 public agencies. A discrepancy between theory and practice was found. The strategic role of human resource management in decision-making structures and processes of public institutions is still a question to be won. The results suggest that restrictions relating to human resources professional's qualification, the lack of a strategic management and institutions historical-cultural legacy have limited the responsiveness of human resource management to the new demands of HR, hampering innovation and change in this area.

Keywords: strategic administration, people management, indirect public administration



Introdução

O desenvolvimento tecnológico crescente, a competição global e a diversidade da força de trabalho aliados à busca constante por novas formas de organização e gerenciamento do trabalho têm colocado os indivíduos e as organizações diante de experiências simultâneas e contraditórias, contribuindo para revelar e intensificar os paradoxos organizacionais. Tensões como velho/novo, controle/flexibilidade, indivíduo/grupo, qualidade/custo, estabilidade/mudança, global/local, discurso/prática, autonomia/conformidade, passado/futuro, liberdade/vigilância estão cada vez mais presentes na vida organizacional e são exemplos de paradoxos organizacionais (LEANA; BARRY, 2000; LEWIS, 2000; VASCONCELOS; VASCONCELOS, 2004).

Mudança e pluralismo (de ideias, entre pessoas, dentro das organizações e entre essas) são estimulados por essas tensões paradoxais, de modo que concepções de mudança como suave, linear e planejada desaparecem. O paradoxo emerge, portanto, quando existe uma tensão entre duas realidades opostas, como dois lados de uma mesma moeda. Paradoxos podem indicar uma variedade de elementos contraditórios (perspectivas, sentimentos, mensagens, demandas, identidades, interesses ou práticas); são socialmente construídos, a partir da tendência dos indivíduos de simplificar a realidade (cada vez mais complexa, ambígua e em constante mudança) por meio de percepções polarizadas; e só se tornam aparentes por meio da reflexão ou interação social (EISENHARDT, 2000; LEWIS, 2000).

Concomitante com a existência de ambiguidades, frequentemente encontra-se uma alta incidência de sintomas de *stress*, sentimento de frustração, ansiedade, resistência e emergência de conflitos que interferem nos processos de mudança organizacional. Contudo, a gestão dessa dualidade é uma oportunidade de explorar e revelar as ambiguidades e contradições que contribuem para essas tensões, de forma que o paradoxo é uma “faca de dois gumes”, considerando que as tensões decorrentes tanto podem atuar como um gatilho para a mudança, como podem, simultaneamente, impedi-la. Assim, ao invés de ignorar os paradoxos presentes na vida organizacional, ou simplesmente classificá-los como perniciosos à organização, é imprescindível que sejam identificados, discutidos e gerenciados, a fim de canalizar sua energia para as transformações pretendidas (EISENHARDT, 2000; LEWIS, 2000).

Entre os paradoxos organizacionais, o paradoxo discurso *versus* prática tem sido um dos mais citados nos estudos organizacionais. Vasconcelos e Vasconcelos (2004) consideram que em decorrência do cenário de mudança e competitividade que se instalou nas últimas décadas, as organizações adotam novos discursos informacionais, contudo as mudanças nos sistemas produtivos demoram a ocorrer, em função da complexidade envolvida nesses processos. Assim, o paradoxo

discurso-prática envolve discursos que geram expectativas, mas que não se realizam, contribuindo para o surgimento de reações defensivas, angústia, frustrações e *stress* nas organizações (LACOMBE; TONELLI, 2004). Aprender a gerenciar essas tensões é imprescindível para se alcançar as transformações que se quer implementar nos processos de mudança conduzidos nas organizações (LEWIS, 2000).

O objetivo deste artigo é analisar o discurso e a prática de gestão de pessoas em órgãos da administração indireta no setor público federal, à luz da Teoria Institucional. A discussão sobre o papel estratégico da área de RH e sua importância para o futuro das organizações – privadas e públicas – se desenvolve há décadas (GUEST, 2011; LEGGE, 2005; PAAUWE, 2004; SCHIKMANN, 2010). Os títulos dos livros especializados e a quantidade de estudos e de serviços de consultoria nessa área, além do discurso presente nas organizações, refletem a tendência de valorização da gestão de pessoas nas organizações (PAAUWE, 2004). Contudo, evidências empíricas revelam que essa área enfrenta dificuldades em fazer a transição de área operacional para área estratégica, seja no setor privado, seja no setor público, como será apresentado na seção seguinte.

Outro aspecto que vale a pena destacar é que as contradições entre o discurso e a prática nas organizações têm despertado o interesse da academia, não apenas na área de RH (ver estudos em outras áreas: AGUIAR; MELLO JÚNIOR, 2006; ÄHLSTRÖM, 2010; AMARAL FILHO; MACHADO-DA-SILVA, 2006; GUERREIRO; FREZATTI; CASADO, 2006). Esse fenômeno tem sido colocado como um paradoxo organizacional (BOSELIE; BREWSTER; PAAUWE, 2009; LEWIS, 2000; VASCONCELOS; VASCONCELOS, 2004) com implicações, inclusive, para a saúde e satisfação das pessoas no trabalho (LACOMBE; TONELLI, 2004; SILVA; VERGARA, 2003).

Boselie, Brewster e Paauwe (2009) esclarecem que, se as questões sobre dualidades, paradoxos e ambiguidades têm dominado a literatura sobre gestão de recursos humanos nos últimos trinta anos e, embora cada vez mais se venha descobrindo evidências sobre essas questões, esse é um debate que ainda está em curso.

É importante ressaltar, ainda, que o paradoxo discurso-prática na área de gestão de recursos humanos tem sido apontado como fator significativo para o baixo comprometimento (DEMO *et al.*, 2011), desmotivação e insatisfação dos funcionários, impactando negativamente o desempenho organizacional (KHILJI; WANG, 2006), contribuindo para uma maior resistência à mudança e interferindo na qualidade da relação entre gestores e funcionários (GILL; MEYER, 2011), o que ratifica a relevância desta pesquisa.

A contradição entre o discurso e a prática na gestão de pessoas

O termo gestão estratégica de recursos humanos surgiu no final da década de 1980, primeiro entre os acadêmicos e gerentes, para então se disseminar nos anúncios de emprego, nos cursos e na literatura especializada. A preocupação com o gerenciamento das pessoas nas organizações, com o objetivo de alcançar a vantagem competitiva, tomou uma dimensão tal que na década de 1990 virou um verdadeiro “mantra” entre os gestores, tornando-se popular, também, entre os acadêmicos, e contribuindo para uma profusão de livros populares sobre o tema (PAAUWE, 2004).

O conceito contemporâneo de gestão estratégica de recursos humanos entende que as políticas e práticas relativas ao gerenciamento das pessoas na organização devem estar inter-relacionadas e integradas à estratégia organizacional e sejam resultado de uma postura mais proativa que reativa (BOON *et al.*; 2007; KEPES; DELERY, 2007);_estejam voltadas para a criação de uma ambiência que favoreça o desenvolvimento de competências (CARBONE *et al.*, 2005; LE BOTERF, 2006; ZARIFIAN, 2003) e da sustentabilidade organizacional (FREITAS; JABBOUR; SANTOS, 2009; LIEBOWITZ, 2010; RIMANOCZY; PEARSON, 2010); e considerem as expectativas e necessidades das pessoas (BURKE; COOPER, 2006; DUTRA, 2008).

A constatação da importância da gestão de pessoas também vem ganhando espaço nos debates que envolvem a melhoria e a eficácia dos serviços públicos (AMARAL, 2006; CARVALHO *et al.*, 2009; OCDE, 2010; SCHIKMANN, 2010). O setor público tem estado sob pressão nas últimas décadas, tanto em relação à prestação pública de contas e ao controle dos gastos, como em relação à qualidade e adequação dos serviços que oferece aos cidadãos. A introdução dos princípios do modelo gerencial no setor público acentuou tais pressões (LEGGE, 2005) e trouxe repercussões importantes para a gestão de pessoas, chamando a atenção para o seu papel estratégico nas organizações públicas e para a necessidade de modernização da estrutura de pessoal (SCHIKMANN, 2010).

Contudo, no Brasil a prática de ações estratégicas deu-se com anos de atraso, embora a necessidade de tratar a área de RH como estratégica já estivesse presente na literatura. Historicamente, em especial no Brasil, a área de RH tem se envolvido mais com atribuições normativas, com pouca densidade estratégica (BARBOSA, 2005).

Pesquisas mostram que, embora os gerentes de RH concordem com a posição estratégica do seu setor na empresa, esses não conseguem definir o que consideram uma ação estratégica, chegando a confundir ações operacionais como se fossem estratégicas (CÉSAR; BIDO; SAAD, 2007; MOURA; SOUZA, 2014). Não obstante esses gerentes afirmem que atuam de forma estratégica, essa realidade não é plenamente

observável (FIGUEIREDO *et al.*, 2008). Há ambivalências entre discurso e prática na área de gestão de pessoas. Apesar da sofisticação dos modelos de relações de trabalho e de gestão, no cotidiano organizacional o que se observa é a adaptação ou o desenvolvimento de metodologias próprias (DIAS; LOPES; DALLA, 2007).

A tendência das organizações brasileiras de adotarem modismos e de importarem modelos de gestão estrangeiros pode estar contribuindo, em parte, para a incoerência apresentada pela área. A importação de modelos sofisticados e de ferramentas de gestão de última geração confere ares de modernidade à área de RH, contudo o que se observa é uma desarticulação entre esses modelos e o não alinhamento desses à estratégia da organização (TANURE; EVANS; CANÇADO, 2010).

O discurso sobre a importância dos recursos humanos adotado pelas diretorias e profissionais de RH muitas vezes não encontra respaldo no cotidiano da gestão (TANURE; EVANS; CANÇADO, 2010). Outras vezes, a cúpula diretiva da organização assume a definição do modelo de gestão de pessoas, com pouca ou nenhuma presença da área competente. Esta só é envolvida no momento de operacionalização do modelo, assumindo uma posição de coadjuvante (BARBOSA; FERRAZ; LOPES, 2002).

Tal constatação também é observada em outros países. Há pouca evidência de que a gestão estratégica de RH venha sendo aplicada na mesma escala com que se apresenta na retórica dos acadêmicos, gerentes de linha, gestores de RH e consultores (LEGGE, 2005). Ao analisar a realidade americana, Kochan (2007) chama a atenção para o fato de que essa dificuldade em concretizar o tão anunciado potencial de maior *status*, influência e resultados tem refletido numa crise de confiança e perda de legitimidade para o profissional de RH. Ramlall (2006) identificou que parte significativa do tempo do profissional de RH americano ainda está voltada para atividades transacionais (ao invés de transformacionais), e constatou a necessidade desse profissional desenvolver as competências que de fato assegurem a sua contribuição para o sucesso da organização.

Estudos ingleses mostram ainda que, embora exemplos de implementação de gestão estratégica de pessoas realmente existam, o quadro geral retrata que a implementação de técnicas associadas a esse modelo tem sido provisória, oportunista e fragmentada (LEGGE, 2005). Ashton, Haffenden e Lambert (2004) constataram que as unidades inglesas de RH têm baixa reputação e uma atuação com ênfase nos processos internos da área, com pouca ligação com os objetivos organizacionais.

Mesmo que grande parte dos dirigentes e dos gestores de RH reconheça a contribuição decisiva das pessoas para o desempenho organizacional e a importância do desenvolvimento das competências, Le Boterf (2003), estudioso francês, admite



que desses somente uma minoria harmoniza sua política com o discurso sobre a prioridade da valorização e desenvolvimento das pessoas.

Na Espanha, embora as empresas venham adotando práticas globais de RH, Cabrera e Carretero (2005) concluem que a área ainda é percebida como uma função de baixo *status*, com pouca orientação estratégica, recursos escassos e ação reativa.

Ao estudarem empresas do Brasil e do Peru, Coda *et al.* (2009) constatam que em ambos os países a capacidade da área de RH de dar suporte à estratégia organizacional não corresponde à importância estratégica atribuída ao setor e observam que a área está mais preocupada com processos internos e desempenha atividades operacionais.

Em organizações neozelandesas, Rasmussen, Andersen e Haworth (2010) concluem que há pouca evidência de que o RH e seus profissionais desempenhem um papel significativo nas tomadas de decisões estratégicas. Quando se trata de fazer parte da equipe de gerenciamento sênior e participar das decisões estratégicas, o *status* da área parece estar aquém, com poucos avanços na última década.

Estudos na Austrália mostram, ainda, que o *gap* entre o discurso e a realidade da gestão de pessoas impacta as organizações, apresentando resultados negativos em termos de comprometimento, produtividade e satisfação dos funcionários, promovendo a resistência à mudança e contribuindo para um relacionamento insatisfatório entre gestores e funcionários (GILL; MEYER, 2011).

No setor público brasileiro, essa questão não se apresenta de forma diferente. De fato, a gestão pública de recursos humanos tem sido marcada por uma série de discontinuidades e dificuldades na estruturação dos seus sistemas, muitas vezes sequer sendo tema da agenda de governo (CARVALHO *et al.*, 2009; PIRES *et al.*, 2005). A sucessão de reformas desconexas ou que não tiveram continuidade também contribuiu para criar um clima de confusão, desconfiança, cinismos e resistência à mudança nessa área (OCDE, 2010).

Na fase mais recente da administração pública federal brasileira, destaca-se a introdução da gestão por competências como modelo orientador da gestão de pessoas (BRASIL, 2006). Entre os fatores que têm contribuído para impulsionar a aplicação desse modelo de gestão no serviço público em vários países, a OCDE (2010) aponta o interesse dos governos em: investir nas habilidades gerenciais de servidores públicos de alto escalão; introduzir formas flexíveis de trabalho no setor público; e aprimorar o planejamento estratégico da força de trabalho (indo além das variáveis quantidade e custo) e o desempenho no serviço público.

Vale esclarecer que a gestão por competência não se contrapõe ao modelo de gestão estratégica de RH, mas o complementa. Dessa forma, orientando-se pelos objetivos estratégicos estabelecidos, as políticas e ações de RH voltam-se para

a identificação das competências humanas necessárias à concretização desses objetivos e para o desenvolvimento dessas competências. Nesse modelo, portanto, os parâmetros e os instrumentos de gestão de pessoas estão direcionados para o propósito estratégico da organização, afirma Dutra (2008).

O conceito de gestão por competência foi incorporado à administração pública federal brasileira em 2006, com a promulgação do Decreto nº 5.707/2006, que instituiu a Política e as Diretrizes para o Desenvolvimento de Pessoal, tornando-se, como reconhecem Carvalho *et al.* (2009), o referencial para a gestão de pessoas do setor público federal. Contudo, estudos recentes constataam que, apesar dos avanços, a gestão pública de RH ainda está longe de contribuir de forma efetiva para a adequação do perfil dos servidores públicos às demandas plurais e complexas da sociedade contemporânea, que exigem do setor público ações eficazes e resultados de qualidade.

Além disso, a implementação desses novos modelos implica na ruptura com determinados padrões gerenciais em vigor e no profundo repensar de outros aspectos decorrentes da formação histórica da administração pública e de traços culturais próprios desse setor (SCHIKMANN, 2010).

No diagnóstico que realiza sobre a gestão de pessoas no Governo Federal, no período de 1995 a 2009, Marconi (2010) encontra distorções que impedem uma política de RH mais efetiva, que de fato possa contribuir para o alcance do perfil desejado para a força de trabalho desse setor. Destacam-se a ausência de um planejamento da força de trabalho que dimensione o contingente e o perfil necessários e a ausência de uma estrutura de incentivos que estimule o desenvolvimento profissional.

Em relatório no qual avalia a gestão de RH do Governo Federal brasileiro, a OCDE (2010) deixa claro que o planejamento estratégico da força de trabalho decorre ainda de situações emergenciais, pedidos corporativistas e demandas dos órgãos, em vez de ser fruto de uma visão estratégica que considere as competências críticas ao cumprimento da missão e das metas organizacionais (atuais e futuras) e de reflexões sobre as alterações das prioridades do governo, mudanças nas organizações etc.

Embora o reconhecimento da importância da gestão de RH para o setor público esteja presente no discurso do Governo Federal brasileiro, quando esse introduz o conceito de gestão por competências, destaca que a modernização da gestão de pessoas deve estar no cerne de uma proposta séria de reformulação da máquina estatal e associa a efetividade das políticas públicas à qualidade da força de trabalho (BRASIL, 2009). Estudos mostram que as instituições públicas federais têm tido dificuldade no processo de implementação do modelo de gestão por competências.



Pesquisa feita nos ministérios e na Casa Civil da Presidência da República constatou, entre outros, que a implementação do modelo estava fundamentada mais no discurso que na definição de metas sistemáticas e que a área de RH desses órgãos apresentava pouca legitimação política para implementar o modelo (BRASIL, 2009).

Em estudo semelhante, ao analisar as agências de regulação do Governo Federal, Fonseca e Meneses (2011) identificaram que nenhum desses órgãos possui a gestão por competências consolidada. Apenas duas agências adotaram o modelo, contudo a implantação se restringiu aos processos de capacitação e de avaliação, não envolvendo integralmente o sistema de RH, como orienta a literatura sobre o tema (CARBONE *et al.*, 2005; DUTRA, 2008).

Pesquisa realizada com uma empresa pública do setor bancário revela que embora essa organização estivesse em processo avançado de implantação da gestão por competências, as práticas vigentes de gestão de pessoas não forneciam a base necessária à adoção e sustentação desse modelo (CASTRO; KILIMNIK; SANT'ANNA, 2008).

Estudos no âmbito público mostram que as atividades operacionais ainda ocupam grande parte do tempo dos gestores de RH (NASCIMENTO; SIMÕES, 2011) e que os servidores apresentam dificuldade em perceber as iniciativas dessa área e reconhecer sua importância para a melhoria da gestão de RH (FERRAZ; ROCHA, 2011).

Ao analisarem como a estrutura organizacional da área de RH e seus agentes impactam sobre a gestão e sobre o alcance dos objetivos desse subsistema em uma instituição pública federal, Moura, Dias e Silva Júnior (2013) constataram a existência de traços burocráticos rígidos na estrutura da área, com a presença de componentes patriarcais na gestão aplicada e de agentes “sufocados” pelo trabalho, com pouco espaço para reflexão sobre a sua ação e sobre o que significa uma gestão estratégica de recursos humanos. Os autores mostraram que a configuração organizacional-administrativa dessa unidade comprometia a transição da gestão de RH de operacional e reativa para uma gestão mais estratégica e proativa.

A ausência de um conjunto sistematizado e coerente de diretrizes gerais no setor público federal brasileiro, que oriente as políticas de recursos humanos nas instituições, também parece contribuir para uma ação mais operacional e reativa das áreas de RH, dificultando uma atuação estratégica (MOURA; SOUZA, 2014).

Verifica-se, portanto, como bem destaca Carvalho *et al.* (2009), o reconhecimento da importância da gestão de RH na administração pública, embora a sua inserção estratégica nas estruturas e nos processos decisórios ainda seja algo a ser concretizado. O cenário descrito nesta seção justifica, assim, a escolha do setor público como um *locus* interessante para pesquisar o fenômeno da contradição entre o discurso e a prática de RH.

Sobre essa questão, Khilji e Wang (2006) defendem a necessidade de distinguir o que é intenção e o que de fato é implementado na gestão de recursos humanos, de forma que os estudos possam explicar a real situação dessa área nas organizações. Contudo, não basta apenas reconhecer o que está sendo adotado, mas entender por que isso ocorre, ou seja, reconhecer os processos que estão determinando as políticas e práticas de RH. Para tanto, este estudo se propôs a analisar esse fenômeno sob a perspectiva da abordagem institucional.

A abordagem institucional e sua relevância para a análise da gestão de RH

A Teoria Institucional tem se destacado nos estudos organizacionais pelo potencial analítico e visão holística, que aumentam a capacidade de explicação dos fenômenos organizacionais complexos (SCOTT, 2008; PAAUWE, 2004).

Nesse sentido, a perspectiva institucional oferece uma possibilidade de análise mais dinâmica sobre o papel da gestão de pessoas em um contexto de mudança, revelando *insights* sobre os processos subjacentes que moldam essa gestão e os fatores contextuais que estão por trás das suas decisões. Assim, estudiosos têm analisado a gestão de RH sob uma perspectiva contextual, investigando como os arranjos institucionais atuam sobre a definição e implementação das políticas e práticas de RH. (BOON *et al.*, 2009; LEE, 2011; LACOMBE; CHU, 2008; OLIVEIRA; PÁDUA, 2012; PAAUWE, 2004).

Estudos mostram que na área de RH os mecanismos institucionais coercitivos, miméticos e normativos (DIMAGGIO; POWELL, 1983) atuam nos processos decisórios e influenciam e limitam a elaboração e implementação de políticas e práticas de gestão de pessoas.

Nessa área, os fatores institucionais se manifestam principalmente: (1) pela influência da legislação, em especial a trabalhista. No caso específico desta pesquisa, além de ser uma característica da área de RH ter sua ação alicerçada e orientada por leis e normas, o fato de tratar-se de um estudo no setor público (no qual a ação do agente público está pautada pela legalidade), sugere uma presença forte de mecanismos coercitivos; (2) sob a forma de imitação de estratégias de sucesso adotadas por outras organizações e adoção de tendências e de melhores práticas (mecanismos miméticos). Há uma atenção dirigida por parte das organizações aos modelos e práticas que se destacam no mercado e uma tentativa de copiá-los, de forma que essas organizações pareçam modernas e profissionais (mesmo que tais práticas não se mostrem eficazes); e (3) pelo repertório dos funcionários, refletindo na disseminação e homogeneização de políticas e práticas de gestão de RH (mecanismos normativos). É inegável a influência decorrente da formação acadêmica, experiências anteriores de trabalho, participação em cursos, leitura de revistas de negócios, participação em associações, assim como da concorrência a certificações



e prêmios. Observa-se uma linguagem comum, a troca de ideias e novidades e o compartilhamento de conhecimentos/instrumentos entre os profissionais.

A herança histórico-cultural das organizações constitui outro fator institucional relevante (LACOMBE; CHU, 2008; OLIVEIRA; PÁDUA, 2012). O setor público apresenta fortes componentes culturais que podem influenciar os processos decisórios, e influenciar a atitude e o comportamento dos servidores frente à implementação de processos de mudança. Há na administração pública de uma forma geral uma cultura voltada para o conservadorismo, conformismo, centralização, favorecimento político, descontinuidade e descompasso entre o discurso e a ação, que não só contribui para a ineficácia da ação do Estado, mas também para a desmotivação e descrença dos servidores, dificultando as inovações e mudanças. Intervir numa organização pública sem conhecer sua cultura pode levar a resultados inesperados e imprevisíveis, fazendo com que os servidores finjam que estão respeitando e trabalhando de acordo com as novas normas, quando na realidade querem restabelecer sua identidade. Componentes da formação histórico-cultural desse setor contribuem para o surgimento de fenômenos disfuncionais, tais como a valorização acentuada do tempo de serviço e a proteção dos cargos e funções, que reforçam comportamentos que operam na contramão de uma gestão voltada para resultados e baseada em competências (SCHIKMANN, 2010).

A perspectiva institucional pode ajudar, portanto, a entender como o discurso nessa área influencia a forma de difusão, incorporação e institucionalização dos novos conceitos e modelos de gestão de RH (DAMBRIN; LAMBERT; SPONEM, 2007; PHILLIPS; LAWRENCE; HARDY, 2004). Algumas possibilidades sobre o paradoxo discurso *versus* prática podem ser evidenciadas: por trás da implantação do modelo de RH estratégico estaria a intenção apenas de se criar uma “fachada”, a fim de aparentar uma modernidade ou de passar credibilidade no meio? Tal cenário se configura dessa maneira porque a área de RH ainda está em transição ou ocorre em função da adoção indiscriminada de discursos, modelos e práticas, sem significado real para a organização? A existência (ou resistência) de práticas que se reportam ao modelo tradicional de gestão de RH pode indicar que se tratam de modelos legitimados na organização, sejam esses eficazes ou não? O caráter institucional dessas práticas pode, assim, explicar a continuação da sua utilização, independente da sua eficácia.

Método

A pesquisa realizada utilizou métodos quantitativos. Foi aplicado um *survey*, método de pesquisa social empírica que estuda uma amostra de uma determinada população para descrever, explicar e investigar essa população. Optou-se pelo método de *survey* interseccional, quando os resultados da pesquisa descrevem o fenômeno considerando a época do estudo (BABBIE, 1999).

O universo da pesquisa abrange as unidades de RH dos órgãos federais que compõem a administração indireta no âmbito do Poder Executivo e que integram o Sistema de Pessoal Civil (Sipec) da administração pública federal, que totalizam 152 unidades de RH em todo território nacional, e seus respectivos dirigentes. Trabalhou-se com uma amostra probabilística e por adesão.

A opção por estudar o âmbito federal do setor público justifica-se por esse apresentar um sistema de gestão de RH mais bem estruturado (em comparação aos níveis estadual e municipal), assim como pelo fato de que, de modo geral, suas práticas de gestão servem como modelo inspirador para os governos estaduais e municipais brasileiros (OCDE, 2010). A escolha por instituições da administração indireta deve-se ao fato de que essas tendem a ter práticas de RH mais avançadas, em decorrência da maior autonomia e flexibilidade. Para se ter acesso ao universo da pesquisa, utilizou-se o catálogo de endereço dos dirigentes de RH dos órgãos integrantes do Sipec, disponibilizado pelo Ministério do Planejamento (BRASIL, 2013).

Dentre os vários subsistemas de RH, destacou-se nesta pesquisa o subsistema Desenvolvimento de Pessoal. Essa ênfase justifica-se pelo fato de a introdução da gestão por competências no setor público federal brasileiro ter se concentrado nas áreas de formação e de desenvolvimento dos servidores públicos (BRASIL, 2006); por essa área ser uma questão estratégica nas organizações e uma ferramenta de gestão de RH crucial no contexto de valorização do conhecimento e da capacidade de aprendizagem contínua como vantagens competitivas (ALBUQUERQUE, 2002; CARBONE *et al.*, 2005; OCDE, 2010); e, finalmente, focar um subsistema específico (ao invés da gestão de RH em sua totalidade) permitiu uma análise mais aprofundada.

Neste estudo, foram considerados válidos ou com ‘significado estatístico’ os achados (inferências) em que $p \leq 0.05$, entendendo ‘p’ como a probabilidade de um determinado achado estatístico ter ocorrido por acaso. Para efeitos de análise dos dados, foram elaborados diversos indicadores matemáticos (indicadores de prática, discurso, forças isomórficas, resultados e *hype*¹) a partir das variáveis do questionário aplicado. O uso desse recurso tem o propósito de buscar resultados significativos e uma descrição adequada do fenômeno. Com o propósito de avaliar o grau de confiabilidade e consistência interna desses indicadores, foi calculado o coeficiente alfa (α) de *Cronbach*, um dos procedimentos estatísticos mais usados para a mensuração da confiabilidade e consistência interna entre os itens de um questionário (COOPER; SCHINDLER, 2003).

Na pesquisa, são indicadores de práticas a existência de política interna de gestão de RH, as atividades de RH praticadas, a atenção dispensada às atividades de RH nos

¹ O termo *Hype* deriva de *hyperbole* (hipérbole) e é um conceito usado para indicar uma estratégia para enfatizar alguma coisa ou uma excessiva publicidade em torno de uma ideia. Neste estudo, é usado para expressar a discrepância entre o discurso e a prática na gestão de recursos humanos.

últimos seis anos², as ações de adesão ao modelo de gestão por competências, o grau de implementação dos processos do modelo, o grau de adesão à Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal, as ações da PNPD praticadas, as ações de capacitação realizadas em 2012 e o orçamento realizado em 2012 com essas ações. Os indicadores de discurso envolvem a relevância atribuída pelos gestores de RH às atividades de RH e às ações de capacitação. O indicador de resultados envolve os impactos da implantação da gestão por competências. Os indicadores das forças isomórficas integram as variáveis relativas aos mecanismos isomórficos coercitivos, miméticos e normativos.

Como limitação do estudo, destaca-se o fato de ter analisado apenas a perspectiva do gestor, em vez de realizar uma pesquisa que envolvesse respondentes de múltiplos níveis, o que abre espaço para estudos futuros na área como indicado nas considerações finais deste artigo.

Resultados e análise

Perfil da amostra

Integraram a amostra 43 instituições públicas federais da administração indireta, (28% do universo da pesquisa). O quadro de pessoal nesses órgãos é de 2.759 servidores (DP=6.233,9, Min.=19, Máx.=39.132). Participaram Autarquias (42%), Fundações Públicas (37%) e Autarquias Especiais (21%), vinculadas às seguintes áreas: Educação (58%), Cultura (9%), Integração Social (7%), Ciência, Tecnologia (5%), Planejamento (5%), Saúde (5%), Desenvolvimento Agrário (2%), Meio Ambiente (2%), Previdência Social (2%), Trabalho (2%) e Transportes (2%). A amostra envolveu instituições do Centro-Oeste (37%), Nordeste (23%), Sudeste (21%), Sul (12%) e Norte (7%).

Dos gestores de recursos humanos, 56% são mulheres e 44% são homens, com idade média de 48 anos (DP=12, Min.= 27, Máx.=69). Todos têm curso superior, sendo que 86% dos gestores são pós-graduados. O tempo médio no serviço público federal desses respondentes é de 21 anos (DP=12,6, Min.= 1, Máx.=40). O tempo médio na instituição pesquisada é de 13 anos (DP=11,9), variando de menos de um ano a 40 anos. O tempo médio de atuação na área de RH é de 11 anos (DP=9,42), variando de menos de um ano a 30 anos. A experiência (média) como gestor de RH na instituição pesquisada é de 5 anos (DP=5,9), variando de menos de um ano a 26 anos na função.

² Esse intervalo de tempo foi estabelecido considerando o ano de homologação do Decreto nº 5.707/2006, que instituiu a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal e oficializou a incorporação do conceito de gestão por competências como referencial para a gestão de pessoas do setor público federal brasileiro.

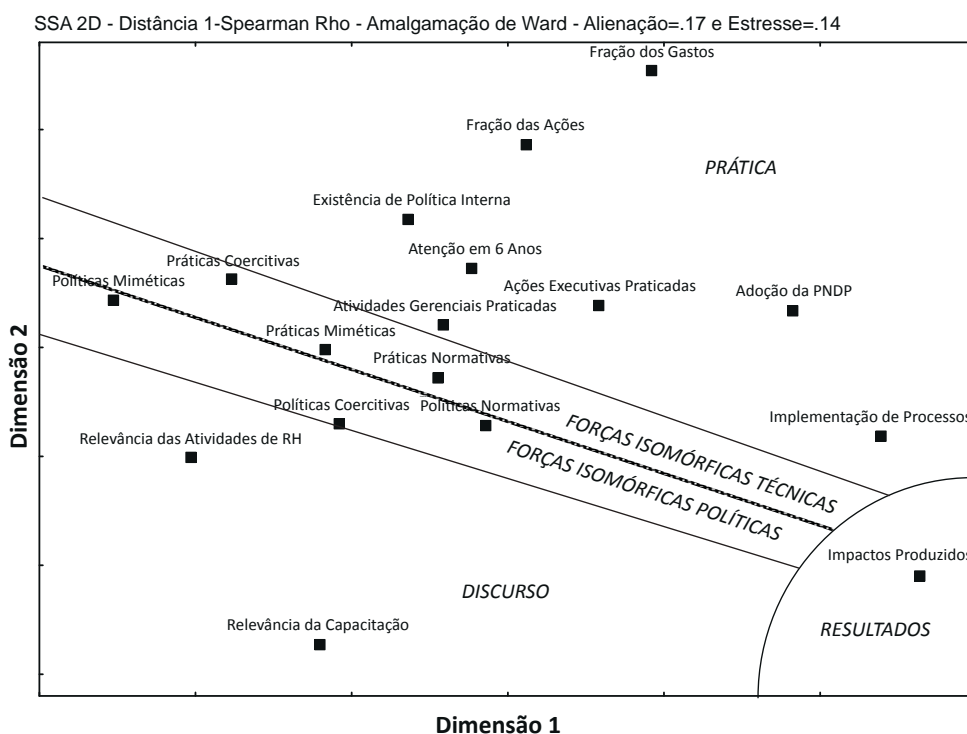
Gestão

A maioria dos gestores (60%) considera que a gestão de pessoas exercida nas suas instituições não pode ser classificada como gestão estratégica. Das instituições que participaram da pesquisa, apenas 2% adotaram a gestão por competências e 23% optaram pelo modelo, embora esse ainda não esteja totalmente implantado. Os demais órgãos (75%) ainda não implantaram a gestão por competências.

Relação entre as práticas, discurso, forças isomórficas e resultados

Foi utilizada a técnica de escalonamento multidimensional (SSA) para analisar as inter-relações entre as variáveis que integram os indicadores de prática, de discurso, das forças isomórficas e de resultados (Gráfico 1).

Gráfico 1 – Escalograma 2D das variáveis que integram os indicadores de prática, discurso, forças isomórficas e resultados



Fonte: Elaboração própria.

O escalograma foi dividido em facetas com o objetivo de melhor compreender o fenômeno, à luz do arcabouço teórico estudado, e explicar a aglutinação natural e as distâncias entre as variáveis. No Gráfico 1, podem ser visualizadas quatro facetas, a prática, as forças isomórficas, o discurso e os resultados.

A partir da análise dessas facetas, é possível concluir que:

a) as facetas referentes à prática (variáveis que integram o indicador de prática) e ao discurso (variáveis que compõem o indicador de discurso) encontram-se afastadas, confirmando a pouca relação entre o discurso e a prática na gestão de RH;

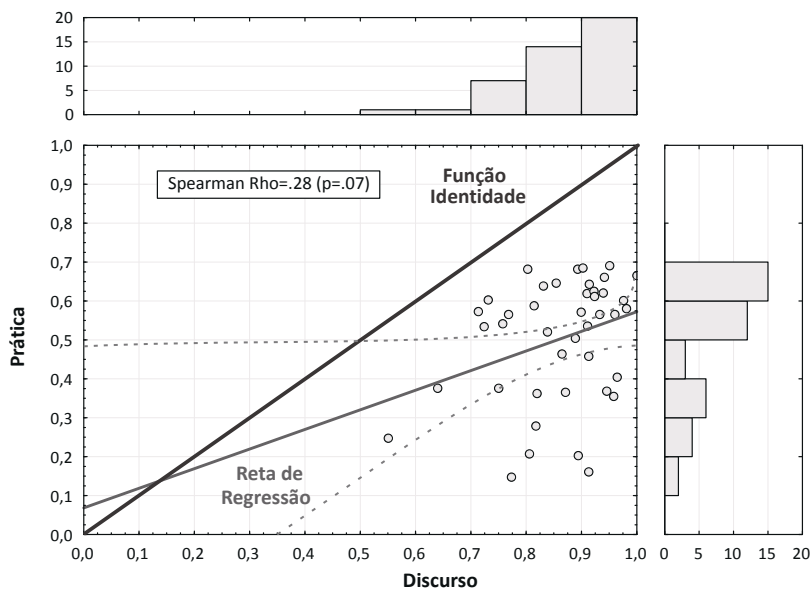
b) as pressões isomórficas, embora estreitamente relacionadas entre si, são discerníveis quanto à ação da sua influência. Assim, subdividiu-se a faceta das influências isomórficas em: pressões isomórficas políticas e pressões isomórficas técnicas. Enquanto as primeiras se mostram mais relacionadas com o discurso, as forças isomórficas técnicas se mostram mais relacionadas com a prática; e

c) a faceta correspondente aos resultados, embora se apresente numa posição independente das demais variáveis, ainda mostra uma maior aproximação com as variáveis que integram o indicador de prática (e nenhuma relação com o discurso).

A relação discurso e prática

Foi realizado um estudo de regressão linear com o objetivo de verificar a relação entre o discurso e a prática na área de RH (Gráfico 2). O diagrama de dispersão mostra que quando a frequência do discurso é baixa, a diferença em relação à prática é pequena, mas essa diferença vai aumentando à medida que o discurso vai ficando mais intenso. Portanto, a discrepância é tanto maior quanto mais intenso é o discurso.

Gráfico 2 – Diagrama de dispersão da relação discurso e prática



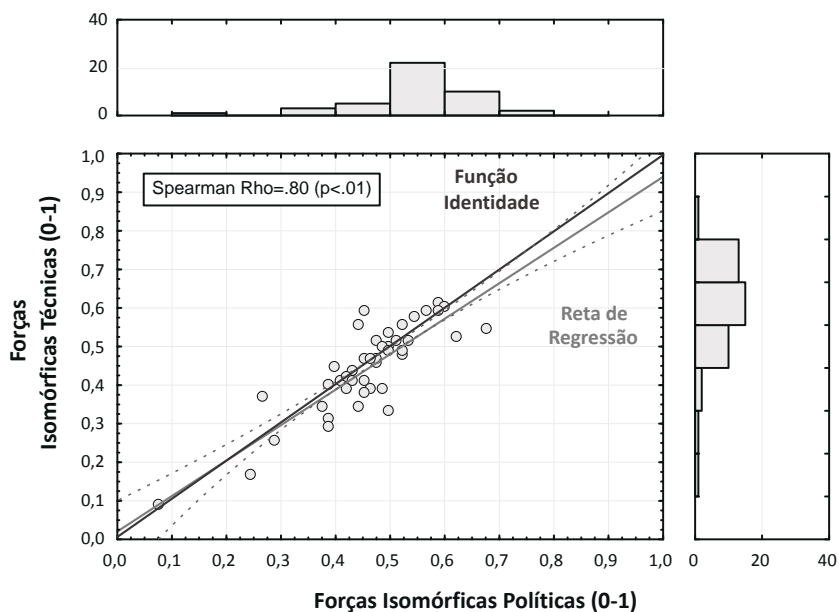
Fonte: Elaboração própria.

Observe-se ainda que o gráfico de barras acima do diagrama de dispersão apresenta a distribuição do discurso, enquanto que o gráfico de barras à sua direita apresenta a distribuição da prática. No primeiro, os níveis mais altos do discurso são os mais frequentes, ou seja, o discurso é intenso. No segundo, a prática apresenta um limite, o que não ocorre com o discurso. O discurso, portanto, é mais efusivo que a prática.

As forças isomórficas e suas relações

O diagrama de dispersão apresentado no Gráfico 3 analisa a relação entre a influência das forças isomórficas políticas e a influência das forças isomórficas técnicas. A análise dessa relação mostra que essas forças são mais consistentes que dissonantes.

Gráfico 3 – Diagrama de dispersão da relação entre as influências das forças isomórficas técnicas e políticas



Fonte: Elaboração própria.

Com o objetivo de simplificar o estudo das correlações entre os indicadores de prática, discurso, forças isomórficas e resultados, optou-se por condensar (normalizar) as variáveis que integram os indicadores de prática, de discurso e das forças isomórficas (de modo a sempre produzir um valor numérico que varie entre zero e um). Assim, a análise da correlação entre os indicadores de pressões isomórficas, de prática e de discurso (Tabela 1) mostra correlação positiva e estatisticamente significativa entre eles.

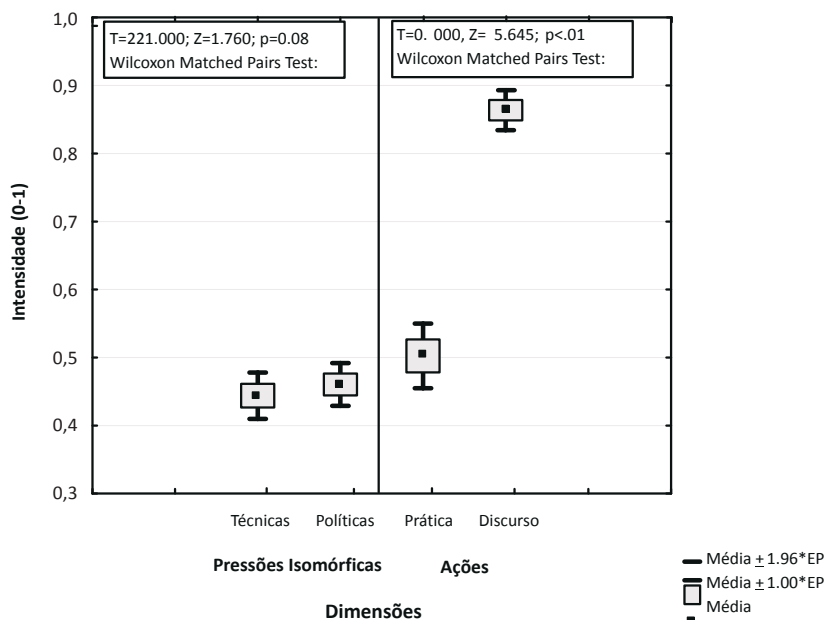
Tabela 1 – Correlações de Spearman dos indicadores de pressões isomórficas políticas e técnicas

Pressões isomórficas	Discurso		Prática	
	Rho	P	Rho	p
Políticas	0.45	<.01	0.51	<.01
Técnicas	0.41	0.01	0.59	<.01

Fonte: Elaboração própria.

O diagrama apresentado no Gráfico 4 permite visualizar que, enquanto as pressões isomórficas apresentam graus de intensidade muito próximos, o discurso se destaca em relação à prática, apresentando uma intensidade bem maior, sendo essa diferença estatisticamente significativa.

Gráfico 4 – Intensidade das pressões isomórficas, discurso e prática



Fonte: Elaboração própria.

A relação das pressões isomórficas, das práticas e do discurso com os resultados

As pressões isomórficas e os indicadores de discurso não apresentaram relação significativa com o indicador de resultados; contudo, alguns indicadores de prática apresentaram relação com os resultados. Isso pode ser observado no Gráfico 1, a partir da análise da aproximação entre as variáveis que integram esses indicadores.

Condicionantes do *Hype* (discrepância entre o discurso e a prática)

A experiência do gestor de RH no órgão apresentou uma correlação negativa, estatisticamente significativa, com o *hype* ($Rho=-0.32$, $r^2=10\%$, $t(N-2)=-2.166$, $p=0.04$). Logo, quanto maior a experiência do gestor na instituição, menor a discrepância entre o discurso e a prática.

Entre as variáveis que caracterizam a equipe de recursos humanos, a qualificação da equipe apresentou uma correlação negativa e estatisticamente significativa com o *hype* ($Rho=-0.62$, $r^2=38\%$, $t(N-2)=-4.872$, $p=.01$). Assim, quanto mais qualificada a equipe de RH, menor o *hype*. Esse apresentou, ainda, uma associação estatisticamente significativa com o fato de a instituição apresentar ou não uma gestão estratégica de pessoas. As instituições nas quais os gestores afirmaram não ter uma gestão estratégica de pessoas apresentaram um *hype* maior (Tabela 2).

Tabela 2 – O *hype* em função da gestão de RH

	Gestão estratégica (n=16)		Gestão não estratégica (n=26)		Mann-Whitney U	
	Média	DP	Média	DP	z	p
<i>Hype</i>	54%	0.29	127%	1.22	-2.215	0.03

Fonte: Elaboração própria.

A discrepância entre o discurso e a prática (*hype*) não apresentou correlação estatisticamente significativa com as forças isomórficas de natureza política; contudo, apresentou correlação negativa e estatisticamente significativa com as forças isomórficas técnicas ($Rho=-0.38$, $r^2=14\%$, $t(N-2)=-2.595$, $p=0.01$). Assim, quanto maior a influência das forças isomórficas técnicas, menor o *hype*.

Análise da relação discurso e prática

O escalograma multidimensional (Gráfico 1) mostra que o discurso e a prática na gestão de pessoas no setor público federal têm pouca relação. A análise feita a partir do Gráfico 2, por sua vez, revelou que, quando a frequência do discurso é baixa, a discrepância em relação à prática é pequena, mas essa diferença vai aumentando à medida que o discurso vai ficando mais intenso. Assim, a discrepância existente entre o discurso e a prática é tão maior quanto mais intenso for o discurso.

Os histogramas apresentados junto com o Gráfico 2 mostram, ainda, que o discurso se apresenta de forma mais frequente nos seus níveis mais altos, ou seja, constata-se um entusiasmo elevado no discurso. Já a distribuição da prática



apresenta um limite, sem que os níveis mais altos sejam alcançados, a exemplo do que ocorre no discurso. O discurso, portanto, é mais efusivo que a prática. Assim, discurso e prática não apenas apresentam falta de relacionamento entre eles (que é fraco, na maior das hipóteses), mas também apresentam intensidades diferentes (Gráfico 4).

Alguns autores destacam o papel central do discurso no processo de institucionalização de novas práticas, enfatizando a sua importância para a internalização das novas lógicas por parte dos atores, a compreensão do seu papel e o seu posicionamento diante delas (DAMBRIN; LAMBERT; SPONEM, 2007; PHILLIPS; LAWRENCE; HARDY, 2004). Contudo, observa-se neste estudo que a incongruência entre o discurso na gestão de pessoas variou entre o mínimo de 18% e o máximo de 465% sobre a prática. A discrepância média entre o discurso e a prática foi de 99% (DP=103,35%). Assim, não apenas se constata a discrepância entre o discurso e a prática de RH, mas se observa que o grau dessa discrepância chega a níveis muito elevados.

Registre-se ainda que não houve, na amostra estudada, caso em que a prática tenha superado o discurso. Em todos os casos observados, o discurso é sempre mais efusivo que a prática. Isso justificou, inclusive, a adoção nesta pesquisa do termo *hype* para expressar o exagero no discurso.

A confirmação da discrepância entre o discurso e a prática neste estudo é evidenciada, portanto, pelo afastamento dessas variáveis no Gráfico 1, pela pouca relação (Gráfico 2) e pela diferença da intensidade que apresentam (Gráfico 4).

Análise das forças isomórficas e suas relações

A importância relativa dos mecanismos institucionais isomórficos depende da situação investigada e do seu contexto institucional. As forças isomórficas variam em termos de força, conteúdo, motivação e ação dependendo do contexto, do segmento de atividade da organização e de suas características internas (BOON *et al.*, 2009).

