



RSP

Revista — do — Serviço Público

Vol. 68, nº 1
Jan/Mar 2017
ISSN: 0034-9240

Seção temática: Gestão e poder local
Políticas públicas em perspectiva comparada: proposta de um *framework* para