Observando-se o Gráfico 1, fica evidente que as pressões isomórficas de natureza política ligam-se mais ao discurso e as pressões isomórficas técnicas estão mais associadas aos indicadores de prática, sugerindo que as forças isomórficas atuam de forma distinta sobre o discurso e sobre a prática. Contudo, o diagrama de dispersão que analisa a relação entre a influência das pressões isomórficas técnicas e a influência das pressões isomórficas políticas (ver Gráfico 3) mostra que o discurso e a prática não se contradizem em nível de pressões isomórficas. As pressões isomórficas técnicas e políticas são estreitamente relacionadas ($Rho=.80$,

$p < .01$) e são muito próximas em termos de intensidade e dinâmica (Gráfico 4). Essas forças são mais consistentes que dissonantes; contudo, seus impactos são distintos.

Ao se analisar a correlação entre os indicadores das forças isomórficas sobre o discurso e sobre a prática de RH (Tabela 1), observa-se uma correlação positiva e estatisticamente significativa entre eles. Embora a intensidade das forças isomórficas técnicas com a prática seja maior do que a intensidade das forças isomórficas políticas com o discurso, não é possível afirmar que a resposta das práticas à influência das forças isomórficas é mais intensa do que a resposta do discurso, considerando que o tamanho da amostra não permite estimar essa diferença com mais precisão.

Ao relacionar a influência das forças isomórficas com o discurso e com a prática, explica-se a sensibilidade das organizações a essas forças, ou seja, a reatividade institucional (Figura 1). A intensidade da resposta às forças isomórficas, tanto no que diz respeito à dimensão da prática, como à dimensão do discurso, é praticamente a mesma (registre-se que a diferença entre as respostas não é estatisticamente significativa: $p = .39$ no teste da diferença entre correlações).

Figura 1 – Reatividade institucional às forças isomórficas políticas e técnicas



Fonte: Elaboração própria.

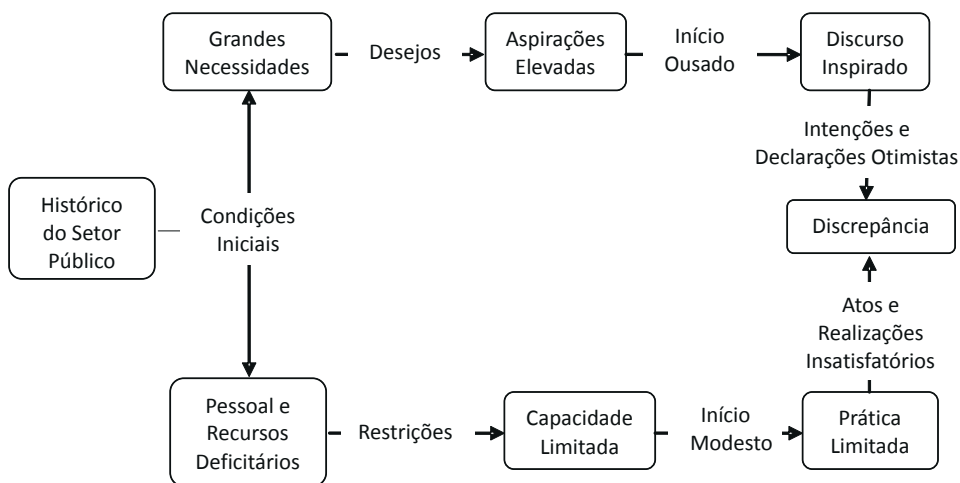
Portanto, embora as pressões isomórficas políticas e técnicas sejam mais consistentes que dissonantes e atuem com a mesma intensidade (Gráfico 4) e a prática e o discurso respondam a essas pressões com a mesma intensidade (Tabela 1 e Figura 1), o que se observa no Gráfico 3 é que o discurso se apresenta nos níveis mais altos, enquanto que a prática apresenta níveis ainda a serem alcançados. Logo, mesmo que a prática reaja com a mesma intensidade que o discurso, é o discurso que se sobressai.

Assim, os resultados sugerem que a discrepância entre o discurso e a prática não se trata apenas de um efeito institucional, essa discrepância é pré-existente. Está se falando de um estado de coisas que vêm de uma origem anterior à situação atual. A prática estaria respondendo às influências das forças isomórficas, assim como o discurso; contudo, mantém-se a discrepância já existente (condições iniciais). Essa constatação pode estar chamando a atenção para uma característica

da natureza dessa relação: o discurso representa ou está relacionado a um “ideal” a ser alcançado (DAMBRIN; LAMBERT; SPONEM, 2007). Contudo, mesmo expressando um “ideal”, lembre-se que quanto mais efusivo o discurso, maior a discrepância (Gráfico 2), e que a discrepância neste estudo atingiu níveis elevados. Enquanto a distribuição do discurso apresentada no Gráfico 2 está saturada nos valores altos, a prática está saturada nos valores mais baixos, ou seja, a prática apresenta-se deficitária.

Portanto, embora as pressões institucionais atuem de forma diferente sobre o discurso e a prática, não é isso que está contribuindo para a discrepância entre o discurso e a prática na gestão de pessoas no setor público federal brasileiro. Essa incongruência não reflete um efeito institucional. Constata-se que aspectos relacionados à dinâmica interna das organizações, como a ausência de uma gestão estratégica e a equipe de RH pouco qualificada, estão impactando a capacidade dessas instituições de responderem às pressões institucionais, contribuindo para a discrepância entre o discurso e a prática. Ainda com relação a essa dinâmica, verificou-se que a experiência do gestor na instituição, muito provavelmente pela importância do conhecimento da herança histórico-cultural da instituição nos processos de mudança, tem um papel relevante. Embora discurso e prática respondam às forças isomórficas com praticamente a mesma intensidade, o discurso apresenta-se efusivo e a prática apresenta-se deficitária. Portanto, condições pré-existent estariam contribuindo para essa discrepância na gestão de RH no setor público federal brasileiro (Figura 2).

Figura 2 – Mapa conceitual da discrepância entre o discurso e a prática de RH no setor público



Fonte: Elaboração própria.

De um lado estão demandas plurais e complexas que exigem ações eficazes e resultados de qualidade que inspiram um início ousado, no que se refere ao discurso. Do outro lado, restrições internas e aspectos históricos das instituições estariam comprometendo a sua capacidade de resposta, contribuindo para uma resposta modesta. Está se falando de um discurso efusivo, atrelado a ideais elevados, e de uma prática limitada, em função de um legado histórico-cultural e da ausência de uma base estrutural que favoreça a implementação, de fato, do modelo de gestão por competências.

Considerações finais

O estudo analisou a discrepância entre o discurso e a prática da gestão de RH em 43 instituições do setor público federal brasileiro. Os resultados indicam que a inserção estratégica da área de RH nas estruturas e nos processos decisórios das instituições públicas ainda é uma questão a ser conquistada. Contudo, apesar da baixa incidência de instituições com gestão estratégica de RH, as evidências ratificam a importância de uma atuação estratégica. As instituições cujos gestores afirmaram adotar uma gestão estratégica apresentaram uma associação negativa, estatisticamente significativa, com a discrepância entre o discurso e a prática. Portanto, ao criar condições para uma atuação mais eficiente e eficaz da área de RH, a gestão estratégica parece contribuir para diminuir a discrepância entre o discurso e a prática.

A qualificação do profissional de RH apresentou correlação negativa com a discrepância entre o discurso e a prática. Destaca-se, assim, a importância de que os profissionais de recursos humanos adquiram novos aprendizados, baseados nos novos referenciais exigidos para a gestão de pessoas, sendo essa uma das condições para que a área de recursos humanos efetivamente atue de forma mais eficiente e eficaz e que responda aos desafios impostos com a sua integração à estratégia organizacional.

Os resultados sugerem que a experiência do gestor de RH na instituição e, conseqüentemente, o conhecimento da dinâmica histórico-cultural da instituição constitui fator relevante para a minimização da discrepância entre o discurso e a prática na área de RH. Os achados corroboram o caráter histórico-contextual da área de gestão de pessoas e a importância do conhecimento das peculiaridades da administração pública nas intervenções em instituições desse setor.

Sobre a discrepância entre o discurso e a prática, os resultados desta pesquisa corroboram as evidências empíricas citadas na seção introdutória deste trabalho, de que há uma incongruência entre o discurso e a prática da gestão de RH. O discurso exerce um papel central na institucionalização de novas práticas e valores,



ao fornecer argumentos de que essas inovações são racionais e eficientes, e na mobilização da instituição em direção às mudanças pretendidas. Contudo, neste estudo a discrepância entre o discurso e a prática chegou a níveis muito elevados, o que motivou o uso do termo “*hype*” para expressar a efusão excessiva do discurso.

Ao analisar a relação discurso e prática no contexto da gestão de pessoas no setor público federal brasileiro, à luz da perspectiva institucional, observou-se que as forças isomórficas, embora apresentem uma relação estreita entre si, são discerníveis quanto à sua ação sobre as políticas e à sua ação sobre as práticas de recursos humanos, sendo que a primeira apresenta uma correlação mais forte com o discurso (natureza política), enquanto a segunda apresenta uma correlação mais forte com as práticas de RH (natureza técnica). Contudo, não é isso que está contribuindo para a discrepância entre o discurso e a prática na gestão de RH. Condições iniciais estariam contribuindo para um discurso efusivo e uma prática deficitária. Os resultados sugerem que as instituições apresentam restrições relacionadas ao seu quadro de pessoal e à sua dinâmica interna que limitam a capacidade organizacional, refletindo em práticas insatisfatórias. Questões internas, como a ausência de uma gestão estratégica e uma equipe de RH pouco qualificada, assim como a herança histórico-cultural das organizações e as peculiaridades do setor público, impactam as práticas, os resultados e a discrepância entre o discurso e a prática da gestão de pessoas no setor público federal.

Implementar novos modelos de gestão de pessoas, a exemplo da gestão por competências, sem considerar que essas condições existem e que devem ser tratadas, só vai contribuir para a permanência de práticas tradicionais e ineficazes e impedir que, de fato, se aplique uma gestão estratégica de pessoas no setor público federal.

Novos estudos podem contribuir para a construção de um conjunto de conhecimentos característicos da gestão pública de recursos humanos e suscitar outros *insights* sobre o hiato entre o discurso e a prática nessa área. Assim, para estudos futuros, recomenda-se ampliar a amostra pesquisada, inclusive expandindo o universo estudado e envolvendo órgãos de natureza jurídica diferente (empresas públicas e sociedades de economia mista), órgãos da administração direta e até mesmo de outros poderes. É interessante, também, considerar perspectivas de respondentes de múltiplos níveis, investigando a influência desses atores nas políticas e práticas da área de RH.

Referências bibliográficas

AGUIAR, J. E.; MELLO JÚNIOR, E. Mudanças e paradoxo organizacional: contradições entre o discurso e a prática. In: EnANPAD, 30, Salvador, 2006. *Anais...* Salvador: ANPAD, 2006.

ÄHLSTRÖM, J. Corporate response to CSO criticism: decoupling the corporate responsibility discourse from business practice. *Corporate Social Responsibility and Environmental Management*, v. 17, n. 2, p. 70-80, mar./apri. 2010.

ALBUQUERQUE, L. G. A gestão estratégica de pessoas. In: FLEURY, M. T. L. (Org.). *As pessoas na organização*. São Paulo: Editora Gente, 2002. p. 35-50.

AMARAL FILHO, R. G.; MACHADO-DA-SILVA, C. L. Estratégia e teoria institucional: uma proposta discursiva de integração. In: EnAnpad, 30, Salvador, 2006. *Anais...* Salvador: Anpad, 2006.

AMARAL, H. K. Desenvolvimento de competências de servidores na administração pública brasileira. *RSP*, Brasília, v. 57, n. 4, p. 549-563, out./dez., 2006.

ASHTON, C.; HAFFENDEN, M.; LAMBERT, A. The “fit for purpose” HR function. Corporate Research Forum. *Strategic HR Review*, v. 4, n. 1, nov./dec. 2004.

BABBIE, E. *Métodos de pesquisas de survey*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1999.

BARBOSA, A. C. Q. Relações de trabalho e recursos humanos em busca de identidade. *RAE*, v. 45, p. 121-126, 2005.

BARBOSA, A. C. Q.; FERRAZ, D. M.; LOPES, D. P. T. Competências nas organizações: o discurso e a prática na gestão de pessoas. In: EnANPAD, 26, *Anais...* Salvador: ANPAD, 2002.

BOON, C. *et al.* Institutional pressures and HRM: developing institutional fit. *Personnel Review*, v. 38, n. 5, p. 492-508, 2009.

BOSELIE, P.; BREWSTER, C.; PAAUWE, J. In search of balance – managing the dualities of HRM: an overview of the issues. *Personnel Review*, v. 38, n. 5, p. 461-471, 2009.

BRASIL. Decreto nº 5.707, de 23 de fevereiro de 2006. Institui a Política e as Diretrizes para o Desenvolvimento de Pessoal da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e regulamenta dispositivos da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 24 de fevereiro de 2006.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Recursos Humanos. *Relatório final da conferência nacional de recursos humanos da administração pública federal 2009*. Brasília, MP, 2009.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Catálogo de endereço dos dirigentes de recursos humanos dos órgãos integrantes do SIPEC*. 2013.

BURKE, R. J.; COOPER, C. L. The new world of work and organizations: implications for human resource management. *Human Resource Management Review*, v. 16, n. 2, p. 83-85, jun. 2006.

CABRERA, E. F.; CARRETERO, J. M. Human Resource Management in Spain: are cultural barriers preventing the adoption of global practices? *Management Research*, v. 3, n. 2, p. 149-160, 2005.



CARBONE, P. P. *et al.* *Gestão por competências e gestão do conhecimento*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005. (Série Gestão de Pessoas).

CARVALHO, A. I. *et al.* *Escolas de governo e gestão por competências: mesa-redonda de pesquisa-ação*. Brasília: ENAP, 2009.

CASTRO, J. H. M.; KILIMNIK, Z. M.; SANT'ANNA, A. S. Modernidade organizacional em gestão de pessoas como base para a incorporação de modelo de gestão por competências. *RAC-Eletrônica*, v. 2, n. 1, p. 105-122, jan./abr. 2008.

CESAR, A. M. R.V. C.; BIDO, D. S.; SAAD, S. M. A "evolução" da área de recursos humanos, em termos de importância estratégica e capacidade instalada: cinco anos de levantamento em empresas que atuam no Brasil. In: EnANPAD, 31, *Anais...* Rio de Janeiro: ANPAD, 2007.

CODA, R. *et al.* Strategic HR? A study of the perceived role of HRM departments in Brazil and Peru. *Brazilian Administration Review*, Curitiba, v. 6, n.1, p. 15-33, 2009.

COOPER, D. R.; SCHINDLER, P. S. *Métodos de pesquisa em administração*. 7 ed. Porto Alegre: Bookman, 2003.

DAMBRIN, C.; LAMBERT, C.; SPONEM, S. Control and change: analysing the process of institutionalisation. *Management Accounting Research*, v. 18, n. 2, 2007.

DEMO, G. *et al.* Políticas de gestão de pessoas no novo milênio: cenário dos estudos publicados nos periódicos da área de administração entre 2000 e 2010. *Revista de Administração Mackenzie*, v. 12, n. 5, set./out. 2011.

DIAS, C. G.; LOPES, F. T.; DALLA, W. D. Evolução dos Recursos Humanos nas empresas? Da retórica às práticas antigas com novas roupagens. EnANPAD, 31, *Anais...* Rio de Janeiro: ANPAD, 2007.

DIMAGGIO, P. J.; POWELL, W. W. The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review*, v. 48, n. 2, p. 147-160, apr. de 1983.

DUTRA, J. S. *Competências: conceitos e instrumentos para a gestão de pessoas na empresa moderna*. São Paulo: Atlas, 2008.

EISENHARDT, K. M. Paradox, spirals, ambivalence: the new language of change and pluralism. *The Academy of Management Review*, v. 25, n. 4, p. 703-705, 2000.

FERRAZ, V. N.; ROCHA, C. R. Políticas de recursos humanos no setor público: o que esperam os servidores de uma organização pública federal? In: EnGPR, 3, *Anais...* João Pessoa: ANPAD, 2011.

FIGUEIREDO, M. D. *et al.* Atuação estratégica de RH: uma proposta de categorização. In: EnANPAD, 32, *Anais...* Rio de Janeiro: ANPAD, 2008.

FONSECA, D. R.; MENESES, P. P. M. Elementos de institucionalização da gestão estratégica de pessoas no setor público. EnGPR,4, *Anais...* João Pessoa: ANPAD, 2011.

FREITAS, W. R. S.; JABBOUR, C. J. C.; SANTOS, F. C. A. Rumo à sustentabilidade organizacional: uma sistematização sobre o passado, o presente e o futuro da gestão de recursos humanos. In: EnGPR, 2, Curitiba, 2009. *Anais...* Curitiba: ANPAD, 2009.

GILL, C.; MEYER, D. The role and impact of HRM policy. *International Journal of Organizational Analysis*, v. 19, n. 1, p. 5-28, 2011.

GUERREIRO, R.; FREZATTI, F.; CASADO, T. Em busca de um melhor entendimento da contabilidade gerencial através da integração de conceitos da psicologia, cultura organizacional e teoria institucional. *Rev. Contab. Finanças*, São Paulo, v. 17, n. spe, ago. de 2006.

GUEST, D. E. Human resource management and performance: still searching for some answers. *Human Resource Management Journal*, v. 21, n. 1, p. 3-13, 2011.

KEPES, S.; DELERY, J. E. HRM systems and the problem of internal fit. In: BOXALL, P.; PURCELL, J.; WRIGHT, P. *The Oxford Handbook of Human Resource Management*. Oxford: Oxford University Press, 2007. p. 385-404.

KHILJI, S. E.; WANG, X. 'Intended' and 'implemented' HRM: the missing linchpin in strategic human resource management research. *The International Journal of Human Resource Management*, v. 7, n. 17, p. 1171-1189, July 2006.

KOCHAN, T. A. Social legitimacy of the HRM profession: a US perspective. In: BOXALL, P.; PURCELL, J.; WRIGHT, P. *The Oxford Handbook of Human Resource Management*. Oxford: Oxford University Press, 2007. p. 599-619.

LACOMBE, B. M. B.; CHU, R. A. Políticas e práticas de gestão de pessoas: as abordagens estratégica e institucional. *RAE*, v. 48, n. 1, p. 25-35, jan./mar. 2008.

LACOMBE, B. M. B.; TONELLI, M. J. O discurso e a prática: o que nos dizem os especialistas e o que nos mostram as práticas das empresas sobre os modelos de gestão de recursos humanos. *RAC*, Curitiba v. 5, n. 2, maio/ago. 2001. p. 157-174.

_____. O paradoxo básico da administração de recursos humanos: o discurso versus a prática de gestão de pessoas nas empresas. In: VASCONCELOS, F. C.; VASCONCELOS, I. F. G. *Paradoxos organizacionais: uma visão transformacional*. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2004. p. 53-74.

LE BOTERF, G. Avaliar a competência de um profissional: três dimensões a explorar. *Reflexão RH*, Lisboa, p. 60-63, jun. 2006

LEANA, C. R.; BARRY, B. Stability and change as simultaneous experiences in organizational life. *The Academy of Management Review*, v. 25, n. 4, p. 753-759. 2000.

LEE, A. Understanding Strategic Human Resource Management through the paradigm of Institutional Theory. *International Employment Relations Review*, v.17, n.1, 2011.

LEGGE, K. *Human Resource Management: rhetorics and realities*. Anniversary Edition. London: Palgrave Macmillan, 2005.

LEWIS, M. W. Exploring paradox: toward a more comprehensive guide. *The Academy of Management Review*, v. 25, n. 4, p. 760-776, 2000.

LIEBOWITZ, J. The role of HR in achieving a sustainability culture. *Journal of Sustainable Development*, v. 3, n. 4, December, 2010.

MOURA, A. L. N.; DIAS, C. M.; SILVA JÚNIOR, A. S. Recursos Humanos sob a Luz do Modelo de Organização Multidimensional-Reflexivo: analisando a área de recursos humanos de uma instituição pública federal. In: EnANPAD, 37, Rio de Janeiro, 2013. *Anais...* Rio de Janeiro: ANPAD, 2013.



MOURA, A. L. N.; SOUZA, B. C. A Gestão Pública de Recursos Humanos: uma Análise em Instituições da Administração Indireta do Setor Público Federal à Luz da Abordagem Contemporânea da Gestão de Recursos Humanos. In: EnAPG, 6, Belo Horizonte. *Anais...* Belo Horizonte: ANPAD, 2014.

MARCONI, N. A gestão de recursos humanos no governo federal: diagnóstico e proposta. *Digesto Econômico*, n. 457, p. 80-98, Abr. 2010.

NASCIMENTO, T. A.; SIMÕES, J. M. O sentido do trabalho no serviço público: reflexões a partir dos servidores da área de RH. In: EnGPR, 3, João Pessoa. *Anais...* João Pessoa: ANPAD, 2011.

OCDE. Organização para a cooperação e o desenvolvimento econômico. *Avaliação da gestão de recursos humanos no governo – Relatório da OCDE: Brasil 2010* Governo Federal. OCDE. 2010.

OLIVEIRA, L. M. B.; PÁDUA, M. M. Contextualized theory as a tool to identify the forces of shaping Human Resource Management: an exploratory study in wineries from the Northeast of Brazil. *Business and Management Review*, v. 2, n. 1, p. 39-49, 2012.

PAAUWE, J. *HRM and performance: achieving long term viability*. Oxford: Oxford University Press, 2004.

PHILLIPS, N.; LAWRENCE; T. B.; HARDY, C. Discourse and institutions. *Academy of Management Review*, v. 29, n. 4, p. 635-652, 2004.

PIRES, A. K. *et al. Gestão por competências em organizações de governo*. Brasília: ENAP, 2005.

RAMLALL, S. J. Identifying and understanding HR competencies and their relationship to organizational practices. *Applied HRM Research*, v. 11, n. 1, p. 27-30, 2006.

RASMUSSEN, E.; ANDERSEN, T.; HAWORTH, N. Has the strategic role and professional status of human resource management peaked in New Zealand? *Journal of Industrial Relations*, v. 52, n. 1, p. 103-118, 2010.

RIMANOCZY, I.; PEARSON, T. Role of HR in the new world of sustainability. *Industrial and Commercial Training*, v. 42, n. 1, p 11-17, 2010.

SCHIKMANN, R. Gestão estratégica de pessoas: bases para a concepção do curso de especialização em gestão de pessoas no serviço público. In: CAMÕES, M. R.S.; PANTOJA, M. J.; BERGUE, S. T. (Org.). *Gestão de pessoas: bases teóricas e experiências no setor público*. Brasília: ENAP, 2010. P. 9-28.

SCOTT, W. R. Approaching adulthood: the maturing of institutional theory. *Theory and Society*, v. 37, p. 427-442, 2008.

SILVA, J. R. G.; VERGARA, S. C. Sentimentos, subjetividade e supostas resistências à mudança. *RAE*, v. 43, n. 3, p. 10-21, jul/set. 2003.

TANURE, B.; EVANS, P.; CANÇADO, V. L. As quatro faces de RH: analisando a performance da gestão de recursos humanos em empresas no Brasil. *RAC*, Curitiba, v. 14, n. 4, p. 594-614, jul./ago. 2010.

VASCONCELOS, F. C.; VASCONCELOS, I. F. G. *Paradoxos organizacionais: uma visão transformacional*. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2004.

ZARIFIAN, P. *O modelo da competência: trajetória histórica, desafios atuais e propostas*. São Paulo: Editora Senac São Paulo, 2003.



Ana Lúcia Neves de Moura

Possui doutorado em Administração pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). É Analista em Ciência e Tecnologia na Fundação Joaquim Nabuco (Fundaj). Contato: ana.moura@fundaj.gov.br

Bruno Campello de Souza

Possui doutorado em Psicologia Cognitiva pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). É Professor Adjunto da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Contato: bcampello@uol.com.br

A educação a distância no âmbito da educação permanente em saúde do Sistema Único de Saúde (SUS)

Kleber Agari Campos

Secretaria Municipal de Saúde de São Paulo

Fernanda Marsaro dos Santos

Universidade Católica de Brasília

Analisou-se a contribuição da ferramenta de educação a distância (EAD) às práticas de formação de recursos humanos na vigência da Política Nacional de Educação Permanente em Saúde (PNEPS). Empregando-se uma abordagem qualitativa, foram levantadas, por meio de revisão bibliográfica, publicações que abordaram o emprego de recursos das novas tecnologias de informação e comunicação nas iniciativas de formação de profissionais da saúde, nas quais se buscou avaliar os objetivos, público, recursos e resultados. Foram selecionadas, descritas, comparadas e discutidas seis iniciativas promovidas no SUS. Inicialmente foram identificados os elementos definidores e diferenciadores da educação permanente em saúde (EPS) e educação continuada, tradicionalmente empregada nas práticas de formação de recursos humanos da saúde, previamente ao advento da PNEPS. Os resultados demonstraram que distorções e desvios em relação a essa distinção permearam o discurso de alguns autores que abordaram o emprego da EAD no SUS. Práticas exitosas, alinhadas ao enfoque da PNEPS, puderam ser identificadas e corroboraram o papel da EAD como facilitadora dos processos de EPS. Acreditamos que os resultados apresentados contribuem para o desenvolvimento de um olhar atento para as iniciativas idealizadas no SUS, demonstrando ser necessário que gestores e profissionais da saúde conheçam os pressupostos da EPS e promovam a sua disseminação para além do aspecto semântico, sobretudo viabilizando a sua materialização na rotina dos serviços de saúde do País.

Palavras-chave: educação continuada, educação a distância, capacitação profissional, Sistema Único de Saúde

[Artigo recebido em 29 de maio de 2015. Aprovado em 16 de janeiro de 2016.]

La educación a distancia en el ámbito de la educación permanente en salud del Sistema Único de Saúde (SUS)

Se analizó la contribución de la herramienta EAD en las prácticas de formación de recursos humanos en la vigencia de la Política Nacional de Educación Permanente en Salud (PNEPS). Con el uso de un enfoque cualitativo, fueron levantadas, a través de revisión de la literatura, publicaciones que abordaron el empleo de recursos de las nuevas tecnologías de información y comunicación en las iniciativas de formación de profesionales de la salud, en el que tratamos de evaluar los objetivos, audiencia, recursos y resultados. Fueron seleccionadas, descritas, comparadas y analizadas seis iniciativas implementadas en el SUS. Inicialmente fueron identificados los elementos definidores y diferenciadores de la educación permanente en salud (EPS) y educación continuada, tradicionalmente empleada en las prácticas de formación de recursos humanos de la salud, previamente al advenimiento de la PNEPS. Los resultados mostraron que distorsiones y desviaciones en relación a esa distinción permearon el discurso de algunos autores que abordaron el empleo de la EAD en el SUS. Prácticas de éxito, alineadas con el foco de la PNEPS, pudieron ser identificadas y corroboraron el papel de la EAD como facilitadora de los procesos de EPS. Creemos que estos resultados contribuyen al desarrollo de una mirada más cercana a las iniciativas idealizadas en el SUS, demostrando ser necesario que los gestores y profesionales de salud conozcan los presupuestos de la EPS y promuevan su disseminación para más allá del aspecto semántico, sobretodo viabilizando su materialización en la rutina de los servicios de salud del país.

Palabras-clave: educación continua, educación a distancia, capacitación profesional, Sistema Único de Saúde

The distance education in the scope of permanent health education of the Brazilian National Health System (SUS)

In the present work we analyze the contribution of the distance learning method to human resources training in the Brazilian National Policy of Permanent Health Education (PNEPS). Employing a qualitative approach, we evaluated, through literature review, previous publications that addressed the use of new information and communication technologies in the training of health institution professionals, in which we sought to evaluate the objectives, audience, resources and results. Six initiatives implemented in the Brazilian Unified Health System (SUS) were selected, described, compared and discussed. Initially we identified the defining and differentiating elements of both the permanent health education (EPS) and the continuing education, traditionally used in the training of human resources for health segments, prior to the advent of the PNEPS. The results showed that distortions and deviations from this distinction permeated the reasoning of some of the authors that have addressed the use of distance learning methodology in the SUS. We identified successful practices aligned with the focus of the PNEPS and confirmed the role of the distance education method as a support of EPS processes. We believe that these results contribute to the development of a closer look at the idealized initiatives in SUS, showing that managers and health professionals need to acknowledge of the EPS assumptions and promote its dissemination beyond the semantic aspect, enabling its implementation in the routine of the health services throughout the country.

Keywords: continuing education, distance education, professional training, Sistema Único de Saúde



Introdução¹

A educação permanente em saúde (EPS), enquanto política pública de saúde, é um conceito de formação laboral que tem como proposta melhorar questões relacionadas às práticas e processos de trabalho dos profissionais do Sistema Único de Saúde, visando a um atendimento de maior qualidade aos usuários.

A melhoria do serviço prestado pelo Sistema Único de Saúde depende, entre outras coisas, da reflexão por parte dos profissionais acerca das práticas e processos de trabalho, e subsequente ação para correção ou adequação dessas práticas e processos, quando pertinente.

Do ponto de vista teórico e metodológico, o enfoque da Política Nacional de Educação Permanente em Saúde (PNEPS) se alinha à concepção dialética e elege a problematização como metodologia, bem como as discussões transversais entre os sujeitos, considerando as situações de trabalho valiosos recursos educacionais.

A distribuição dos serviços de saúde pelo território nacional, bem como as rotinas e demandas desses serviços, que requerem a manutenção dos profissionais em seus postos para seu adequado funcionamento, são elementos que contribuem para que a ferramenta de educação a distância (EAD) seja considerada uma alternativa na implementação de eventos de formação na área da saúde, dadas a democratização de oportunidades e flexibilização que proporciona aos estudantes.

Entretanto, as iniciativas educacionais para profissionais do SUS estão submetidas às diretrizes da Política Nacional de Educação Permanente em Saúde e seu enfoque, que deve ser observado quando do planejamento e execução de eventos e programas de formação.

O enfoque metodológico da EPS – por prever a reelaboração do conhecimento adquirido, adequando-o à realidade do trabalho; bem como a valorização do diálogo e da discussão no âmbito das equipes como formas de reconhecimento das diferenças que obstaculizam as mudanças organizacionais; e também a elaboração de estratégias para sua superação – determina sua distinção em relação à tradicional Educação Continuada, centrada em cursos e capacitações ministrados sob a égide da transmissão de conteúdos e sem compromisso com a transposição desse conhecimento para a vida cotidiana dos serviços.

A literatura aponta que, algumas vezes, eventos de formação promovidos supostamente na lógica da EPS, ao serem analisados cautelosamente, demonstram

¹ Aos colegas da Secretaria Municipal da Saúde, Coordenação de Vigilância em Saúde e Centro de Controle de Zoonoses de São Paulo, em especial a Marcos Veltri, Educador em Saúde Pública, pelo apoio, sugestões e revisão do trabalho; aos colegas Fernanda Bernardi, Fernando Hosomi e Aline Rossi da Silveira, pela ajuda na tradução do resumo para o espanhol e inglês.

a manutenção de abordagens tradicionais, centradas na transmissão do conhecimento. Isso levou-nos a questionar se a adoção da EAD em iniciativas de EPS não estaria seguindo a mesma linha, sendo o foco da atenção voltado mais à tecnicidade e menos à concepção pedagógica da EPS propriamente dita.

Essas observações suscitam a seguinte pergunta: em que extensão a oferta de capacitações na modalidade EAD tem contribuído para a formação dos profissionais da saúde do SUS alinhada ao enfoque da Política Nacional de Educação Permanente em Saúde?

Levantar e debater a experiência acumulada relativa à utilização da ferramenta EAD pela gestão dos serviços de saúde no País favorece que cada vez mais iniciativas nesse sentido possam ser gestadas com qualidade, alinhadas à concepção pedagógica da Política de Educação Permanente do SUS, e não apenas seduzidas pelo apelo tecnológico da ferramenta. Nesse sentido, o levantamento e a avaliação da essência das iniciativas encampadas pela gestão dos serviços de saúde, nas diferentes esferas de governo, podem contribuir na adequação e melhoria das iniciativas idealizadas e implementadas em todas as áreas de atuação do SUS.

O presente trabalho objetivou investigar, com base na literatura, o panorama geral atual relativo à utilização da ferramenta EAD no âmbito da Política de Educação Permanente em Saúde do SUS. Para tanto, foram formulados os seguintes objetivos específicos: distinguir os enfoques teóricos e metodológicos da educação permanente em saúde e da educação continuada; avaliar a contribuição da ferramenta EAD para a formação dos profissionais da saúde no País; analisar e comparar algumas iniciativas de educação permanente no País que adotaram a ferramenta EAD na realização das intervenções para verificar se aspectos relacionados aos pressupostos da educação permanente em saúde vêm sendo contemplados quando da implementação de intervenções por meio da EAD.

Metodologia

Para compreensão das dimensões que influenciam o tema em estudo, o delineamento do trabalho se deu a partir de uma abordagem qualitativa, visto que tal abordagem “ocupa um reconhecido lugar entre as várias possibilidades de se estudar fenômenos que envolvem seres humanos e suas intrincadas relações sociais, estabelecidas em diversos ambientes” (GODOY, 1995, p. 21).

Considerando-se os objetivos propostos, a pesquisa assumiu caráter descritivo, tendo em vista que a descrição constitui elemento importante no desenvolvimento da pesquisa qualitativa (MARTINS, 1994). Em alguma extensão, assumiu também uma dimensão explicativa, sem desconsiderar a fase preliminar exploratória.



Para coleta de dados, privilegiou-se a pesquisa bibliográfica, uma vez que os dados contidos nesses materiais constituem fontes não reativas, que retratam determinado contexto histórico, social e econômico, e que, portanto, não apresentam “perigo de alteração de comportamento dos sujeitos sob investigação” (GODOY, 1995, p. 22). A base de dados primária para a busca foi a Scientific Electronic Library (SciELO), em que, ao utilizarmos os descritores “educação”, “permanente”, “distância”, filtrando como região de pesquisa o Brasil, obtivemos o retorno de apenas nove publicações. Dessas, duas não se relacionavam ao eixo do presente trabalho. Novas buscas foram realizadas no Google Acadêmico, e, a partir daí, outras publicações puderam ser obtidas. No total foram acessadas 21 publicações que reuniam especificamente os descritores acima, além de outras empregadas para contextualização e discussão do trabalho, que continham um ou outro descritor isoladamente.

A discussão desses trabalhos se deu com base na fundamentação teórica do assunto, abordando a produção de diferentes autores.

Tendo em vista tratar-se de metodologia qualitativa, sem desconsiderar a ênfase sobre os processos, alguma análise dos produtos foi pertinente. Não se constituiu propósito do presente estudo abarcar o universo das iniciativas de educação permanente em saúde utilizando a ferramenta EAD, e nem promover um censo a respeito. As iniciativas levantadas e que se alinhavam à temática do trabalho foram analisadas quanto à natureza, objetivos, público eleito, extensão, recursos materiais, humanos e tecnológicos utilizados, bem como aos resultados obtidos. Por meio de amostragem não probabilística, por conveniência, foram selecionadas, descritas, comparadas e discutidas as experiências de seis iniciativas promovidas pelo SUS para ilustrar se a operacionalização da EAD na área da saúde comporta o alinhamento ao enfoque da Política Nacional de Educação Permanente em Saúde (PNEPS), que baliza a construção teórica e metodológica da EPS. Pressupõe-se que esse procedimento possibilitou interpretações novas e/ou complementares do material, considerando-se o tratamento analítico dispensado (GODOY, 1995).

As considerações finais sobre o trabalho foram elaboradas com base nos aspectos-chave identificados nas iniciativas abordadas, relacionados ao problema apresentado.

As bases da educação permanente em saúde

Ao longo das conferências nacionais de saúde, o tema relacionado à formação e desenvolvimento dos profissionais da saúde foi ganhando diferentes contornos e matizes. Um marco fundamental para a área de recursos humanos na saúde ocorreu na VIII Conferência Nacional de Saúde, quando do reconhecimento da sua

importância para as políticas públicas de saúde, o que culminou com a convocação de conferências específicas sobre essa temática (RIBEIRO; MOTTA, 1996).

De acordo com Ribeiro e Motta (1996, p. 2), após a realização da II Conferência de Recursos Humanos em 1993, a questão da educação permanente em saúde permanecia “no campo das proposições demasiado genéricas”, apesar da ampla abordagem e discussão nas conferências realizadas até então.

Contudo, a Política de Formação e Desenvolvimento para o SUS criada em 2003 apropriou-se de todo o histórico de discussão e negociação prévio, assumindo um modelo de gestão alinhado aos preceitos da valorização dos trabalhadores, considerando esses mais do que um mero fator de produção (SARRETA, 2009), possibilitando que participem da dinâmica do trabalho.

O conceito de educação permanente em saúde então se consolida em uma política que abarca tanto a formação quanto os processos de trabalho, com o propósito de apoiar a definitiva implementação dos princípios do SUS (SARRETA, 2009).

A educação permanente em saúde (EPS) é uma concepção de formação laboral que tem como eixo norteador o desenvolvimento e aprimoramento dos profissionais a partir da aproximação entre educação e vida cotidiana, reconhecendo o valor pedagógico das situações de trabalho (BRASIL, 2009).

A difusão do conceito de educação permanente em saúde pela Organização Panamericana de Saúde (Opas) elevou-a à condição de política pública de saúde, o que se deu em razão do fato de os serviços de saúde serem organizações cuja complexidade demanda estratégias educacionais que favoreçam a aprendizagem significativa dos sujeitos a quem se destinam, para que seja possível a transformação do cotidiano do trabalho (CECCIM, 2005; SARRETA, 2009).

A harmonização entre o modelo de gestão de pessoas e a política de formação dos profissionais vigentes nos serviços de saúde determina o nível do sucesso das iniciativas implementadas. Nos serviços em que o modelo ainda é calcado na lógica do departamento de pessoal, a área de RH/desenvolvimento obviamente fica sujeita a abordagens pontuais, reproduzindo modelos tradicionais de formação (RIBEIRO; MOTTA, 1996).

A partir da conceituação de organizações pela Política Nacional de Educação Permanente em Saúde (PNEPS) como “grupos de indivíduos em torno de um objetivo” (BRASIL, 2009, p. 49), e diante das necessidades atuais dos serviços de saúde de se adequarem às mudanças no mundo do trabalho em constante alteração, podemos afirmar que a capacidade de aprender e reaprender dos serviços de saúde enquanto organizações é essencial.



Assim, não seria absurdo, mas lícito, aplicar aos serviços de saúde o conceito de organização-aprendiz, entendida como “aquela que busca otimizar sua capacidade produtiva, por meio do aprimoramento de sua habilidade em aprender e/ou reaprender” (AVM FACULDADE INTEGRADA, 2014a, p. 26). Suportando a nossa observação, Vergara (1999 *apud* AVM FACULDADE INTEGRADA, 2014a) estabelece como uma das características de uma organização-aprendiz, para instalação de um clima organizacional favorável como condição para a superação das dificuldades de aprendizagem dos colaboradores, a utilização da dinâmica ação-reflexão-ação.

Cabe lembrar que a EPS adota como metodologia de abordagem a problematização, que consiste no “exercício da cadeia dialética ação-reflexão-ação” (BERBEL, 1998, p. 144 *apud* SARRETA, 2009, p. 175) sobre as práticas de trabalho, transformando-as na medida em que os sujeitos identificam os problemas e dificuldades, ou seja, os nós críticos. A problematização parte do diálogo, rompendo a verticalização do saber, estimulando no educando “o seu poder criador e de compreensão da realidade social que permanece em transformação” (SÃO PAULO, 2007, p. 63).

O aporte das teorias de aprendizagem organizacional contribui para o entendimento do escopo teórico e metodológico da EPS, em que se busca alcançar as diferentes visões e valores que governam a prática dos profissionais da saúde objetivando identificar a lógica que a rege. A partir da identificação do fator gerador das diferenças que impactam com as correntes de mudanças, é possível trabalhá-las no intuito de superar e/ou conciliar tais diferenças e possibilitar as melhorias institucionais esperadas. De acordo com a PNEPS, as teorias de aprendizagem organizacional são úteis no enfrentamento dessa problemática, pois, se, por um lado, comportam tipos de aprendizados mantenedores das práticas vigentes nas organizações, por outro, servindo ao enfoque da EPS, substanciam tipos de aprendizados “mais complexos, [que] implicam a modificação dos critérios e valores sobre os quais se assentam as práticas institucionais, o que pressupõe uma modificação do *status quo*” (BRASIL, 2009, p. 50).

É nesse ponto que a PNEPS estabelece distinções em relação à educação continuada tradicional na área da saúde, assumindo que essa última, com seu caráter de aprimoramento e aperfeiçoamento influenciado pelo modelo escolar, centrado na transmissão de conhecimento, não favorece a aproximação entre a teoria e os problemas concretos. Historicamente, como uma abordagem vertical, a educação continuada privilegiava principalmente a classe médica, dificultando a transversalidade das discussões no âmbito das equipes (BRASIL, 2009).

Sobre essa temática, Ribeiro e Motta (1996, p. 2) discutem se a diferença existente entre a tradicional educação continuada e a educação permanente não seria apenas uma questão semântica, concluindo, no entanto, que há uma “distinção

clara e inequívoca” advinda de princípios metodológicos diversos entre elas, apesar de as duas se referirem ao aspecto de temporalidade do processo de educação.

O enfoque da PNEPS contrapõe-se ao da educação continuada por:

- incorporar o ensino e o aprendizado à vida cotidiana das organizações e às práticas sociais e laborais, no contexto real em que ocorrem;
- modificar substancialmente as estratégias educativas, a partir da prática como fonte de conhecimento e de problemas, problematizando o próprio fazer;
- colocar as pessoas como atores reflexivos da prática e construtores do conhecimento e de alternativas de ação, ao invés de receptores;
- abordar a equipe e o grupo como estrutura de interação, evitando a fragmentação disciplinar;
- ampliar os espaços educativos fora da aula e dentro das organizações, na comunidade, em clubes e associações, em ações comunitárias (BRASIL, 2009, p. 44).

A educação continuada, ao reduzir as concepções predominantes sobre o trabalho à dimensão objetiva e técnica, não dá conta das necessárias mudanças dos processos de trabalho e das relações entre os profissionais (RIBEIRO; MOTTA, 1996).

Suportando essa distinção e a contribuição da EPS à transversalidade das discussões entre as equipes, Sarreta (2009) afirma que:

[...] a educação problematizadora tem como objetivo contribuir na relação entre os sujeitos, de uma postura dialógica, de intercâmbio de informações e de experiências, para o reconhecimento da existência dos saberes distintos, dando um sentido de totalidade e integralidade ao trabalho (SARRETA, 2009, p. 176).

Carotta, Kawamura e Salazar (2009) relatam a experiência de implantação da Política Nacional de Educação Permanente em Saúde em município da grande São Paulo, e comentam que, apesar de dificuldades, como a desmotivação de alguns trabalhadores e a baixa adesão de profissionais médicos às discussões, houve retorno positivo da proposta, principalmente com relação à ampliação de espaços de aprendizagem nos próprios locais de trabalho, bem como aos debates entre as equipes sobre os problemas e à construção coletiva das soluções. Os autores consideram a proposta exitosa, ainda que os profissionais médicos tenham aderido em nível aquém do desejado, o que nos leva a questionar essa baixa adesão. Seria a dificuldade em desvincular-se do modelo tradicional da educação continuada, em que a saúde é entendida como condição determinada apenas por fatores biomédicos, desengatilhando uma série de ações formativas de caráter vertical e centradas em categorias profissionais específicas, de forma compartimentalizada?



Apesar dos relatos de experiências tidas como exitosas, os sucessivos debates nas conferências parecem não ter sido suficientes para que todos os avanços desejados nesse campo fossem alcançados. A virtual incapacidade da sociedade em respeitar e conviver com a diversidade em sentido amplo, bem como integrar pessoas e interesses coletivos influencia os rumos das políticas públicas, que, na contramão da sinergia positiva, acabam por não se integrarem (SARRETA, 2009).

Nesse sentido, tais fatores, considerados externos, desmobilizam as iniciativas dos serviços de saúde, que, ao se depararem com as dificuldades internas, como a resistência à mudança e a excessiva burocracia, não encontram forças para viabilizar as propostas alinhadas às bases da EPS, podendo fatalmente ser conduzidos à opção pela tradicional educação continuada como resposta às demandas que os afligem.

Guimarães, Martin e Rabelo (2010), em trabalho recente, afirmam que o impacto da educação em serviço nos processos de trabalho e na melhoria dos serviços é pequeno, pois não se considera a realidade da instituição e a experiência dos trabalhadores.

Ribeiro e Motta (1996) comentam a desvalorização do componente pedagógico nas políticas de recursos humanos da saúde, talvez devido à redução do discurso pedagógico ao tecnicismo. Os autores também atribuem o baixo número de projetos em EPS à dificuldade em se desviar da corrente tradicional da educação continuada.

Somente ampliando o foco para incluir a dimensão da subjetividade, ao invés de reduzir os processos de trabalho à dimensão objetiva, “da simples reprodução do conhecimento”, simplificando e esvaziando “o real sentido entre o saber e o fazer” (NASCIMENTO, 2013, p. 26), é que se poderá garantir a efetiva implementação da EPS nos serviços de saúde e conseqüentemente no Sistema Único de Saúde.

A EAD no SUS

A educação a distância *on line* (EAD) desponta como ferramenta pedagógica muito valorizada, entre outras coisas, devido à flexibilização que proporciona aos estudantes. Sendo legalmente instituída como modalidade de ensino por meio da Lei nº 9394/96, que estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), a EAD tem avançado nos processos de credibilidade e qualidade, e atualmente não encontra barreiras para a sua institucionalização (AVM FACULDADE INTEGRADA, 2014b).

De acordo com Rogel e Vieira (2011, p. 2), as novas tecnologias da informação e comunicação (NTIC) vão além do mero suporte à EAD, interferindo em processos cognitivos. A principal característica da EAD é justamente o emprego dos recursos oriundos dessas tecnologias de informação e comunicação para superação da distância espacial e temporal entre os sujeitos (SILVA *et al.*, 2013).

A EAD pode ser complementar ou substituta à educação presencial, com a vantagem de favorecer a participação e a produção coletiva do conhecimento, apesar das distâncias temporal e espacial, superadas pela comunicação assíncrona, facilitada “pela velocidade de comunicação e menor custo” (GUIMARÃES; MARTIN; RABELO, 2010, p. 32). Há que se acrescentar, ainda, a comunicação síncrona, que favorece a participação espontânea e a troca de experiências.

O emprego da EAD na área corporativa alcançou grande destaque nas últimas décadas (BRASIL, 2009). Acerca disso, Oliveira e Servo (2004) comentam:

A EAD (educação a distância) surge como ferramenta estratégica importante de sobrevivência pessoal e profissional como consequência da globalização, do aumento assustador de níveis de concorrência, e do agravamento da desigualdade social no país. Além disso, a EAD impulsiona as organizações que lutam por se manter e por ganhar espaços em seus mercados (OLIVEIRA; SERVO, 2004, p. 14).

Sarreta (2009), abordando a EPS, atribui grande importância às mudanças que vêm sendo observadas no mundo, nos aspectos econômico, cultural, tecnológico, e que vêm se refletindo nos paradigmas da educação e da formação profissional, demandando o adequado ajustamento às exigências do mundo do trabalho. Nesse sentido, Guimarães, Martin e Rabelo (2010) afirmam que:

[...] o desenvolvimento de programas de educação deve ser orientado pela evolução da tecnologia, que demanda rápidas mudanças no contexto do cuidado à saúde, devendo também ser organizado de forma a trabalhar as necessidades educativas identificadas em cada grupo (GUIMARÃES; MARTIN; RABELO, 2010, p. 32).

Rogel e Vieira (2011, p. 2) afirmam que a EAD “é um novo meio de instrução e aprendizagem, que vem sendo descoberto e tem apresentado grandes desenvolvimentos, inclusive na área da Saúde”.

A EAD, na medida em que funciona na lógica da facilitação e mediação, se ajusta à proposta da EPS, por requerer o protagonismo do aluno, deslocando o foco do professor, que passa de detentor do conhecimento a mediador da aprendizagem.

De acordo com Guimarães, Martin e Rabelo (2010), os processos de EPS devem superar o modelo educacional tradicional e avançar no sentido da facilitação dos processos de aprendizagem, em que a responsabilidade é compartilhada com os sujeitos da ação educativa. Segundo os autores, as NTIC, como as empregadas na EAD, funcionam como facilitadoras desses processos.

Considera-se que atualmente os aportes da EAD podem potencializar a EPS em serviço (BRASIL, 2009). Corroborando isso, Oliveira (2007, p. 586) afirma que



as competências desejadas de um profissional da saúde submetido à EPS – quais sejam, a “postura crítica, autoavaliativa, autoformadora e autogestora de seu aprendizado” – vão ao encontro daquelas requeridas para o aluno na EAD. Ferraz (2013) conclui estabelecendo que:

[...] a Educação a Distância surge como um facilitador da Educação Permanente, principalmente por conseguir estimular características relevantes para o pessoal da saúde e por conseguir romper barreiras territoriais e temporais (FERRAZ, 2013, p. 2124).

Como qualquer abordagem em EAD, Guimarães, Martin e Rabelo (2010) chamam atenção para o fato de que as intervenções dessa natureza nos serviços de saúde devem privilegiar a interação, o diálogo e o intercâmbio de ideias e experiências entre os tutores, profissionais do serviço e participantes do processo educativo, visando à construção coletiva do conhecimento.

Independentemente do ambiente – virtual ou físico – em que se dê o processo de formação dos profissionais da saúde inseridos na lógica da EPS, não há que se desgarrar dos princípios e da corrente que a baliza, cuidando para que não se retorne ao modelo escolar da educação continuada, “centrada em cursos acadêmicos, de enfoque cognitivo, distante dos problemas contextuais” (BRASIL, 2009, p. 53). A educação, nessa lógica, deve ser considerada como processo e não se resumir meramente a um curso e nem se “concluir na relação professor-aluno em sala de aula” (SARRETA, 2009, p. 176), presencial ou a distância.

A Política Nacional de EPS aponta a necessidade do “fortalecimento dos modelos educativos a distância privilegiando a problematização e integrando-os ao desenvolvimento de projetos de Educação Permanente em serviço” (BRASIL, 2009, p. 54).

Belloni (2002, p. 123), por sua vez, estabelece que a EAD faz parte de “um processo de inovação educacional mais amplo, que é a integração das NTIC nos processos educacionais”. Tal integração é desejável se, nesse contexto, as NTIC forem entendidas como meios e não como finalidades em si mesmas, e utilizadas concomitantemente como ferramentas pedagógicas e “objeto de estudo complexo e multifacetado, exigindo abordagens criativas, críticas e interdisciplinares”.

A conjugação disso pode se traduzir no questionamento de Guimarães, Martin e Rabelo (2010) em que os autores exaltam a importância da EPS, bem como a conveniência e atualidade da incorporação das tecnologias em seus processos, mas apontam a necessidade de reflexão sobre o verdadeiro reflexo das ações de educação nas práticas profissionais.

A EAD e o alinhamento ao enfoque da Política Nacional de Educação Permanente

Tomando por base o fato de a distinção existente entre a EPS e a educação continuada ser sustentada por elementos inequívocos, transpomos a discussão para o campo das iniciativas no SUS idealizadas na modalidade EAD.

De acordo com Torrez (2005), é necessário conhecer a EAD

[...] em termos políticos, pedagógicos e gerenciais e, em especial, na saúde é preciso ajudá-la a expressar e concretizar intenções educativas críticas, recontextualizadas no movimento histórico por mudanças nos campos dos saberes e práticas (TORREZ, 2005, p. 183).

Apesar da preocupação evidente da Política Nacional de EPS em distinguir-se da educação continuada, Silva *et al.* (2013) e Oliveira (2007), em alguns momentos, parecem interpretá-las como sinônimos em suas respectivas revisões das práticas de EPS utilizando a EAD.

Oliveira e Servo (2004, p. 13), por sua vez, estabelecem que, no contexto de seu estudo, “a Educação Permanente é concebida como Educação Continuada”. Além disso, as autoras consideram o emprego da ferramenta EAD como substituição de “uma proposta da educação tradicional por uma nova proposta, na qual os docentes ensinam e os alunos aprendem mediante situações não convencionais, ou seja, em espaços e tempos que não compartilham” (OLIVEIRA; SERVO, 2004, p. 18). Analisando tal afirmação, percebe-se a perpetuação do aspecto da transmissão do conhecimento, considerando-se o professor detentor e o aluno mero depositário do conhecimento.

Chama atenção, no entanto, o trabalho de Maftum e Campos (2008), em que os autores avaliam a iniciativa do Curso de Especialização em Ativação de Processos de Mudanças na Formação Superior de Profissionais de Saúde, do Ministério da Saúde em parceria com a Escola Nacional de Saúde Pública da Fundação Oswaldo Cruz. A iniciativa agregou componentes de EPS e EAD, por se tratar de uma especialização semipresencial, idealizada privilegiando-se o emprego de metodologias ativas, entendidas nesse contexto como metodologia da problematização. Analisando os aspectos atinentes à proposta, os autores perceberam as sutilezas da abordagem alinhada à política de EPS, como a seleção dos participantes, que utilizou como critério o envolvimento pessoal e institucional com a mudança. Além disso, a turma foi composta por profissionais de diferentes áreas de formação e procedências distintas, refletindo o aspecto da transversalidade da abordagem, procurando valorizar as diferentes experiências e vivências dos profissionais. Corroborando o



alinhamento substancial às bases da EPS, é apontado, na conclusão do trabalho, que a proposta do curso agrega “valores à construção e efetivação do SUS” e “desperta a conscientização de formação voltada às necessidades de saúde da população” (MAFTUM; CAMPOS, 2008, p. 138).

Conduzir iniciativas não presenciais empregando a metodologia da problematização pode ser considerado um desafio, na medida em que tal metodologia demanda o diálogo e a discussão, o que, por fim, requer uma monitoria/facilitação ativa e constante. Maftum e Campos (2008) sustentam tal afirmação ao lançarem questionamentos acerca do processamento de situações-problema completamente à distância e reportarem o êxito do processo de trabalho durante o curso, em que uma das situações foi conduzida integralmente em EAD. Os autores comentam que, embora as informações tenham sido repassadas em encontro presencial prévio, as etapas de trabalho subsequentes, que incluíram a seleção da situação-problema para estudo, compartilhamento das idéias centrais, elaboração da questão de estudo e elaboração das sínteses individuais, foram conduzidas utilizando-se os meios de comunicação síncrona (*chat*) e assíncrona (fórum e e-mail) da plataforma, mediante ativa e constante facilitação dos tutores.

Maftum e Campos (2008, p. 138) concluem destacando que os aspectos positivos da iniciativa incluem o “trabalho em pequenos grupos, que não excederam dez integrantes por tutor, o que propiciou um acompanhamento de qualidade no processo ensino-aprendizagem individual e coletivo”.

Em relação ao emprego dos fóruns como meios assíncronos de comunicação nas iniciativas na área da saúde, Laguardia, Machado e Coutinho (2009) analisaram o nível de participação em dois fóruns do Curso de Informação em Saúde da Fundação Oswaldo Cruz, empregando os métodos de redes sociais e taxonomias comunicativas. Os autores consideraram, na avaliação, o nível de interação no fórum inicial e no fórum 3, pelo fato de esses fóruns refletirem, respectivamente, a ambientação necessária aos processos de EAD e um nível de desenvolvimento da turma propício à participação mais intensa.

Apesar da expectativa de participação maciça, essa se mostrou com densidade e reciprocidade abaixo do esperado, talvez por desinteresse pela ferramenta de comunicação ou pelo tema dos fóruns. A esse respeito, Faria e David (2010), reportando a participação e a interação em um programa do Ministério da Saúde para qualificação profissional em EAD voltado para a área da atenção básica, não observaram relação entre o número de participantes nos encontros virtuais e o nível de interação, o que sugeriu aos autores que a temática foi o fator determinante para a interação.

Laguardia, Machado e Coutinho (2009, p. 40) demonstraram que os alunos, em sua maioria, restringiram-se aos comandos oferecidos, caracterizando-se as postagens pelo caráter reiterativo e sucinto, não havendo discussões elaboradas e exposição detalhada de argumentos, o que demonstra a escassez de reflexão crítica sobre os temas.

A participação dos tutores aparentemente não influenciou o nível de interação dos alunos nos fóruns, o que permite inferir que a mediação nos fóruns pode ser exercida tanto pelo tutor como por outros membros. Tal observação é sustentada pelo fato de o nível cognitivo mais elevado ser constatado no fórum que contou com a participação restrita do tutor (LAGUARDIA; MACHADO; COUTINHO, 2009). Ainda de acordo com Laguardia, Machado e Coutinho (2009, p. 40), um dos fatores que contribuíram para o maior nível cognitivo no fórum 3 pode ter sido a “postagem de mensagens provocadoras, apoiadas na experiência pessoal [dos participantes], bem como a participação ativa de alguns membros do fórum”.

Respeitados os limites, essa descentralização da comunicação, de fato, deve ser vista com bons olhos por apoiar o princípio da interação com os pares, previsto na lógica da EAD e da metodologia da problematização. Porém, isso não deve servir de argumento para adoção de uma postura passiva do tutor, apenas acompanhando a distância as discussões da turma, pois nem sempre essas tomam as direções e os contornos alinhados às propostas dos cursos e aos objetivos de aprendizagem.

Depreende-se, pois, que conhecer as características das ferramentas de comunicação em grupo síncronas e assíncronas, bem como as combinações possíveis torna-se essencial para a adequada condução e potencialização dos processos de educação a distância na área da saúde.

O Programa Telessaúde Brasil foi criado em 2006 pelo Ministério da Saúde como forma de inserir o uso de tecnologias em ambiente de ensino na área da saúde. Faria e David (2010) apresentam a experiência do programa no Núcleo Rio de Janeiro entre os anos de 2009 e 2010, no tocante à participação dos profissionais nas teleconferências.

A partir da definição dos temas, as videoconferências eram realizadas, facultando aos participantes a participação em tempo real ou posteriormente, via ambiente virtual de aprendizagem (AVA). No caso da primeira, a interação ocorreu via *chat* ou *videochat*. Na outra situação, a comunicação se deu por e-mail (FARIA; DAVID, 2010).

Durante o período de estudo, foram realizadas 40 videoconferências, que contaram com a participação de 669 profissionais de forma síncrona e 3913 acessos assíncronos, pelo AVA, contabilizando um total de 215 computadores identificados nesses acessos (FARIA; DAVID, 2010). Os autores atribuem o número visivelmente superior de acessos assíncronos talvez à impossibilidade de os profissionais



acompanharem as videoconferências em tempo real, por terem essas ocorrido em horário de trabalho, ou por os acessos constituírem apenas revisitas ao material para consultas. Com relação a isso, Torrez (2005), avaliando as causas de evasão e aspectos estruturais de uma iniciativa da Escola Nacional de Saúde Pública da Fiocruz, identificou, a partir do perfil dos participantes do curso, tratar-se de profissionais da área de enfermagem

com múltiplos vínculos de trabalho, muitas vezes em condições precarizadas, com pouca disponibilidade de tempo para estudo, com lacunas de conhecimento das ciências sociais em sua formação universitária e com dificuldade de acesso à cultura digital (TORREZ, 2005, p. 182).

Como o estudo sobre a experiência do Programa Telessaúde Brasil no Núcleo Rio de Janeiro acompanhou os acessos e a participação mês a mês, foi possível identificar períodos de flutuação. Segundo Faria e David (2010), o maior acesso e participação em alguns meses pode ser decorrente da realização de momentos presenciais prévios no formato de *workshops* sobre as tecnologias empregadas, bem como da abordagem de temas mais voltados aos problemas vivenciados na rotina de trabalho dos profissionais. Os meses com participação e acessos reduzidos podem refletir períodos de férias dos profissionais; em um deles registrou-se aumento significativo dos acessos assíncronos no AVA.

De acordo com Faria e David (2010), como a proposta contemplou todo o estado, observou-se variação entre as diversas regiões que o compõem. A Região Metropolitana do Rio de Janeiro apresentou a maior participação, talvez devido ao fato de o projeto ter se iniciado pelas capitais, ao maior efetivo de profissionais lotados nesses locais ou ao melhor trânsito de informação entre as equipes e gestores. As razões para a menor participação das demais áreas podem estar relacionadas à dificuldade de acesso às tecnologias ou à rede.

Os autores afirmam que a EAD aplicada à área da atenção básica ainda é pouco expressiva em termos de demanda e participação, talvez em parte devido ao fato de ser uma estratégia recente. Porém, admitem que constitui uma ferramenta importante para as práticas de saúde, uma vez que favorece o aprendizado permanente e auxilia no alcance às equipes lotadas em regiões geográfica e temporalmente distantes no território nacional. No entanto, destacam a existência de barreiras tecnológicas, como a oferta limitada de serviços de internet com qualidade compatível aos recursos das NTIC, que ainda impedem a consecução da inclusão digital (FARIA; DAVID, 2010).

Embora os autores considerem que a proposta do Programa Telessaúde Brasil venha ao encontro das demandas de educação permanente e tenham sido enfáticos em diferenciá-la da educação continuada, o trabalho em si forneceu poucos subsídios

para uma análise quanto ao ajustamento às bases da EPS, talvez por abordar uma dimensão do trabalho apenas, a participação nas teleconferências. No entanto, permite-se supor que a iniciativa tenha seguido o princípio da transversalidade previsto na EPS, uma vez que contemplou as equipes de trabalho, compostas pelos enfermeiros, técnicos e auxiliares de enfermagem, não sendo vedada a participação também de outros profissionais.

Costa *et al.* (2012) realizaram um exercício de aproximação entre a EAD e a área da saúde a partir da experiência do curso semipresencial promovido pela Fiocruz, denominado *Andando nas Nuvens: introdução ao uso das tecnologias interativas na educação, pesquisa, gestão e saúde e noções de computação em nuvem*, que objetivou capacitar os profissionais da saúde na otimização dos recursos da internet para suprir as necessidades de comunicação, acesso à informação, atualização, colaboração e promoção do aprendizado contínuo dos trabalhadores. A turma foi composta por profissionais da saúde de formações diversas, interessados no tema.

Adotando o princípio construcionista, em que há construção coletiva do conhecimento, o curso funcionou em uma lógica diferente da EAD tradicional e não se deu em um AVA, mas na internet e redes sociais (COSTA *et al.*, 2012). Segundo os autores, o AVA é uma ferramenta que cria uma barreira entre os participantes e os tutores. Já a internet proporciona que todos se situem num mesmo lado. Considerando que a internet representa um modelo de realidade, seguiram o raciocínio de que, para capacitar os trabalhadores em um ambiente desorganizado e não coerente como a internet, não seria adequado lançar mão de uma ferramenta coerente e organizada como um AVA (COSTA *et al.*, 2012). Outro aspecto que desqualificou o AVA para a proposta foi a “caducidade” da ferramenta, o que geralmente impede o acesso aos conteúdos e a interação vivenciada no transcórre do curso, após o término desse. Um curso na internet, por sua vez, “pode continuar no tempo de modo espontâneo” (COSTA *et al.*, 2012, p. 50). Corroborando tal afirmação, Laguardia, Casanova e Machado (2010, p. 108), ao avaliarem um curso promovido para profissionais da área da saúde, puderam apurar que, para alguns alunos, “a falta de acesso ao AVA após o término do curso representou [...] a perda do material disponibilizado por tutores e colegas, bem como o próprio conteúdo do curso”.

Costa *et al.* (2012, p. 56) consideram a dispensa do AVA uma inovação tecnológica e recomendam a replicação da proposta, pelo fato de um curso nesse formato “poder ser realizado em instituições que desejem compartilhar conteúdos, ferramentas interativas, trabalho colaborativo sem maiores dificuldades de aprendizagem da ferramenta e com maior economia de gastos”.

De fato, a internet de segunda geração ou Web 2.0 tornou-se um novo recurso da EAD atual, incorporando a cada dia novas tecnologias ao processo educacional,



tornando disponíveis ferramentas de comunicação síncronas ou assíncronas, úteis em situações de ensino-aprendizagem, como é o caso dos blogs e das redes sociais (AVM FACULDADE INTEGRADA, 2014c).

A proposta do curso *Andando nas Nuvens* parece se alinhar às observações de Laguardia, Machado e Coutinho (2009) citadas anteriormente com relação à mediação, uma vez que privilegiou a interação entre todos em detrimento da relação vertical tutor-aluno, possibilitando o protagonismo por parte dos participantes sem o engessamento dos papéis de alunos e tutores (COSTA *et al.*, 2012)

Apesar das dificuldades apontadas com relação ao emprego das tecnologias, do prazo considerado exíguo pelos alunos e limitações das redes institucionais dos serviços de saúde nos quais os profissionais atuam, os autores consideram a proposta exitosa, concluindo que a EAD oferece uma nova perspectiva à EPS, proporcionando um ganho em qualidade dos serviços (COSTA *et al.*, 2012).

Analisando a iniciativa à luz dos propósitos do presente trabalho, verifica-se a sua harmonização às bases da EPS, na medida em que parte de necessidades dos profissionais relacionadas aos processos de trabalho, utilizando elementos da realidade, uma vez que a internet faz parte do dia a dia dos trabalhadores.

Rangel *et al.* (2012) relatam a experiência do Curso de Especialização em Saúde Coletiva: concentração em Gestão Pública Municipal, promovido pela Escola Estadual de Saúde Pública da Secretaria de Saúde do Estado da Bahia (EESP/Sesab), realizado no Instituto de Saúde Coletiva da Universidade Federal da Bahia, fazendo parte do Projeto Net-Escola de Saúde Coletiva da universidade. O curso objetivou, entre outras coisas, a qualificação para a atuação de gestores e equipes gestoras na gestão municipal de sistemas e serviços de saúde, conforme os princípios e diretrizes do SUS. Participaram do curso 166 pessoas, sendo a turma composta por gestores municipais, incluindo os secretários de saúde e suas equipes. Desse total, 39% eram profissionais técnicos da gestão.

O AVA em que se realizou o curso foi o Moodle (Modular Object-Oriented Dynamic Learning Environment). O curso foi idealizado de forma modular e em unidades de aprendizagem, nas quais se enfatizava

a dimensão do saber/fazer, considerando-se as condições concretas do trabalho nos sistemas e serviços de saúde onde os alunos/gestores atuavam, estimulando-se o envolvimento de suas equipes no processo formativo (RANGEL *et al.*, 2012, p. 550).

Houve encontros presenciais associados a cada unidade de aprendizagem, com aprofundamento da discussão para posterior dispersão dos participantes e estabelecimento de “outras conexões” (RANGEL *et al.*, 2012, p. 550).

Questões e problemas relacionados à gestão dos serviços de saúde na Bahia repercutiram no curso, sendo oportunamente problematizados e discutidos de maneira contextualizada aos conteúdos das unidades.

Entre os problemas e desafios da proposta elencados pelos autores, voltam a figurar as limitações de acesso à rede, enfrentadas por profissionais de algumas regiões do estado mais distantes dos centros urbanos. Nesse aspecto, os autores consideram apropriada a opção pelo fórum como principal ferramenta de comunicação entre os participantes, por seu caráter assíncrono, que possibilita a organização pessoal dos participantes para a interação. Ainda sobre a interação, os autores destacam que essa ocorreu de forma direta entre os participantes, caracterizando uma “comunicação todos-todos” (RANGEL *et al.*, 2012, p. 549), fornecendo substrato para as observações dos autores discutidos anteriormente sobre a mediação nos fóruns e a horizontalidade dos papéis na EAD. Contudo, os autores reconhecem que a dinâmica de participação deveu-se ao “importante papel dos professores-tutores” (RANGEL *et al.*, 2012, p. 552), discordando assim das observações de Laguardia, Machado e Coutinho (2009) sobre o nível de interação nos fóruns não ser influenciado pela participação do tutor.

Durante o curso, diferentes níveis de participação e interação dos alunos foram observados. Desde um pequeno percentual que se limitava a atender somente aos comandos, passando por aqueles que ousaram um pouco mais, questionando e criando, até aqueles que demonstraram intenso envolvimento,

apresentando as demandas de seus municípios, articulando sua gestão com os estudos, mostrando a repercussão do curso nos seus espaços profissionais, mostrando-se mais seguros nas decisões da gestão, trazendo ferramentas adequadas para desenvolver ações (RANGEL *et al.*, 2012, p. 552).

Os autores relatam que as desistências podem ser atribuídas ao fato de alguns alunos não se identificarem com a EAD, por divergir do familiar modelo vertical de transmissão. Sobre isso, Rangel *et al.* (2012) consideram que a estratégia, ao deslocar o centro do processo de aprendizagem e promover o aluno a esse posto, ajustou a proposta ao modelo de realidade dos participantes, em que a tomada de decisão e o posicionamento crítico se impõem com frequência no dia a dia de trabalho.

A partir da premissa da proposta, contextualizando os temas em discussão a partir de situações do cotidiano, estabelecendo a participação e interação como fator determinante para o desenvolvimento do “interesse e compromisso com a formação e a construção do conhecimento, baseada na solução de problemas” (RANGEL *et al.*, 2012, p. 550), pode-se considerar a iniciativa intensamente alinhada aos pressupostos da EPS. Além disso, o fato de as equipes multiprofissionais comporem a turma contribuiu para que o curso se revestisse desse caráter.



Finalmente, isso fica evidenciado também na medida em que os autores consideram como um desafio da proposta a superação do “modelo tradicional de educação a distância de cunho transmissional, dominante na sociedade” (RANGEL *et al.*, 2012, p. 553).

A Universidade Aberta do SUS (UNASUS) foi criada em 2010 para atender as demandas de capacitação e educação permanente dos profissionais do SUS. Entre os seus objetivos, inclui-se o fomento e apoio à “disseminação de tecnologias da informação e comunicação para ampliar a escala e o alcance das atividades educativas” (OLIVEIRA *et al.*, 2013, p. 579).

O trabalho de Oliveira *et al.* (2013) reporta a experiência de formação de profissionais da saúde do Maranhão no Curso de Especialização sobre Saúde da Família e Saúde Materno-Infantil, promovido pela UNASUS em parceria com a Universidade Federal do Maranhão. Pela natureza da publicação, que se ocupou em abordar a produção dos alunos egressos do referido curso, não foi possível obter elementos suficientes para classificar a proposta quanto ao alinhamento às bases da EPS. Não foi sequer relacionada a composição da turma, limitando-se os autores a descrevê-la como composta por profissionais da saúde.

Os autores alternam ao longo do texto os termos educação continuada e educação permanente, o que poderia nos levar a crer que, do seu ponto de vista, a diferença entre eles seria semântica. Os autores afirmam ainda

que as constantes mudanças às quais a sociedade é submetida requerem uma contínua atualização, sendo esta imprescindível ao tratar de informações que interferem de forma direta com a vida, a exemplo do processo de saúde-doença do ser humano. Por este motivo, é grande o desejo destes profissionais de **manter seus conhecimentos atualizados para prestarem uma assistência mais efetiva** (OLIVEIRA *et al.*, 2013, p. 580, grifo nosso).

Sabe-se que a educação permanente em saúde vem justamente para superar o modelo tradicional da educação continuada e corrigir distorções, como a crença de que a agregação de conhecimento basta para promover as transformações institucionais desejadas.

Analisando os resultados apresentados pelos autores, as produções dos alunos do curso nos permitem supor que a iniciativa, ao menos em parte, alcançou propósitos da EPS, uma vez que, dos 383 trabalhos de conclusão, 48% deles se dedicaram à elaboração de planos de ação frente a problemas vivenciados no dia a dia, propondo soluções. O eixo mais contemplado pelos alunos, a saúde materno-infantil, reflete as preocupações do País quanto a essa parcela da população, indicando uma tentativa de concretização dos princípios do SUS (OLIVEIRA *et al.*, 2013).

Os autores concluem que o emprego da EAD na iniciativa foi

[...] fundamental para a educação continuada dos profissionais que se encontram afastados dos centros educacionais, a exemplo de muitos que residem em pequenos municípios do Maranhão, pois oferece aprendizagem na própria unidade de trabalho (OLIVEIRA *et al.*, 2013, p. 582).

Tal afirmação reitera o potencial da modalidade para as ações envolvendo equipes de saúde dispersas pelo território nacional, separadas temporal e espacialmente dos centros urbanos que comportam fisicamente os centros de formação.

Acreditamos haver casos em que, independentemente da terminologia empregada, na essência, as iniciativas respeitem os alicerces sobre os quais foi estabelecida a EPS. Ilustrando essa afirmação, Rogel e Vieira (2011) estabelecem, em sua avaliação sobre a implicação da EAD na EPS, princípios norteadores que se alinham fortemente à concepção pedagógica dessa última, porém, em sua conclusão, referem-se a ela como educação continuada em saúde.

Entretanto, é indispensável o exercício permanente de defesa das bases e enfoque da EPS nas propostas de formação e desenvolvimento no SUS como exigência para a sua materialização (SARRETA, 2009).

Torrez (2005), avaliando a contribuição da EAD na formação em saúde, chama atenção para o encantamento tecnológico exercido pela ferramenta, esclarecendo que essa não se justifica em si mesma. No entanto, isso não significa que devamos ser resistentes às suas potencialidades, uma vez que, quando bem planejada, traz benefícios para a aprendizagem.

Assim, entendendo que a EAD é uma modalidade de educação, não é lícito que a opção pedagógica seja subordinada à tecnologia, sob pena de, especificamente na área da saúde, sermos levados à desvirtuação de duas propostas ao mesmo tempo: a EAD e a EPS.

Considerações finais

O presente estudo investigou se a contribuição da ferramenta EAD na formação de profissionais de saúde no País vem ocorrendo de forma harmonizada ao enfoque da Política de Educação Permanente em Saúde, concluindo que, apesar da existência de iniciativas na modalidade alinhadas à EPS, ainda são observados desvios e distorções em relação a essa, a exemplo do que ocorre com as abordagens na modalidade presencial, o que contribui de certa forma para que a PNEPS não seja efetivamente implementada.

Constata-se que a EPS ostenta um enfoque teórico e metodológico distinto ao da educação continuada tradicional, por se preocupar com a reelaboração do



conhecimento e sua aplicação nos processos de trabalho, além de reconhecer o valor pedagógico das situações de trabalho e fomentar as discussões transversais no âmbito das equipes.

Desse modo, a adoção de uma ou outra abordagem, voluntariamente ou em decorrência de contextos externos ou internos à instituição, incorre em assumir opções político-pedagógicas distintas.

Foram apresentadas as posições de autores que abordaram a temática relacionada ao emprego da EAD na área da saúde pública com o propósito de avaliarmos a contribuição da ferramenta para a formação dos profissionais. Constatou-se que a educação a distância demonstra agregar características que a qualificam como estratégia elegível na implementação de eventos de formação na área da saúde pública, identificando-a como um facilitador dos processos de EPS.

Considerando-se a rotina dos serviços públicos de saúde e o fato de que as demandas a ela relacionadas consomem sobremaneira os profissionais, bem como a extensão territorial do País, quaisquer iniciativas de formação profissional que os preservem em seus postos de trabalho se traduzem em opções interessantes para a gestão desses serviços. Contudo, os autores são enfáticos quanto à necessidade de se observar, quando da idealização e realização de iniciativas na modalidade EAD, a corrente teórica da EPS, para que não se reproduza o modelo tradicional da educação continuada apenas camuflado com recursos tecnológicos. À parte de possíveis distorções existentes, a Política de EPS torna claro o seu apreço pelas contribuições das tecnologias da informação à educação na saúde.

Algumas iniciativas de formação oferecidas na modalidade EAD, encampadas por diferentes instituições, foram analisadas no intuito de identificarmos as concepções teóricas e metodológicas predominantes.

O presente trabalho evidenciou ainda que, apesar das propostas exitosas e alinhadas ao enfoque da EPS, os desvios e as distorções observadas na modalidade presencial de formação podem também ser detectados permeando o discurso de alguns autores que versaram sobre o emprego da EAD na área da saúde, comportando abordagens tradicionais com caráter de transmissão do conhecimento. Há casos ainda em que o enfoque indica tratar-se da concepção da EPS, mas os autores, por sua vez, parecem considerar os termos educação permanente em saúde e educação continuada como sinônimos, adotando-os alternadamente em suas produções.

Para que a EPS se materialize, faz-se necessário que os gestores e profissionais da saúde compreendam tratar-se de abordagem distinta e promovam a sua disseminação não apenas sob o aspecto semântico, mas principalmente conceitual. Somente a conscientização dos gestores das várias esferas de governo poderá garantir a efetiva implementação da EPS nos serviços de saúde e, conseqüentemente, no Sistema Único de Saúde no País.

Tornou-se possível, por meio da pesquisa bibliográfica, distinguir inequivocamente a EPS e a educação continuada. As publicações levantadas possibilitaram avaliar a contribuição da EAD para a formação dos profissionais da saúde. A análise e a comparação de algumas iniciativas propiciaram a verificação de que a modalidade está sujeita às distorções conceituais, da mesma forma que as abordagens presenciais encampadas na área. Contudo puderam ser demonstradas experiências exitosas que corroboraram a compatibilidade da ferramenta aos pressupostos da EPS.

Assim, o conjunto das informações levantadas possibilitou a investigação do panorama geral da utilização da ferramenta no âmbito da Política Nacional de Educação Permanente em Saúde, favorecendo o alcance do objetivo geral do presente trabalho.

Embora não sendo o escopo da pesquisa, pudemos reconhecer que a análise das práticas de formação de recursos humanos da saúde à luz dos modelos de administração e de gestão de pessoas, bem como das convergências e da contribuição das teorias de aprendizagem organizacional a essas práticas pode fornecer elementos para aprimoramento dos processos de educação permanente em saúde.

Uma abordagem que contemple os aspectos e determinantes políticos, incluindo questões contemporâneas, com certeza ajudará a entender melhor e de forma mais detalhada as razões para o sucesso ou fracasso dos processos de EPS implementados pelos serviços de saúde.

No tocante à EAD, especificamente, recomendamos um estudo para análise aprofundada abordando a natureza, características e o uso das ferramentas de comunicação síncronas e assíncronas disponíveis, para correlação entre essas e as diferentes concepções teóricas e metodológicas envolvidas na formação de recursos humanos, visando estabelecer a sua adequação à proposta pedagógica dessas iniciativas.

Referências bibliográficas

AVM FACULDADE INTEGRADA. *Panorama da gestão contemporânea*. Brasília: 2014a. 50p. Apostila da disciplina.

AVM FACULDADE INTEGRADA. *Introdução EaD*. Brasília: 2014b. Disponível em: <http://moodle.posavm.com.br/pluginfile.php/218735/mod_resource/content/2/Ambientao/Unidade%201/uni1/uni1_cap1.html>. Acesso em: 29 abr. 2014. Acesso restrito aos usuários cadastrados (login e senha necessários).

AVM FACULDADE INTEGRADA. *Organização do trabalho pedagógico e as tecnologias na educação*. Brasília: 2014c. 222p. Apostila da disciplina.

BELLONI, Maria Luiza. Ensaio sobre a educação à distância no Brasil. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 23, n. 78, p. 117-42, abr. 2002.



BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Gestão do Trabalho e da Educação na Saúde. Departamento de Gestão da Educação em Saúde. *Política Nacional de Educação Permanente em Saúde*. Brasília: Ministério da Saúde, 2009. 64 p. Série B. Textos Básicos de Saúde. Série Pactos pela Saúde, v. 9.

CAROTTA, Flávia; KAWAMURA, Débora; SALAZAR, Janine. Educação permanente em saúde: uma estratégia de gestão para pensar, refletir e construir práticas educativas e processos de trabalhos. *Saúde e Sociedade*, São Paulo, v. 18, p. 48-51, jan.-mar. 2009. Suplemento 1.

CECCIM, Ricardo Burg. Educação permanente em saúde: desafio ambicioso e necessário. *Interface*, Botucatu, v. 9, n. 16, p. 161-77, set. 2004-fev. 2005.

COSTA, Maria Angélica Costa *et al.* EAD e saúde: aproximação entre as áreas a partir da experiência de um curso na Fundação Oswaldo Cruz. *EAD em Foco*, Rio de Janeiro, n. 2, p. 57-118, nov. 2012.

FARIA, Magda Guimarães de Araújo; DAVID, Helena Maria Scherlowski Leal. Enfermagem e educação permanente a distância: o exemplo do projeto Telessaúde Brasil, Núcleo Rio de Janeiro. *Cogitare Enfermagem*, Curitiba, v. 15, n. 4, p. 667-73, out.-dez. 2010.

FERRAZ, Livia Lima. A educação à distância na educação permanente dos profissionais da saúde: revisão. *Gestão & Saúde*, Brasília, p. 2118-2127, mar. 2013. Edição Especial.

GODOY, Arilda Schmidt. Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais. *Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, v. 35, n.3, p. 20-29, maio-jun. 1995.

GUIMARÃES, Eliane Marina Palhares; MARTIN, Sandra Haueisen; RABELO, Flávia Cristina Peolinelli. Educação permanente em saúde: reflexões e desafios. *Ciencia y Enfermeria*, Concepción, v. 16, n. 2, p. 25-33, ago. 2010.

LAGUARDIA, Josué; MACHADO, Rejane Ramos; COUTINHO, Eliana. Interação nos ambientes virtuais de aprendizagem: análise de dois fóruns de discussão. *Revista Eletrônica de Comunicação, Informação & Inovação em Saúde*, Rio de Janeiro, v. 3, n. 2, p. 37-40, jun. 2009.

LAGUARDIA, Josué; CASANOVA, Ângela; MACHADO, Rejane Ramos. A experiência de aprendizagem *on line* em um curso de qualificação profissional em saúde. *Trabalho, Educação e Saúde*, Rio de Janeiro, v. 8, p. 97-122, mar.-jun. 2010.

MAFTUM, Mariluci Alves; CAMPOS, João Batista. Capacitação pedagógica na modalidade de educação a distância. *Cogitare Enfermagem*, Curitiba, v. 13, p.132-9, jan.-mar. 2008.

MARTINS, Gilberto de Andrade. Metodologias convencionais e não convencionais e a pesquisa em administração. *Caderno de Pesquisas em Administração*, São Paulo, p. 1-6, jul.-dez.1994.

NASCIMENTO, Fabiana Dias do. *Práticas de educação permanente implementadas nos serviços de saúde no Brasil à luz dos preceitos político e conceitual de educação permanente em saúde*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2013. 64f. Trabalho de conclusão de curso (Especialização em Saúde Pública) – Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca da Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro.

OLIVEIRA, Ana Emília Figueiredo *et al.* Educação a distância e formação continuada: em busca de progressos para a saúde. *Revista Brasileira de Educação Médica*, Rio de Janeiro, v. 37, n. 4, p. 578-83, out.-dez. 2013.

OLIVEIRA, Marluce Nunes Alves. Educação à distância como estratégia para a educação permanente em saúde: possibilidades e desafios. *Revista Brasileira de Enfermagem*, Brasília, v. 60, n. 5, p. 585-9, set.-out. 2007.

OLIVEIRA, Marluce Nunes Alves; SERVO, Maria Lucia Silva. A educação a distância como estratégia da educação permanente do enfermeiro em centro cirúrgico frente às novas tecnologias. *Sitientibus*, Feira de Santana, v. 30, p. 9-20, jan.-jun. 2004.

RANGEL, Maria Ligia *et al.* Redes de aprendizagem colaborativa: contribuição da educação a distância no processo de qualificação de gestores do Sistema Único de Saúde – SUS. *Interface*, Botucatu, v. 16, 545-55, abr.-jun. 2012.

RIBEIRO, Eliana Clara de Otero; MOTTA, José Inácio Jardim. Educação permanente como estratégia para reorganização dos serviços de saúde. *Divulgação em Saúde para Debate*, Rio de Janeiro, n.12, p. 39-44, jul. 1996.

ROGEL, Cláudia da Silva Pinto; VIEIRA, Maurício Alves. Educação permanente em saúde através da EAD. In: CONGRESSO NACIONAL UNIVERSIDADE, EAD E SOFTWARE LIVRE, 2., 2011, Belo Horizonte. *Anais eletrônicos...* Belo Horizonte: UFMG, Faculdade de Letras, 2011. Disponível em: <<http://www.periodicos.letras.ufmg.br/index.php/ueadsl/article/view/2840>>. Acesso em: 13 maio 2014.

SÃO PAULO (Cidade). Secretaria Municipal da Saúde. Coordenação de Recursos Humanos. Centro de Formação e Desenvolvimento dos Trabalhadores da Saúde. *Curso técnico da área da saúde: habilitação profissional de técnico agente comunitário de saúde: módulo I: as práticas da saúde e o SUS - construindo alicerces para transformar: unidade III: vigilância em saúde: um campo em construção*. Brasília: Ministério da Saúde, 2007. 107 p. Série A. Normas e Manuais Técnicos.

SARRETA, Fernanda de Oliveira. *Educação permanente para os profissionais do SUS*. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2009. 248p.

SILVA, Juliany Neves da *et al.* Educação permanente em saúde através da educação à distância: uma breve introdução. *Revista Saúde e Pesquisa*, Maringá, v. 6, n. 3, p. 503-509, set.-dez. 2013.

TORREZ, Milta Neide Freire Barron. Educação a distância e a formação em saúde: nem tanto, nem tão pouco. *Trabalho, Educação e Saúde*, Rio de Janeiro, v. 3, p. 171-186, mar. 2005.

Kleber Agari Campos

Possui mestrado em Ciências Biológicas (Zoologia) pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (Unesp). Atua como biólogo da Prefeitura do Município de São Paulo. Contato: klebercampos@prefeitura.sp.gov.br

Fernanda Marsaro dos Santos

Pós-Doutoranda em Educação, com Doutorado na mesma área: Política e Administração da Educação pela Universidade Católica de Brasília. É Coordenadora de Políticas Educacionais de Jovens e Adultos da Secretaria de Educação do Distrito Federal. Contato: fernanda.marsaro2@gmail.com

Evasão em cursos a distância: um estudo aplicado na Universidade Corporativa da Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia

Ricardo Alonso Gonzalez

Universidade Federal da Bahia (UFBA)

Janicleide Gonçalves do Nascimento

Universidade Corporativa (Sefaz/BA)

Luciana Barone Leite

Universidade Corporativa (Sefaz/BA)

Um dos desafios da administração pública moderna é manter o seu quadro de pessoal capacitado para desenvolver as suas funções com qualidade e prestar um melhor serviço à sociedade. A educação a distância (EaD) apresenta-se como uma alternativa. Contudo, traz consigo uma questão que precisa ser melhor compreendida: o alto índice de evasão. O objetivo deste artigo é investigar os determinantes da evasão nos cursos EaD oferecidos pela Universidade Corporativa da Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia. Para tanto, desenvolveu-se um estudo quantitativo em uma amostra composta por 530 inscritos nos cursos EaD oferecidos no primeiro semestre do ano de 2014, buscando identificar, entre as variáveis carga horária do curso, gênero, idade, localização do inscrito e cargo, evidências que explicassem os índices de evasão observados. Os resultados, obtidos por meio de regressão logística múltipla, sugerem que a localização do indivíduo exerce influência significativa na evasão.

Palavras-chave: educação a distância, educação corporativa, evasão, administração pública, estudo de caso

[Artigo recebido em 3 de setembro de 2015. Aprovado em 28 de março de 2016.]

Evasión de la educación a distancia en la educación corporativa: un estudio aplicado en lo Departamento de Hacienda del Estado de Bahía

Uno de los desafíos de la administración pública moderna es mantener a su personal capaz de llevar a cabo sus funciones con calidad para la sociedad. Educación a distancia (EaD) se presenta como una alternativa, sin embargo, trae consigo un problema que necesita ser mejor entendido: la alta tasa de deserción. El objetivo de este trabajo es investigar los factores determinantes de la evasión en los cursos EaD de la Universidad Corporativa de lo Departamento de Hacienda del Estado de Bahía. Para ello, ha desarrollado un estudio cuantitativo sobre una muestra de quinientos treinta inscritos en cursos EaD ofrecidos en el primer semestre de 2014 con el fin de identificar, entre los variables de la carga del curso, el género, la edad, la ubicación de domicilio y la posición, evidencias para explicar la deserción observada. Los resultados obtenidos mediante regresión logística múltiple sugieren que la localización de la persona ejerce una influencia significativa en la evasión.

Palabras-clave: educación a distancia, educación corporativa, evasión, administración pública, estudio de caso

E-learning evasion in corporate education: an applied study at the Secretariat of Finance of the State of Bahia

One of the challenges of modern public administration is to keep the staff able to carry out their functions with quality and provide better service to society. E-learning has been presented as an alternative, however, it brings an issue that needs to be better understood: the high dropout rate. This paper aims to investigate the determinants of evasion in e-learning courses of the Corporate University of the Secretariat of Finance of the State of Bahia. To achieve this goal, a quantitative study has been applied on a sample of five hundred thirty enrolled in e-learning courses offered in the first half of 2014 in order to identify, among the variables workload of the course, gender, age, location of the registered and his position, evidence to explain the dropout rate observed. The results obtained by means of multiple logistic regression suggest that the location of the individual exercises significant influence on evasion.

Keywords: distance education, corporate education, evasion, public administration, case study



Introdução

O tema evasão na educação a distância não é novo, contudo, faz parte, ainda, de uma agenda de pesquisa a ser explorada. A questão central deste artigo é investigar a significância das variáveis carga horária do curso, gênero, idade, localização do participante (capital ou interior) e o cargo (carreira da Sefaz ou carreira administrativa) na explicação da taxa de evasão observada nos cursos a distância oferecidos pela Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia (Sefaz/BA) aos seus servidores no primeiro semestre do ano de 2014, que alcançou 37% do número de matriculados. Assume-se como hipóteses que maiores cargas horárias dos cursos, o cargo e a localização do aluno exercem influência significativa no índice de evasão, enquanto que o gênero e a idade não exerceriam influência significativa.

A educação a distância (EaD) é uma modalidade de ensino que utiliza as tecnologias da informação e comunicação (TIC), como a *internet* e as ferramentas de interação disponíveis nos ambientes virtuais de aprendizagem (AVA), como os fóruns, *chats* e hipertextos, gerando uma rede colaborativa que ultrapassa os limites físicos de uma sala de aula presencial, criando condições potenciais para a interação e o desenvolvimento de projetos comuns em diferentes tempos e espaços (PRETTO; PICANÇO, 2005).

O Decreto nº 5.622, de 19 de dezembro de 2005, caracteriza a educação a distância como um processo de ensino-aprendizagem realizado com mediação docente e que utiliza recursos didáticos sistematicamente organizados que são apresentados em diferentes suportes tecnológicos de informação e comunicação, os quais podem ser utilizados de forma isolada ou combinada.

Para a Universidade Corporativa da Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia (UCS/ Sefaz), a EaD é “um processo de ensino-aprendizagem, mediado por tecnologias, no qual professores e alunos estão separados espacial e/ou temporalmente” (MORAN, 2002, p. 1).

A Sefaz/BA optou pelo AVA operado pela plataforma *Moodle*, por se tratar de um *software* gratuito, de código aberto, que possibilita a realização de alterações em seu banco de dados de acordo com as necessidades da instituição, além da facilidade de uso, quantidade de ferramentas e capacidade de gerenciamento. Não há requisitos avançados para o uso do AVA da Sefaz, apenas ter acesso à *internet* e um navegador *web*.

Na formação em educação à distância, o formador é também um aprendiz em formação. Pois ainda estamos em um período embrionário, em que muitas possibilidades surgem, mas não há caminhos certos a seguir. Cada público, cada projeto possui uma necessidade diferente e, também por isso, ainda se está engatinhando na questão da formação em EaD (SANTOS, 2012, p. 41).

Como principal característica, a EaD possui uma grande correlação entre a colaboração, a produção e o compartilhamento dos conhecimentos tácito e explícito¹, ou seja, a sua produção de conhecimento busca priorizar a interação entre os conhecimentos dos alunos e professores, evidenciando sempre a coletividade, a troca de experiências e o trabalho em equipe nos seus processos de construção (Riccio, 2005).

Por todas as suas características, a EaD, de acordo com Ramos (2000), vem sendo amplamente utilizada para a formação continuada de profissionais em diferentes áreas, gerando o processo chamado de virtualidade na educação, principalmente nas universidades corporativas, unidades voltadas para a educação permanente do quadro de funcionários das organizações públicas e privadas.

Além desta Introdução, o artigo é composto pelo Contexto, onde se relata o ambiente em que a pesquisa foi realizada; a Fundamentação teórica, explorando-se a literatura sobre evasão em cursos a distância; os Procedimentos metodológicos, onde se apresentam o modelo de análise proposto e as hipóteses testadas, a descrição da amostra, a forma de coleta de dados e a técnica estatística empregada; os resultados; e as considerações Finais, com uma proposta de agenda para pesquisa.

Contexto

A Sefaz/BA é uma instituição pública que possui uma universidade corporativa, cuja finalidade é promover, coordenar e executar as ações de capacitação, a formação dos seus servidores e a gestão do conhecimento, visando ao alcance das metas estratégicas da secretaria. Em um estado com dimensões territoriais de 657.295 km², equivalente à extensão territorial da França, a EaD se constitui como um recurso indispensável para levar capacitação aos servidores que se encontram, principalmente, no interior do estado. Dados do primeiro semestre do ano de 2014 da Coordenação de Ensino a Distância (Ceadi), unidade da UCS/Sefaz responsável por gerir o programa de EaD na Sefaz/BA, apontam que metade dos inscritos nos cursos a distância situavam-se no interior do estado, assim como apontam, também, uma elevada taxa de evasão. Nesse sentido, buscam-se com este artigo evidências

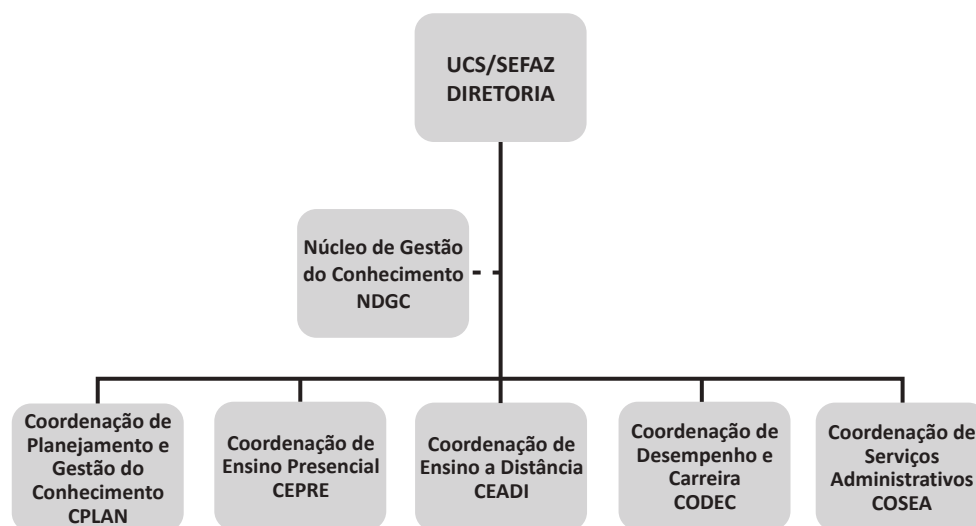
¹ Tácito e explícito é uma distinção clássica dos tipos de conhecimento, principalmente quando se trata de conhecimento organizacional, fundada no trabalho seminal de Polanyi (1974). Por conhecimento tácito entende-se aquele que não é codificado. É associado a aptidões, habilidades e talentos particulares, difícil de ser compartilhado ou transferido. Advém, por exemplo, de situações vivenciadas pelo indivíduo no ambiente de trabalho, que não podem ser verbalizadas ou registradas. Por conhecimento explícito entende-se aquele que pode ser facilmente transferido, pois, encontra-se codificado e à disposição de todos. Trata-se do conhecimento que se encontra nos livros, manuais, projetos etc., podendo ser facilmente levado de um local para outro. Para aprofundamento sobre conhecimento tácito e explícito consultar Polanyi (1974), e Johnson (2011).

que permitam explicar a alta taxa de evasão por meio das variáveis carga horária dos cursos, gênero, idade, localização dos inscritos – se na capital ou no interior do estado – e cargo ocupado – se de carreira da Sefaz ou cargos administrativos.

Na Sefaz/BA, as ações de capacitação são desenvolvidas por meio de uma universidade corporativa, criada por meio do Decreto estadual nº 9.533/2005, que, por sua vez, subordina-se regimentalmente a uma superintendência, designada por Superintendência de Gestão Fazendária (SGF).

A SGF é composta por três diretorias: a Diretoria de Atendimento (Dirat), a Diretoria de Tecnologia da Informação (DTI) e a Universidade Corporativa (UCS/Sefaz). Interessa compreender a UCS/Sefaz, que é integrada por cinco coordenações e um núcleo de gestão do conhecimento, sendo que uma das coordenações, a Ceadi, é voltada exclusivamente para implantar e desenvolver os treinamentos na modalidade de ensino a distância, conforme apresentado na Figura 1.

Figura 1 – Organograma da UCS/Sefaz



Fonte: Adaptado de Gonzalez e Silva (2013).

Os cursos oferecidos na modalidade a distância são agrupados em quatro áreas de conhecimento: a) administração, economia e finanças; b) conhecimentos gerais, habilidades e atitudes; c) contabilidade, auditoria e fiscalização; d) direito e legislação. O Quadro 1 apresenta a síntese das áreas de concentração dos cursos, o público alvo e a carga horária média dos cursos que compõem cada área de concentração.

Quadro 1 – Síntese das áreas de concentração dos cursos EaD

Área de concentração	Carga horária média	Público alvo
Administração, economia e finanças	60	Todos
Conhecimentos gerais, habilidades e atitudes	20	Todos
Contabilidade, auditoria e fiscalização	40	Auditor Fiscal (AF), Agente de Tributos estaduais (ATE)
Direito e legislação	24	AF, ATE

Fonte: Elaboração própria.

Cada área de concentração é formada por um portfólio de cursos. Atualmente esse portfólio conta com vinte e nove cursos que são oferecidos ao longo do ano ao seu público alvo. Os cursos a distância da Sefaz/BA são construídos internamente em quatro etapas, contadas após a definição do plano do curso, envolvendo: a) construção da apostila, que reúne todo o conteúdo; b) atividades de desenho instrucional e virtualização; c) aplicação de turma-piloto; e d) validação. Utilizando-se o conceito de *e-learning* (aprendizado eletrônico), os cursos a distância são totalmente realizados por meio do computador.

Todos os cursos são gratuitos, autoinstrucionais e exigem a realização de atividades avaliativas (fóruns e questionários) durante o seu percurso. As atividades são pré-programadas e o conteúdo é dividido em unidades que se complementam em uma linha de raciocínio direcionada aos objetivos de cada curso. O participante é certificado quando possui um aproveitamento superior a 60% em média ponderada entre as atividades avaliativas (40%) e a participação no curso (60%), essa última, atendendo a frequência mínima de cinquenta por cento da carga horária definida para o curso. Todos os participantes possuem apoio técnico da Ceadi, que realiza atividades de monitoria, sendo designado um monitor para cada turma com 30 participantes. Os cursos não possuem tutor em função da ausência de previsão legal para o exercício da atividade no âmbito da educação corporativa estadual.

Ao final de cada curso, o participante é convidado a avaliá-lo. Dessa forma, os cursos são pontuados segundo os critérios de planejamento (carga horária e coerência dos conteúdos com os objetivos), conteúdo (linguagem e atividades), interface gráfica (recursos e distribuição de textos), atendimento (apoio da monitoria e tempo de resposta) e autoavaliação (conhecimento agregado e motivação). É disponibilizado, também, um espaço livre para comentários. A média de pontuação



dos cursos foi de 8,9, em uma escala que varia de 0 a 10, e os comentários são utilizados como base para o aprimoramento das novas versões desses cursos.

Fundamentação teórica

Alguns estudos recentes têm buscado identificar as motivações para a evasão dos cursos a distância, a exemplo de Bittencourt e Mercado (2014); Bizarria, Silvia e Carneiro (2014); Lacerda e Spíndola (2013); Martins *et al.* (2013); Almeida *et al.* (2013); Alves e Sales (2012); Zordan (2012); Silveira (2012); Netto, Guidotto e Santos (2012); Bruno-Faria e Franco (2011); Sales, Abbad e Rodrigues (2011); e Jorge *et al.* (2010), entre outros.

Bittencourt e Mercado (2014) investigaram as causas da evasão em turmas piloto do curso de Administração na Universidade Federal de Alagoas. Os achados de pesquisa evidenciaram que as principais causas da evasão relacionam-se a problemas endógenos à instituição, ou seja, fatores institucionais e didático-pedagógicos. Os autores associam fatores endógenos a “causas diretamente ligadas ao aluno quando está na instituição de ensino, como: atitude comportamental, motivos institucionais e requisitos didático-pedagógicos do curso” (BITTENCOURT; MERCADO, 2014, p. 467).

Ainda segundo Bittencourt e Mercado (2014), as causas da evasão, considerando-se seu caráter endógeno ou exógeno, podem ser dispostas conforme apresentado no Quadro 2.

Quadro 2 – Causas endógenas e exógenas da evasão dos cursos EaD

Causas endógenas	Causas exógenas
Atitude comportamental	Sócio-político-econômicas
Didática dos professores	Apoio da instituição que trabalha
Orientação da coordenação do curso	Valorização do diploma no mercado
Motivação e incentivo por parte do tutor	Tempo para estudar
Insatisfação com o tutor	Carga horária semanal de trabalho
Contato com professores	Deslocamento até polo de ensino
	Dificuldades de acesso à Internet
	Entendimento das matérias
	Adequação do conteúdo com o trabalho
Motivos institucionais	Vocação pessoal
Ausência de tutores nos polos	Aptidão para a profissão
Acesso a bibliotecas	Possuir outro curso superior
Estrutura dos polos de ensino	Adaptação ao sistema universitário

Causas endógenas	Causas exógenas
Laboratório de informática nos polos de ensino	Mudança de interesse pessoal ou profissional
Interatividade no AVA	Estar cursando paralelamente outro curso
Meios de comunicação oferecidos para contato	Desconhecimento prévio a respeito do curso de Administração a distância
Tecnologia inadequada utilizada	
Requisitos didático-pedagógicos	Características individuais
Carga horária curricular do curso	Problemas de saúde
Relação do currículo com o mercado	Atendimento do curso às expectativas prévias
Critérios de avaliação do aluno	Dificuldade de assimilação da cultura de EaD
Associação entre a teoria e a prática	Falta de habilidade para usar as TIC
Relação entre conteúdos das disciplinas	Conjunturais
Encontros presenciais	Problemas financeiros
Complexidade das atividades	Influência familiar
Contato entre colegas de cursos	Mudança de residência ou cidade
Reprovação em mais de duas disciplinas no semestre	Mudança de estado civil
Prazos de entrega das atividades	Responsabilidade econômica no sustento da Família
Avaliação dos exercícios	
Avaliações das provas	
Material didático oferecido	
Qualidade do curso	
Falha de elaboração do curso	

Fonte: Bittencourt e Mercado (2014).

O Quadro 2 contempla um amplo espectro de causas que podem influenciar na evasão dos cursos a distância. Salienta-se que o fator tempo, apontado pela maioria dos estudos como uma das causas salientes, enquadra-se como uma causa exógena, segundo a classificação dos autores.

Bizarra, Silva e Carneiro (2014) centram-se no papel do tutor em uma instituição de ensino superior pública no Estado do Ceará. Por meio de um estudo qualitativo em que utilizam a análise de discurso, os autores concluem pela relação positiva entre o perfil do tutor nas suas dimensões pedagógica, acolhimento e motivacional e a redução da evasão.

Martins *et al.* (2013) estudaram a evasão no contexto dos cursos de licenciatura na Universidade Aberta do Brasil. Os autores apresentam um rol de motivos para justificar a evasão, conforme apresentado no Quadro 3.



Quadro 3 – Motivos para evasão

Motivo da evasão	Frequência percentual da resposta
Falta de tempo para os estudos	39,3
Impossibilidade de participar de encontros presenciais	19,5
Problemas pessoais ou de saúde	16,8
Excesso de atividades semanais no curso	12,3
Opção por mudança de curso	11,2
Dificuldade com os conteúdos / curso difícil	10,2
Curso ruim	8,0
Inadequação com a modalidade EaD	6,6
Problemas no acesso à Internet	6,5
Dificuldade para lidar com a tecnologia	4,2
Não identificação com a área do curso	1,8
Insatisfação com tutor/professor	1,8

Fonte: Martins *et al.* (2013, p. 11).

A relação de motivos para a evasão dos cursos a distância, conforme se observa dos Quadros 2 e 3, é bastante abrangente, contemplando causas de natureza institucional, pessoal, contextual, financeira, cognitiva, entre outras.

Biazus (2004) oferece outra categorização para agrupar as causas da evasão: causas internas, externas e relacionadas ao aluno. Segundo o autor,

as causas internas são referentes aos recursos humanos, a aspectos didático-pedagógicos e à infraestrutura. Já as causas externas são ligadas a aspectos sócio-político-econômicos, e as causas relacionadas ao aluno são aquelas referentes à vocação e a outros problemas de ordem pessoal (BIAZUS, 2004, p. 79).

Abbad, Carvalho e Zerbini (2006) estudaram a evasão em cursos gratuitos oferecidos em nível nacional, concluindo por uma relação positiva entre evasão e a não utilização dos recursos disponibilizados pelo curso, tais como mural de notícias, *chats* e mensagens eletrônicas.

Assim como em outros estudos, o Censo EaD.BR (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA, 2013, p. 99-100) aponta, como principais causas da evasão

dos cursos corporativos livres, a falta de tempo e o acúmulo de atividades no trabalho, sendo que essa última causa termina por estar associado à falta de tempo para se dedicar ao curso. A ausência do tempo surge como principal motivador da evasão para todas as formas de cursos a distância, segundo o Censo EaD. BR.

Para Farias, Alcântara e Goia (2008), considera-se evadido o aluno que, após ter se matriculado, não completou o curso e desistiu, seja antes de iniciar o curso ou durante o seu desenvolvimento. Esse foi o conceito de evasão adotado na presente pesquisa.

Alguns dos motivos elencados como indutores da evasão não se aplicam aos cursos oferecidos pela UCS/Sefaz, nem a cursos oferecidos por organizações públicas a seus servidores. Por exemplo, não se aplicam os motivos relacionados ao custo de matrícula e mensalidades, pois os cursos são gratuitos; o desemprego, uma vez que os funcionários públicos gozam de estabilidade; dificuldades relacionadas aos polos de EaD, pois os cursos podem ser acessados de casa ou das estações de trabalho. Tais singularidades despertam ainda mais o interesse em compreender as causas da evasão nos cursos a distância oferecidos pela UCS/Sefaz.

Os níveis de evasão variam com o tipo de curso, conforme se observa do Quadro 4, que apresenta o índice médio de evasão por tipo de curso.

Quadro 4 – Níveis de evasão da EaD

Tipos de curso	Índice médio de evasão %
Cursos regulamentados totalmente a distância	19,06
Cursos regulamentados semipresenciais	14,83
Disciplinas EaD de cursos presenciais regulamentados	10,49
Cursos livres corporativos	17,98
Cursos corporativos	14,62

Fonte: Censo EaD. BR (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA, 2013, p. 98).

Observa-se, a partir do Quadro 4, que o índice médio de evasão para os cursos corporativos, tipo em que se enquadram os cursos da UCS/Sefaz, é de 14,62%. O índice da evasão dos cursos oferecidos pela UCS/Sefaz para o período estudado, primeiro semestre do ano de 2014, foi de 37%, alto se comparado com o índice apresentado no Quadro 4. Dados como esse sugerem que outras variáveis podem estar induzindo a evasão. Diante dessa e de outras lacunas ainda existentes na compreensão da evasão dos cursos a distância, conforme sugerem Abbad, Zerbini e Souza (2010), principalmente na educação corporativa, desenvolveu-se a presente pesquisa, que tem por objetivo identificar o efeito da carga horária do curso, do gênero, da idade, da localização do aluno e do cargo (carreira da Sefaz ou carreira administrativa) na evasão dos cursos a distância oferecidos pela UCS/Sefaz.



Procedimentos metodológicos

Os procedimentos metodológicos descrevem as etapas e as técnicas empregadas no estudo. Considerando-se o método quantitativo de abordagem, empregou-se a regressão logística múltipla como forma de explicar o efeito das variáveis independentes sobre a evasão (variável dependente). A regressão logística, segundo Mesquita (2014, p. 13), “caracteriza-se por descrever a relação entre uma variável dependente qualitativa binária, associada a um conjunto de variáveis independentes qualitativas ou métricas”. Constitui-se, prossegue o autor, “em uma poderosa ferramenta de análise quando se tem uma variável dependente qualitativa, podendo ser aplicada nas mais diversas áreas” (MESQUITA, 2014, p. 13).

Na EaD alguns estudos recentes têm utilizado a regressão logística para estabelecer relações entre variáveis, a exemplo de Walter e Abbad (2008); Sales, Abbad e Rodrigues (2011); Fiúza (2012); e Mequita (2014).

Utilizou-se neste estudo a regressão logística múltipla, técnica indicada quando a variável dependente – no caso estudado, a evasão – é dicotômica (HAIR *et al.*, 2009). Sales, Abbad e Rodrigues (2011) utilizaram a regressão logística para investigar a situação do aluno ao final do curso – concluinte ou evadido –, sendo essa a variável dependente, tomando-se como variáveis independentes o desempenho do tutor, o desenho do curso, a disciplina e interesse do aluno, a experiência e habilidades importantes para EaD, o tempo disponível para o curso, o apoio no trabalho e questões familiares.

No estudo aqui apresentado tem-se, assim como Sales, Abbad e Rodrigues (2011), a evasão como variável dependente. Na codificação da variável dependente adotou-se 1 (um) para evasão e 0 (zero) para não evasão (concluinte). As variáveis independentes não numéricas também foram codificadas conforme se apresenta no Quadro 5.

Quadro 5 – Codificação das variáveis independentes

Variável	Codificação	
Cargo	Carreira da Sefaz	1
	Carreira Administrativa	0
Local	Capital	1
	Interior	0
Gênero	Feminino	1
	Masculino	0

Fonte: Elaboração própria.

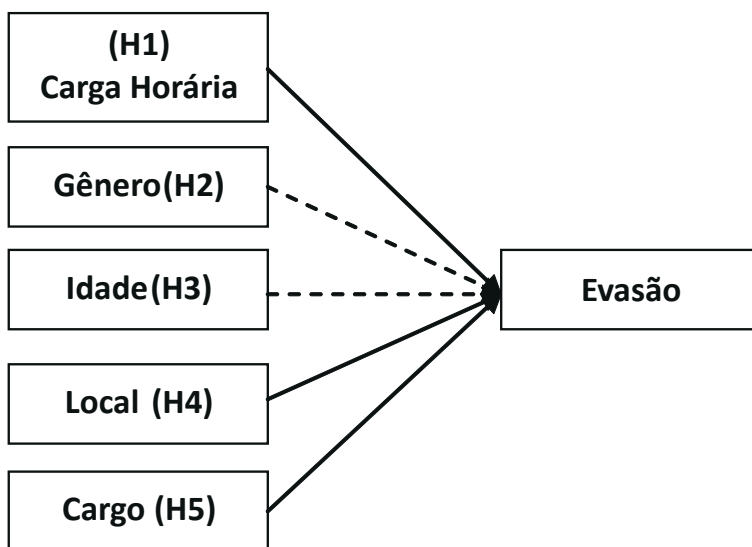
A relação entre as variáveis independentes e a variável dependente pode ser representada por meio de um modelo de análise, a partir do qual se extraem as hipóteses do estudo.

Adotando-se os mesmos princípios utilizados por Walter e Abbad (2008); Sales, Abbad e Rodrigues (2011); Fiúza (2012) e Mequita (2014), aplicou-se nessa pesquisa a regressão logística, cujo modelo de análise, hipóteses, descrição da amostra e da técnica estatística empregada são apresentados a seguir.

Modelo de análise e hipóteses

A fim de se alcançar o objetivo da pesquisa, adotou-se o modelo de análise conforme apresentado na Figura 2.

Figura 2 – Modelo de análise



Fonte: Elaboração própria.

No modelo de análise apresentado na Figura 2, as linhas contínuas supõem relações significativas das variáveis independentes sobre a variável dependente, e as linhas tracejadas supõem uma relação não significativa. Assim sendo, estabelecem-se as seguintes hipóteses:

H1: Cursos com carga horária maior exercem influência significativamente positiva na evasão.

Cargas horárias maiores exigem que o aluno se dedique por mais tempo ao curso, incorrendo em um dos motivos mais citados para justificar os altos índices de evasão (COELHO, 2003; ALMEIDA, 2007; ABBAD; ZERBINI; SOUZA, 2010; BITTENCOURT;



MERCADO, 2014; MARTINS *et al.*, 2013), portanto, é razoável supor-se que cursos com maiores cargas horárias influenciem positivamente na evasão.

H2: O gênero não exerce influência significativa sobre a evasão.

Os estudos que têm investigado a variável gênero como preditora da evasão de curso a distância não têm encontrado resultados conclusivos que permitam estabelecer uma relação causal entre gênero e evasão. Sales, Abbad e Rodrigues (2011); Martins e Hokari (2011), por exemplo, relatam vários estudos em que alguns afirmam haver uma relação entre gênero feminino e evasão, outros relatam uma relação entre gênero masculino e evasão e outros, ainda, relatam não haver relação alguma.

H3: A idade não exerce influência significativa sobre a evasão.

Assim como ocorre com o gênero, a variável idade tem apresentado resultados inconclusivos. Na revisão de literatura feita por Sales, Abbad e Rodrigues (2011, p. 4), os autores concluem que “em algumas pesquisas houve maior evasão entre alunos mais jovens, em outras, maior evasão entre alunos mais velhos e em outras não havia influência da idade do estudante sobre a evasão”. Considerando o contexto do estudo, EaD no âmbito do ensino corporativo público, e o contexto da amostra, como se verá mais adiante, parece ser razoável supor-se que a idade não exerce influência significativa sobre a evasão.

H4: A localização do aluno exerce influência significativa sobre a evasão.

Por localização do aluno nesta pesquisa, segmentou-se aqueles que se encontram no interior do estado e aqueles que se encontram na capital. Na revisão de literatura, não se identificaram estudos que tivessem investigado o efeito da variável localização do aluno sobre a evasão. Há que se considerar que indivíduos localizados no interior do estado podem enfrentar alguns problemas com relação à tecnologia e acesso à *internet*, o que pode levar a um incremento na evasão. Conforme relatado por Martins *et al.* (2013), fatores como dificuldades para lidar com a tecnologia, falta de apoio acadêmico e/ou administrativo, limitação pessoal e problemas de acesso à *internet* são motivos sistematicamente relatados que se associam ao incremento da evasão. Considerando-se que, no interior do estado, esses fatores podem ser potencializados, admite-se como hipótese que alunos localizados no interior do estado estão mais propensos à evasão.

H5: O cargo exerce influência significativa sobre a evasão.

Para este estudo, considerou-se o cargo de ocupantes do grupo carreira da Sefaz (auditor fiscal e agente de tributos estaduais) e carreira administrativa, outras carreiras existentes na Sefaz/BA, que se constituem como público dos cursos a distância oferecidos. Da amostra estudada, 33% dos integrantes do grupo carreira administrativa possuem no mínimo graduação, enquanto que 72% dos

integrantes do grupo carreira da Sefaz possuem no mínimo graduação, indicando que os integrantes do grupo carreira da Sefaz possuem um grau de qualificação ou escolaridade superior aos integrantes do grupo carreira administrativa. Estudos têm relatado uma relação entre grau de escolaridade e evasão, apontando que níveis menores de instrução se relacionam ao aumento da evasão (COELHO, 2003; VARGAS, 2004). Assim sendo, parece ser razoável supor que a variável cargo apresente uma relação significativa com a evasão, associando-se a evasão com integrantes do grupo carreira administrativa.

Descrição da amostra e coleta de dados

A amostra foi composta por 530 servidores da Sefaz-BA, dentre uma população de aproximadamente 2.600 servidores, composta por integrantes do grupo carreira da Sefaz e carreira administrativa. Os dados foram coletados durante o primeiro semestre do ano de 2014 com base nos registros dos servidores inscritos nos cursos a distância oferecidos pela UCS/Sefaz e disponibilizados no AVA por meio da plataforma Moodle. Do total de servidores inscritos, 45,5% são do gênero feminino, 49,5% localizam-se na capital do estado, 73,4% são da carreira da Sefaz e 61% possuem no mínimo graduação. Os dados foram analisados com o auxílio do pacote estatístico *Statistical Package for the Social Scienc* (SPSS)², versão 21.

Resultados

Os resultados foram apresentados em duas etapas. Na primeira etapa, apresenta-se a estatística descritiva da amostra e, na segunda etapa, apresenta-se o resultado da regressão logística.

A Tabela 1 apresenta o resultado da estatística descritiva da amostra composta pelos 530 servidores.

Tabela 1 – Estatística descritiva

Evasão %		Gênero %		Local %		Cargo %	
Sim	Não	Feminino	Masculino	Capital	Interior	Carreira Sefaz	Carreira administrativa
37	63	45,5	54,5	49,4	50,6	73,4	26,6

Fonte: Elaboração própria.

² O SPSS é um *software* estatístico amplamente utilizado em pesquisas quantitativas. Para informações mais aprofundadas sobre aplicações do SPSS e conceitos estatísticos, consultar Bruni (2012).



Observa-se da Tabela 1 que 37% dos inscritos evadiram-se, taxa considerada alta quando compara com o Censo EaD. BR (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA, 2013) para os cursos corporativos, cuja taxa se situa em 14,62%. Por outro lado, Abbad, Zerbini e Souza (2010) citam dados do Instituto Monitor (2007), apontando que 59,3% das empresas registraram evasão de até 20%, 18,5% das empresas registraram evasão entre 20% e 30%, e 22,2% das empresas registraram evasão superior a 30%. Em 2008, prosseguem os autores, 55% de uma amostra composta por 41 empresas registraram evasão superior a 30%.

O gênero e o local não apresentam grandes diferenças. Na amostra existe uma forte predominância de integrantes do grupo carreira da Sefaz (auditores fiscais e agentes de tributos estaduais).

A idade média dos servidores da amostra foi de 53 anos, variando de 18 a 73³ anos. Esse dado encontra-se em linha com Abbad, Zerbini e Souza (2010), que apontam uma grande amplitude nas idades de alunos de cursos a distância, variando entre 18 e 60 anos, com predomínio de pessoas em idades entre 30 e 60 anos.

A carga horária dos cursos situa-se entre 12 e 60 horas aula, conforme apresentado na Tabela 2.

Tabela 2 – Carga horária percentual dos cursos

Carga horária percentual dos cursos						
Carga Horária	12	16	20	24	30	60
Percentual	18	21	27	19	6	9

Fonte: Elaboração própria.

A Tabela 2 mostra que a maior porcentagem de cursos, 27%, possui uma carga horária de 20 horas. Os cursos de maior carga horária possuem 60 horas. A porcentagem acumulada de cursos até 24 horas chega a 85%. Abbad, Zerbini e Souza (2010) relatam uma carga horária média de cursos de 45 horas, variando de 8 a 255 horas. A baixa carga horária dos cursos oferecidos pela Sefaz/BA pode ter contribuído para a não significância dessa variável sobre a evasão.

³ A amostra possui dois servidores com idade acima de 70 anos. Trata-se de cargos de confiança (não concursados), não alcançados pela aposentadoria compulsória.

Os resultados da regressão logística são apresentados na Tabela 3.

Tabela 3 Resultados da regressão logística

Variáveis	B	S.E.	Wald	df	Sig.	Exp(B)
CH	,004	,007	,384	1	,536	1,004
Gênero(1)	,086	,200	,185	1	,667	1,090
Idade	-,009	,012	,621	1	,431	,991
Local(1)	-,585	,204	8,246	1	,004	,557
Cargo(1)	,199	,243	,670	1	,413	1,220
Constante	-,054	,662	,007	1	,935	,948

Fonte: Elaboração própria.

A análise dos resultados da regressão permite afirmar que apenas a variável local exerce uma influência significativa para um grau de confiança de 95% sobre a evasão, a partir da significância (sig.) de 0,04. O sinal negativo do *beta* (B) implica que o impacto ocorre em função dos servidores que se encontram no interior do estado, ou seja, servidores situados no interior do estado exercem uma influência significativa na evasão. As demais variáveis investigadas, carga horária dos cursos, gênero, idade e cargo, não apresentaram significância estatística sobre a evasão. O resultado das hipóteses levantadas é apresentado no Quadro 6.

Quadro 6 – Resultado das hipóteses

Hipótese	Resultado
H1: Cursos com carga horária maiores exercem influência significativamente positiva na evasão.	Rejeitada
H2: O gênero não exerce influência significativa na evasão.	Aceita
H3: A idade não exerce influência significativa na evasão.	Aceita
H4: A localização do aluno exerce influência significativa sobre a evasão.	Aceita
H5: O cargo exerce influência significativa na evasão.	Rejeitada

Fonte: Elaboração própria.

A falta de tempo tem sido citada como um dos motivos mais fortes para justificar a evasão dos cursos oferecidos a distância, segundo Neves (2006), Ramminger (2006) e Almeida (2007). Comarella (2009), por exemplo, afirma na



sua dissertação que aproximadamente 69% dos indivíduos pesquisados alegaram falta de tempo como fator determinante da evasão. Com relação à hipótese H1, era de se esperar que cursos de maior duração exercessem influência significativa na evasão, haja vista que demandam maior tempo de dedicação, contudo, os resultados indicam, para a amostra pesquisada, que a carga horária do curso não influencia no índice de evasão. Possivelmente a baixa carga horária dos cursos em geral ofertados pela UCS/Sefaz tenha contribuído para a não significância dessa variável. O gênero (H2) e a idade (H3) não exerceram influência significativa sobre a evasão, confirmando achados de estudos anteriores e as hipóteses testadas. O cargo (H5) não apresentou significância, rejeitando-se a hipótese de que integrantes da carreira administrativa exerceriam influência expressiva sobre a evasão. A localização do aluno (H4), por sua vez, apresentou resultados significativos, evidenciando a influência da localização no índice de evasão. Tal achado pode estar associado a outros fatores de evasão, como, por exemplo, a falta de apoio acadêmico, problemas com a tecnologia, falta de apoio administrativo (ALMEIDA, 2007).

Considerações finais

Buscou-se, com este artigo, investigar, por meio de regressão logística múltipla, a significância da carga horária do curso, do gênero, da idade, do local onde se encontra o aluno (capital ou interior) e do cargo (carreira da Sefaz ou carreira administrativa) sobre a evasão dos cursos EaD oferecidos pela Universidade Corporativa dos Servidores Públicos da Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia aos seus servidores.

Uma análise preliminar da amostra pesquisada indicou um elevado índice de evasão, compatível com os achados de outros estudos. Também em linha com outros estudos, o gênero e a idade não apresentaram relação significativa com a evasão. Quanto ao cargo, embora se observe uma forte predominância de servidores de carreira da Sefaz como público do EaD (73,4% do total), estatisticamente a variável não apresentou influência significativa sobre a evasão. A carga horária do curso também não exerceu influência significativa sobre a evasão, possivelmente devido ao fato de que a maior concentração dos cursos se situe em uma faixa de baixa carga horária (cursos de até 24 horas concentram 85% do total).

O estudo apontou significância estatística na localização do aluno, sugerindo que alunos situados no interior do estado evadem-se mais dos cursos do que os alunos situados na capital. Esse achado de pesquisa possibilita a adoção de medidas

direcionadas a esse público específico, com vistas a compreender os motivos da evasão e empreender ações para reduzi-la.

Sugere-se, como agenda de pesquisa, o aprofundamento da investigação, com pesquisas qualitativas direcionadas aos servidores localizados no interior do estado, com o objetivo de identificar os motivos da elevada evasão nesse público; e a ampliação da investigação, por meio de estudos quantitativos em outras unidades de ensino corporativo público em outros estados, a fim de se verificar a extensão dos achados de pesquisa aqui relatos.

Referências bibliográficas

ABBAD, G. da S.; ZERBINI, T.; SOUZA, D. B. L de. Panorama das pesquisas em educação a distância no Brasil. *Estudos de Psicologia*, v. 15, n. 3, p. 291-298, 2010.

ABBAD, G. da S.; CARVALHO, R.; ZERBINI, T. Evasão em curso via Internet: explorando variáveis explicativas. *RAE - eletrônica*, v. 5, n. 2, 2006.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA (ABED). *Censo EaD.BR 2013*. Relatório analítico da aprendizagem a distância no Brasil. Curitiba: Ibpex, 2014.

ALMEIDA, O. C. de S. Evasão em cursos a distância: fatores influenciadores. *Revista Brasileira de Orientação Profissional*, v. 14, n. 1, p. 19-33, 2013.

_____. *Evasão em cursos a distância: validação de instrumento, fatores influenciadores e cronologia da desistência*. Brasília: UnB, 2007. Dissertação de Mestrado – Universidade de Brasília, Brasília, 2007.

ALVES, A. P. V.; SALES, S. B. A evasão escolar na modalidade de ensino a distância: o polo presencial de Itapemirim – ES. In: SIMPÓSIO INTERNACIONAL DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA (SIED); ENCONTRO DE PESQUISADORES DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA (ENPED), 10 a 22 de Setembro de 2012, São Paulo. *Anais...* São Paulo, 2012.

BAHIA. Decreto nº 9.533, de 31 de agosto de 2005. Altera dispositivos do Regimento da Secretaria da Fazenda, e cria a Universidade Corporativa do Serviço Público - Unidade SEFAZ. *Diário Oficial do Estado da Bahia, Poder Executivo*, Salvador, BA, 2005.

BIAZUS, C. A. *Sistema de fatores que influenciam o aluno a evadir-se dos cursos de graduação na UFSM e na UFSC: um estudo no curso de Ciências Contábeis*. 2004 152 f. Tese (Doutorado) – Programa em Engenharia de Produção, Universidade Federal de Santa Catarina, 2004.

BITTENCOUT, I. M.; MERCADO, L. P. L. Evasão nos cursos na modalidade de educação a distância: estudo de caso do Curso Piloto de Administração da UFAL/UAB. *Ensaio: Aval. Pol. Publ. Educ.*, Rio de Janeiro, v.22, n. 83, p. 465-504, abr./jun. 2014.

BIZARRIA, F. P. de A.; SILVA, M. A. da; CARNEIRO, T. C. J. Evasão discente na EAD: percepções do papel do tutor em uma instituição de ensino superior. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ENSINO SUPERIOR A DISTÂNCIA (Esud), 11.,05 a 08 de Agosto de 2014, Florianópolis. *Anais...* Florianópolis-SC, 2014.

BRASIL. Decreto nº 5.622, de 19 de dezembro de 2005. Regulamenta o art. 80 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial da União*. Disponível em Portal do Ministério da Educação <<https://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/viwTodos/10770C26E62A9CD0032570DD004269DB?OpenDocument&HIGHLIGHT=1>>. Acesso em: 9 de jul. de 2011.

BRUNI, A. L. *Spss: Um guia prático para pesquisadores*. São Paulo: Atlas, 2012.

BRUNO-FARIA, M. de F.; FRANCO, A. L. Causas da evasão em curso de graduação a distância em Administração em uma universidade pública federal. *Rev. Teoria e Prática da Educação*, v. 14, n. 3, p. 43-56, set./dez. 2011.

COELHO, M. L. A. *Formação continuada do docente universitário em cursos a distância via Internet: um estudo de caso*. Belo Horizonte: Abed, 2003. Disponível em: <<http://www.abed.org.br/seminario2003/texto06.htm>>. Acesso em: 18 mar. 2015.

COMARELLA, R. L. *Educação superior a distância: evasão discente*. 2006. 146 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia e Gestão do Conhecimento) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, SC, 2009.

FARIAS, L.; ALCANTARA, V.; GOIA, C. *Índice e causa de evasão na modalidade a distância em cursos de graduação: uma ferramenta para gestão*. 2008. Disponível em: <<http://200.169.53.89/download/CD%20congressos/2008/V%20ESUD/trabs/t38898.pdf>>. Acesso em: 15 mar. 2015.

FIUZA, P. J. *Adesão e permanência discente na educação a distância: investigação de motivos e análise de preditores sociodemográficos, motivacionais e de personalidade para o desempenho na modalidade*. 2012. 145 f. Tese (Doutorado em Psicologia) – Instituto de Psicologia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS, 2012.

GONZALEZ, R. A.; SILVA, A. A. da. O ensino a distância na Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia. 2013. In: CONGRESSO LATINO AMERICANO DAS ESCUELAS DE ADMINISTRACIÓN (Cladea), 48., 2013, Rio de Janeiro. *Anais...* Rio de Janeiro, 2013.

HAIR, J. F. *et al. Análise multivariada de dados*. Trad. Adonai S. Sant'Anna e Anselmo Chaves Neto. 6. ed. Porto Alegre: Bookman, 2009.

JOHNSON, J. D. *Gestão de redes de conhecimento*. Trad. Janaína Marcoantonio. São Paulo: Editora Senac, 2011.

JORGE, B. G. *et al. Evasão na educação a distância: um estudo sobre a evasão em uma instituição de ensino superior*. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA (Ciead), 16., 2010, Foz do Iguaçu. *Anais...* Foz do Iguaçu, PR, 2010.

LACERDA, F. K. D. de.; ESPÍNDOLA, R. de M. Evasão na educação a distância: um estudo de caso. *Fundação Cecierj*, Rio de Janeiro, v. 3, n.1, dez. 2013.

MARTINS, R. X. *et al. Por que eles desistem? estudo sobre a evasão em cursos de licenciatura a distância*. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ENSINO SUPERIOR A DISTÂNCIA (Esud), 10., 11 a 13 de Junho de 2013, Belém. *Anais...* Belém, PA, 2013.

MARTINS, R. X; HOKARI, A. Educação a distância é para todos? Um estudo exploratório

sobre possíveis preditores do sucesso acadêmico. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ENSINO SUPERIOR A DISTÂNCIA (Esud), 8., 03 a 05 de Outubro de 2011, Ouro Preto. *Anais...* Ouro Preto, MG, 2011.

MESQUITA, P. S. B. *Um modelo de regressão logística para avaliação dos programas de pós-graduação no Brasil*. 2014. 90 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) – Centro de Ciência e Tecnologia. Laboratório de Engenharia de Produção, Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, Campos dos Goytacazes, 2014.

MORAN, José Manuel. *O que é educação a distância*. 2002. Disponível em: <<http://www.eca.usp.br/prof/moran/dist.htm>>. Acesso em: 21 jan. 2015.

NEVES, Yára Pereira da Costa e Silva. *Evasão nos cursos à distância: curso de extensão TV na Escola e os desafios de hoje*. 2006. 97 f. Dissertação (Mestrado em Educação Brasileira) – Centro de Educação. Programa de Pós-Graduação em Educação Brasileira, Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2006.

NETTO, C.; GUIDOTTI, V.; SANTOS, P. K. A evasão na EaD: investigando causas, propondo estratégias. In: CONFERÊNCIA LATINO AMERICANA SOBRE EL ABANDONO EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR (Clabes), 2., 08 e 09 de Novembro de 2012, Porto Alegre. *Anais...* Porto Alegre, 2012.

POLANYI, M. *Personal knowledge: towards a post-critical philosophy*. Chicago: University of Chicago Press, 1974.

PRETTO, N. L.; PICANÇO, A. de A. Reflexões sobre EaD: concepções de educação. In: FREITAS, K. S. de; ARAÚJO, B. (Coords.). *Educação a distância no contexto brasileiro: algumas experiências da UFBA*. Salvador, BA: UFBA, 2005.

RAMMINGER, S. *Do encontro ao desencontro: fatores relacionados à procura de cursos de EaD em Psicologia e posterior evasão*. Dissertação (Mestrado em Educação) – PUC RS, Faculdade de Educação, 2006.

RAMOS, M. N. As universidades corporativas. *Jornal da Ciência*, Rio de Janeiro, SBPC, v. 14, n. 442, 2000.

RICCIO, N. C. R. Educação a distância: uma alternativa para a UFBA? In: FREITAS, K. S. de; ARAÚJO, B. (Coords.). *Educação a distância no contexto brasileiro: algumas experiências da UFBA*. Salvador, BA: UFBA, 2005.

SALES, P. de A. O.; ABBAD, G.; RODRIGUES, J. L. Variáveis preditivas de evasão e persistência em treinamentos a distância. In: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO E PESQUISA (ENANPAD), 35., 2011, Rio de Janeiro. *Anais...* Rio de Janeiro: Anpad, 2011.

SANTOS, Priscila K. *Inclusão digital de professores: uma proposta de construção de trajetórias personalizáveis em cursos na modalidade a distância*. 2012. 101 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2012.

SILVEIRA, C. A. B. Educação a distância e a evasão: estudo de caso da realidade no polo UAB de Franca. In: SIMPÓSIO INTERNACIONAL DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA (SIED); ENCONTRO DE PESQUISADORES DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA (ENPED), 10 a 22 de Setembro de 2012. *Anais...* São Paulo, 2012.



VARGAS, M. R. M; LIMA, S. M. V. Barreiras à implantação de programas de educação e treinamento a distância. In: Congresso Internacional de Educação a Distância, 11., 07 a 10 de setembro de 2004, Salvador. *Anais...* Salvador, BA, 2004.

WALTER, A. M.; ABBAD, G. da S. Variáveis predictoras de evasão em dois cursos a distância. In: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO E PESQUISA (ENANPAD), 32., 2008, Rio de Janeiro. *Anais...* Rio de Janeiro: Anpad, 2008.

ZORDAN, G. R. *Estudo sobre os fatores que influenciaram a evasão no curso de Administração da UFMA, na modalidade a distância, no polo presencial de Porto Franco – MA*. São Luis: Universidade Federal do Maranhão (UFMA), 2012. 105 f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação Interdisciplinar em Cultura e Sociedade, Universidade Federal do Maranhão, São Luis, 2012.

Ricardo Alonso Gonzalez

Doutorado em andamento pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). É auditor fiscal da Secretaria de Fazenda do Estado da Bahia e professor universitário. Contato: ricardoalonsog5@gmail.com

Janicleide Gonçalves do Nascimento

Possui mestrado pela Fundação Visconde de Cairu. É analista técnico da Coordenação de Ensino Distância da Universidade Corporativa do Serviço Público, Unidade da Sefaz/BA. Contato: jani@sefaz.ba.gov.br

Luciana Barone Leite

É especialista em Metodologia e Didática do Ensino Superior pela Faculdade São Bento da Bahia. Atua como Coordenadora de EaD da Secretaria de Fazenda do Estado da Bahia. Contato: lleite@sefaz.ba.gov.br

RSP

O potencial da concessão de florestas públicas para o desenvolvimento socioeconômico e geração de emprego na Amazônia Legal

Sergio Luiz do Bomfim

Serviço Florestal Brasileiro (SFB)

Alexandre Louis de Almeida D'Avignon

Ministério do Meio Ambiente (MMA)

Álvaro Nogueira de Souza

Universidade de Brasília (UnB)

Paulo José Prudente de Fontes

Serviço Florestal Brasileiro (SFB)

Maísa Santos Joaquim

Universidade de Brasília (UnB)

Na Amazônia Legal, diversas áreas com vocação para o manejo florestal sustentável padecem com baixos níveis de indicadores de qualidade de vida, contrastando com a riqueza de seus recursos naturais. O objetivo deste estudo foi identificar e analisar a concessão florestal como instrumento de política pública para promover melhorias socioeconômicas para aquela região. Para tanto, realizou-se um levantamento das glebas públicas aptas à concessão, por meio de dados pesquisados no Serviço Florestal Brasileiro. Então foi estimado o potencial de vagas, utilizando-se a proporção do volume de madeira produzida por emprego gerado. O prognóstico foi confrontado com a situação dos estados amazônicos no que se refere à desocupação, ocupação formal e pobreza extrema. Dos resultados gerados, verificou-se que a concessão de florestas públicas tem condições de contribuir para geração de emprego e renda e para o combate à pobreza na região.

Palavras-chave: política florestal, desenvolvimento socioeconômico, desenvolvimento sustentável, política de emprego, desigualdade social, pobreza

[Artigo recebido em 30 de janeiro de 2015. Aprovado em 22 de junho de 2016.]

El potencial de la concesión de los bosques públicos para el desarrollo socioeconómico y la generación de empleo en la Amazonia

En la Amazonia, varias áreas de aptitud para la gestión sostenible de los bosques sufren de bajos niveles de calidad de los indicadores de vida, en contraste con la riqueza de sus recursos naturales. El objetivo de este estudio fue identificar y analizar la concesión forestal como instrumento de política pública para promover mejoras socioeconómicas para la región. Para este propósito, hubo un estudio de las extensiones adecuadas para la concesión, por medio del Servicio Forestal Brasileño. Luego se estimó los puestos de trabajo que se pueden crear, utilizando la proporción del volumen de madera producida por empleo generado. El pronóstico fue confrontado con la situación de los estados amazónicos en relación al desempleo, la ocupación formal y la pobreza extrema. Los resultados generados permitieron verificar que la concesión de los bosques públicos es capaz de contribuir a la generación de empleo e ingresos y a la lucha contra pobreza en la región.

Palabras clave: política forestal, desarrollo socioeconómico, desarrollo sostenible, política de empleo, desigualdad social, pobreza

The Potential of the public forests concession for the socioeconomic development and generation of employment in the Legal Amazon

In the Amazon, several areas calling for sustainable forest management suffer with low levels of quality of life indicators, in contrast to the exuberance of its natural resources. The aim of this study was to identify and analyze forest concessions as a public policy instrument to promote socioeconomic improvements in the region. For this purpose, initially, there was a survey of public plots suitable for the grant through data surveyed in the Brazilian Forest Service. So, it estimated the potential vacancies using the ratio of the volume of wood produced by employment generated. The prognosis was faced with the situation of the Amazonian states in regard to unemployment, formal occupation and extreme poverty. Regarding the generated results, it was found that the concession of public forests is able to contribute to the generation of employment and income and combating poverty in the region.

Keywords: forest policy, socioeconomic development, sustainable development, employment policy, social inequality, poverty

Introdução

A partir dos anos 1970, segundo Simon e Garagorry (2005), intensificou-se na Amazônia um processo de ocupação baseado no antigo modelo que ocorreu no sul do Brasil, sendo, aliás, grande parte de seus desbravadores proveniente dos estados do sul e do sudeste do País.

No entendimento de Bomfim (2014), as florestas naturais, na maioria das vezes, são percebidas como entraves para aqueles que culturalmente veem, na atividade agropecuária, a única opção para o uso do solo. À vista disso, a potencialidade econômica dos bens florestais nativos e serviços ambientais pertinentes são desconhecidos ou considerados irrelevantes. Tal fato, concordando com Wunder *et al.* (2008), ajuda a explicar o porquê dos preços das terras ocupadas com florestas nativas na Amazônia, em geral, serem menores do que aqueles referentes às áreas desmatadas com características semelhantes.

O que se pode deduzir é que o desconhecimento dos valores dos ativos florestais, por não implicar em um possível abatimento no custo de “limpeza” da terra, majora os preços das propriedades desflorestadas e reduz o valor da floresta. Pelo mesmo motivo, o manejo florestal sustentável é comumente visto como empreendimento marginal, enfrentando, conforme apontado por Bomfim (2014), problemas para competir com as demais formas de uso alternativo do solo.

Também na concepção de Bomfim (2014), o capital constituído pelas florestas naturais vem, gradativamente, perdendo importância relativa como fonte de renda e sobrevivência para comunidades situadas em suas proximidades. De acordo com o autor, na região, é comum a existência de localidades que contrastam um grande potencial de geração de riqueza, mediante a utilização racional de suas florestas, com a baixa qualidade de vida de seus habitantes.

Informações geradas por Serviço Florestal Brasileiro (SFB) e Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia (Imazon) (2010) e por Pereira *et al.* (2010) permitiram identificar o setor florestal como importante segmento da economia na geração de renda e riqueza para a região. Porém, a informalidade, carência de instrumentos econômicos de indução, assimetria de informação e insuficiência de ordenamento das atividades no setor comprometem a consolidação do empreendedorismo florestal como um dos pilares da economia regional.

Kramer, Holmes e Haefele (2003), desde o início dos anos 2000, já argumentavam que, melhorando a compreensão da importância econômica da estrutura, saúde e extensão dos ecossistemas florestais, as decisões de gestão e política florestal poderiam ser mais racionais, reduzindo falhas de mercado e de governo.

Segundo Kahn (2008), muitos seriam os critérios aplicáveis às políticas públicas e à tomada de decisão referente aos possíveis usos dos recursos naturais. Exemplos desses critérios são a equidade, sustentabilidade, integridade ecológica, justiça ambiental, participação do público e eficiência econômica.

Heidemann e Salm (2010), por sua vez, consideraram, genericamente, a política pública como o conjunto de decisões e ações de governo. Para esses pesquisadores, em termos político-administrativos, o desenvolvimento de uma sociedade é função do exercício dos governos dos estados nacionais, subnacionais e supranacionais em consonância com as demais forças da sociedade, sobretudo as forças de mercado em seu sentido lato.

Na esfera florestal, Rocha e Silva (2009) avaliaram que, visando à harmonia entre as ações político-institucionais do Estado e os interesses da sociedade, é necessário que as políticas públicas para o setor sejam alicerçadas em funções como macroplanejamento, administração, extensão, fomento, pesquisa, monitoramento e fiscalização dos recursos florestais.

Albuquerque (2009), sob outra perspectiva, ponderou a concessão florestal como indutora de importantes avanços, citando a inclusão de aspectos ambientais, sociais, culturais e econômicos aos princípios legais e também a intensificação da participação social e a promoção de um novo conceito de floresta pública.

Já na visão de Campos (2011), as principais finalidades da concessão florestal são as de satisfazer a demanda por madeira, contribuir no mecanismo de desenvolvimento do setor madeireiro, promover a melhoria social com geração de empregos, incentivar o uso de técnicas de colheita florestal mitigadoras de danos ambientais e auxiliar no combate ao desmatamento.

Consoante o SFB (2016a), a concessão de florestas públicas foi estabelecida, em 2006, com o objetivo principal de conservar as florestas brasileiras, considerando a melhoria da qualidade de vida da população que vive em seu entorno e o estímulo à economia formal, no que tange aos produtos e serviços oriundos de florestas nativas. Dessa forma, tornou-se possível o manejo de florestas públicas por parte de empresas privadas e comunidades tradicionais para obtenção de produtos madeireiros e não madeireiros e para a execução de ecoturismo.

Ocorre que, para o ano de 2011, conforme o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) (2016), o SFB projetou uma produção de 2.881.061 m³ de madeira proveniente de concessão. No entanto, o Relatório de Gestão de 2011 do SFB (2016b) informa que a produção de madeira dos concessionários naquele ano foi de 19.156,78 m³, ou seja, menos de 1% do esperado. Mesmo considerando um desempenho atualizado, a produção representa cerca de 4,3% da projeção realizada para 2011, conforme o Relatório de 2015 do SFB (2016b). Com efeito,



concordando com Góis (2011), é perceptível que os resultados esperados quando da promulgação da Lei nº 11.284/2006 (Lei de Gestão de Florestas Públicas), pelo menos em termos de ganhos econômicos, sociais e ambientais, ainda não foram efetivamente alcançados.

Obviamente, seguindo a mesma magnitude, indicadores como arrecadação, geração de empregos e investimentos em projetos sociais também estiveram abaixo das previsões. Ademais, ainda não há registros de manejo de produtos não madeireiros e serviços de turismo idealizados pelo governo, como pode ser verificado nos relatórios de gestão do SFB (2016b). Todavia, não é intenção deste trabalho versar sobre os obstáculos que impediram o alcance dessas metas.

O presente estudo tem como objetivo principal identificar e analisar o potencial da concessão florestal em proceder melhorias socioeconômicas e gerar emprego e renda para a Amazônia. Em segundo plano, visa chamar atenção para esse modelo de outorga e recrudescer o debate sobre sua potencialidade em se tornar um instrumento político capaz de elevar a qualidade de vida da população amazônica, mediante um modelo sustentável de uso das florestas públicas.

Material

Área de estudo

A Amazônia Legal é o *locus* deste trabalho. A Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012 (BRASIL, 2012), estabeleceu que a região é formada pelos Estados do Acre, Pará, Amazonas, Roraima, Rondônia, Amapá e Mato Grosso e pelas regiões situadas ao norte do paralelo 13° S dos Estados de Tocantins e Goiás e ao oeste do meridiano de 44° W do Estado do Maranhão.

Como levantado por Bomfim (2014), a região abriga o total de florestas públicas naturais atualmente aptas à prática do regime de manejo sustentável por meio de concessão florestal (60,4 milhões de ha), considerando os aspectos fundiários, legais, técnicos e socioeconômicos necessários.

Levantamento de dados

Em face do universo de dados necessários para o estudo, seguindo Bomfim (2014), o levantamento foi realizado por meio de fontes secundárias, pesquisas de campo realizadas e cedidas pelo Serviço Florestal Brasileiro (SFB) e também mediante informações contidas em documentos publicados pelos órgãos florestais estaduais, além de literatura disponível na internet.

Assim, foram empregados:

- a. dados do SFB e dos serviços florestais estaduais (período de 2010 a 2013), a saber, áreas passíveis de uso para concessões florestais, produtividade de madeira e ciclo de corte para o manejo florestal sustentável;
- b. dados de revisão de literatura, de pesquisa em endereços eletrônicos e de empresas concessionárias sobre geração de emprego e renda;
- c. dados de revisão de literatura e pesquisa em endereços eletrônicos das instituições responsáveis pelos temas socioeconômicos e produção florestal, isto é, população economicamente ativa, número de carteiras assinadas, desocupação, pobreza extrema e produção de produtos florestais madeireiros e não madeireiros (IBGE, Ipea e Dieese, no período de 2001 a 2014).

Método

A existência de localidades ricas em florestas públicas na Amazônia, porém pouco desenvolvidas socioeconomicamente, como abordado por Bomfim (2014), suscitou a relevância de se identificar e analisar o potencial da concessão florestal como instrumento econômico da política nacional do meio ambiente para contribuir na transformação dessa realidade.

Para esse fim, estimaram-se as quantidades potenciais de empregos e de renda passíveis de serem geradas pela concessão de florestas públicas na Região Amazônica. A partir dessa potencialidade e de forma condizente com os procedimentos metodológicos adotados por Bomfim (2014), foi avaliada a magnitude dos virtuais impactos sobre aspectos socioeconômicos, quais sejam, população economicamente ativa (PEA), emprego formal com carteira assinada, desocupação e pobreza extrema (PE).

O manejo sustentável realizado em florestas públicas por meio de concessão, por excelência e obrigatoriedade legal, deve obedecer a técnicas de baixo impacto ambiental, como apresentado por Bomfim (2014). Essa atividade tem visível capacidade de criação de empregos formais, verdes e sustentáveis, quando comparada às demais formas de uso alternativo do solo (agricultura, pecuária e mineração, entre outras).

A geração de emprego formal ocorre em função das regras das concessões florestais e em obediência às leis trabalhistas, impondo que todos os trabalhadores das concessionárias sejam devidamente registrados, como tratado por SFB (2013c).

Empregos verdes, na concepção das Nações Unidas, conforme Allen e Clouth (2012), consistem no trabalho em agricultura, manufatura, pesquisa e desenvolvimento e administração que contribui substancialmente para proteger

os ecossistemas e a biodiversidade, reduzir o uso de energia e de materiais, racionalizar o consumo de água, descarbonizar a economia e minimizar ou evitar geração de todas as formas de desperdício e poluição. Tais atividades se enquadram nas relacionadas à concessão florestal.

Por fim, a qualidade de um emprego ser sustentável deve-se à exigência legal (Lei nº 11.284/2006) de utilização da floresta em ciclos contínuos e de realização da colheita em frações de áreas ajustadas aos ciclos de corte e em períodos anuais. Essas exigências levam ao uso uniforme e perpétuo dos recursos florestais, como pode ser verificado em Brasil (2006).

A criação de cada emprego, por sua vez, invoca um esperado efeito positivo no combate à PE, a qual ainda possui presença marcante nos estados amazônicos, conforme Bomfim (2014).

O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) (2014) conceitua a PE como o número de pessoas em domicílios com renda domiciliar *per capita* inferior ao valor de uma cesta de alimentos com o mínimo de calorias necessárias para suprir adequadamente uma pessoa. Esse conceito, ainda de acordo com Ipea (2014), baseia-se em recomendações da *Food and Agriculture Organization* (FAO) e da Organização Mundial da Saúde (OMS).

Concessão florestal e uso alternativo do solo

A adoção da concessão florestal como instrumento de política pública pode estabelecer, no mínimo, duas situações vantajosas para o empreendedor quando se compara ao manejo em áreas privadas: regularidade fundiária e *status* de certificação.

Conforme Especial Revista Veja (2009), as áreas com títulos de propriedade na região somavam, em 2009, apenas 4% de sua superfície total, o que corrobora a constatação de Sabogal *et al.* (2006) sobre a crítica realidade fundiária regional. Ainda de acordo com Especial Revista Veja (2009), as pessoas tendem a buscar o benefício imediato, em detrimento de investimentos de longo prazo, quando não há segurança legal e jurídica em dado ambiente.

Arima e Barreto (2002) avaliaram que o custo da madeira produzida em terras privadas na região de Tapajós ficava maior em cerca de 25% em relação ao custo em terras públicas. Mesmo após mais de uma década desse estudo, considerando o baixo ritmo do mercado de madeira nativa, é sensato considerar que a diferença constatada por Arima e Barreto (2002) permaneça. Segundo o Instituto Internacional de Educação do Brasil (IEB) (2011), boa parte dessa diferença pode ser atribuída à questão fundiária.

No que concerne à certificação, as exigências e o monitoramento afetos aos contratos de concessão florestal possuem considerável convergência a esse processo de acreditação comercial. Em concordância com Bomfim (2014), é certo que ainda não se tem estabelecido um mercado devidamente atrativo para despertar de forma consistente o interesse para a adoção de um sistema tão complexo e oneroso. Porém, por ser algo novo para o setor, é de se esperar que quem saia na frente consiga uma importante vantagem comercial.

Para Oliveira (2013), a concessão florestal despontou como um instrumento racional de gestão de um recurso natural com forte apelo estratégico. Sua eficiência e eficácia passam pela capacidade de reorganização governamental, a fim de poder proporcionar frutos econômicos e socioambientais a partir do uso sustentável de um patrimônio público em benefício de todos.

Como exposto por Sauer e Leite (2012), o início dos anos 2000 foi marcado por uma notável valorização fundiária, incluindo a Amazônia, decorrente do aquecimento do mercado das *commodities* agrícolas. Paralelamente, e em função desse aquecimento, cresceram também as ofertas de atraentes linhas de financiamento, o que obviamente pressionou ainda mais os preços das terras agricultáveis.

Entretanto, segundo Bomfim (2014), ao mesmo tempo em que as *commodities* agrícolas se tornavam mais atrativas e os incentivos para sua expansão se mostravam generosos, ampliava-se a insegurança para quaisquer empreendimentos que envolvessem o manejo sustentável da floresta ou mesmo para a sua conversão legal para o uso alternativo do solo.

Conforme apontado por Bomfim (2014), na década de 2000, seguindo a lógica de valoração semelhante aos preços das terras (como era de se esperar pelo conceito de custo de oportunidade), alguns dos principais produtos florestais da Amazônia perderam força como agentes geradores de renda para a população local. Tal fato, demonstrado nos resultados deste trabalho, indica uma fragilização do aproveitamento comercial das florestas nativas em comparação às tradicionais formas de uso alternativo do solo.

Isso posto, a concessão florestal surge como um propenso instrumento de política pública capaz de disciplinar e fomentar o manejo sustentável em florestas estatais, podendo coadunar a manutenção da floresta com sua efetiva participação no desenvolvimento socioeconômico regional.

Áreas de concessão

As áreas passíveis de concessão foram estimadas com base em dados fornecidos por SFB (2010, 2013a, 2013b). Foram, então, consultados os planos anuais de outorga florestal (Paof) e o Cadastro Nacional de Florestas Públicas.

Acompanhando Bomfim (2014), foram considerados 60% do montante da superfície de florestas nacionais, florestas estaduais e florestas públicas não destinadas, federais e estaduais, para estimar a área total de concessão (ATC). Ainda com base em Bomfim (2014), a área de efetivo manejo (AEM) corresponde a 75% da ATC foi estipulada em concordância com os editais de licitação do SFB (2012, 2013c). Para tanto, levou-se em conta a exclusão de áreas de preservação permanente (estimadas em 20% da ATC) e de reserva absoluta (igual a 5% da ATC, conforme a Lei nº 11.284/2006).

$$\text{AEM} = \text{ATC} \times 0,75 \quad (1)$$

Em que:

AEM – área de efetivo manejo;

ATC – área total para concessão.

Empregos

Para avaliar o número total de empregos susceptíveis de formação por intermédio da concessão florestal, foram definidas relações entre o volume de toras extraídas (metros cúbicos) e os empregos diretos e indiretos gerados pelo setor. Os cálculos foram efetuados a partir de dados de Pereira *et al.* (2010).

Logo, em concordância com Bomfim (2014), para a relação de empregos diretos gerados na floresta, foi dividido o total de toras produzido no ano de 2009 na Amazônia (14,148 milhões de metros cúbicos) pelo total de empregos (21.963) das atividades de campo (corte, traçamento, arraste, baldeio, movimentação de pátios e transporte). O mesmo procedimento foi feito para empregos diretos gerados na indústria madeireira (14,148 milhões de metros cúbicos ÷ 44.676 empregos).

A relação entre área manejada e geração de empregos foi estipulada por meio da produtividade de 0,86 m³/ha/ano, constante na Resolução Conama nº 306, de 06 de fevereiro de 2009.

$$\text{Área (ha)/emprego} = (\text{m}^3 \text{ tora/emprego}) \div 0,86 \quad (2)$$

Os empregos a serem gerados pela concessão (EGC) foram calculados, continuando com Bomfim (2014), pela divisão entre as áreas de efetivo manejo, estimadas para cada estado, e o valor da relação área (ha)/emprego.

$$\text{EGC} = \text{AEM} \div \text{RAE} \quad (3)$$

Em que:

EGC – empregos a serem gerados pela concessão;

AEM – área de efetivo manejo;

RAE – relação área/emprego.

Na Tabela 1, são apresentados os resultados das relações de empregos diretos e indiretos na floresta e na indústria madeireira por volume de tora extraída (m³) e área manejada (ha). A proporção de 2,06 empregos indiretos para cada emprego direto foi baseada nos estudos de Pereira *et al.* (2010).

Item	m ³	ha
Relação volume e área/emprego direto na floresta	644,17	749,03
Relação volume e área/emprego direto na indústria madeireira	316,68	368,23
Relação volume e área/emprego indireto	103,22	120,02
Relação volume e área/emprego direto + indireto	69,45	80,76

Fonte: Elaboração própria, a partir de Pereira *et al.* (2010).

Massa salarial e valor de referência da pobreza extrema

Levando-se em conta, então, o número factível de empregos a serem gerados pela concessão florestal (CF), foi possível calcular o montante de renda líquida referente às potenciais vagas, o valor de referência (VR) da PE (total de pessoas em PE multiplicado pelo valor da cesta básica) e a relação percentual entre a massa da renda passível de ser gerada pela CF e o VR da PE, para cada estado da Amazônia Legal.

Os cálculos obedeceram às seguintes premissas:

- valor da cesta básica em Manaus/AM de R\$ 258,32 (DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS, 2014a), que era em novembro 2011 o mais alto da região;
- valor do salário mínimo em 2011, de R\$ 545,00 bruto e R\$ 501,40 líquido (DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS, 2014b), para inferir o poder de compra de cestas básicas e
- todos os empregos remunerados com base no salário mínimo.

Resultados e discussão

Valor da terra e valor *per capita* dos principais produtos florestais

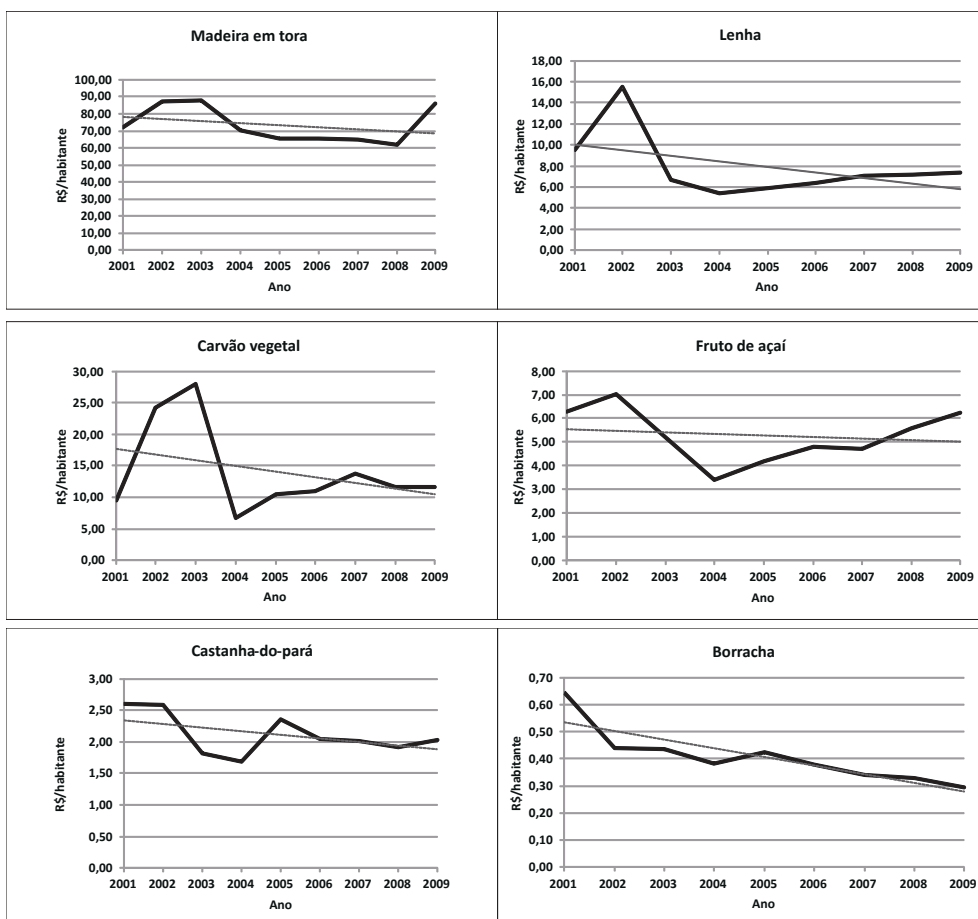
Concordando com Bomfim (2014), infere-se que a pressão exercida pelas *commodities* aliada: i) à confusa estrutura fundiária; ii) aos engessados arcabouços legal e burocrático de licenciamento ambiental; e iii) ao obscuro mercado de bens florestais, acabaram por gerar considerável distorção entre os preços de imóveis com e sem cobertura de matas na Amazônia.

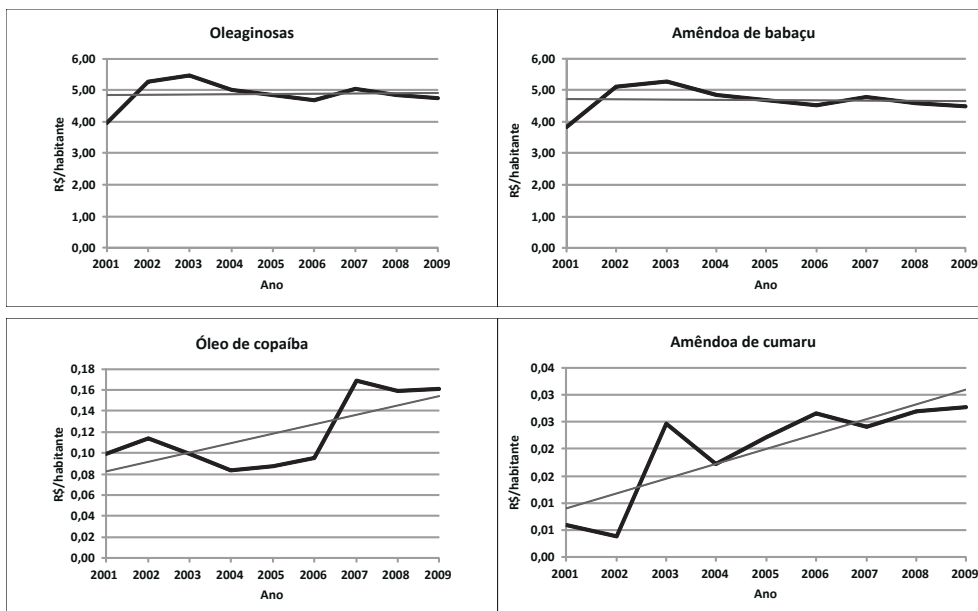
Para asseverar a conclusão anteriormente exposta, que se coaduna com os levantamentos de Wunder *et al.* (2008) e Reydon (2011), foram realizadas, para o

presente estudo, consultas em sítios eletrônicos de organizações que trabalham com o mercado de terras rurais. As pesquisas demonstraram que, em média, fazendas com pastagem na região amazônica são ofertadas na ordem de R\$ 2.600,00/ha. Em contrapartida, as propriedades revestidas com florestas naturais são oferecidas em torno de apenas R\$ 390,00/ha, ou seja, áreas com florestas são avaliadas com preços cerca de 85% menores em relação àquelas que já foram desmatadas.

Já em relação aos bens oriundos de florestas naturais, analisando os dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (2013a) relativos aos anos de 2001 a 2009, apurou-se que os valores de produção de dez dos principais produtos florestais nativos, calculados *per capita* e corrigidos pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) (ano base 2009), reduziram ou ficaram estagnados (Figura 1). As exceções foram o óleo de copaíba e a amêndoa de cumaru, que, no entanto, são os menos representativos em termos de geração de renda.

Figura 1 – Valor da produção *per capita* dos principais produtos florestais da Amazônia





Fonte: Elaboração própria, a partir de IBGE (2013a).

Projeção de empregos pela concessão

Utilizando-se as relações constantes na Tabela 1, foi calculada a estimativa de empregos diretos e indiretos passíveis de serem gerados na hipótese de ocupação plena das florestas públicas propensas à concessão, conforme apresentada na Tabela 2.

Tabela 2 – Áreas totais e potenciais e estimativa de geração de empregos mediante concessão florestal na Amazônia Legal

Estado	Florestas públicas cadastradas (mil ha)			Empregos estimados (mil)		
	Total	Potencial para concessão	Efetivo manejo	Diretos	Indiretos	Total
Acre	8.937,51	727,63	545,72	2.211	4.547	6.758
Amapá	9.042,27	1.954,03	1.465,52	5.936	12.211	18.147
Amazonas	129.148,48	34.462,82	25.847,12	104.699	215.357	320.056
Maranhão	4.485,54	212,01	159,00	644	1.325	1.969
Mato Grosso	17.971,62	651,33	488,50	1.979	4.070	6.049
Pará	75.155,21	18.008,75	13.506,57	54.711	112.536	167.247

Estado	Florestas públicas cadastradas (mil ha)			Empregos estimados (mil)		
	Total	Potencial para concessão	Efetivo manejo	Diretos	Indiretos	Total
Rondônia	16.360,50	2.580,62	1.935,47	7.840	16.126	23.966
Roraima	16.913,03	1.757,06	1.317,80	5.338	10.980	16.318
Tocantins	4.228,70	21,10	15,83	64	132	196
Total	282.242,86	60.375,35	45.281,53	183.422	377.284	560.706

Fontes: Elaboração própria, a partir de SFB (2012); SFB (2013b).

Efeito esperado na mitigação da PE

O efeito favorável da concessão florestal na mitigação da PE foi projetado de forma cautelosa. Além de ter sido considerada a massa salarial apenas pelo piso (salário mínimo), não foram reputados benefícios econômicos como, por exemplo, o reflexo do aumento de arrecadação tributária proporcionado pelas concessões florestais e investimentos diretos dos concessionários em projetos sociais. Também não foram incluídos nas previsões produtos não madeireiros e serviços como o ecoturismo. Logo, foi considerada apenas a atividade madeireira como geradora de renda.

Para a área estimada de 45,3 milhões de hectares de efetivo manejo via concessões de florestas públicas, a previsão é de criação de 560.706 empregos (diretos e indiretos). O montante da renda potencial dos salários dos empregos, assim gerados, representa cerca de 36,3% do valor relacionado ao flagelo da PE na Amazônia Legal (Tabela 3).

Tabela 3 – Empregos potenciais da CF, renda líquida estimada, pessoas que vivem em PE, VR da PE e relação renda salarial esperada x VR da PE, por estado da Amazônia Legal (2011)

Estado	Empregos potenciais (nº)	Renda líquida dos empregos potenciais (R\$/mês)	Pessoas em PE (nº)	VR da PE (R\$/mês)	Relação renda salarial x VR da PE (%)
Acre	6.758	3.388.461,20	78.566	20.295.169,12	16,7
Amapá	18.147	9.098.905,80	61.342	15.845.865,44	57,4

Estado	Empregos potenciais (nº)	Renda líquida dos empregos potenciais (R\$/mês)	Pessoas em PE (nº)	VR da PE (R\$/mês)	Relação renda salarial x VR da PE (%)
Amazonas	320.056	160.476.078,40	397.000	102.553.040,00	156,5
Maranhão	1.969	987.256,60	1.254.832	324.148.202,24	0,3
Mato Grosso	6.049	3.032.968,60	53.013	13.694.318,16	22,1
Pará	167.247	83.857.645,80	915.008	236.364.866,56	35,5
Rondônia	23.966	12.016.552,40	95.632	24.703.658,24	48,6
Roraima	16.318	8.181.845,20	25.425	6.567.786,00	124,6
Tocantins	196	98.274,40	113.692	29.368.917,44	0,3
Total	560.706	281.137.988,40	2.994.510	773.541.823,20	36,3

Fonte: Elaboração própria, a partir de Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (2014).

A possibilidade de aumento de renda pelas famílias, mediante os empregos criados, oferece à concessão florestal um olhar objetivo tanto pelos gestores públicos como pela sociedade. Essa ferramenta de manejo sustentável dos recursos florestais, conforme se pode verificar analisando a Tabela 3, apresenta potencial para proporcionar um expressivo ganho social para a região. Isso inclui, consoante observação de Bomfim (2014), a perspectiva de resgate de relevante parcela de seus moradores que vive em condições de PE.

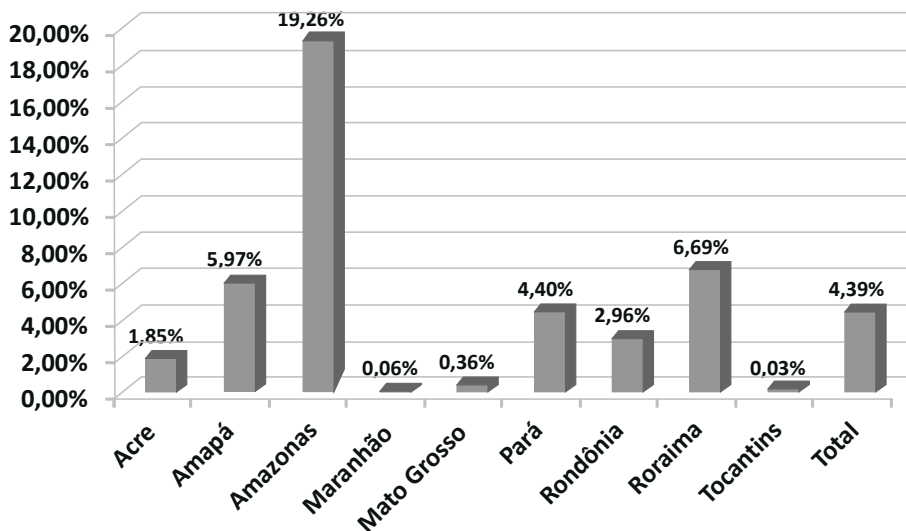
Individualmente, vale destacar os Estados do Amazonas e de Roraima, nos quais a concessão florestal tem capacidade de gerar renda acima do VR da PE. Isso permite presumir que os benefícios sociais esperados podem, virtualmente, ultrapassar os limites territoriais dos citados estados, mediante, por exemplo, a importação de mão de obra.

Efeitos sobre PEA, carteiras assinadas e desocupação

A estimativa de criação de empregos na Amazônia via concessão florestal corresponde a 4,39% da PEA da região. A maior relação foi 19,26%, referente ao Estado do Amazonas (Figura 2).

A PEA inclui todos os indivíduos com 10 anos ou mais de idade que estavam procurando ocupação ou trabalhando na semana de referência da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad/IBGE), de acordo com o Ipea (2013a).

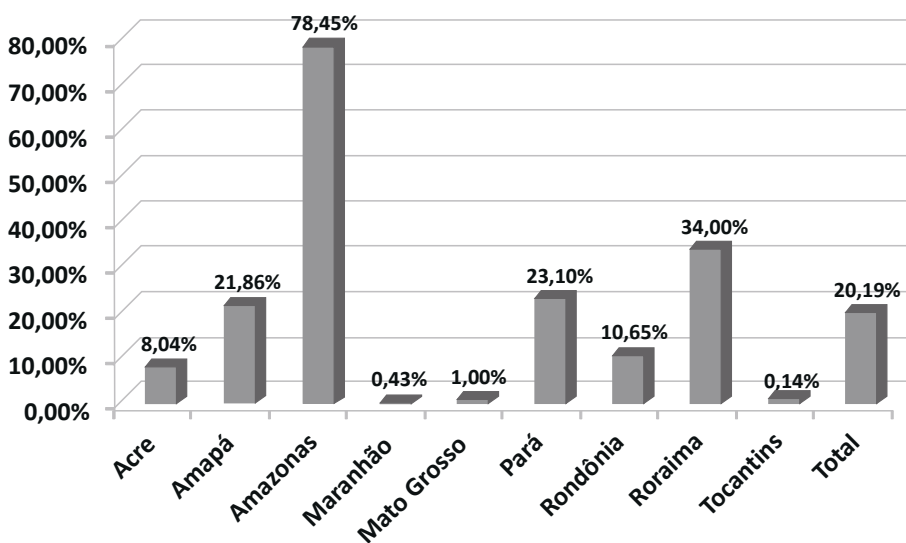
Figura 2 – Percentual da quantidade potencial de geração de empregos diretos e indiretos pela CF em relação à PEA, por estado da Amazônia



Fontes: Elaboração própria, a partir de IBGE (2014).

No que concerne à quantidade de trabalhadores com carteira assinada, a concessão florestal tem capacidade de ampliar em 20,19% esse montante. No Estado do Amazonas, o acréscimo de carteiras assinadas poderia chegar a 78,45% (Figura 3).

Figura 3 – Percentual da quantidade potencial de geração de empregos diretos e indiretos pela CF em relação ao número de trabalhadores com carteiras assinadas, por estado da Amazônia

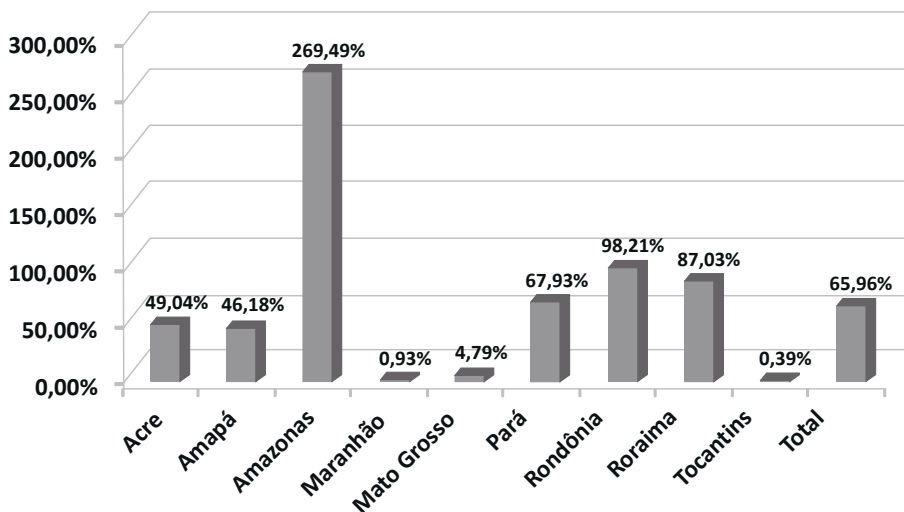


Fontes: Elaboração própria, a partir de IBGE (2013b) e IBGE (2014).

Quanto à população desocupada, a quantidade de empregos factíveis de serem gerados poderia amenizar a situação em aproximadamente 65,96% na região (Figura 4). Conforme Ipea (2013b), a população desocupada é o conjunto de pessoas que procuraram mas não encontraram ocupação profissional remunerada na semana de referência da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad/IBGE).

Para o Estado de Rondônia, a avaliação foi, praticamente, a de obtenção do pleno emprego, ou seja, o alcance do ponto de equilíbrio entre a oferta e a demanda por mão de obra. No Estado do Amazonas, a previsão é de que o número de empregos a serem gerados pela concessão florestal seja 269,49% maior que o número de desempregados, o que equivale dizer que poderia haver uma extrapolação do pleno emprego em 169,49% (Figura 4).

Figura 4 – Percentual da quantidade potencial de geração de empregos diretos e indiretos pela CF em relação à população desocupada, por estado da Amazônia



Fontes: Elaboração própria, a partir de Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (2013b).

Sabendo-se que tais empregos, em sua maioria, estão direcionados para as áreas rurais, onde se localizam as florestas passíveis de concessão, pode-se deduzir que esse instrumento seria apropriado não só para auxiliar na contenção do êxodo de pessoas para os centros urbanos, como também para promover o caminho inverso, atraindo para as áreas florestadas a massa desocupada desses centros ou de outras áreas rurais não contempladas com a concessão.

Obviamente, essa potencialidade está condicionada a fatores que extrapolam a governança das autoridades do setor florestal. Há a necessidade de que infraestruturas elementares (saúde, educação, transportes etc.) acompanhem as iniciativas florestais, ou seja, é preponderante a atuação conjunta de políticas



públicas de outros setores, a fim de viabilizar economicamente o negócio e atrair interessados.

No que diz respeito à capacidade do mercado para absorver a oferta de madeira, proveniente da área calculada para concessão florestal, é oportuno salientar que SFB e Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (Ipam) (2011) estimaram que, até 1996, a média anual de produção de toras na Amazônia foi acima de 45 milhões de metros cúbicos. Tal volume, para ser sustentavelmente ofertado, a saber, mediante execução de planos de manejo florestal sustentável (PMFS), equivale, resguardadamente, a cerca de 52 milhões de hectares, considerando a produtividade legal de $0,86 \text{ m}^3/\text{ha}/\text{ano}$ ($52 \text{ milhões de hectares} \times 0,86 \text{ m}^3/\text{ha}/\text{ano} = 45 \text{ milhões de metros cúbicos por ano}$). Cumpre ressaltar que não se pretende aqui vincular o mencionado volume de madeira a PMFS, porventura, existentes na época. O que se postula é que, para se chegar novamente e de maneira sustentável a esse patamar de produção, seriam necessários os citados 52 milhões de hectares de florestas manejadas anualmente.

Ainda de acordo com SFB e Ipam (2011), em 2009, a produção média de madeira em tora no Brasil decaiu para a ordem de 15 milhões de metros cúbicos. O decréscimo de produção, de 1997 a 2009, foi atribuído, segundo SFB e Ipam (2011), às ações de fiscalização, à utilização de produtos substitutos e às crises econômicas internacionais.

Admitindo-se que a concessão florestal possa oferecer ao setor garantias de abastecimento contínuo de produto legal, é razoável acreditar em uma possível recuperação desse mercado e que ele seja, por efeito, potencialmente receptivo à oferta de madeira referente à área total estimada para a concessão de florestas públicas, ora ponderada em 45,3 milhões de hectares.

Considerações finais

De maneira geral, o estudo evidenciou a potencialidade da concessão de florestas públicas no que se refere à possibilidade de impulsionar o desenvolvimento socioeconômico da região amazônica, com ênfase para a geração de emprego e renda e conseqüente reflexo na redução da PE.

Os empregos a serem criados têm a particularidade de serem formais, verdes e sustentáveis. A maior presença do Estado no controle das áreas manejadas por meio de concessão prima pela redução de danos na exploração da floresta e pelo monitoramento da reposição de estoque dos produtos florestais extraídos. Além disso, auxilia no cumprimento das normas trabalhistas, conduzindo a atividade para um viés de sustentabilidade ambiental, social e econômica.

Estimou-se a geração de 560.706 empregos (diretos e indiretos), representando um montante de renda salarial líquida mensal de R\$ 281.137.988,40. Esse valor equivale, aproximadamente, a 36,3% do VR associado à PE na região amazônica. O VR foi definido neste estudo como o valor total mensal de cestas básicas necessárias para que nenhuma pessoa viva nessa condição de pobreza na Amazônia.

É patente que não há como prever qual percentual da renda salarial estimada teria destinação direta àqueles que vivem em PE. Mas, se é sensato admitir que boa parte do desemprego agrave a situação da miséria, então, é esperado que também uma parcela considerável dessa renda venha atuar na solução do problema. Conforme Moreira (2012), a geração de empregos, somada ao crescimento econômico e à estabilização, faz surtir o efeito esperado de decréscimo da desigualdade, que, por sua vez, diminui a pobreza de uma nação. Então, a criação de emprego e renda, por meio da concepção de desenvolvimento sustentável que é a concessão florestal, associada a programas de qualificação profissional, aparece como forma viável e estratégica de redução dos problemas de PE encontrados na Região Amazônica.

Outro efeito almejado é o de uma melhor distribuição geográfica da população, auxiliando (de maneira racional e com respeito aos espaços de preservação ambiental e cultural) na resposta à baixa densidade demográfica que ocorre nas áreas rurais da Amazônia e na solução dos crônicos problemas de logística que insistem em desafiar o desenvolvimento da região.

O impacto socioeconômico que a concessão florestal projeta para a população rural da Amazônia, demonstrado neste estudo, intima a adoção de uma política florestal dinâmica e sistêmica, entre a União e os entes federativos, na busca de soluções sustentáveis para o progresso econômico e o bem-estar regional.

Assim, o que se deve ter em mente é o aproveitamento da potencialidade das florestas para melhorar a qualidade de vida em regiões onde seus habitantes convivem com o paradoxo de subsistir com baixos indicadores socioeconômicos em meio a uma exuberante riqueza de recursos naturais renováveis.

Referências bibliográficas

ALBUQUERQUE, G. P. *Análise de conflitos do sistema de concessões florestais no Brasil*. 2009, 254 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Sustentável) – Centro de Desenvolvimento Sustentável – Universidade de Brasília, Brasília, 2009.

ALLEN, C.; CLOUTH, S. *A guidebook to the green economy - issue 1: green economy, green growth, and low-carbon development – history, definitions and a guide to recent publications*. New York: Undesa, 2012. 64 p.

ARIMA, E.; BARRETO, P. *Rentabilidade da produção de madeira em terras públicas e privadas na região de cinco florestas nacionais da Amazônia*. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2002. 49p.

BOMFIM, S. L. *Índice de clima econômico para concessões florestais*. 2014. 152f. Tese (Doutorado em Ciência Florestais) – Departamento de Engenharia Florestal, Universidade de Brasília, Brasília, 2014.

BRASIL. Lei 11.284, de 02 de março de 2006. Dispõe sobre a gestão de florestas públicas para a produção sustentável; institui, na estrutura do Ministério do Meio Ambiente, o Serviço Florestal Brasileiro – SFB; cria o Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal – FNDF; altera as Leis nºs 10.683, de 28 de maio de 2003, 5.868, de 12 de dezembro de 1972, 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, 4.771, de 15 de setembro de 1965, 6.938, de 31 de agosto de 1981, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973; e dá outras providências. *Normas Florestais Federais para a Amazônia*. Brasília, Ibama, 2007. p. 59-99

BRASIL. Lei 12.651, de 25 de maio de 2012. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nºs 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001 e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm>. Acesso em: 29 de abr. de 2016.

CAMPOS, C. H. *O processo de implementação das concessões florestais no Brasil: de março de 2006 a dezembro de 2010*. 2011. 127 f. Monografia (Curso de Especialista em Gestão Pública Ambiental) – Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília, 2011.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS (DIEESE). Disponível em <<http://www.jboss.dieese.org.br/cesta/cidade>>. Acesso em set. 2014a.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS (DIEESE). Disponível em: <<http://www.dieese.org.br/analisecestabasica/salarioMinimo.html>>. Acesso em: set. 2014b.

ESPECIAL REVISTA VEJA. *O homem da Amazônia: o fator humano*. São Paulo: Editora Abril, set. 2009. Especial Amazônia.

GÓIS, S. L.L. *Gestão de florestas públicas na Amazônia legal: consensos de uma disputa*. 2011. 225 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável) – Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília. Brasília, 2011.

HEIDEMANN, F. G.; SALM, J. F. (Orgs.). *Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise*. 2. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2010. 338 p.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Valor da produção na extração vegetal, por tipo de produto extrativo. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home>>. Acesso em: 19 nov. 2013a.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Mercado e força de trabalho – mercado de trabalho – carteira de trabalho assinada – empregados total e por sexo – 2011*. Disponível em: <<http://seriesestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?no=7&op=0&vcodigo=PD352&t=carteira-trabalho-assinada-empregados-total-sexo>>. Acesso em: 03 dez. 2013b.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Mercado e força de trabalho – mercado de trabalho – população economicamente ativa – sexo – 2011*. Disponível em: <<http://seriesestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?no=7&op=0&vcodigo=PD295&t=sexo>>. Acesso em: 14 jan. 2014.

INSTITUTO INTERNACIONAL DE EDUCAÇÃO DO BRASIL (IEB). *Regularização fundiária e manejo florestal comunitário na Amazônia: sistematização de uma experiência inovadora em Gurupá-PA*. Brasília : IEB, 2011. 70 p.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). *Social – mercado de trabalho – população economicamente ativa (PEA)*. Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br/>> Acesso em 21 nov. 2013a.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). *Social – mercado de trabalho – população desocupada – 2011*. Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br/>> Acesso em 21 nov. 2013b.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). *Social – renda – número de indivíduos extremamente pobres – linha de pobreza baseada em necessidades calóricas – 2011*. Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br/>> Acesso em: 18 ago. 2014.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). *Concessões florestais – fundamentos e perspectivas*. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/091204sembiodmarcelo.pdf>> Acesso em: 29 abr. 2016.

KAHN, J. R. A contribuição potencial da avaliação econômica para o processo de tomada de decisão. In: RIVAS, A.; FREITAS, C. E.; MOURÃO, R. R. (Org.). *Valoração e instrumentos econômicos aplicados ao meio ambiente: alternativas para proteger a Amazônia*. Manaus: DP Indústria de Etiquetas, 2008. p. 29-37.

KRAMER, R. A.; HOLMES, T. P.; HAEFELE, M. Contingent valuation of forest ecosystem protection. In: SILLS, ERIN O.; ABT, KAREN L. (Org.). *Forests in a market economy*. Forestry sciences. v. 72. ed. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, 2003. p. 303-320.

MOREIRA, A. R. F. *Influência das políticas públicas e dos programas sociais de combate à pobreza no desempenho econômico e social de municípios selecionados do Estado de Mato Grosso do Sul no período de 200-2010*. 2012, 162 f. Tese (Doutorado em Economia) – Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2012.

OLIVEIRA, R. M. F. *Concessão florestal: exploração sustentável de florestas públicas por particular*. São Paulo: JHMizuno, 2013. 373p.

PEREIRA, D. et al. *Fatos florestais da Amazônia 2010*. Belém: Imazon, 2010. 122p.

ROCHA, J. D. S.; SILVA, J. A. As funções de Estado na área florestal: suas inter-relações com a Constituição Federal e com o programa nacional de florestas. *Revista Floresta*, Curitiba, v. 39, n. 2, p. 253-271, 2009.



REYDON, B. P. O desmatamento da floresta amazônica: causas e soluções. *Política Ambiental / Conservação Internacional*, Belo Horizonte, n. 8, p. 143-155, 2011.

SABOGAL, C. et al. *Manejo florestal empresarial na Amazônia brasileira: restrições e oportunidades*. Belém: Cifor, 2006. 72p.

SAUER, S.; LEITE, S. P. Expansão agrícola, preços e apropriação da terra por estrangeiros no Brasil. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, Brasília, v. 50, n. 3, p. 503-524, 2012.

SERVIÇO FLORESTAL BRASILEIRO (SFB). *Concessões florestais – pré-editais lançados*. Disponível em: <<http://www.sfb.gov.br/pre-editais-lancados>>. Acesso em: 01 nov. 2012.

SERVIÇO FLORESTAL BRASILEIRO (SFB). *Plano anual de outorga florestal 2014*. Brasília: SFB, 2013a. 116p.

SERVIÇO FLORESTAL BRASILEIRO (SFB). *Cadastro nacional de florestas públicas: atualização 2010*. Disponível em: <<http://www.florestal.gov.br/informacoes-florestais/cadastro-nacional-de-florestas-publica>>. Acesso em: 01 fev. 2013b.

SERVIÇO FLORESTAL BRASILEIRO (SFB). *Concessões florestais – editais abertos*. Disponível em: <<http://www.florestal.gov.br/editais-abertos/>>. Acesso em: 30 nov. 2013c.

SERVIÇO FLORESTAL BRASILEIRO (SFB). *Concessão florestal – um novo paradigma de uso das florestas*. Disponível em: <<http://www.florestal.gov.br/concessoes-florestais/o-que-e-concessao-florestal/concessao-florestal-um-novo-paradigma-de-uso-das-florestas>>. Acesso em: 29 de abr. 2016a.

SERVIÇO FLORESTAL BRASILEIRO (SFB). *Instrumento de gestão – gestão de florestas públicas - relatório de 2015*. Disponível em: <<http://www.florestal.gov.br/publicacoes/instrumento-de-gestao>>. Acesso em: 29 de abr. 2016b.

SERVIÇO FLORESTAL BRASILEIRO (SFB); INSTITUTO DO HOMEM E MEIO AMBIENTE DA AMAZÔNIA (IMAZON). *Atividade madeireira na Amazônia brasileira: produção, receita e mercados*. Belém: Imazon, 2010. 20p.

SERVIÇO FLORESTAL BRASILEIRO (SFB). *Plano anual de outorga florestal 2011*. Brasília: SFB, 2010. 122p.

SERVIÇO FLORESTAL BRASILEIRO (SFB); INSTITUTO DE PESQUISA AMBIENTAL DA AMAZÔNIA (IPAM). *Florestas nativas de produção brasileiras*. Brasília: SFB, 2011. 24p.

SIMON, M. F.; GARAGORRY, F. L. The expansion of agriculture in the Brazilian Amazon. *Environmental Conservation*, Cambridge v. 32, n. 3, p. 203-212, 2005.

WUNDER, S. et al. (Org). *Pagamentos por serviços ambientais: perspectivas para a Amazônia Legal*. Série Estudos. 10. ed. Brasília: MMA, 2008. 134 p.



Sergio Luiz do Bomfim

Possui doutorado em Ciências Florestais pela Universidade de Brasília (UnB). Atua como Analista Ambiental e coordenador de monitoramento e auditoria florestal do Serviço Florestal Brasileiro (SFB).

Contato: sergiunbomfim@gmail.com

Alexandre Louis de Almeida D'Avignon

Possui doutorado em Planejamento Energético pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Atua como Analista Ambiental do Ministério do Meio Ambiente e da Amazônia Legal.

Contato: alexandre.davignon@mma.gov.br

Álvaro Nogueira de Souza

Possui doutorado em Engenharia Florestal pela Universidade Federal de Lavras (UFLA). Atua como Professor Adjunto da Universidade de Brasília (UnB).

Contato: ansouza@unb.br

Paulo José Prudente de Fontes

Possui doutorado em Ciências Florestais pela Universidade de Brasília (UnB). Atua como Analista Ambiental do Ministério do Meio Ambiente.

Contato: paulo.fontes@florestal.gov.br

Máisa Santos Joaquim

Possui doutorado em Ciências Florestais pela Universidade de Brasília (UnB). Atua como docente de nível superior na Universidade de Brasília (UnB).

Contato: maisaunb@gmail.com

Seção temática:
Governança do Setor Público
**How resource nationalism hinders
development: the institutional
roots of the economic recession in
Venezuela**

Guillaume Fontaine

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso, Ecuador)

Cecilia Medrano Caviedes

Institut d'Études Politiques de Paris (Sciences-Po)

How do institutions allow governments to manage dramatic variations of oil rents, and how do these variations impact public institutions is the twofold problem addressed here. We contend that high dependence on oil combined with low political accountability increases the economic vulnerability to external shocks. We sustain our argument with the analysis of the fiscal policies implemented in Venezuela under the administration of Hugo Chávez (1999-2012). A process tracing methodology focuses on the policy design of fiscal policies through the selection of instruments embedded in the Public Finance Management system (PFM), using a typology of the state's resources of information, authority, treasure and organization. During this period, the *constitutionalization* of the resource nationalism acted as a trigger to change fiscal policies through four major reforms including the creation of a highly centralized PFM, the takeover of the Central Bank, the reform of oil legal framework and the takeover of the national oil company, PDVSA. All of these reforms converged towards the elimination and/or manipulation of the instruments of political accountability, allowing discretionary management of oil rents and hampering the government's capacity to react to the oil price plunge, which ultimately led to the current economic recession.

Keywords: economic crisis, fiscal policy, public expenditure, fossil fuel, natural resources

[Artigo recebido em 17 de outubro de 2016. Aprovado em 13 de dezembro de 2016.]

Como a nacionalização de recursos dificulta o desenvolvimento: as raízes institucionais da recessão econômica na Venezuela

Este artigo analisa a forma como as instituições possibilitam aos governos enfrentarem grandes variações de receitas de petróleo e como esses fatores afetam as instituições públicas. Argumentamos que uma alta dependência do petróleo, combinada com baixa responsabilidade política resulta em maior vulnerabilidade a choques externos. Amparamos na análise da política fiscal implementada na administração de Hugo Chavez (1999-2012). O processo de monitoramento se concentra no desenho de políticas públicas para a seleção dos instrumentos que constituem o sistema de Gestão das Finanças Públicas (GFP) através de uma tipologia de recursos estatais de informação, autoridade e organização do tesouro. Durante este processo, a regulação constitucional do nacionalismo extractiva agiu como o gatilho para a mudança na política fiscal, através de quatro entidades que incluem a criação de um sistema de GFP altamente centralizado, o controle do Banco Central, a reforma do regulamento de petróleo, e controle da empresa petrolífera nacional PdVSA. Estas reformas convergiram para a eliminação ou a manipulação dos instrumentos de prestação de contas, o que levou a gestão discricionária das receitas do petróleo e afetou a capacidade do governo de reagir ao colapso dos preços do petróleo, culminando na atual recessão econômica.

Palavras-chave: crise econômica, política fiscal, despesa pública, combustível fóssil, recursos naturais

Cómo el nacionalismo extractivo impide el desarrollo: las raíces institucionales de la recesión económica en Venezuela

Este artículo analiza cómo las instituciones permiten a los gobiernos enfrentar grandes variaciones en las rentas petroleras y cómo estos factores afectan las instituciones públicas. Argumentamos que una alta dependencia por el petróleo, combinada con una baja rendición de cuentas políticas causa mayor vulnerabilidad a los choques externos. Amparamos este argumento al análisis de la política fiscal implementada en la administración de Hugo Chávez (1999-2012). El seguimiento de proceso se enfoca en el diseño de política pública por la selección de instrumentos que constituyen el sistema de Gestión Financiera Pública (GFP), mediante una tipología de los recursos estatales de información, autoridad, tesoro y organización. Durante este proceso, la regulación constitucional del nacionalismo extractivo actuó como el detonante del cambio de política fiscal, a través de cuatro entidades que incluyen la creación de un sistema muy centralizado de GFP, el control del Banco Central, la reforma de la regulación petrolera, y el control de la empresa petrolera nacional PdVSA. Estas reformas convergieron hacia la eliminación o la manipulación de los instrumentos de rendición de cuentas, lo cual conllevó al manejo discrecional de las rentas petroleras y afectó la capacidad del gobierno de reaccionar ante el derrumbe de los precios del petróleo, lo que culminó en la actual recesión económica.

Palabras clave: crisis económica, política fiscal, gasto público, combustibles fósiles, recursos naturales

Introduction: The current crisis in Venezuela

In 2015 and 2016, oil prices reached hardly half their average level of the 2000-2014 period. Contrary to previous episodes of sharp decline observed during the past three decades, the current trend is confirming the end of the commodity super cycle, due to expected long-term increasing supply and slowing-down demand for oil and other minerals (BAFFES *et al.*, 2015; GAYI; NKURUNZIZA, 2016; DE GREGORIO, 2015). The first mechanical effect of this price slump is to increase the fiscal deficit in oil exporting countries, particularly in those highly dependent on oil exports where current prices are below the fiscal break-even price, such as Venezuela (AREZKI; BLANCHARD, 2015; FITI *et al.*, 2016).

Since the 1940s Venezuela's politics and economy have been influenced by the existence of huge oil reserves. As of 2014 this country registered the biggest proven reserves worldwide (298.3 billion barrels, which represents 17.5% of the global supply), before Saudi Arabia (267 billion barrels), Canada (172.9 billion barrels), Iran (157.8 billion barrels) and Iraq (150 billion barrels) (BP, 2015). Three quarters of those reserves come from the Orinoco Belt and are actually made of unconventional hydrocarbons that have been included to the world reserves since 2006. As such, they are far more costly to extract than the light crude from the Persian Gulf. Yet this gives Venezuela a certain leverage on OPEC's policies and makes their diplomacy quite influential in times of skyrocketing prices (HEIDRICH, 2016; HELLINGER, 2016).

Venezuela is not only part of the Latin American exception (ROSS, 2012: 85) it is also a paradigmatic case of the "institutional" resource curse (CORRALES; PENFOLD, 2011: 72). As such, it shows how the effects of commodity price cycles on macro-economic performance depend on existing democratic institutions (VERA, 2015). Hence, Venezuela has been for long characterized as a Petro-State and a rentier economy, whose fiscal profile has been generally weak and exhibits a long history of indiscipline and pro-cyclicality (MORENO; SHELTON 2014; TALVI; VEGH 2000; OCHOA 2008; PUENTE *et al.* 2006; ZAMBRANO SEGUÍN, 2010). Yet, this country is a case of oil endowment having contradictory effects regarding economic development and democracy. While early works have emphasized the negative effects of the rentier state on democratic institutions (KARL, 1997; ROSS, 2001), more recent studies have shown that oil rents might as well underlie democracy, at least until the 1990 crisis (DUNNING, 2008; Ross, 2012).

A closer look at the relationships between institutional change and oil price variations should explain why such contradictory interpretations prevail on a single case, without twisting reality through data manipulation. Most scholars working on the resource curse thesis posit a relationship between the abundance of natural

resource rents and the weakness of political institutions, due to negative economic feedbacks of these rents¹. However, existing institutions should either help governments or constrain them in order to control for the exogenous effects of price shocks and rent booming. How exactly do existing institutions allow a government to manage dramatic variations of oil rents, and how do these exogenous factors affect existing institutions is the twofold problem addressed by this article.

The following sections explain how the institutional reform of the oil sector and the fiscal policy during the period preceding the fall in oil prices (1999-2012) caused the Venezuelan economy to plunge into the current recession. First we explain why Venezuela is a case of resource nationalism, in line with recent works on the resource curse thesis. Then proceed with a description of the method of policy analysis, based on causal process tracing and instruments mix, before presenting the collected data. Section four presents and discusses the main research findings regarding the institutional reform, the discretionary takeover of oil rents by the Executive power, and their consequences on political accountability and economic development. The final section presents conclusions on the consequences of resource nationalism in Venezuela and discusses traditional policy recommendations based on the resource curse thesis.

Background and literature review

The resource curse thesis revisited

Some of the most recognized works on the resource curse thesis came after the double oil price shock of 1973 and 1979. They mainly focused on the paradoxically negative consequences of oil endowment for development, since many oil exporting countries experienced lower growth performance than their oil-devoid counterparts (GELB *et al.*, 1988). This counterintuitive observation partly contradicted the basics of neoclassical economics on comparative advantage as a determinant for international trade and development path. Further studies on mineral economies confirmed the negative relationship between resource abundance causing high variations of mineral rents, and economic development (AUTY, 1993; KARL, 1997; ROSS, 2003). The rationale of the resource curse thesis is that when mineral rents exceed a certain fraction of GDP, public spending and total exports, they tend to unbalance the fiscal equilibrium by over-stretching public spending and by artificially reducing taxes, either directly (through tax reduction) or indirectly (through subsidies). Things go wrong when rents shrink—for price variations or stock exhaustion—, due to the low elasticity of public

¹ For a review of the literature on the resource curse thesis, see Rosser, 2006 and Ross, 2012.



spending and the negative effects of the Dutch disease on commercial balances and terms of trade.

A subsequent generation of scholars interested in resource endowment identified a negative correlation between mineral abundance and democracy, sometimes coming along with a positive correlation with violent conflicts (ROSS, 2001; BANNON; COLLIER, 2003). On the one hand, mineral rents finance public spending or support the accumulation of external debt, while alleviating fiscal pressure on citizens. On the other hand they provide governments with extraordinary resources for patronage and actors engaged in illegal activities with huge sources of extortion and corruption. Although the causality between mineral endowment and authoritarianism is still a controversial issue in quantitative research (HABER; MENALDO, 2011; DUNNING, 2012), it cannot be completely discarded. As a matter of fact, many features of authoritarian regimes and populism —such as lack of accountability and discretionary resource allocation used by the incumbent— do benefit from the increase of mineral prices and reserves. Likewise, many features of illegal armed groups —such as the control of strategic areas, access to point resources and high capacity to stress security infrastructures— are dramatically accentuated by commodity cycles.

This brought out yet another generation of studies, interested in explaining how institutions are affected by the effects of mineral boom and bust cycles, and how they allow governments to mitigate those effects (HUMPHREYS *et al.*, 2007a; 2007b). The research agenda shifted from economic development to democratic governance, hence questioning the role of governments on development beyond the mere effects of production factors on development (KARL, 2005; COLLIER, 2010; AUTY; GELB, 2011). Scholars now commonly acknowledge that natural resource endowment is hardly a curse in itself but rather comes from the existing political system regulating the economy, as well as the relationships between the state and society are what can doom development prospects (KARL, 2007; STIGLITZ, 2007; KOLSTAD *et al.*, 2009; BHATTACHARYYA; HODLER, 2011; AYTAÇ *et al.*, 2016). Moreover it is the volatility of commodity prices, rather than their absolute value, what constitutes a major challenge to any state because of its adverse effects on macroeconomic balances and political institutions (ROSS, 2012; TIMMERMAN, 2012; OMGBA, 2015). But the general argument of the institutional version of the resource curse thesis is that commodity cycles have stronger effects on development and democracy when occurring in contexts of weak or unstable institutions.

Recent trends in the research on natural resource endowments have underscored the importance of institutional capacity to “escape the resource curse” (HUMPHREYS *et al.*, 2007a). Based on this relatively common assumption, five

recommendations have been made, neither of which is exclusive. The most radical policy recommendation is the non-exploitation of natural resources until institutions are sufficiently strong (HUMPHREYS *et al.*, 2007b; SACHS, 2007). Given the extreme difficulty and political risk implications of such a scenario, scholars have explored the benefits of direct distribution of the resource (RODRÍGUEZ *et al.*, 2012; SEGAL, 2012). Another solution is to create stabilization funds that would allow the state to save during windfalls the money they may need in times of resource scarcity or prices downfalls (KOLSTAD *et al.*, 2009). Conversely, governments are advised to reduce subsidies when commodity prices go down, in order to reduce public spending and correct anomalies for further windfalls (DI BELLA *et al.*, 2015). Finally the minimalist agenda for policy change consists in increasing accountability and civil society control over resource rents (KARL, 2007; ROSS, 2012).

However, expecting that institutions would solve the resource curse raises more questions than it brings out answers for policy implications (STEVENS; DIETSCH, 2008). Institutional change is actually a wicked problem, generally incremental and highly context-dependent. According to the context and the policy at stake, “ideational” factors are supposed to act either as critical environmental variables or as motivations at both the individual and the collective levels to shape policies (BERMAN, 2013). Yet we do not know how, since it turns out ideas are a catch-all concept, extremely difficult to observe and measure empirically, if not by narratives, discursive analysis and thick descriptions. A crude taxonomy of ideas combining these dimensions helps distinguishing policy paradigms from programmatic ideas, frames and public sentiment (CAMPBELL, 1998: 385). Still, it does a poor job at explaining how ideas actually work on policy change, why some have no effect on it and others do, which ideas do change over time and which do not.

This eventually led to examine the role of governments in the management of commodity cycles and in particular the emergence of “resource nationalism” (HASLAM; HEIDRICH, 2016a). During the 2000s’ oil windfall, especially in Latin America (DE CASTRO *et al.*, 2014), the resurgence of resource nationalism was a reaction to globalization and neoliberal policies of previous decades (VELTMEYER, 2012; GRUGEL AND RIGGIROZZI, 2012; WEITZMAN, 2013; KOIVUMAEMI, 2015), as a way for governments to increase mineral rents through the control of the extractive sector (HOGENBOOM, 2012; WEIJEMARS, 2015). It is not another word for nationalization, since it can rely on a minimum participation of the sector by the state through joint-ventures and association contracts or on a full control through direct exploitation by state-owned companies (HASLAM; HEIDRICH, 2016b; GHANDI; LIN, 2013). Neither is it a consequence of fast-growing oil prices (MAHDAVI, 2014; CHEON *et al.*, 2015), since resource nationalism was initially a way to compensate for low prices by increasing

the government-take in oil rents, occasionally through a higher control over the volume of production (BERRIOS *et al.*, 2010). However it was arguably fostered by the late oil boom, due to the high leverage capacity acquired by the state in oil-exporting countries *vis-à-vis* multinational corporations and traditional OECD importing countries, as a result of the growing demand from emerging economies such as China and India (VIVODA, 2009; 2016).

The Venezuelan paradox

Natural resource endowment can arguably make things easier or harder for governments, according to commodity boom and bust cycles, so it can be interpreted in very different ways, depending on the period examined. When focusing on the 1958-1980 period, oil rents may have been decisive to the exceptionally resilient Venezuelan democracy (DUNNING, 2008: 155) and the two-party system established by the “Punto Fijo pact”², while many other Latin American countries were experiencing dictatorships. Yet considering the 1981-1998 period, when debt crisis, political instability and social conflicts emerged as a result of the counter-shock, oil rents may as well have been the source of all evils behind the rentier state or “Petro-State” (KARL, 1997: 85). Moreover, considering the 1999-2013 years, during which resource nationalism experienced a rebirth under *chavismo*, enhanced by exceptionally steady high prices, oil may as well have been the necessary condition for the rise and consolidation of a hybrid regime featuring a combination of hyper-presidentialism and “vintage clientelism” (CORRALES; PENFOLD, 2011: 16 and 25).

Whether the post-2014 period might be a remake of the 1990s twofold crisis depends on many factors impossible to frame in this paper, but it will be determined by the current institutional system which gives an unbalanced configuration of power in favor of the executive (still under control of *chavismo* with President Nicolas Maduro) compared to the legislative power (won by the opposition coalition in 2015) (KOTT, 2012; MONALDI, 2014; 2015). Unless a new institutional reform takes place —which would imply a makeover of the Constitution— resource nationalism is likely to remain strong in Venezuela, bolstering the unfolding economic crisis currently observed.

Beyond the mere objective of increasing control over oil rents, the Venezuelan resource nationalism shows features specific to *chavismo*. At the core of this ideology

² Initially, the Punto Fijo Pact included three political parties: *Acción Democrática* (AD), *Comité de Organización Política Electoral Independiente* (COPEI) and *Unión Republicana Democrática* (URD). However, in practice, the political system of Venezuela was overwhelmingly controlled by the two dominant parties AD and COPEI. Since the pact was signed in 1958, out of 9 elected presidents, 6 were affiliated to AD, 2 to COPEI and 1 to *Convergencia Nacional*, an emerging association resulting from the fragmentation of traditional political parties in 1994.

there was a strong anti-globalization and anti-neoliberal sentiment (MOMMER, 2002). The use of oil rents was soon defined as a way to recover national sovereignty and fight US hegemony around the world, even at the cost of a “reprimarization” of the economy (VELTMEYER, 2012: 68). This gave way to a series of programs that were given consistency afterwards, when coined as the “21st century socialism” (KIRSCHKE, 2013) during the 2002 political conflict that ended in President Chávez firing thousands of employees from the national oil company PDVSA (*Petróleos de Venezuela Sociedad Anónima*). These programs included the re-nationalization of the oil sector, the implementation of oil-led social policies against poverty and indigence, a diplomacy and international trade based on oil to foster cooperation among OPEC or non-OPEC countries (through national oil companies associations, infrastructure programs, oil swaps for services and consumer goods, etc.) (HELLINGER, 2016). Oil-backed loans, such as the Chinese Fund signed in 2007, or the energy cooperation agreement of Petrocaribe signed in 2005 involving 17 countries from the Caribbean and Central America, are some of the most salient policy efforts to build political alliances in the region and beyond through the unrestricted use of oil resources. Most of these agreements and other domestic and foreign programs financed with oil resources were initiated as of 2003 once the executive power had taken absolute control over PDVSA.

During the oil windfall of the 2000s, Venezuela became more dependent than ever on the oil industry, with oil reaching 96% of total exports between 2008 and 2014, compared to 60-70% in the late 1990s (MONALDI, 2015). Today Venezuela is undergoing one of the most severe economic, political and social crisis of its Republican history. After slowing down at 1.3% in 2013 (compared to 5.6% in 2012, an election year) the GDP growth rate went negative at -4% in 2014 (ECLAC, 2015). In January 2016, the Central Bank of Venezuela (hereafter BCV) released official economic indicators for 2015 mostly confirming the country had entered into recession, with inflation rates soaring to 180.9% and a -5.7% output contraction (Bcv, 2016).

Currently, domestic production is virtually paralyzed which turns the country more and more dependent on imports to meet basic needs (VERA, 2015). Yet cash limitations due to declining income flows, soaring deficits and very rigid public spending levels (OECD, 2014) have seriously restricted fiscal leeway and the possibilities to increase or even meet pre-crisis import levels. The combination of waned domestic production and restricted imports have triggered major shortages of consumer goods (including agricultural products as well as staples), which in turn have prompted food rationing along with time-consuming and permanent queues outside supermarkets and stores. Meanwhile, crucial services related to health and education have almost been suspended for lack of resources.



In the meantime, the oil industry has progressively deteriorated both in its productive capacity and financial health (FIOROTTI CAMPOS, 2015). Total production has consequently diminished, and maintenance efforts have been minimal (ESPINASA, 2012; BALZA; ESPINASA, 2015). Debt levels have also been increased to cover massive social projects and governmental expenditures in various areas, unrelated to the oil sector (MONALDI, 2010; MONALDI, 2015; BALZA; ESPINASA, 2015; VERA, 2015). Moreover, despite little official disclosure on public finances performance, dispersed official publications, leaks or calculations on the overall financial situation have unveiled the increasing trend of public debt both by the central government and PDVSA at more expensive levels. All in all, the situation points to a crippled financial capacity and credibility that limits the possibilities of obtaining further financial support at reasonable conditions (OECD, 2014), which have put into question the actual possibilities of default and social upraising faced by the country in the very near future.

Analytical framework

Rationale

We contend that the dismantling of the democratic institutional framework during the 1999-2012 period caused the current dramatic Venezuelan economic and fiscal crisis. The impact of the oil price slump was actually aggravated by the existing hierarchical governance mode (AUTHOR 2011), seeking to control directly and unrestrictedly oil rents and public resources, which fostered inconsistent public policies and poor accountability mechanisms. Hence, high dependence on oil combined with low political accountability caused more economic vulnerability to external shocks.

As of 1999 through the coming of a radical left-wing political regime headed by the recently elected President Chávez, Venezuela started a sweeping reform process across most policy sectors that established a clear preference for centralizing policy-making decisions and circumventing or substituting the existing institutional structures (NILSSON, 2013; EATON, 2014). These new conceptions over the management of oil rents driven by “resource nationalism” (HASLAM; HEIDRICH, 2016a) actually created the institutional frailty that weakened political accountability and consequently unfolded the current crisis.

The manipulation of informal institutions, through highly populist redistributive policies aimed at granting legitimacy to the charismatic leader, was a necessary condition for ideas to alter formal institutions and sustain the regime’s socialist

orientation. State institutions were transformed by the government in order to secure control over oil rents, through a series of reforms aimed at installing a “competitive” or “electoral authoritarianism” (KORNBLITH, 2013; WEYLAND, 2013; MAZZUCA, 2013) through cautious “autocratic legalism” (CORRALES, 2015).

In particular, a new financial architecture was devised with hardly any regulatory controls over public spending decisions. Such a wrecking of the institutional settings progressively set in motion the collapse of the existing Public Finance Management (PFM) system. The lack of political accountability caused by this strategy prevented any corrective measure, even before oil prices would go down, when Dutch disease effects limited the domestic capacity of production and created shortages in the supply chain of consumer goods (VERA, 2015). By mid-2014, when oil prices started to crumble, Venezuelan public finances were already handicapped and on a steady course to a breakdown.

Method

We sustain our argument through the analysis of the fiscal policy implemented under the Chávez administration (1999-2012), which covers three successive governing periods. Fiscal policy is strategic for the government, since it constitutes a major interface for oil rents seeking and resource distribution. To that extent, it is at the center of any master plan of economic development. Our process tracing focuses on the policy design through the selection of instruments embedded in the PFM. Each element is an insufficient but necessary part of an unnecessary but sufficient (INUS) condition of the outcome to be explained. This means no individual part is sufficient but only when taken together they constitute a causal mechanism, a system of interacting entities that produces the observed outcome (BEACH; PEDERSEN, 2013: 29).

The causal mechanism linking resource nationalism to the economic crisis scaling-up works as follows. The *constitutionalization* of the resource nationalism acted as a trigger to change the fiscal policy regime, through four entities including the creation of a highly centralized PFM (E1), the takeover of the BCV (E2), the reform of the oil legal framework (E3) and the takeover of PDVSA (E4). All of these reforms converged towards the elimination and/or the manipulation of political accountability instruments (E5), which allowed the discretionary management of oil rents (E6) and hampered the government’s ability to react to external shocks (E7), leading to the scaling-up of the economic crisis (policy outcome).

Data

The empirical observables that prove the actual causal effect of the mechanism are identified through the instruments of the fiscal policy regime. They are

classified according to the state's resources of information nodality, legal authority, treasure and administrative organization (HOOD, 1986; 2007). Taken together, these instruments constitute the core of the policy design through which political ideas turn into policy outcomes through institutional change (HOWLETT, 2011; PETERS, 2015). The combination of these four kinds of instruments indeed covers the overall spectrum of the fiscal policy regime, and their typology constitutes a source book of information processed during the research.

Beyond the Public Accounting System reformed in 2002 and 2005, there are very few nodality instruments during the observed period to trace development plans and social policies financed by oil rents. The most popular information instruments used are the so-called "missions" aimed at implementing social programs, and the plans of emergency aimed at solving problems of farming roadways and irrigation systems, structural funds, agro-industrial sanitation, etc. Instruments of authority are the cornerstones of hierarchical governance and therefore they constitute our main sources of information. Since the adoption of the new political Constitution in 1999, many organic laws were adopted on the economic, political and social domains as well as on the hydrocarbons sector, planning, accounting, decentralization, public contracting, social audit, etc. Instruments of treasure are essentially made of specific funds, dedicated to social spending, national development, macroeconomic stabilization, bilateral cooperation, and other even more peculiar areas such as reconstruction, electrical infrastructure, etc. Finally, instruments of organization include national agencies, such as the Central Bank of Venezuela, the Vice-presidency, PDVSA, and the Central Planning Commission, in charge of managing the "missions" implemented by myriad of semi-public foundations or quangos (for quasi-non-governmental organizations).

Results and discussion

The institutional reform

Immediately after the election of Hugo Chávez, decisive steps were taken to fully transform the country's political, economic and social landscapes. The political movement he had created under the name of the *Bolivarian Revolution* (which would later come along with the concept of the 21st Century Socialism), contemplated the construction of a new Republic, the Fifth Republic, which would justify a deep institutional makeover and anti-*status quo* political trend. This movement can be qualified as a "*radical effort to transform state and society into a vision worthy of Bolívar, a beacon of democracy, socialism, and enlightenment*" (CARROLL, 2013: 15).

President Chávez soon found support from the Supreme Court to organize a consultative referendum to reform the Constitution of 1961. Once the referendum was approved in April 1999, Chávez managed to assemble a majoritarian governmental coalition with 93% of the positions (CORRALES AND PENFOLD 2011: 19) in the special and temporary assembly that would write the new Constitution for the Republic. The final version of the text was ready in December 1999, and introduced a new political regime and the opening key to the subsequent institutional transformations that would progressively unfold in the years to come.

Overall, a new political regime was launched in 1999 with the adoption of a new Constitution that consented a straight movement toward the concentration of power by the President, by strengthening his position *vis-à-vis* the previous federal order and favoring the establishment of a hegemonic political regime. The constitutional reform introduced new conceptions about the role of the State in economic and social areas, and in particular about the role of the State in the oil industry and in the management of oil rents. Basically, the redistribution of oil wealth and other riches moved from a cooperative mode of governance, to a hierarchical one in which policy-making processes would be centralized, while accountability mechanisms would be restricted to allow a more discretionary management of oil rents on behalf of the people (AUTHOR 2011; VERA, 2015: 549).

This required the design of a “new financial architecture” aimed at having direct control over public spending decisions by the President, through a highly centralized policy-making system and plenty of room for rent seeking behavior. In essence, the prevailing policy paradigm of “sowing the oil” was displaced by a model of direct distribution of oil rents through a centralized spending system (OCHOA, 2008). The aim was to fully capture and control at the executive level the oil rents generated by the oil industry, and conquer full discretion over their use through public spending strategies. To do so, a new fiscal scheme was needed: a new financial architecture highly centralized with little controlling mechanisms over public management decisions.

The first reforming step towards the construction of a new financial architecture came with the enactment of the new Constitution in 1999 that demanded the full renovation of the Public Financial Management (PFM) system. Hence a series of amendments would centralize governing and administrative functions over the management of public finances, and a new law on fiscal management, on the monetary authority and on the extractive sector were adopted. These initial reforms were key for the construction of a new management model that would still see further adjustments and future unblocking.

A new fiscal management law was accordingly enacted in September 2000 as part of the new regulatory framework for the PFM system, the organic law



on financial administration of the public sector (LOAFSP, for *Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público*). The enactment of this law propelled institutional change with a new fiscal regime. On one hand, all major fiscal rules that were previously regulated through dispersed legal ordinances were integrated and harmonized into this one single legal text (BADELL & GRAU 2011; VERA COLINA *et al.*, 2009). On the other hand, all fiscal subsystems were placed under the control of the Ministry of Finance, which was designated as the central institution to coordinate and supervise the different fiscal entities as the primary rector or governing fiscal body of the PFM system.

Later on, additional institutional structures were created to assume central fiscal responsibilities, eventually duplicating those of the Ministry of Finance. For instance, in 2004, the Ministry of State for Financing Development was created to formulate and coordinate sectorial policies for development, assuming public spending decisions on parallel to the budget process undertaken by the Ministry of Finance. Likewise, in 2007, a Central Planning Commission was created to elaborate strategic plans for development, under the direct authority of the Vice-President of the Republic also duplicating budgetary decisions that would otherwise be conducted only by the Ministry of Finance's Budget Office. Both agencies were created to plan fiscal action, including discussions on financial needs and budgetary requirements to fulfill them. Therefore, existing institutions like the Ministry of Finance and the National Budget Office would be undermined by their organic role compared to the new agencies'.

Additionally, the Central Bank of Venezuela (BCV) was significantly reformed in 2001, in order to adjust the main instrument of authority for the monetary policy to the new constitutional provisions. This agency was given a constitutional rank, which meant it was formally defined as a separate legal entity within the public sector, with technical, functional and financial autonomy to exercise its responsibilities (BADELL; GRAU, 1999; MARTÍNEZ DALMAU, 2002; VERA COLINA *et al.*, 2009) on monetary policies (money supply, regulation of credit volumes, interest rates, federal reserves, and so on).

The new law also considered reorganizing the internal structure of the BCV, in particular its governing body and its relationships with other institutions of the PFM system and the executive power. The new law replaced the General Assembly with a Directory Board, in which the President would have a bigger room for interfering in policy decisions since he (or she) would appoint five out of seven directors. The National Assembly would play a new controlling role by becoming an official overseer of the monetary authority (RODNER, 2002).

Therefore, despite the newly empowered position of the BCV (granted by its constitutional rank), the 2001 law gave the President and the Ministry of Finance

wider attributions for interfering in the decisions of the monetary authority. This reconfiguration proved to be successful in decisions over the use of public funds and, more importantly, on creating fine tuning instruments needed to further unlock the fiscal restrictions that were still in place.

Among other relevant changes of the PFM system, it is worth mentioning the creation of the National Development Bank (BANDES, for *Banco Nacional de Desarrollo*), as the main financial instrument within the new fiscal scheme (created in 2001), and the Treasury Bank (*Banco del Tesoro*), created in 2005 to further attend to the financial needs of the central government.

The BANDES played a strategic role in financing and routing resources to the numerous parallel funds created during the studied period and representing a financial and operational platform for the extra-budgetary pieces of the newly developed fiscal scheme. This entity was initially linked to the Ministry of Finance, before being transferred to the Ministry of Planning, then appointed to the Ministry of State for Financing Development, and eventually assigned back to the Ministry of Finance in 2005.

On the other hand, the creation of the Treasury Bank was envisioned as another central financial agency, parallel to the financial structure already in place. This bank was supposed to directly manage public debt servicing and amortization, as well as general international obligations of the nation (GUERRA 2008). Later on it would become a regular piece of the public financial infrastructure, holding general accounts for public employees and for local needs not related to public debt in any way. Additionally the institution would actually manage internal public debt titles, collect some internal taxes, make payments instructed by the Treasury Office and operate a special fund for macroeconomic stabilization called (FEM, for *Fondo para la Estabilización Macroeconómica*) (Art. 1 of the Law that regulates the FEM) (Bcv, 2005).

The takeover of the oil rents

The third element of the initial block of reforms resulting from the 1999 Constitution was related to the extractive sector. In November 2001 a new hydrocarbons organic law was approved to replace the former version enacted back in 1943. The 2001 version secured a greater involvement of the state in all primary extractive activities and, among other modifications, altered the weights of fiscal contributions generated by the oil industry. Royalties increased from 16,6% to 30% of the total production, whereas income taxes decreased from 67,7% to 50% of net profits³. This new legal design increased the control of the government

³ See Organic Law of Hydrocarbons enacted in November 2001 (Official Gazette No. 37323) and partially reformed in August 2006 (Official Gazette No. 38493).



over the petroleum sector, by imposing a minimum 51% state ownership in all oil-related activities. Through the so-called “mixed oil companies”, the enforced “oil sovereignty” was consistently aligned with the hierarchical mode of governance.

Beyond the fiscal impact of the changing structure of oil revenues, the reform expanded the strategic stance taken by the state within the extractive industry and restricted PDVSA’s bargaining capacity (NÚÑEZ; PAGLIACCI, 2007). The way this legal instrument limited the role of the company in the negotiations of new investment projects, was of major interest to the government, as it would further centralize and reinforce control over oil rent generation and public spending decisions, while providing more opportunities for rent seeking behavior. It was also a strategic element of the new financial architecture including less policy space and actors to negotiate decisions on public spending and resource allocation.

The reforms that followed were also decisive in transforming the country’s fiscal scheme, yet they were originated in these initial set of changes introduced earlier and presented above. As a matter of fact they could not have been possible without the first block of reforms initiated with the Constitution of 1999, and in that sense, both initial and subsequent reforms are interconnected parts of the same causal mechanism. The sequenced and interlinked nature of the different reforms and amendments to the fiscal scheme taking place during the period under assessment is consistent with our argument of causality.

These radical changes taking place once the new Constitution was enacted soon started to face critical resistance and defiance, prompting political tension and social turmoil. A failed *coup* in April 2002 was followed by a national strike that paralyzed PDVSA and the national oil industry, from December 2002 to January 2003. The critical situation gave the government an opportunity to push for greater reforms and further dismantle the company’s organizational structures. In 2003, two major changes would disrupt the previous fiscal order: on one hand the government decided to take direct and total control over PDVSA; on the other hand it imposed strict economic control through a fierce exchange regime system.

The takeover of PDVSA was the result of a long struggle and public rivalry between PDVSA’s directory board and the government over the control and direction of the industry. Obviously the executive power had a different vision on how oil rents and assets should be managed, and what role the government should play in their management. Further, the election of Hugo Chávez introduced a new notion on the role that oil rents should play in the economy and specifically regarding the role that oil rents should play in his political strategy. These views were not completely shared by PDVSA’s board of directors, who represented a company that had developed important levels of political and economic leverage over the past decades before the election of Hugo Chávez.

Tensions between the government and PDVSA were no novelty (CORRALES; PENFOLD, 2011: 76). As a matter of fact, since the nationalization of the petroleum sector, in 1976, the formulation of oil policies had been an arduous task grounded on efforts to align the interests of the national oil company with those of the government (NÚÑEZ; PAGLIACCI, 2007). All in all, designing oil policies was never a smooth process, but the situation had worsened with the large number of reforms taking place and the greater pressure by the executive on the company. Apparently, there was no easy transition to the new ideals of the recently established political regime, as suggested by the consecutive replacement of presidents directly appointed by the chief of the executive (four assigned in less than three years) (NÚÑEZ; PAGLIACCI, 2007). In February 2003, after the 60-day “oil strike” Chávez appointed a new Directory Board and dismissed most of the company’s employees and cadres (CORRALES; PENFOLD, 2011: 78), overtly breaking up the prevailing tacit independence agreement (NÚÑEZ; PAGLIACCI, 2007).

The last straw came over a year later (in November 2004), when the Minister of Energy and Petroleum, Rafael Ramírez, was appointed as President of PDVSA to hold simultaneously both positions. This highly strategic arrangement would last for almost a decade. From then on, both the formulation and the implementation of oil policies would be the sole responsibility of the same directory unit, with PDVSA becoming a functional instrument of the executive’s will, regardless of their technical and strategic knowledge of the petroleum sector. This move ended with the horizontal accountability granted by the separation between the government and the national oil company (NÚÑEZ; PAGLIACCI, 2007: 37).

This ended ensuring the government larger control over public spending, through what would eventually become an extra-budgetary instrument of planning. On one hand it limited the actions that PDVSA could take on their own, regarding investment and maintenance projects not aligned with the government’s interests. On the other hand, it provided the government with unrestricted access to the most important source of public revenues, ready to finance both domestic and foreign policies. Hence by controlling PDVSA President Chávez managed to align, and actually merge, the policy aims of the executive with those of the national company, easing all strategies to come, regarding the generation and use of a particularly important type of national public income: oil rents.

Oil rents could then be fully assigned with a new fiscal role under PDVSA’s responsibility. In 2003 numerous social programs called “Missions” became a significant part of the company’s financial responsibilities. Up until 2014 these would add up over 9 billion USD, according to PDVSA’s financial records of 2011 and 2014 (PDVSA, 2011: 158; 2015: 36). Moreover, complete control over PDVSA allowed



the government to create many quangos to carry on different activities, all directly financed by oil rents but not related to the core oil business. For instance, PDVSA was in charge of public supermarket chains at the national level, infrastructural programs, sports sponsoring, cultural activities, and so on.

A new role was assigned to PDVSA in the implementation of public policies in economic and social areas. The new strategic guidelines and social co-responsibility consigned to the domestic oil industry implied that new public spending roles were actually considered as part of the company's operational costs (NOGUERA 2004). This in turn affected the financial results from which income taxes and dividends were calculated for budgetary ends (GERENCIA DE INVESTIGACIÓN ECONÓMICA, 2005a; GERENCIA DE INVESTIGACIÓN ECONÓMICA, 2005b).

Finally, once the oil strike had been controlled, in 2003, the government established a fierce exchange control regime to be operated by the Commission of Administration of Foreign Currencies (CADIVI, for *Comisión de Administración de Divisas*), a new agency separate from the BCV and attached to the Ministry of Finance. This decision constituted a blunt change in economic policies and provided the central government with a new instrument to control public resources, new financing mechanisms and a clear advantage over the management of the public debt. Further, an officially fixed exchange rate, directly managed by the Ministry of Finance, gave room to a differential spread between the official and the parallel exchange markets, which the government took great advantage of (ZAMBRANO SEGUÍN, 2010) by restricting or facilitating the access to foreign currency and turning the process into a political instrument to retaliate or manipulate the private sector, dissenters and the opposition in general.

Political accountability and economic development

The 2001 hydrocarbons law and the 2003 takeover of PDVSA, along with the new spending roles that were assigned to the oil company, allowed the executive power to directly manage oil revenues without having to negotiate spending patterns or allocation decisions with any of the traditional budgetary actors. Thus an "indirect centralism" (Aponte Blank 2010) was specially devised with this new institutional arrangement, as PDVSA would progressively assume public spending responsibilities traditionally undertaken by the government.

At this point, the PFM system was highly centralized and the government largely controlled the monetary authority, the BCV, PDVSA and the exchange regime system through the CADIVI. However, in order to increase the discretionary power over public spending and over the use of oil rents, additional reforms were needed to further unlock fiscal restrictions. Such ambitions became real in 2005 through

the third block of fiscal reforms modifying the BCV's regulatory framework. This new reform was decisive in formally disbanding institutional limitations over the use of oil rents and institutionalizing extra-budgetary mechanisms for oil-related funds allocation.

Foreign monetary reserves typically accumulated and managed by the BCV would be partially transferred to the National Development Fund (FONDEN, for *Fondo de Desarrollo Nacional*), created that same year. Beyond a certain amount, the accumulated foreign monetary reserves would be transferred to this extra-budgetary fund. To determine the amount to be held by the BCV, a new discretionary concept was created as a decision-making parameter: that of a "reasonable" or "accurate" level of foreign monetary reserves (Articles 75 and 114 of the Partial Reform of the Law of the BCV of 2005). The task of defining this "accurate" level was ambiguously assigned to the Directory board of the BCV (controlled by the government), and it was left in very broad terms regarding the methods of calculation.

Additionally, this complementary reform generated a new dynamic in the interplays between PDVSA and the BCV. For the first time since its creation (in 1976), PDVSA could bypass the BCV for the traditional exchange of foreign currency obtained through oil exports. The new fiscal arrangement stated that PDVSA could officially keep part of the revenues coming from oil exports and deliver the remainder to fiscal agencies such as the FONDEN. As a consequence, from 2005 onwards PDVSA would only exchange a fraction of oil-related revenues in foreign currency to the BCV: the one corresponding to budgetary obligations, according to the estimations over oil prices for the budget formulation. The rest would directly go to the FONDEN (Bcv, 2005).

The FONDEN is one of the most notorious off-budget recipients of direct transfers created during the studied period. It was created as a special fund to directly invest in the economy and as an instrument for the "New Economic and Financial Strategy of the Executive power" conceived to leverage a real and productive economic recovery, increase the levels of social investment and alleviate public debt management. All, in parallel to the main short-term fiscal tool: the Federal Budget.

With the creation of FONDEN, many other separate funds were created to channel oil and non-oil fiscal resources in a discretionary fashion. So far it remains unclear how many of those funds are still operating, the amount of resources they handle, the regularity of such allocations and (more importantly) the functions they carry on in the fiscal regime and other policy areas. However as an indication of their importance, suffice it to report that from 2005 to 2010 FONDEN received 29,9 billion USD from PDVSA and 37,9 billion USD from the BCV (Bcv, 2010; PDVSA, 2011).



Conclusions and policy implications

Our research shows simultaneously that institutional factors are the independent variable of the economic crisis in Venezuela today, and how these factors were manipulated by the government in order to comply with the ideas of the new political regime. From 1999 to 2012, this country's political regime was deeply altered, modifying the overarching governance mode. The country transformation particularly affected the national system of fiscal institutions and the oil sector, by and large the most important sector of the economy. The causal mechanism of the economic crisis was identified as a sufficient though unnecessary condition that can be traced through the selection and transformation of policy instruments by the government.

The new financial architecture was basically assembled with punctual and exceptional rearrangements. A new Constitution commanded the centralization over the control and direction of public finances, in particular to channel oil rents. The undermining of the Central Bank through a series of reforms to its legal structure allowed the executive power to directly interfere and control the monetary authority, granting the use of monetary policy to the fiscal ambitions of the central government. Consequently, the full takeover of PDVSA and the creation of a number of parallel financial institutions to control and direct public resources allowed full discretion over public spending decisions and over the management of oil rents, shifting budgetary exercises from public and political scrutiny to murky and sealed practices with fewer policy makers.

These changes redirected the decision-making process from dispersed specialized agencies to a central system closely subordinated to the President and the Vice-president of the Republic. In particular, decisions on the allocation and distribution of public resources would be generated by a narrower number of newly created commissions directly attached to the Presidency office or by the Ministry of Finance. Likewise, these changes diminished pre-established controls on public spending levels and allocation patterns while making the fiscal regime much more intricate to control by other agencies (including the National Assembly, the Comptroller's office, and civil society organization). The new financial system conveyed the causal mechanism to dismantle the previous institutional structure (with its fiscal rules, procedures and controls) to replace it with a new financial architecture more closely aligned to the new governance mode of the newly established political regime but it also made it less sustainable in the long run and much more susceptible to external shocks, such as commodity price swings.

References

- APONTE BLANK, C. El gasto público social durante los períodos presidenciales de Hugo Chávez: 1999-2009. Centros de Estudios del Desarrollo. 2010. Available [March 2016] at: <<http://www.scielo.org.ve/pdf/cdc/v27n73/art03.pdf>>.
- ARDANAZ, M.; CORBACHO, A.; GONZÁLES, A.; CABALLERO, N. Structural fiscal balances in Latin America and the Caribbean: new dataset and estimations. *IDB Working Paper Series*, 579, 32 p., 2015.
- AREZKI, R.; BLANCHARD, O. Seven questions about the recent oil price slump. *IMF Direct*, ms, 18 p., 2014.
- AUTHOR, 2011.
- AUTY, R.; GELB, A. Political economy of resource-abundant states. In: R. Auty (Ed.), *Resource abundance and economic development*. Oxford: Oxford University Press: 126-144, 2001.
- AUTY, R. Sustaining development in mineral economies: the resource curse thesis. Routledge, London–New York, 288 p., 1993.
- AUTY, R. State enterprise and resource based industry in oil exporting countries. *Resources Policy*. Butterworth & Co (Publishers) Ltd, 275-287, Dec. 1988.
- AYTAÇ, E.; MOUSSEAU, M.; FARUK ÖRSÜN, O. Why some countries are immune from the resource curse: the role of economic norms. *Democratization*, 23(1): 71-92., 2016.
- BADELL; GRAU. Comentarios a la Ley Orgánica de Administración Financiera Del Sector Público y sus reformas parciales. *Badell & Grau*. November 23, 2011.
- BALZA, L.; ESPINASA, R. Oil sector performance and institutions: the case of Latin America, IDB Technical Note, 724, 61 p., 2015.
- BAFFES, J.; KOSE, A.; OHNSOGE, F.; Stocker, M. Understanding the plunge in oil prices: sources and implications. In: *Global Economic Prospects*, Jan. 2015: 155-168, 2015.
- BANCO CENTRAL DE VENEZUELA (BCV). Resultados del Índice Nacional de Precios al Consumidor, Producto Interno Bruto y Balanza de Pagos. Cuarto trimestre de 2015 - cierre del año 2015. Economic Report. Caracas, Venezuela: Banco Central de Venezuela. 2016. Available [March 2016] at: <<http://www.bcv.org.ve/Upload/Comunicados/aviso180216.pdf>>.
- BANCO CENTRAL DE VENEZUELA (BCV). Política Económica Nacional: Marco Institucional. *Informe Económico*, 2005.
- BANNON, I.; COLLIER, P. (Eds.). Natural resources and violent conflict: options and action. Washington DC: The World Bank, 2003.
- BEACH, D.; PEDERSEN, R. B. Process tracing methods: foundations and guidelines. Ann Harbor: University of Michigan Press, 199 p., 2013.
- BEACH, D.; PEDERSEN, R. B., 2016. Causal case study methods: foundations and guidelines for comparing, matching and tracing. Ann Arbor: University of Michigan Press (*in print*), 2016.



- BERRIOS, R.; MARAK, A.; MORGENSTERN, S. Explaining hydrocarbon nationalization in Latin America: Economics and political ideology. *Review of International Political Economy*, iFirst: 1-25, 2010.
- BHATTACHARYYA, S.; HODLER, R. Do natural resource revenues hinder financial development? The role of political institutions. Proceedings of the German Development Economic Conference, Berlin 2011, 11, 46 p., 2011.
- BLYTH, M., 1997. Any more bright ideas? The ideational turn of comparative political economy. *Comparative Politics*, 29 (2): 229-250, 1997.
- BRITISH PETROLEUM (BP). BP Statistical review 2015. 2015, Available [March 2016] at: <<http://www.bp.com/en/global/corporate/energy-economics/statistical-review-of-world-energy/downloads.html>>
- CAMPBELL, J. Institutional analysis and the role of ideas in political economy. *Theory and Society*, 27 (3): 377-409, 1998.
- CAMPBELL, J. Ideas, politics, and public policy. *Annual Review of Sociology*, 28: 21-38, 2002.
- CARROLL, R. Comandante. Hugo Chávez's Venezuela. New York, United States of America: The Penguin Press. The Penguin Group, 2013.
- CHEON A.; LACKNER, M.; URPELAINEN, J., 2015. Instruments of political control: national oil companies, oil prices, and petroleum subsidies. *Comparative Political Studies*, 48(5): 370-402, 2015.
- COLLIER, P., 2010. The political economy of natural resources. *Social Research* 77 (N.4): 1105-32, 2010.
- CORRALES, J.; PENFOLD, M. Dragon in the tropic: Hugo Chávez and the political economy of revolution in Venezuela. Washington DC: The Brookings Institution, 195 p., 2011.
- CORRALES, J., 2015. Autocratic legalism in Venezuela. *Journal of Democracy*, 26(2): 37-51, 2015.
- CORRIGAN, C. Breaking the resource curse: transparency in the natural resource sector and the extractive industries transparency initiative. *Resources Policy*, 40: 17-30, 2014.
- DE CASTRO, F.; VAN DIJCK, P.; HOGENBOOM, B. The extraction and conservation of natural resources in South America: recent trends and challenges. Amsterdam: *Cuadernos del CEDLA*, 103 p., 2014.
- DE GREGORIO, J. From rapid recovery to slowdown: why recent economic growth in Latin America has been slow. Peterson Institute for International Economics, Policy Brief, 15-6, 17 p., 2015.
- DI BELLA, G.; NORTON, L.; NTAMATUNGIRO, J.; OGAWA, S.; SAMAKE, I.; SANTORO, M. Energy subsidies in Latin America and the Caribbean: stocktaking and policy challenges". IMF Working Paper, 15/30, 79 p., 2015.
- DUNNING, T. Crude democracy: natural resource wealth and political regimes. Cambridge: Cambridge University Press, 327 p., 2008.

EATON KENT, Recentralization and the left turn in Latin America: diverging outcomes in Bolivia, Ecuador and Venezuela. *Comparative Political Studies*, 4(8): 1130-1157, 2014.

ECONOMIC COMMISSION FOR LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN (ECLAC). América Latina Y El Caribe: tasas de variación del producto interno bruto. ECLAC. 2015. Available [March 2016] at: < http://www.cepal.org/sites/default/files/pr/files/tabla-pib-estudio_economico_2015_0.pdf>.

ESPINASA, R., 2012. Los dos mundos petroleros de América Latina. *Debates IESA*, June, 2012.

FIOROTTY CAMPOS ADRIANA. Venezuela: Resultados e desafíos da reforma petrolífera dos años 2000. *Revista Augustus*, 20(40): 92-104, 2015.

FITI ZIED; KHALED GUESMI; FRÉDÉRIC TEULON; SLIM CHOUACHI. Relationship between crude oil prices and economic growth in selected OPEC countries. *The Journal of Applied Business Research*, 32(1): 11-22, 2016.

GAYI, S.; NKURUNZIZA, J. Trends in minerals, ores and metal prices. In: P. Haslam and P. Heidrich (Eds.), *The political economy of natural resources and development: from neoliberalism to resource nationalism*. London: Routledge: 35-52, 2016.

GELB, A. *et al.*, 1988. Oil windfalls: blessing or curse? Washington D.C.: Oxford University Press-World Bank, 369 p., 1988

GERENCIA DE INVESTIGACIÓN ECONÓMICA. Revisión de las proyecciones 2005 y perspectivas 2006. *Economic Report June 2005. Informe económico mensual*. Caracas, Venezuela: Banco Mercantil, Banco Universal, 2005a.

GERENCIA DE INVESTIGACIÓN ECONÓMICA. Revisión de las proyecciones 2005 y perspectivas 2006. *Economic Report September 2005. Informe económico mensual*. Caracas, Venezuela: Banco Mercantil, Banco Universal, 2005b.

GHANDI, A.; LIN, C., 2013. Oil and gas service contracts around the world: a review. *Energy Strategy Reviews*, 3: 63-71, 2013.

GRUGEL, J.; RIGGIROZZI, P. Post-neoliberalism in Latin America: Rebuilding and reclaiming the state after crisis. *Development and Change*, 43(1): 1-21, 2012.

GUERRA, J., 2008. Estado y finanzas públicas de Venezuela. *Nueva Economía*, June, 2008.

HABER, S.; MENALDO, V., 2011. Do natural resources fuel authoritarianism? A reappraisal of the resource curse. *The American Political Science Review*, 105 (1): 1-26, 2011.

HASLAM, P.; HEIDRICH, P. (Eds.) *The political economy of natural resources and development: from neoliberalism to resource nationalism*. London: Routledge, 239 p., 2016a.

HASLAM, P.; HEIDRICH, P., 2016b. From neoliberalism to resource nationalism: states, firms and development. In: P. Haslam and P. Heidrich (Eds.), *The political economy of natural resources and development: from neoliberalism to resource nationalism*. London: Routledge: 1-32, 2016b.

HEIDRICH, P. The regional context for Latin American resource nationalism. In: P. Haslam and P. Heidrich (Eds.), *The political economy of natural resources and*



development: from neoliberalism to resource nationalism. London: Routledge: 89-102, 2016.

HELLINGER, D., 2016. Resource nationalism and the Bolivarian revolution in Venezuela. In: P. Haslam and P. Heidrich (Eds.), *The political economy of natural resources and development: from neoliberalism to resource nationalism*. London: Routledge: 204-219, 2016.

HOGENBOOM, B., 2012. Depoliticized and repoliticized minerals in Latin America. *Journal of Developing Societies*, 28(2): 133-158, 2012.

HOOD, C. *The Tools of Government*. Chatham: Chatham House, 178 p, 1986.

HOOD, C., 2007. Intellectual obsolescence and intellectual makeovers: reflections on the tools of government after two decades". *Governance*, 20 (1): 127–144, 2007.

HOWLETT, M., 2011. *Designing public policies. Principles and instruments*. *Routledge Textbooks in Policy Studies*. Oxon: Routledge, 2011.

HUMPHREYS, M.; SACHS, J.; STIGLITZ, J., (Eds.) *Escaping the resource curse*. New York: Columbia University Press, 408 p., 2007a.

HUMPHREYS, M.; SACHS, J.; STIGLITZ, J. Introduction: what is the problem with natural resource wealth?. In: *Escaping the resource curse*, Humphreys M., Sachs, J.D., Stiglitz J.E. (Eds.). New York: Columbia University Press: 1-20, 2007b.

HUMPHREYS, M., SACHS, J.; STIGLITZ, J. Future directions for the management of natural resources. In: *Escaping the resource curse*, Humphreys M., Sachs, J.D., Stiglitz J.E. (Eds.). New York: Columbia University Press: 322-336, 2007c.

KARL, T. L. Ensuring fairness: the case of a transparent fiscal social contract. In *Escaping the resource curse*, Humphreys M., Sachs, J.D., Stiglitz J.E. (Eds.). New York: Columbia University Press: 256-285, 2007.

KARL, T. L. Understanding the resource curse. In: *Covering oil: a reporter's guide to energy and development*. New York: Open Society Institute: 21-30, 2005.

KARL, T. L. *The paradox of plenty: oil booms and petro-states*. Berkeley: UCA Press, 380 p., 1997.

KIRSCHKE, J. Hugo Chavez, Socialism for the 21st century and Venezuela's narcissistic resource nationalism. *Engineering and Mining Journal*, July 2013: 60-65, 2013.

KOIVUMAEKI, R.I., 2015. Evading the constraints of globalization: oil and gas nationalization in Venezuela and Bolivia. *Comparative Politics*, Oct. 2015: 107-125, 2015.

KOLSTAD, I.; WIIG, A.; WILLIAMS, A., 2009. Mission improbable: does petroleum-related aid address the resource curse?. *Energy Policy*, 37: 954-965, 2009.

KORNBLITH, M., 2013. Chavismo after Chávez?. *Journal of Democracy*, 24(3): 47-61, 2013.

KOTT, A.. Assessing whether oil dependency in Venezuela contributes to national instability. *Journal of Strategic Security*, 5(3): 69-86, 2012.

MAHDAVI, P. Why do leaders nationalize the oil industry? The politics of resource expropriation. *Energy Policy*, 75: 228-243, 2014.

- MAZZUCA, S. The rise of rentier populism. *Journal of Democracy*, 24(2): 108-122, 2013.
- MOMMER, B. Global oil and the nation state. Oxford: Oxford University Press, 224 p., 2002.
- MONALDI, F. The Impact of the Decline in oil prices on the economics, politics and oil industry of Venezuela. Columbia SIPA. 2015. Available [March 2016] at: <http://energypolicy.columbia.edu/sites/default/files/energy/Impact%20of%20the%20Decline%20in%20Oil%20Prices%20on%20Venezuela_September%202015.pdf>
- MONALDI, F. Oil and politics in Venezuela. Perspectives on the Americas, University of Miami, Center for Hemispheric Policy, 10 p., 2014.
- MONALDI, Francisco. La economía política del petróleo y el gas en América Latina. Plataforma Democrática, 2010.
- MORENO, M. A.; SHELTON, C. A., 2014. Sleeping in the bed one makes: the Venezuelan fiscal policy response to the oil boom. In *Venezuela before Chávez: Anatomy of an Economic Collapse*, edited by Ricardo Hausmann and Francisco Rodríguez, 220–43. United States of America: The Pennsylvania State University, 2014.
- NILSSON MARTIN The radical left in government: deepening and constraining democracy in Venezuela and Bolivia. *Revista Andina de Estudios Políticos*, 3(1): 70-89, 2013.
- NOGUERA, Carmen Julia. Coyuntura económica. *Economic Report August 2004. Informe económico mensual*. Caracas, Venezuela: Banco Mercantil, Banco Universal, 2004.
- NÚÑEZ, B.; PAGLIACCI, C. El diseño de la política petrolera en Venezuela: un enfoque de economía política. *Banco Central de Venezuela* 80 (Serie de Documentos de Trabajo Gerencia de Investigaciones Económicas): 51, 2007.
- OCHOA, O. La institución fiscal y el rentismo en el desempeño económico de Venezuela. *Nueva Economía*, December, 2008.
- OMGBA, L. Why do some oil-producing countries succeed in democracy while others fail?. *World Development*, 76: 180-189, 2015.
- ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). Latin American Macroeconomic Outlook. In: *Latin American Economic Outlook 2015: Education, Skills and Innovation for Development*, 29–60. Paris: OECD Publishing. 2014. Available [March 2016] at: <www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/development/latin-american-economic-outlook-2015/latin-american-macroeconomic-outlook_leo-2015-6-en#page1>.
- PETERS, G.. Advanced introduction to public policy. Cheltenham: Elgar, 203 p., 2015.
- PETRÓLEOS DE VENEZUELA S.A. (PDVSA), 2015. Estados Financieros Consolidados. 31 de diciembre de 2014, 2013 y 2012. PDVSA. Available [March 2016] at: <<http://www.pdvsa.com/>>.
- PETRÓLEOS DE VENEZUELA S.A. (PDVSA). Informe de Gestión Anual 2011. 2011. Available [March 2016] at: <<http://www.pdvsa.com/>>.



PUENTE, J. M.; DAZA, A.; RÍOS, G.; RODRÍGUEZ, A. The political economy of the budget process: the case of Venezuela. IDB Publications 23298. Inter-American Development Bank. 2006 Available [March 2016] at: <http://ideas.repec.org/p/idb/brikps/23298.html>.

RODNER, J. O. La Nueva Ley Del Banco Central 2001 (Comentarios). Academia de Ciencias Políticas y Sociales. 2002. Available [March 2016] at: http://aciropol.msinfo.info/bases/biblo/texto/boletin/2001/BolACPS_2001_68_138_445-466.pdf

RODRÍGUEZ, J.; MORALES, J.; MONALDI, F. Direct distribution of oil revenues in Venezuela: a viable alternative?. *Working Paper 306*, Center for Global Development, 38 p., 2012.

ROSS, M. The oil curse: how petroleum wealth shapes the development of nations. Princeton: Princeton University Press, 289 p., 2012.

ROSS, M.. The natural resource curse: how health can make you poor. In: I. Bannon and P. Collier (Eds.), *Natural resources and violent conflict: Options and action*. Washington DC: The World Bank: 17-42, 2003.

ROSS, M., 2001. Does oil hinder democracy?. *World Politics*, 53: 325-361, 2001.

ROSSER, A. The political economy of the resource curse: a literature survey". *Working Paper 268*, Institute of Development, 36 p., 2006.

SACHS, J. 2007. How to handle the macroeconomics of oil wealth?. In: *Escaping the resource curse*, Humphreys M., Sachs, J.D., Stiglitz J.E. (Eds.). New York: Columbia University Press: 173-193, 2007.

SEGAL, P. How to spend it: Resource wealth and the distribution of resource rents. *Energy Policy*, 51: 340-348, 2012.

STEVENS, P.; DIETSCH, E. Resource curse: an analysis of the causes, experiences and possible ways forward. *Energy Policy*, 36: 56-65, 2008.

STIGLITZ, J. What is the role of the state?. In: *Escaping the resource curse*, Humphreys M., Sachs, J.D., Stiglitz J.E. (Eds.). New York: Columbia University Press: 23-52, 2007.

TALVI, E.; VEGH, C. A.. La sostenibilidad de la política fiscal: un marco básico. In *¿Cómo armar el rompecabezas fiscal? Nuevos indicadores de sostenibilidad*, 1–25. Red de Centros de Investigación. New York, United States of America: Inter-American Development Bank, 2000.

TIMMERMAN, K. Understanding the resource curse: why some get more sick than others. *Lehigh Review*, 20: 33-43, 2012.

VELTMEYER, H. The natural resource dynamics of postneoliberalism in Latin America: new developmentalism or extractivist imperialism?. *Studies in Political Economy*, 90: 57-85, 2012.

VERA COLINA, M. A.; FINOL ROMERO, L.; URDANETA, J. G. Fundamentos de economía y finanzas públicas, Unidad II, Objetivo no. 6." Universidad del Zulia, Escuela de Derecho. 2009. Available [March 2016] at: <http://www.econfinanzas.com/econfinanzas/materiales/modulo6.pdf>.

VERA, L. Venezuela 1999-2014: macro-policy, oil governance and economic performance. *Comparative Economic Studies*, 57: 539-568, 2015.

VIVODA, V. Rise of state-firm bargaining in the 2000s. In: P. Haslam and P. Heidrich (Eds.), *The political economy of natural resources and development: from neoliberalism to resource nationalism*. London: Routledge: 53-69, 2016.

VIVODA, V., 2009. Resource nationalism, bargaining and international oil companies: challenges and change in the new millennium. *New Political Economy*, Dic. 2009, 19 p., 2009.

WEIJEMARS, R. Natural resource wealth optimization: a review of fiscal regimes and equitable agreements for petroleum and mineral extraction projects. *Natural Resource Research*, 24(4): 385-441, 2015.

WEYLAND Kurt, The threat from the populist left. *Journal of Democracy*, 24(3): 18-32, 2013.

WEITZMAN, H. Resource nationalism: beyond ideology. *Americas Quarterly*, 1/3/2013: 1-11, 2013.

ZAMBRANO SEGUÍN, L. *Estructura e Incidencia de la Política Fiscal en Venezuela*. Caracas, Venezuela: Universidad Católica Andrés Bello, 2010.

Guillaume Fontaine

Doutor em Sociologia pela Paris 3 University e pós-doutorado em Ciência Política pelo Instituto de Estudos Políticos de Paris (Sciences-Po). Atualmente é pesquisador sênior da Flacso (Equador).
Contato: gfontaine@flacso.edu.ec

Cecilia Medrano Caviedes

Possui doutorado em Ciência Política e Governo pelo Instituto de Estudos Políticos de Paris (Sciences-Po) e mestrado em Política Pública e Econômica pela LSE. Atualmente é pesquisadora consultora no Natural Resource Governance Institute e no Centre d'Études et de Recherches Internationales (CERI) no Sciences-Po.
Contato: cec12@hotmail.com

Nossos pareceristas

A RSP agradece as suas atentas leituras e pertinentes observações

- Alessandra Quishida - Centro Universitário Fundação Escola de Comércio Álvares Penteado, FECAP - São Paulo-SP, Brasil.
- Alessandro Marco Rosini - Faculdades Metropolitanas Unidas, FMU - São Paulo-SP, Brasil.
- Alexander Cambraia Nascimento Vaz - Subsecretaria de Gestão da Informação / GDF - Brasília-DF, Brasil.
- Alexandre Almeida Barbalho - Universidade Estadual do Ceará, UECE - Fortaleza-CE, Brasil.
- Ana Beatriz Nunes da Silva - Universidade Federal de Pernambuco, UFPE - Caruaru-PE, Brasil.
- Ana Claudia Chaves Teixeira - University of Bath, UB, Grã-Bretanha.
- Ana Claudia Farranha Santana - Universidade de Brasília, UnB - Brasília-DF, Brasil.
- André Fontan Köhler - Universidade de São Paulo, USP - São Paulo-SP, Brasil.
- Andressa Sasaki Vasques Pacheco - Universidade Federal de Santa Catarina, UFSC - Florianópolis-SC, Brasil.
- Anete Brito Leal Ivo - Universidade Federal da Bahia, UFBA - Salvador-BA, Brasil.
- Antonio Fernando Vieira Ney - Faculdade UnyleYa - Rio de Janeiro-RJ, Brasil.
- Antonio Sergio Araujo Fernandes - Universidade Federal da Bahia, UFBA - Salvador-BA, Brasil.
- Aparecida Antonia Oliveira - Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul, UEMS - Dourados-MS, Brasil.
- Aparecida do Rocio Freitas - Universidade Estadual de Maringá, UEM - Maringá-PR, Brasil.



- Assuero Fonseca Ximenes - Universidade Federal Rural de Pernambuco, UFRPE - Recife-PE, Brasil.
- Augusto Cesar Marins Machado - Federação das Indústrias do Estado do Paraná - Curitiba-PR, Brasil.
- Augusto Junior Clemente - Universidade Federal do Paraná, UFPR - Matinhos-PR, Brasil.
- Biancca Scarpeline de Castro - Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, UFRRJ - Seropédica-RJ, Brasil.
- Breno Augusto Souto Maior Fontes - Universidade Federal de Pernambuco, UFPE - Recife-PE, Brasil.
- Bruno Henrique Rocha Fernandes - Universidade Positivo - Curitiba-PR, Brasil.
- Camila Romero Lameirão - Universidade Federal de Goiás, UFG - Goiânia-GO, Brasil.
- Camilo Negri - Universidade de Brasília, UnB - Brasília-DF, Brasil.
- Carlo Gabriel Kszan Pancera - Universidade Federal de Minas Gerais, UFMG - Belo Horizonte-MG, Brasil.
- Carlos Aurélio Pimenta de Faria - Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, PUC Minas - Belo Horizonte-MG, Brasil.
- Carlos Eduardo Cardoso de Oliveira - Universidade Estadual de Feira de Santana, UEFS - Feira de Santana-BA, Brasil.
- Carlos Vasconcelos Rocha - Pontifícia Universidade Católica de Minas, PUC Minas - Belo Horizonte-MG, Brasil.
- Cássia do Carmo Pires Fernandes - Universidade Federal de Juiz de Fora, UFJV - Ponte Nova-MG, Brasil.
- Catia Paranhos Martins - Universidade Federal da Grande Dourados, UFGD - Dourados-MS, Brasil.
- Celia Cristina Zago - Universidade Federal da Paraíba, UFPB - João Pessoa-PB, Brasil.
- Claudia Ferreira da Cruz - Universidade de São Paulo, USP - São Paulo-SP, Brasil.
- Cleber Ori Cuti Martins - Universidade Federal de Santa Maria, UFSM - Santa Maria-RS, Brasil.
- Clezio Saldanha dos Santos - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, UFRGS - Porto Alegre-RS, Brasil.
- Clezio Saldanha dos Santos - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, UFRGS - Porto Alegre-RS, Brasil.
- Cristiane da Silva Santos Villela - Câmara dos Deputados, CD - Brasília-DF, Brasil.

- Daiane Boelhouver Menezes - Fundação de Economia e Estatística, FEE - Porto Alegre-RS, Brasil.
- Daniel Oppermann - Global Internet Governance Academic Network, Giganet - São Paulo-SP, Brasil.
- Daniela da Costa Britto Pereira Lima - Universidade Federal de Goiás, UFG - Goiânia-GO, Brasil.
- Daniela Peixoto Ramos - Secretaria de Políticas para Mulheres, SPM - Brasília-DF, Brasil.
- Dawisson Elvécio Belém Lopes - Universidade Federal de Minas Gerais, UFMG - Belo Horizonte-MG, Brasil.
- Debora Messenberg - Universidade de Brasília, UnB - Brasília-DF, Brasil.
- Denise Luciana Rieg - Centro Universitário da Fundação Santo André, CUFSA - São Paulo-SP, Brasil.
- Diogo Ribeiro da Fonseca - Universidade de Brasília, UnB - Brasília-DF, Brasil.
- Durval Lucas dos Santos Júnior - Universidade Federal de São Carlos, UFSCAR - São Carlos-SP, Brasil.
- Edivandro Luiz Tecchio - Universidade Federal da Fronteira Sul, UFFS - Chapecó-SC, Brasil.
- Elaine Cristina Licio - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - DF, IPEA - Brasília-DF, Brasil.
- Eliane Salete Filippim - Universidade do Oeste de Santa Catarina, UNOESC - Chapecó-SC, Brasil.
- Fabiana Rodrigues de Almeida Castro Universidade Federal do Piauí-UFPI, Teresina-PI, Brasil.
- Fabiano Maury Raupp - Universidade do Estado de Santa Catarina, UDESC - Florianópolis-SC, Brasil.
- Fábio Ferreira Batista - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, IPEA - Brasília-DF, Brasil.
- Fagno Tavares de Oliveira - Universidade Estadual do Paraná, UNESPAR - Campo Mourão-PR, Brasil.
- Fernando do Amaral Nogueira - Faculdade Getúlio Vargas, FGV - São Paulo-SP, Brasil.
- Fernando Filgueiras - Universidade Federal de Minas Gerais, UFMG - Belo Horizonte-MG, Brasil.
- Flávia Mori Sarti - Universidade de São Paulo, USP - São Paulo-SP, Brasil.



- Flavia Regina Costa Czarneski - Universidade Federal do Rio Grande, FURG - Rio Grande-RJ, Brasil.
- Francisco de Assis Brandão dos Reis - Universidade Federal de Pernambuco, UFPE - Recife-PE, Brasil.
- Gabriel Augusto Miranda Setti - Universidade Federal de Alagoas, UFAL - Maceió-AL, Brasil.
- Gabriela Spanghero Lotta - Universidade Federal do ABC - Santo André-SP, Brasil.
- Geraldo Browne Ribeiro Filho - Universidade Federal de Viçosa, UFV - Viçosa-MG, Brasil.
- Guilherme Fóscolo de Moura Gomes - Universidade Federal do Sul da Bahia, UFSB - Itabuna-BA, Brasil.
- Gustavo Madeiro da Silva - Universidade Federal de Alagoas, UFAL - AL, Brasil.
- Gustavo Tavares da Silva - Universidade Federal da Paraíba, UFPB - João Pessoa, Brasil.
- Hélio Janny Teixeira - Universidade de São Paulo, USP - São Paulo-SP, Brasil.
- Hemerson Luiz Pase - Universidade Federal de Pelotas, UFPEL - Pelotas-RS, Brasil.
- Inajara de Salles Viana Neves - Universidade Federal de Ouro Preto, UFOP - Ouro Preto-MG, Brasil.
- Ivan Antônio Pinheiro - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, UFRGS - Porto Alegre-RS, Brasil.
- Ivan Antônio Pinheiro - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, UFRGS - Porto Alegre-RS, Brasil.
- Ivan Jairo Junckes - Universidade Federal do Paraná, UFPR - Matinhos-PR, Brasil.
- Jacqueline Echeverría Barrancos - Universidade Estadual da Paraíba, UEPB - João Pessoa-PB, Brasil.
- Jair Andrade de Araujo - Universidade Federal do Ceará, UFC - Fortaleza-CE, Brasil.
- James Batista Vieira - Universidade Federal da Paraíba, UFPB - João Pessoa-PB, Brasil.
- João Carlos Amoroso Botelho - Universidade Federal de Goiás, UFG - Goiânia-GO, Brasil.
- Joaquim Rubens Fontes Filho - Fundação Getúlio Vargas Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, FGV/EBAPE - Rio de Janeiro-RJ, Brasil.
- José Antonio Gomes de Pinho - Universidade Federal da Bahia, UFBA - Salvador-BA, Brasil.

- José Henrique Artigas de Godoy - Universidade Federal da Paraíba, UFPB - João Pessoa-PB, Brasil.
- José Veríssimo Romão Netto - Universidade de São Paulo, USP - São Paulo-SP, Brasil
- Josedilton Alves Diniz - Universidade Federal da Paraíba, UFPB - João Pessoa-PB, Brasil.
- Klaus Frey - Universidade Federal do ABC, UFABC - Santo André-SP, Brasil
- Laércio Damiane Cerqueira da Silva - Universidade Federal da Paraíba, UFPB - João Pessoa-PB, Brasil
- Leila Giandoni Ollaik - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, MPOG - Brasil.
- Leonardo Barbosa e Silva - Universidade Federal de Uberlândia, UFU - Uberlândia-MG, Brasil.
- Lidiane Nazaré da Silva Dias - Universidade Federal do Pará, UFPA - Belém-PA, Brasil.
- Lindomar Pinto da Silva - Universidade Salvador, UNIFACS - Salvador-BA, Brasil.
- Lizandra Serafim - Universidade Federal da Paraíba, UFPB - João Pessoa-PB, Brasil
- Lúcia de Fátima Nascimento de Queiroz - Escola Nacional de Administração Pública, ENAP - Brasília-DF, Brasil
- Luciana Leite Lima - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, UFRGS - Porto Alegre-RS
- Luciana Silva Custódio - Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho - Belo Horizonte-MG, Brasil.
- Luciano Rodrigues Marcelino - Universidade do Sul de Santa Catarina, UNISUL - Tubarão-SC, Brasil.
- Luciléia Aparecida Colombo - Universidade Estadual Paulista Araraquara, UNESP Araraquara - Araraquara-SP, Brasil.
- Lucileia Aparecida Colombo - Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Unesp - Araraquara-SP, Brasil.
- Luiz Carlos Fumiaki Miwa - Comando da Aeronáutica, Terceiro Comando Aéreo Regional - Rio de Janeiro-RJ, Brasil.
- Magali Geovana Ramlow Campelli - Universidade Federal de Santa Catarina, UFSC - Florianópolis-SC, Brasil.
- Magda de Lima Lúcio - Universidade de Brasília, UnB - Brasília-DF, Brasil.
- Marcelo Se vaybricker Moreira - Universidade Federal de Lavras, UFLA - Lavras-MG, Brasil.

- Marcia Miranda Soares - Universidade Federal de Minas Gerais, UFMG - Belo Horizonte-MG, Brasil.
- Marcos Tanure Sanabio - Universidade Federal de Juiz de Fora, UFJF - Juiz de Fora-MG, Brasil.
- Marcus Finco - Instituto Brasileiro de Mercado de Capitais, IBMEC - Rio de Janeiro-RJ, Brasil.
- Marcus Vinicius Gonçalves da Cruz - Fundação João Pinheiro, FJP - Belo Horizonte-MG, Brasil.
- Maria da Conceição Calmon Arruda - Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, UFRRJ - Rio de Janeiro-RJ, Brasil.
- Maria do Carmo de Albuquerque Braga - Universidade Federal de Pernambuco, UFPE - Guaranhuns-PE, Brasil.
- Maria Inês Caetano Ferreira - Universidade Federal do Recôncavo da Bahia, UFRB - Cachoeira-BA, Brasil.
- Maria Zelia de Almeida Souza - Fundação Getúlio Vargas, FGV - Rio de Janeiro-RJ, Brasil.
- Marina Figueiredo Moreira - Universidade de Brasília, UnB - Brasília-DF, Brasil.
- Mario César Ferreira - Universidade de Brasília, UnB - Brasília-DF, Brasil.
- Marta Arretche - Universidade de São Paulo, USP - São Paulo-SP, Brasil.
- Marta Battaglia Custódio - Instituto Brasileiro de Direito Público, IDP - Brasília-DF, Brasil.
- Milton Cordeiro Farias Filho - Universidade da Amazônia, Unama - Belém-PA, Brasil.
- Mirela Castro Santos Camargos - Universidade Federal de Minas Gerais, UFMG - Belo Horizonte-MG, Brasil.
- Mirelle Cristina de Abreu Quintela - Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri, UFVJM - Teófilo Otoni-MG, Brasil.
- Monique Menezes - Universidade Federal do Piauí, UFPI - Teresina-PI, Brasil.
- Nalbia de Araujo Santos - Universidade Federal de Viçosa, UFV - Viçosa-MG, Brasil.
- Nelson Russo de Moraes - Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho - Tupã-SP, Brasil.
- Newton Narciso Gomes Junior - Universidade de Brasília, UnB - Brasília-DF, Brasil.
- Nilza Duarte Aleixo de Oliveira - Universidade Federal de Rondônia - Cacoal-RO, Brasil.
- Onília Cristina de Souza de Almeida - Instituto de Educação Superior de Brasília, IESB - Brasília-DF, Brasil.

- Osório de Carvalho Dias - Universidade de Brasília, UnB - Brasília-DF, Brasil.
- Oswaldo Gonçalves Junior - Universidade Estadual de Campinas, Unicamp - Campinas-SP, Brasil.
- Patricia Amelia Tomei - Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, PUC-Rio - Rio de Janeiro-RJ, Brasil.
- Paulo Cesar Vaz Guimarães - Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão, MPOG - Brasília-DF, Brasil.
- Paulo Roberto Motta - Fundação Getúlio Vargas Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, FGV/EBAPE - Rio de Janeiro-RJ, Brasil.
- Pedro Marcos Roma de Castro - Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior, CAPES - Brasília-DF, Brasil.
- Pedro Paulo Carbone - Fundação Getúlio Vargas, FGV - São Paulo-SP, Brasília-DF, Brasil.
- Pedro Paulo Murce Meneses - Universidade de Brasília, UnB - Brasília-DF, Brasil.
- Rafael Mattiello - Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Unioeste - Cascavel-PR, Brasil.
- Ricardo Borges Gama Neto - Universidade Federal de Pernambuco, UFPE - Recife-PE, Brasil.
- Ricardo Carneiro - Fundação João Pinheiro, FJP - Belo Horizonte-MG, Brasil.
- Ricardo Carneiro - Fundação João Pinheiro, FJP - Belo Horizonte-MG, Brasil.
- Ricardo Corrêa Gomes - Universidade de Brasília, UnB - Brasília-DF, Brasil.
- Ricardo Fabrino Mendonça - Universidade Federal de Minas Gerais, UFMG - Belo Horizonte-MG, Brasil.
- Rita de Cássia Marques Lima de Castro - Universidade de São Paulo, USP - São Paulo-SP, Brasil.
- Roberto da Costa Pimenta - Faculdade Getúlio Vargas, FGV - Rio de Janeiro-RJ, Brasil.
- Roberto Rocha Coelho Pires - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, IPEA - Brasília-DF, Brasil.
- Rodrigo Antônio Silveira dos Santos - Universidade da Força Aérea, UNIFA - Rio de Janeiro, Brasil.
- Rodrigo Rezende Ferreira - Universidade de Brasília, UnB - Brasília-DF, Brasil.
- Rodrigo Vilela Rodrigues - Universidade Federal de São Carlos, UFSCAR - São Carlos-SP, Brasil.
- Rogério Zanon da Silveira - Universidade Federal do Espírito Santo, UFES - Vitória-ES, Brasil.

- Rosilene Lagares - Universidade Federal de Tocantins, UFT - Palmas-TO, Brasil.
- Samira Feldman Marzochi - Universidade Federal de São Carlos, UFSCar - São Carlos-SP, Brasil.
- Sandra Mara Alessi - Universidade Federal do Paraná, UFPR - Curitiba-PR, Brasil.
- Sandro Trescastro Bergue - Escola Superior de Gestão e Controle do TCE-RS - Porto Alegre-RS, Brasil.
- Sílvia Generali da Costa - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, UFRGS - Porto Alegre-RS, Brasil.
- Tania Margarete Mezzomo Keinert - Instituto de Saúde, ISAÚDE - São Paulo-SP, Brasil.
- Tania Regina Frota Vasconcellos Dias - Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, UFRRJ - Jacarepaguá-RJ, Brasil.
- Telma Maria Gonçalves Menicucci - Universidade Federal de Minas Gerais, UFMG - Belo Horizonte-MG, Brasil.
- Thiago Cavalcante Nascimento - Universidade Federal Tecnológica do Paraná - Curitiba-PR, Brasil.
- Thiago Cavalcante Nascimento - Universidade Tecnológica Federal do Paraná, UTFPR - Curitiba-PR, Brasil.
- Thiago Lima da Silva - Universidade Federal da Paraíba, UFPB - João Pessoa-PB, Brasil.
- Ursula Dias Peres - Universidade de São Paulo, USP - São Paulo-SP, Brasil.
- Valdemir Aparecido Pires - Universidade Estadual de São Paulo, UNESP Araraquara - Araraquara-SP, Brasil.
- Valdir Anhucci - Universidade Estadual de Londrina, UEL - Londrina-PR, Brasil.
- Valéria Cristina dos Santos Ribeiro - Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais, INPE - São José dos Campos-SP, Brasil.
- Valéria da Glória Pereira Brito - Universidade Federal de Lavras, UFLA - Lavras-MG, Brasil.
- Vanessa Elias de Oliveira - Universidade Federal do ABC - Santo André-SP, Brasil.
- Victor Silva Corrêa - Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, PUC Minas - Belo Horizonte-MG, Brasil.
- Vinicius Gaspar Garcia - Faculdade de Campinas, FACAMP - Campinas-SP, Brasil.
- Walcymar Leonel Estrêla - Prefeitura Municipal de Juiz de Fora - Juiz de Fora-MG, Brasil.
- Wilson da Silva Gomes - Universidade Federal da Bahia, UFBA - Salvador-BA, Brasil.
- Zenobio Abel Gouvêa Perelli da Gama e Silva - Universidade Federal do Acre, UFAC - AC, Brasil.

Índice alfabético – Vol. 67

Por autor e assunto

Organizado pela Biblioteca Graciliano Ramos – ENAP

Índice alfabético – autor

ALESSIO, Maria Fernanda; AMBROZIO, Lucas. A composição da alta burocracia no Brasil e no Chile à luz das dimensões da legitimidade e do desempenho. *Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap, v. 67, n. 3, p. 319-350, jul./set. 2016.*

BOMFIM, Sergio Luiz do. O Potencial da concessão de florestas públicas para o desenvolvimento socioeconômico e geração de emprego na Amazônia Legal. *Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap, v. 67, n. 4, p. 649-670, out./dez. 2016.*

BORGES, Jorge Amaro de Souza; PEREIRA, Andreia Colares Cabral. O estado da arte sobre políticas públicas para pessoas com deficiência no Brasil: dialogando sobre transversalidade e educação. *Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap, v. 67, n. 4, p. 555-574, out./dez. 2016.*

BUENO, Ricardo Luiz Pereira; BRELÀZ, Gabriela de; SALINAS, Natasha Schmitt Caccia. Administração Pública Brasileira no século XXI: 6 grandes desafios. *Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap, v. 67, n. Especial, p. 000-000, dez. 2016.*

BUTA, Bernardo Oliveira; SILVA FILHO, Antonio Isidro. Assistência jurídica gratuita: serviços da Defensoria Pública da União na ótica da abordagem integradora da inovação. *Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap, v. 67, n. 3, p. 377-406, jul./set. 2016.*

CAMPANHONI, Andiará. Implementação da política federal de habitação para assentamentos precários: gestão municipal e os entraves na execução das intervenções. *Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap, v. 67, n. 2, p. 227-248, abr./jun. 2016.*

CAMPOS, Kleber Agari; SANTOS, Fernanda Marsaro dos. A educação a distância no âmbito da educação permanente em saúde do Sistema Único de Saúde – SUS. *Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap, v. 67, n. 4, p. 603-626, out./dez. 2016.*

COSTA, Maria Alice Nunes *et al.* É possível uma gestão pública de governança transnacional no século XXI? Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap, v. 67, n. Especial, p. 29-58, dez. 2016.

DIÓGENES, Larissa Coutinho. Intenção de rotatividade e percepção de suporte organizacional em um órgão público federal. Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap, v. 67, n. 2, p. 147-172, abr./jun. 2016.

EVANGELISTA, Wellington Galdino; SOUZA NETO, João. Modelo de avaliação da capacidade das organizações da administração pública federal para a adoção de software as a service (SaaS) público. Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap, v. 67, n. 2, p. 173-202, abr./jun. 2016.

FERNANDES, Ciro Campos Christo. A organização da área de compras e contratações públicas na administração pública federal brasileira: o elo frágil. Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap, v. 67, n. 3, p. 407-432, jul./set. 2016.

FONTAINE, Guillaume. How resource nationalism hinders development: the institutional roots of the economic recession in Venezuela. Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap, v. 67, n. 4, p. 671-696, out./dez. 2016.

GONZALEZ, Ricardo Alonso; NASCIMENTO, Janicleide Gonçalves do; LEITE, Luciana Barone. Evasão em cursos a distância: um estudo aplicado na Universidade Corporativa da Secretaria da Fazenda do Estado do Bahia. Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap, v. 67, n. 4, p. 627-648, out./dez. 2016.

HORTA, Cláudia Júlia Guimarães; DUFLOTH, Simone Cristina; FREITAS, Diego Roger Ramos. Características socioeconômicas da população e de seus representantes eleitos nas assembleias legislativas brasileiras: análise de convergência entre perfis. Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap, v. 67, n. 4, p. 525-554, out./dez. 2016.

KOGA, Natália Massaco. Proposing an agonistic analytical framework to assess participatory initiatives in Brazil. Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap, v. 67, n. 2, p. 249-268, abr./jun. 2016.

LANZARA, Arnaldo Provasi. Estado, trabalho e seguridade social no Brasil: legados, transformações e desafios. Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap, v. 67, n. 1, p. 31-54, jan./mar. 2016.

MOURA, Ana Lúcia Neves de; SOUZA, Bruno Campello de. Gestão estratégica de pessoas na administração indireta do setor público federal: na prática, ainda um discurso. Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap, v. 67, n. 4, p. 575-602, out./dez. 2016.

NUNAN, Angelo Eduardo; COSTA FILHO, Mário José de Moraes; LIMA, Adriana Almeida. Implantação da segurança na gestão da informação na administração pública: um estudo de caso no Tribunal de Contas do Estado do Amazonas. Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap, v. 67, n. 1, p. 109-130, jan./mar. 2016.

OLIVEIRA JÚNIOR, Temístocles Murilo; COSTA, Frederico José Lustosa da; MENDES, Arnaldo Paulo. Perspectivas teóricas da corrupção no campo da administração pública brasileira: características, limites e alternativas. *Revista do Serviço Público - RSP*, Brasília: Enap, v. 67, n. Especial, p. 111-138, dez. 2016.

OLIVEIRA JÚNIOR, Temístocles Murilo; MENDES, Arnaldo Paulo. The fundamentals of corruption-fighting within the accountability program of the Brazilian Federal Government. *Revista do Serviço Público - RSP*, Brasília: Enap, v. 67, n. 3, p. 291-318, jul./set. 2016.

PEDERIVA, João Henrique; PEDERIVA, Patrícia Lima Martins. Responsividade democrática na democracia brasileira. *Revista do Serviço Público - RSP*, Brasília: Enap, v. 67, n. Especial, p. 85-110, dez. 2016.

PERSSON, Erik; PORTO, Ricardo da Silveira; LAVOR, Alfredo Kleper Chaves. O RDC como nova aposta da administração pública gerencial em licitações: o caso da Universidade Federal de Santa Catarina. *Revista do Serviço Público - RSP*, Brasília: Enap, v. 67, n. 1, p. 55-84, jan./mar. 2016.

PIMENTEL, A. Fonseca. Política e Administração. *RSP Revisitada*. *Revista do Serviço Público - RSP*, Brasília: Enap, v. 67, n. 2, p. 269-278, abr./jun. 2016.

RIBEIRO, Ednaldo Aparecido; BORBA, Julian; HANSEN, Jaqueline Resmini. Participação on-line e off-line no Brasil: relações e condicionantes. *Revista do Serviço Público - RSP*, Brasília: Enap, v. 67, n. 4, p. 497-496, out./dez. 2016.

SANTANA, Vitor Leal; ARSKY, Igor da Costa. Aprendizado e inovação no desenho de regras para a implementação de políticas públicas: a experiência do Programa Cisternas. *Revista do Serviço Público - RSP*, Brasília: Enap, v. 67, n. 2, p. 203-226, abr./jun. 2016.

SANTOS, Geovana Maria Carmo; SILVEIRA, Mauro César; OLIVEIRA, Andre Correa de. Análise de programas estruturadores de saúde do Estado de Minas Gerais por meio de indicadores finalísticos. *Revista do Serviço Público - RSP*, Brasília: Enap, v. 67, n. 3, p. 433-462, jul./set. 2016.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. A Elite invisível: explorações sobre a tecnocracia federal brasileira. *RSP Revisitada*. *Revista do Serviço Público - RSP*, Brasília: Enap, v. 67, n. 3, p. 463-482, jul./set. 2016.

SAUERBRONN, Fernanda Filgueiras *et al.* Estratégia e gestão do Poder Judiciário: uma proposta de estudo das práticas sociais relacionadas ao BSC. *Revista do Serviço Público - RSP*, Brasília: Enap, v. 67, n. 1, p. 7-30, jan./mar. 2016.

SILVA, Sandro Pereira da. Análise da trajetória institucional de implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional no Brasil. *Revista do Serviço Público - RSP*, Brasília: Enap, v. 67, n. 3, p. 351-379, jul./set. 2016.

SOARES, Márcia Miranda; CUNHA, Edite da Penha. Política de assistência social e coordenação federativa no Brasil. *Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap, v. 67, n. 1, p. 85-108, jan./mar. 2016.*

TEIXEIRA, Nelson Spinola. A estatística e a administração: notas de aula do curso de organização do trabalho. *RSP Revisitada. Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap, v. 67, n. 1, p. 131-136, jan./mar. 2016.*

TONELLI, Dany Flávio *et al.* Uma proposta de modelo analítico para a inovação na gestão pública. *Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap, v. 67, n. Especial, p. 59-84, dez. 2016.*

Índice alfabético – assunto

Accountability

OLIVEIRA JÚNIOR, Temístocles Murilo; MENDES, Arnaldo Paulo. The fundamentals of corruption-fighting within the accountability program of the Brazilian Federal Government. *Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap, v. 67, n. 3, p. 291-318, jul./set. 2016.*

PEDERIVA, João Henrique; PEDERIVA, Patrícia Lima Martins. Responsividade democrática na democracia brasileira. *Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap, v. 67, n. Especial, p. 85-110, dez. 2016.*

Acessibilidade

BORGES, Jorge Amaro de Souza; PEREIRA, Andreia Colares Cabral. O estado da arte sobre políticas públicas para pessoas com deficiência no Brasil: dialogando sobre transversalidade e educação. *Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap, v. 67, n. 4, p. 555-574, out./dez. 2016.*

Acesso à Informação

PEDERIVA, João Henrique; PEDERIVA, Patrícia Lima Martins. Responsividade democrática na democracia brasileira. *Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap, v. 67, n. Especial, p. 85-110, dez. 2016.*

Administração Estadual

SANTOS, Geovana Maria Carmo; SILVEIRA, Mauro César; OLIVEIRA, Andre Correa de. Análise de programas estruturadores de saúde do Estado de Minas Gerais por meio de indicadores finalísticos. *Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap, v. 67, n. 3, p. 433-462, jul./set. 2016.*

Administração Estratégica

MOURA, Ana Lúcia Neves de; SOUZA, Bruno Campello de. Gestão estratégica de pessoas na administração indireta do setor público federal: na prática, ainda um discurso. *Revista do Serviço Público - RSP*, Brasília: Enap, v. 67, n. 4, p. 575-602, out./dez. 2016.

NUNAN, Angelo Eduardo; COSTA FILHO, Mário José de Moraes; LIMA, Adriana Almeida. Implantação da segurança na gestão da informação na administração pública: um estudo de caso no Tribunal de Contas do Estado do Amazonas. *Revista do Serviço Público - RSP*, Brasília: Enap, v. 67, n. 1, p. 109-130, jan./mar. 2016.

SAUERBRONN, Fernanda Figueiras *et al.* Estratégia e gestão do Poder Judiciário: uma proposta de estudo das práticas sociais relacionadas ao BSC. *Revista do Serviço Público - RSP*, Brasília: Enap, v. 67, n. 1, p. 7-30, jan./mar. 2016.

Administração Federal

DIÓGENES, Larissa Coutinho. Intenção de rotatividade e percepção de suporte organizacional em um órgão público federal. *Revista do Serviço Público - RSP*, Brasília: Enap, v. 67, n. 2, p. 147-172, abr./jun. 2016.

EVANGELISTA, Wellington Galdino; SOUZA NETO, João. Modelo de avaliação da capacidade das organizações da administração pública federal para a adoção de software as a service (SaaS) público. *Revista do Serviço Público - RSP*, Brasília: Enap, v. 67, n. 2, p. 173-202, abr./jun. 2016.

FERNANDES, Ciro Campos Christo. A organização da área de compras e contratações públicas na administração pública federal brasileira: o elo frágil. *Revista do Serviço Público - RSP*, Brasília: Enap, v. 67, n. 3, p. 407-432, jul./set. 2016.

Administração Municipal

CAMPANHONI, Andiará. Implementação da política federal de habitação para assentamentos precários: gestão municipal e os entraves na execução das intervenções. *Revista do Serviço Público - RSP*, Brasília: Enap, v. 67, n. 2, p. 227-248, abr./jun. 2016.

Administração por Objetivos

SANTOS, Geovana Maria Carmo; SILVEIRA, Mauro César; OLIVEIRA, Andre Correa de. Análise de programas estruturadores de saúde do Estado de Minas Gerais por meio de indicadores finalísticos. *Revista do Serviço Público - RSP*, Brasília: Enap, v. 67, n. 3, p. 433-462, jul./set. 2016.

Administração Pública

BUENO, Ricardo Luiz Pereira; BRELÀZ, Gabriela de; SALINAS, Natasha Schmitt Caccia. Administração Pública Brasileira no século XXI: 6 grandes desafios. Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap, v. 67, n. Especial, p. 7-28, dez. 2016.

COSTA, Maria Alice Nunes *et al.* É possível uma gestão pública de governança transnacional no século XXI? Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap, v. 67, n. Especial, p. 000-000, dez. 2016.

GONZALEZ, Ricardo Alonso; NASCIMENTO, Janicleide Gonçalves do; LEITE, Luciana Barone. Evasão em cursos a distância; um estudo aplicado na Universidade Corporativa da Secretaria da Fazenda do Estado do Bahia. Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap, v. 67, n. 4, p. 627-648, out./dez. 2016.

OLIVEIRA JÚNIOR, Temístocles Murilo; COSTA, Frederico José Lustosa da; MENDES, Arnaldo Paulo. Perspectivas teóricas da corrupção no campo da administração pública brasileira: características, limites e alternativas. Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap, v. 67, n. Especial, p. 111-138, dez. 2016.

OLIVEIRA JÚNIOR, Temístocles Murilo; MENDES, Arnaldo Paulo. The fundamentals of corruption-fighting within the accountability program of the Brazilian Federal Government. Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap, v. 67, n. 3, p. 291-318, jul./set. 2016.

SAUERBRONN, Fernanda Filgueiras *et al.* Estratégia e gestão do Poder Judiciário: uma proposta de estudo das práticas sociais relacionadas ao BSC. Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap, v. 67, n. 1, p. 7-30, jan./mar. 2016.

TONELLI, Dany Flávio *et al.* Uma proposta de modelo analítico para a inovação na gestão pública. Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap, v. 67, n. Especial, p. 59-84, dez. 2016.

Administração Pública Indireta

MOURA, Ana Lúcia Neves de; SOUZA, Bruno Campello de. Gestão estratégica de pessoas na administração indireta do setor público federal: na prática, ainda um discurso. Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap, v. 67, n. 4, p. 575-602, out./dez. 2016.

Alta Administração Pública

ALESSIO, Maria Fernanda; AMBROZIO, Lucas. A composição da alta burocracia no Brasil e no Chile à luz das dimensões da legitimidade e do desempenho. Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap, v. 67, n. 3, p. 319-350, jul./set. 2016.

Assistência Social

Soares, Márcia Miranda; Cunha, Edite da Penha. Política de assistência social e coordenação federativa no Brasil. Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap, v. 67, n. 1, p. 85-108, jan./mar. 2016.

Avaliação de Políticas Públicas

SANTOS, Geovana Maria Carmo; SILVEIRA, Mauro César; OLIVEIRA, Andre Correa de. Análise de programas estruturadores de saúde do Estado de Minas Gerais por meio de indicadores finalísticos. Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap, v. 67, n. 3, p. 433-462, jul./set. 2016.

Bem Estar Social

SOARES, Márcia Miranda; CUNHA, Edite da Penha. Política de assistência social e coordenação federativa no Brasil. Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap, v. 67, n. 1, p. 85-108, jan./mar. 2016.

Burocracia

ALESSIO, Maria Fernanda; AMBROZIO, Lucas. A composição da alta burocracia no Brasil e no Chile à luz das dimensões da legitimidade e do desempenho. Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap, v. 67, n. 3, p. 319-350, jul./set. 2016.

PERSSON, Erik; PORTO, Ricardo da Silveira; LAVOR, Alfredo Kleper Chaves. O RDC como nova aposta da administração pública gerencial em licitações: o caso da Universidade Federal de Santa Catarina. Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap, v. 67, n. 1, p. 55-84, jan./mar. 2016.

Capacitação Profissional

CAMPOS, Kleber Agari; SANTOS, Fernanda Marsaro dos. A educação a distância no âmbito da educação permanente em saúde do Sistema Único de Saúde – SUS. Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap, v. 67, n. 4, p. 603-626, out./dez. 2016.

Combustível Fóssil

FONTAINE, Guillaume. How resource nationalism hinders development: the institutional roots of the economic recession in Venezuela. Revista do Serviço Público – RSP, Brasília: Enap, v. 67, n. 4, p. 000-000, out./dez. 2016.

Comportamento Humano

RIBEIRO, Ednaldo Aparecido; BORBA, Julian; HANSEN, Jaqueline Resmini. Participação on-line e off-line no Brasil: relações e condicionantes. Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap, v. 67, n. 4, p. 497-524, out./dez. 2016.

Comportamento Organizacional

DIÓGENES, Larissa Coutinho. Intenção de rotatividade e percepção de suporte organizacional em um órgão público federal. Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap, v. 67, n. 2, p. 147-172, abr./jun. 2016.

Compras Governamentais

FERNANDES, Ciro Campos Christo. A organização da área de compras e contratações públicas na administração pública federal brasileira: o elo frágil. Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap, v. 67, n. 3, p. 407-432, jul./set. 2016.

Condição Socioeconômica

HORTA, Cláudia Júlia Guimarães; DUFLOTH, Simone Cristina; FREITAS, Diego Roger Ramos. Características socioeconômicas da população e de seus representantes eleitos nas assembleias legislativas brasileiras: análise de convergência entre perfis. Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap, v. 67, n. 4, p. 525-554, out./dez. 2016.

Contrato Público

PERSSON, Erik; PORTO, Ricardo da Silveira; LAVOR, Alfredo Kleper Chaves. O RDC como nova aposta da administração pública gerencial em licitações: o caso da Universidade Federal de Santa Catarina. Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap, v. 67, n. 1, p. 55-84, jan./mar. 2016.

Controle Social

PEDERIVA, João Henrique; PEDERIVA, Patrícia Lima Martins. Responsividade democrática na democracia brasileira. Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap, v. 67, n. Especial, p. 85-110, dez. 2016.

Corrupção

BUENO, Ricardo Luiz Pereira; BRELÀZ, Gabriela de; SALINAS, Natasha Schmitt Caccia. Administração Pública Brasileira no século XXI: 6 grandes desafios. Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap, v. 67, n. Especial, p. 7-28, dez. 2016.

OLIVEIRA JÚNIOR, Temístocles Murilo; COSTA, Frederico José Lustosa da; MENDES, Arnaldo Paulo. Perspectivas teóricas da corrupção no campo da administração pública brasileira: características, limites e alternativas. Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap, v. 67, n. Especial, p. 111-138, dez. 2016.

OLIVEIRA JÚNIOR, Temístocles Murilo; MENDES, Arnaldo Paulo. The fundamentals of corruption-fighting within the accountability program of the Brazilian Federal Government. *Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap*, v. 67, n. 3, p. 291-318, jul./set. 2016.

Crise Econômica

FONTAINE, Guillaume. How resource nationalism hinders development: the institutional roots of the economic recession in Venezuela. *Revista do Serviço Público – RSP, Brasília: Enap*, v. 67, n. 4, p. 000-000, out./dez. 2016.

Defensoria Pública

BUTA, Bernardo Oliveira; SILVA FILHO, Antonio Isidro. Assistência jurídica gratuita: serviços da Defensoria Pública da União na ótica da abordagem integradora da inovação. *Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap*, v. 67, n. 3, p. 377-406, jul./set. 2016.

Deficiente

BORGES, Jorge Amaro de Souza; PEREIRA, Andreia Colares Cabral. O estado da arte sobre políticas públicas para pessoas com deficiência no Brasil: dialogando sobre transversalidade e educação. *Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap*, v. 67, n. 4, p. 555-574, out./dez. 2016.

Democracia

KOGA, Natália Massaco. Proposing an agonistic analytical framework to assess participatory initiatives in Brazil. *Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap*, v. 67, n. 2, p. 249-268, abr./jun. 2016.

PEDERIVA, João Henrique; PEDERIVA, Patrícia Lima Martins. Responsividade democrática na democracia brasileira. *Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap*, v. 67, n. Especial, p. 85-110, dez. 2016.

RIBEIRO, Ednaldo Aparecido; BORBA, Julian; HANSEN, Jaqueline Resmini. Participação on-line e off-line no Brasil: relações e condicionantes. *Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap*, v. 67, n. 4, p. 497-524, out./dez. 2016.

Demografia

HORTA, Cláudia Júlia Guimarães; DUFLOTH, Simone Cristina; FREITAS, Diego Roger Ramos. Características socioeconômicas da população e de seus representantes eleitos nas assembleias legislativas brasileiras: análise de convergência entre perfis. *Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap*, v. 67, n. 4, p. 525-574, out./dez. 2016.

Descentralização

SILVA, Sandro Pereira da. Análise da trajetória institucional de implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional no Brasil. *Revista do Serviço Público - RSP*, Brasília: Enap, v. 67, n. 3, p. 351-379, jul./set. 2016.

Desenvolvimento Organizacional

TONELLI, Dany Flávio *et al.* Uma proposta de modelo analítico para a inovação na gestão pública. *Revista do Serviço Público - RSP*, Brasília: Enap, v. 67, n. Especial, p. 59-84, dez. 2016.

Desenvolvimento Regional

Silva, Sandro Pereira da. Análise da trajetória institucional de implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional no Brasil. *Revista do Serviço Público - RSP*, Brasília: Enap, v. 67, n. 3, p. 351-379, jul./set. 2016.

Desenvolvimento Socioeconômico

BOMFIM, Sergio Luiz do. O Potencial da concessão de florestas públicas para o desenvolvimento socioeconômico e geração de emprego na Amazônia Legal. *Revista do Serviço Público - RSP*, Brasília: Enap, v. 67, n. 4, p. 649-670, out./dez. 2016.

Desenvolvimento Sustentável

BOMFIM, Sergio Luiz do. O Potencial da concessão de florestas públicas para o desenvolvimento socioeconômico e geração de emprego na Amazônia Legal. *Revista do Serviço Público - RSP*, Brasília: Enap, v. 67, n. 4, p. 649-670, out./dez. 2016.

Desigualdade Social

BOMFIM, Sergio Luiz do. O Potencial da concessão de florestas públicas para o desenvolvimento socioeconômico e geração de emprego na Amazônia Legal. *Revista do Serviço Público - RSP*, Brasília: Enap, v. 67, n. 4, p. 649-670, out./dez. 2016.

SOARES, Márcia Miranda; CUNHA, Edite da Penha. Política de assistência social e coordenação federativa no Brasil. *Revista do Serviço Público - RSP*, Brasília: Enap, v. 67, n. 1, p. 85-108, jan./mar. 2016.

Despesa Pública

FONTAINE, Guillaume. How resource nationalism hinders development: the institutional roots of the economic recession in Venezuela. *Revista do Serviço Público - RSP*, Brasília: Enap, v. 67, n. 4, p. 000-000, out./dez. 2016.

Direito do Trabalho

LANZARA, Arnaldo Provasi. Estado, trabalho e seguridade social no Brasil: legados, transformações e desafios. *Revista do Serviço Público - RSP*, Brasília: Enap, v. 67, n. 1, p. 31-54, jan./mar. 2016.

Direito Internacional Público

COSTA, Maria Alice Nunes *et al.* É possível uma gestão pública de governança transnacional no século XXI? *Revista do Serviço Público - RSP*, Brasília: Enap, v. 67, n. Especial, p. 29-58, dez. 2016.

Direitos Humanos

BORGES, Jorge Amaro de Souza; PEREIRA, Andreia Colares Cabral. O estado da arte sobre políticas públicas para pessoas com deficiência no Brasil: dialogando sobre transversalidade e educação. *Revista do Serviço Público - RSP*, Brasília: Enap, v. 67, n. 4, p. 555-574, out./dez. 2016.

Educação

BORGES, Jorge Amaro de Souza; PEREIRA, Andreia Colares Cabral. O estado da arte sobre políticas públicas para pessoas com deficiência no Brasil: dialogando sobre transversalidade e educação. *Revista do Serviço Público - RSP*, Brasília: Enap, v. 67, n. 4, p. 555-574, out./dez. 2016.

Educação a Distância

CAMPOS, Kleber Agari; SANTOS, Fernanda Marsaro dos. A educação a distância no âmbito da educação permanente em saúde do Sistema Único de Saúde – SUS. *Revista do Serviço Público - RSP*, Brasília: Enap, v. 67, n. 4, p. 603-626, out./dez. 2016.

GONZALEZ, Ricardo Alonso; NASCIMENTO, Janicleide Gonçalves do; LEITE, Luciana Barone. Evasão em cursos a distância; um estudo aplicado na Universidade Corporativa da Secretaria da Fazenda do Estado do Bahia. *Revista do Serviço Público - RSP*, Brasília: Enap, v. 67, n. 4, p. 627-648, out./dez. 2016.

Educação Continuada

CAMPOS, Kleber Agari; SANTOS, Fernanda Marsaro dos. A educação a distância no âmbito da educação permanente em saúde do Sistema Único de Saúde – SUS. *Revista do Serviço Público - RSP*, Brasília: Enap, v. 67, n. 4, p. 603-626, out./dez. 2016.

Educação Corporativa

GONZALEZ, Ricardo Alonso; NASCIMENTO, Janicleide Gonçalves do; LEITE, Luciana Barone. Evasão em cursos a distância; um estudo aplicado na Universidade Corporativa da Secretaria da Fazenda do Estado do Bahia. *Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap*, v. 67, n. 4, p. 627-648, out./dez. 2016.

Estado e Sociedade

HORTA, Cláudia Júlia Guimarães; DUFLOTH, Simone Cristina; FREITAS, Diego Roger Ramos. Características socioeconômicas da população e de seus representantes eleitos nas assembleias legislativas brasileiras: análise de convergência entre perfis. *Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap*, v. 67, n. 4, p. 525-554, out./dez. 2016.

KOGA, Natália Massaco. Proposing an agonistic analytical framework to assess participatory initiatives in Brazil. *Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap*, v. 67, n. 2, p. 249-268, abr./jun. 2016.

Estudo de Caso

EVANGELISTA, Wellington Galdino; SOUZA NETO, João. Modelo de avaliação da capacidade das organizações da administração pública federal para a adoção de software as a service (SaaS) público. *Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap*, v. 67, n. 2, p. 173-202, abr./jun. 2016.

GONZALEZ, Ricardo Alonso; NASCIMENTO, Janicleide Gonçalves do; LEITE, Luciana Barone. Evasão em cursos a distância; um estudo aplicado na Universidade Corporativa da Secretaria da Fazenda do Estado do Bahia. *Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap*, v. 67, n. 4, p. 627-648, out./dez. 2016.

PERSSON, Erik; PORTO, Ricardo da Silveira; LAVOR, Alfredo Kleper Chaves. O RDC como nova aposta da administração pública gerencial em licitações: o caso da Universidade Federal de Santa Catarina. *Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap*, v. 67, n. 1, p. 55-84, jan./mar. 2016.

Evasão

GONZALEZ, Ricardo Alonso; NASCIMENTO, Janicleide Gonçalves do; LEITE, Luciana Barone. Evasão em cursos a distância; um estudo aplicado na Universidade Corporativa da Secretaria da Fazenda do Estado do Bahia. *Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap*, v. 67, n. 4, p. 627-648, out./dez. 2016.

Fisiologismo

OLIVEIRA JÚNIOR, Temístocles Murilo; MENDES, Arnaldo Paulo. The fundamentals of corruption-fighting within the accountability program of the Brazilian Federal Government. *Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap*, v. 67, n. 3, p. 291-318, jul./set. 2016.

Gestão de Materiais

FERNANDES, Ciro Campos Christo. A organização da área de compras e contratações públicas na administração pública federal brasileira: o elo frágil. *Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap*, v. 67, n. 3, p. 407-432, jul./set. 2016.

Gestão de Pessoas

DIÓGENES, Larissa Coutinho. Intenção de rotatividade e percepção de suporte organizacional em um órgão público federal. *Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap*, v. 67, n. 2, p. 147-172, abr./jun. 2016.

MOURA, Ana Lúcia Neves de; SOUZA, Bruno Campello de. Gestão estratégica de pessoas na administração indireta do setor público federal: na prática, ainda um discurso. *Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap*, v. 67, n. 4, p. 575-602, out./dez. 2016.

Gestão de Políticas Públicas

COSTA, Maria Alice Nunes *et al.* É possível uma gestão pública de governança transnacional no século XXI? *Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap*, v. 67, n. Especial, p. 29-58, dez. 2016.

Gestão Orçamentária e Financeira

SANTOS, Geovana Maria Carmo; SILVEIRA, Mauro César; OLIVEIRA, Andre Correa de. Análise de programas estruturadores de saúde do Estado de Minas Gerais por meio de indicadores finalísticos. *Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap*, v. 67, n. 3, p. 433-462, jul./set. 2016.

Gestão Pública

NUNAN, Angelo Eduardo; COSTA FILHO, Mário José de Moraes; LIMA, Adriana Almeida. Implantação da segurança na gestão da informação na administração pública: um estudo de caso no Tribunal de Contas do Estado do Amazonas. *Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap*, v. 67, n. 1, p. 109-130, jan./mar. 2016.

Governança

COSTA, Maria Alice Nunes *et al.* É possível uma gestão pública de governança transnacional no século XXI? Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap, v. 67, n. Especial, p. 29-58, dez. 2016.

Governança de TI

EVANGELISTA, Wellington Galdino; SOUZA NETO, João. Modelo de avaliação da capacidade das organizações da administração pública federal para a adoção de software as a service (SaaS) público. Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap, v. 67, n. 2, p. 173-202, abr./jun. 2016.

Governo Eletrônico

BUENO, Ricardo Luiz Pereira; BRELÀZ, Gabriela de; SALINAS, Natasha Schmitt Caccia. Administração Pública Brasileira no século XXI: 6 grandes desafios. Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap, v. 67, n. Especial, p. 7-28, dez. 2016.

Implementação

CAMPANHONI, Andiará. Implementação da política federal de habitação para assentamentos precários: gestão municipal e os entraves na execução das intervenções. Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap, v. 67, n. 2, p. 227-248, abr./jun. 2016.

Inclusão Social

BORGES, Jorge Amaro de Souza; PEREIRA, Andreia Colares Cabral. O estado da arte sobre políticas públicas para pessoas com deficiência no Brasil: dialogando sobre transversalidade e educação. Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap, v. 67, n. 4, p. 555-574, out./dez. 2016.

Indicador Balanceado de Desempenho

SAUERBRONN, Fernanda Filgueiras *et al.* Estratégia e gestão do Poder Judiciário: uma proposta de estudo das práticas sociais relacionadas ao BSC. Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap, v. 67, n. 1, p. 7-30, jan./mar. 2016.

Indicador de Desempenho

SANTOS, Geovana Maria Carmo; SILVEIRA, Mauro César; OLIVEIRA, Andre Correa de. Análise de programas estruturadores de saúde do Estado de Minas Gerais por meio de indicadores finalísticos. Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap, v. 67, n. 3, p. 433-462, jul./set. 2016.

Inovação

Buta, Bernardo Oliveira; SILVA FILHO, Antonio Isidro. Assistência jurídica gratuita: serviços da Defensoria Pública da União na ótica da abordagem integradora da inovação. *Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap, v. 67, n. 3, p. 377-406, jul./set. 2016.*

TONELLI, Dany Flávio *et al.* Uma proposta de modelo analítico para a inovação na gestão pública. *Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap, v. 67, n. Especial, p. 59-84, dez. 2016.*

Internet

RIBEIRO, Ednaldo Aparecido; BORBA, Julian; HANSEN, Jaqueline Resmini. Participação on-line e off-line no Brasil: relações e condicionantes. *Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap, v. 67, n. 4, p. 497-524, out./dez. 2016.*

Legitimidade

ALESSIO, Maria Fernanda; AMBROZIO, Lucas. A composição da alta burocracia no Brasil e no Chile à luz das dimensões da legitimidade e do desempenho. *Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap, v. 67, n. 3, p. 319-350, jul./set. 2016.*

Licitação

PERSSON, Erik; PORTO, Ricardo da Silveira; LAVOR, Alfredo Kleper Chaves. O RDC como nova aposta da administração pública gerencial em licitações: o caso da Universidade Federal de Santa Catarina. *Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap, v. 67, n. 1, p. 55-84, jan./mar. 2016.*

Mercado de Trabalho

LANZARA, Arnaldo Provasi. Estado, trabalho e seguridade social no Brasil: legados, transformações e desafios. *Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap, v. 67, n. 1, p. 31-54, jan./mar. 2016.*

Modernização Administrativa

FERNANDES, Ciro Campos Christo. A organização da área de compras e contratações públicas na administração pública federal brasileira: o elo frágil. *Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap, v. 67, n. 3, p. 407-432, jul./set. 2016.*

OLIVEIRA JÚNIOR, Temístocles Murilo; COSTA, Frederico José Lustosa da; MENDES, Arnaldo Paulo. Perspectivas teóricas da corrupção no campo da administração pública brasileira: características, limites e alternativas. *Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap, v. 67, n. Especial, p. 111-138, dez. 2016.*

PERSSON, Erik; PORTO, Ricardo da Silveira; LAVOR, Alfredo Kleper Chaves. O RDC como nova aposta da administração pública gerencial em licitações: o caso da Universidade Federal de Santa Catarina. *Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap*, v. 67, n. 1, p. 55-84, jan./mar. 2016.

Parceria Institucional

BUENO, Ricardo Luiz Pereira; BRELÀZ, Gabriela de; SALINAS, Natasha Schmitt Caccia. Administração Pública Brasileira no século XXI: 6 grandes desafios. *Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap*, v. 67, n. Especial, p. 7-28, dez. 2016.

Participação Política

RIBEIRO, Ednaldo Aparecido; BORBA, Julian; HANSEN, Jaqueline Resmini. Participação on-line e off-line no Brasil: relações e condicionantes. *Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap*, v. 67, n. 4, p. 497-524, out./dez. 2016.

Participação Social

BUENO, Ricardo Luiz Pereira; BRELÀZ, Gabriela de; SALINAS, Natasha Schmitt Caccia. Administração Pública Brasileira no século XXI: 6 grandes desafios. *Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap*, v. 67, n. Especial, p. 7-28, dez. 2016.

KOGA, Natália Massaco. Proposing an agonistic analytical framework to assess participatory initiatives in Brazil. *Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap*, v. 67, n. 2, p. 249-268, abr./jun. 2016.

SANTANA, Vitor Leal; ARSKY, Igor da Costa. Aprendizado e inovação no desenho de regras para a implementação de políticas públicas: a experiência do Programa Cisternas. *Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap*, v. 67, n. 2, p. 203-226, abr./jun. 2016.

SILVA, Sandro Pereira da. Análise da trajetória institucional de implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional no Brasil. *Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap*, v. 67, n. 3, p. 351-379, jul./set. 2016.

Patrimonialismo

OLIVEIRA JÚNIOR, Temístocles Murilo; COSTA, Frederico José Lustosa da; MENDES, Arnaldo Paulo. Perspectivas teóricas da corrupção no campo da administração pública brasileira: características, limites e alternativas. *Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap*, v. 67, n. Especial, p. 111-138, dez. 2016.

Pobreza

BOMFIM, Sergio Luiz do. O Potencial da concessão de florestas públicas para o desenvolvimento socioeconômico e geração de emprego na Amazônia Legal. Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap, v. 67, n. 4, p. 649-670, out./dez. 2016.

Poder

COSTA, Maria Alice Nunes *et al.* É possível uma gestão pública de governança transnacional no século XXI? Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap, v. 67, n. Especial, p. 29-58, dez. 2016.

Poder Judiciário

SAUERBRONN, Fernanda Filgueiras *et al.* Estratégia e gestão do Poder Judiciário: uma proposta de estudo das práticas sociais relacionadas ao BSC. Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap, v. 67, n. 1, p. 7-30, jan./mar. 2016.

Política de Águas

SANTANA, Vitor Leal; ARSKY, Igor da Costa. Aprendizado e inovação no desenho de regras para a implementação de políticas públicas: a experiência do Programa Cisternas. Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap, v. 67, n. 2, p. 203-226, abr./jun. 2016.

Política de Emprego

BOMFIM, Sergio Luiz do. O Potencial da concessão de florestas públicas para o desenvolvimento socioeconômico e geração de emprego na Amazônia Legal. Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap, v. 67, n. 4, p. 649-670, out./dez. 2016.

Política Fiscal

FONTAINE, Guillaume. How resource nationalism hinders development: the institutional roots of the economic recession in Venezuela. Revista do Serviço Público – RSP, Brasília: Enap, v. 67, n. 4, p. 000-000, out./dez. 2016.

Política Florestal

Bomfim, Sergio Luiz do. O Potencial da concessão de florestas públicas para o desenvolvimento socioeconômico e geração de emprego na Amazônia Legal. Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap, v. 67, n. 4, p. 649-670, out./dez. 2016.

Política Habitacional

CAMPANHONI, Andiará. Implementação da política federal de habitação para assentamentos precários: gestão municipal e os entraves na execução das intervenções. *Revista do Serviço Público - RSP*, Brasília: Enap, v. 67, n. 2, p. 227-248, abr./jun. 2016.

Política Urbana

CAMPANHONI, Andiará. Implementação da política federal de habitação para assentamentos precários: gestão municipal e os entraves na execução das intervenções. *Revista do Serviço Público - RSP*, Brasília: Enap, v. 67, n. 2, p. 227-248, abr./jun. 2016.

Políticas Públicas

BORGES, Jorge Amaro de Souza; PEREIRA, Andreia Colares Cabral. O estado da arte sobre políticas públicas para pessoas com deficiência no Brasil: dialogando sobre transversalidade e educação. *Revista do Serviço Público - RSP*, Brasília: Enap, v. 67, n. 4, p. 555-574, out./dez. 2016.

SILVA, Sandro Pereira da. Análise da trajetória institucional de implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional no Brasil. *Revista do Serviço Público - RSP*, Brasília: Enap, v. 67, n. 3, p. 351-379, jul./set. 2016.

Políticas Sociais

SOARES, Márcia Miranda; CUNHA, Edite da Penha. Política de assistência social e coordenação federativa no Brasil. *Revista do Serviço Público - RSP*, Brasília: Enap, v. 67, n. 1, p. 85-108, jan./mar. 2016.

Prestação de Serviços

BUENO, Ricardo Luiz Pereira; BRELÀZ, Gabriela de; SALINAS, Natasha Schmitt Caccia. Administração Pública Brasileira no século XXI: 6 grandes desafios. *Revista do Serviço Público - RSP*, Brasília: Enap, v. 67, n. Especial, p. 000-000, dez. 2016.

TONELLI, Dany Flávio *et al.* Uma proposta de modelo analítico para a inovação na gestão pública. *Revista do Serviço Público - RSP*, Brasília: Enap, v. 67, n. Especial, p. 59-84, dez. 2016.

Previdência Social

LANZARA, Arnaldo Provasi. Estado, trabalho e seguridade social no Brasil: legados, transformações e desafios. *Revista do Serviço Público - RSP*, Brasília: Enap, v. 67, n. 1, p. 31-54, jan./mar. 2016.

Programa Social

SANTANA, Vitor Leal; ARSKY, Igor da Costa. Aprendizado e inovação no desenho de regras para a implementação de políticas públicas: a experiência do Programa Cisternas. *Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap*, v. 67, n. 2, p. 203-226, abr./jun. 2016.

Qualidade de Vida

SANTANA, Vitor Leal; ARSKY, Igor da Costa. Aprendizado e inovação no desenho de regras para a implementação de políticas públicas: a experiência do Programa Cisternas. *Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap*, v. 67, n. 2, p. 203-226, abr./jun. 2016.

Recursos Naturais

FONTAINE, Guillaume. How resource nationalism hinders development: the institutional roots of the economic recession in Venezuela. *Revista do Serviço Público – RSP, Brasília: Enap*, v. 67, n. 4, p. 000-000, out./dez. 2016.

Reforma Administrativa

FERNANDES, Ciro Campos Christo. A organização da área de compras e contratações públicas na administração pública federal brasileira: o elo frágil. *Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap*, v. 67, n. 3, p. 407-432, jul./set. 2016.

PERSSON, Erik; PORTO, Ricardo da Silveira; LAVOR, Alfredo Kleper Chaves. O RDC como nova aposta da administração pública gerencial em licitações: o caso da Universidade Federal de Santa Catarina. *Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap*, v. 67, n. 1, p. 55-84, jan./mar. 2016.

Reforma Judiciária

SAUERBRONN, Fernanda Filgueiras *et al.* Estratégia e gestão do Poder Judiciário: uma proposta de estudo das práticas sociais relacionadas ao BSC. *Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap*, v. 67, n. 1, p. 7-30, jan./mar. 2016.

Regulação

LANZARA, Arnaldo Provasi. Estado, trabalho e seguridade social no Brasil: legados, transformações e desafios. *Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap*, v. 67, n. 1, p. 31-54, jan./mar. 2016.

Relações Intergovernamentais

SOARES, Márcia Miranda; CUNHA, Edite da Penha. Política de assistência social e coordenação federativa no Brasil. *Revista do Serviço Público - RSP*, Brasília: Enap, v. 67, n. 1, p. 85-108, jan./mar. 2016.

Relações Internacionais

COSTA, Maria Alice Nunes *et al.* É possível uma gestão pública de governança transnacional no século XXI? *Revista do Serviço Público - RSP*, Brasília: Enap, v. 67, n. Especial, p. 29-58, dez. 2016.

Rotatividade

DIÓGENES, Larissa Coutinho. Intenção de rotatividade e percepção de suporte organizacional em um órgão público federal. *Revista do Serviço Público - RSP*, Brasília: Enap, v. 67, n. 2, p. 147-172, abr./jun. 2016.

Saúde Organizacional

DIÓGENES, Larissa Coutinho. Intenção de rotatividade e percepção de suporte organizacional em um órgão público federal. *Revista do Serviço Público - RSP*, Brasília: Enap, v. 67, n. 2, p. 147-172, abr./jun. 2016.

Segurança da Informação

EVANGELISTA, Wellington Galdino; SOUZA NETO, João. Modelo de avaliação da capacidade das organizações da administração pública federal para a adoção de software as a service (SaaS) público. *Revista do Serviço Público - RSP*, Brasília: Enap, v. 67, n. 2, p. 173-202, abr./jun. 2016.

NUNAN, Angelo Eduardo; COSTA FILHO, Mário José de Moraes; LIMA, Adriana Almeida. Implantação da segurança na gestão da informação na administração pública: um estudo de caso no Tribunal de Contas do Estado do Amazonas. *Revista do Serviço Público - RSP*, Brasília: Enap, v. 67, n. 1, p. 109-130, jan./mar. 2016.

Seguridade Social

LANZARA, Arnaldo Provasi. Estado, trabalho e seguridade social no Brasil: legados, transformações e desafios. *Revista do Serviço Público - RSP*, Brasília: Enap, v. 67, n. 1, p. 31-54, jan./mar. 2016.

SOARES, Márcia Miranda; CUNHA, Edite da Penha. Política de assistência social e coordenação federativa no Brasil. *Revista do Serviço Público - RSP*, Brasília: Enap, v. 67, n. 1, p. 85-108, jan./mar. 2016.

Seleção de Pessoal

ALESSIO, Maria Fernanda; AMBROZIO, Lucas. A composição da alta burocracia no Brasil e no Chile à luz das dimensões da legitimidade e do desempenho. *Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap, v. 67, n. 3, p. 319-350, jul./set. 2016.*

Serviço Público

BUTA, Bernardo Oliveira; SILVA FILHO, Antonio Isidro. Assistência jurídica gratuita: serviços da Defensoria Pública da União na ótica da abordagem integradora da inovação. *Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap, v. 67, n. 3, p. 377-406, jul./set. 2016.*

DIÓGENES, Larissa Coutinho. Intenção de rotatividade e percepção de suporte organizacional em um órgão público federal. *Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap, v. 67, n. 2, p. 147-172, abr./jun. 2016.*

Sistema Eleitoral

HORTA, Cláudia Júlia Guimarães; DUFLOTH, Simone Cristina; FREITAS, Diego Roger Ramos. Características socioeconômicas da população e de seus representantes eleitos nas assembleias legislativas brasileiras: análise de convergência entre perfis. *Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap, v. 67, n. 4, p. 525-554, out./dez. 2016.*

Sistema Único de Saúde

CAMPOS, Kleber Agari; SANTOS, Fernanda Marsaro dos. A educação a distância no âmbito da educação permanente em saúde do Sistema Único de Saúde – SUS. *Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap, v. 67, n. 4, p. 603-626, out./dez. 2016.*

Tecnologia da Informação

EVANGELISTA, Wellington Galdino; SOUZA NETO, João. Modelo de avaliação da capacidade das organizações da administração pública federal para a adoção de software as a service (SaaS) público. *Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap, v. 67, n. 2, p. 173-202, abr./jun. 2016.*

FERNANDES, Ciro Campos Christo. A organização da área de compras e contratações públicas na administração pública federal brasileira: o elo frágil. *Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap, v. 67, n. 3, p. 407-432, jul./set. 2016.*

Tomada de Decisão

BUENO, Ricardo Luiz Pereira; BRELÀZ, Gabriela de; SALINAS, Natasha Schmitt Caccia. Administração Pública Brasileira no século XXI: 6 grandes desafios. *Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap, v. 67, n. Especial, p. 7-28, dez. 2016.*



Transparência Governamental

BUENO, Ricardo Luiz Pereira; BRELÀZ, Gabriela de; SALINAS, Natasha Schmitt Caccia. Administração Pública Brasileira no século XXI: 6 grandes desafios. Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap, v. 67, n. Especial, p. 7-28, dez. 2016.

PEDERIVA, João Henrique; PEDERIVA, Patrícia Lima Martins. Responsividade democrática na democracia brasileira. Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap, v. 67, n. Especial, p. 85-110, dez. 2016.

Zona Rural

SANTANA, Vitor Leal; ARSKY, Igor da Costa. Aprendizado e inovação no desenho de regras para a implementação de políticas públicas: a experiência do Programa Cisternas. Revista do Serviço Público - RSP, Brasília: Enap, v. 67, n. 2, p. 203-226, abr./jun. 2016.

Normas para os colaboradores

A Revista do Serviço Público (RSP) é editada pela Enap. Publica trabalhos inéditos, no Brasil, de autores nacionais e estrangeiros, sobre Estado e Sociedade, Políticas Públicas e Gestão Pública.

Em março de 2014, a RSP passou a utilizar o Sistema Eletrônico de Editoração de Revistas (SEER ou OJS). Portanto, as submissões de artigos devem ser feitas exclusivamente pelo sítio da Revista e seguir as instruções lá disponíveis:

<http://seer.enap.gov.br/index.php/RSP>

Condições para submissão

O trabalho submetido deve ser original e inédito, e não deve estar em avaliação para publicação por outra revista; caso contrário, deve-se justificar em campo específico no sítio da Revista - Comentários ao Editor.

Declaração de direito autoral

A RSP adota a licença Creative Commons (CC) do tipo Atribuição – Uso Não-Comercial (BY-NC). Essa licença permite que outros remixem, adaptem e criem obra licenciada, sendo proibido o uso com fins comerciais. As novas obras devem fazer referência ao autor nos créditos e não podem ser usadas com fins comerciais, porém não precisam ser licenciadas sob os mesmos termos dessa licença.

Política de privacidade

Os nomes e endereços informados nesta revista serão usados exclusivamente para os serviços prestados por esta publicação, não sendo disponibilizados para outras finalidades.

Enap – Escola Nacional de Administração Pública
Diretoria de Comunicação e Pesquisa
SAIS Área-2A Brasília, DF – CEP 70610-900
Tel: (61) 2020 3327
E-mail: editora@enap.gov.br

BUROCRACIA DE MÉDIO ESCALÃO: PERFIL, TRAJETÓRIA E ATUAÇÃO

O livro discute os principais resultados obtidos pela pesquisa Burocracia de médio escalão no Governo Federal, que almejou caracterizar quem são e o que fazem esses ocupantes de cargos intermediários do Governo Federal em diferentes setores. Esta coletânea traz importantes reflexões sobre o Estado brasileiro, especialmente no que diz respeito a sua burocracia. Assim, esperamos que o livro contribua tanto para os acadêmicos interessados no funcionamento do governo e de sua burocracia quanto para a sociedade e, especialmente, para os gestores públicos responsáveis por formular e implementar políticas públicas, sobretudo de gestão de pessoas. Esta publicação também está disponível para *download* na versão em inglês.



SISTEMA DE ESCOLAS DE GOVERNO DA UNIÃO: PERFIL, IDENTIDADE E DESAFIOS PARA INSTITUCIONALIZAÇÃO

O Caderno tem por objetivo apresentar os resultados da pesquisa realizada pela Escola Nacional de Administração Pública (Enap), voltada para o levantamento e sistematização de informações de Escolas de Governo, com vistas a delinear perfis e oferecer suporte a programas estratégicos de integração e fortalecimento dessas instituições. A publicação descreve, em sete capítulos, a sequência dos estudos realizados e apresenta dados inéditos e inovadores.



REPOSITÓRIO INSTITUCIONAL DA ENAP: UM PROCESSO DE CONSTRUÇÃO COLETIVA DO CONHECIMENTO

O caderno apresenta o desenvolvimento do Repositório Institucional da Enap, e possui a seguinte organização: (i) introdução, onde se contextualiza o repositório; (ii) a concepção e o planejamento do repositório, onde há uma destaque para o *benchmarking* e o processo de construção coletiva para se obter o melhor modelo de organização e disponibilização da produção intelectual da Enap; (iii) a implementação do repositório, destacando as políticas adotadas, a arquitetura da informação, o conjunto de metadados, a política de direitos autorais, etc.; (iv) a disseminação e gestão do repositório, tratando de temas como a capacitação das equipes, o povoamento do repositório, estratégias de divulgação e o monitoramento, avaliação e evolução do repositório; e finalmente (v) as lições aprendidas, onde se menciona quais os desafios enfrentados e estratégias para construir um sistema de gestão da informação utilizando a inteligência coletiva da Enap.



Para conhecer ou adquirir as Publicações Enap, visite o site www.enap.gov.br

CARTÃO DE AQUISIÇÃO DE PUBLICAÇÕES

Para adquirir nossos periódicos, envie-nos este cartão preenchido através de fax ou correio juntamente com o comprovante de pagamento ou nota de empenho.

Nome/Instituição:

CPF/CNPJ:

Endereço:

Cidade:

UF:

CEP:

Telefone:

Fax:

E-mail:

Revista do Serviço Público

Periodicidade: trimestral

Assinatura anual: R\$ 40,00

- Ano 66 – 2015
- Número avulso: R\$ 12,00 Edição nº
- Exemplar avulso anterior a 1997: R\$ 8,00

Cadernos Enap

- 8 9 10 11 12 13 14 15 16 17
- 18 19 20 21 22 23 24 25 26 27
- 28 29 30 31 32 33* 34 36 37 38
- 39 40 41 42

Preço unitário: R\$ 10,00

(*) Caderno 33 (2 volumes): R\$ 20,00

Outros



Formas de pagamento

Os interessados em adquirir as publicações Enap poderão dirigir-se diretamente à sede da Escola em Brasília ou solicitá-las por fax ou pelos Correios, informando os títulos das publicações e endereço completo para entrega.

O pagamento pode ser realizado por meio de uma das formas a seguir:

1. Nas agências do Banco do Brasil:

- Compareça ao caixa e solicite o depósito do valor das publicações na Conta Única do Tesouro Nacional, Agência 1607-1 Conta 170.500-8, informe seu CPF ou o CNPJ de sua instituição e o código identificador 11470211401288187.
- Posteriormente, encaminhe o comprovante de depósito juntamente com o Cartão de Aquisição para a Enap.

2. No sítio do Banco do Brasil (www.bb.com.br), por meio de transferência entre contas correntes (para clientes do Banco do Brasil):

- Acesse sua conta.
- Na guia “Transferências”, clique em “para Conta Única do Tesouro”.
- Digite o valor total das publicações solicitadas.
- No campo “UG Gestão finalidade”, digite o código identificador: 11470211401288187.
- No campo CPF/CNPJ, digite o seu CPF ou o CNPJ de sua instituição.
- Em seguida, prossiga com a transação normalmente, como se fosse uma transferência comum entre contas correntes.
- Imprima o comprovante e encaminhe-o para a Enap juntamente com o Cartão de Aquisição.

3. Nos terminais de autoatendimento do Banco do Brasil (para clientes do Banco do Brasil):

- Na tela principal, selecione a opção “Transferência”.
- Na próxima tela, selecione a opção “Conta corrente para Conta Única do Tesouro”.
- Em seguida, digite o valor total das publicações solicitadas e teclue Ok.
- Na próxima tela, digite no campo Identificador 1 o código 1147021140128818-7 e no campo Identificador 2 o seu CPF ou o CNPJ de sua instituição.
- Prossiga normalmente com a transação, como uma transferência comum.
- Encaminhe posteriormente o comprovante de transferência juntamente com o Cartão de Aquisição para a Enap.

4. Enviar nota de empenho (com original anexado) em nome de: Enap Escola Nacional de Administração Pública – CNPJ: 00.627.612/0001-09, UG: 114702, Gestão: 11401

5. Enviar por fax ou pelos Correios, a Guia de Recolhimento da União (GRU Simples) paga no Banco do Brasil com o valor das publicações. Acesse o link “Como adquirir” na página da ENAP para mais informações.



Diretoria de Comunicação e Pesquisa

SAIS – Área 2-A – 70610-900 – Brasília, DF

Tel: (61) 2020 3096 / 2020 3092 / 2020 3186 / 2020 3072 – Fax: (61) 2020 3178

CNPJ: 00 627 612/0001-09

www.ena.gov.br – publicacoes@ena.gov.br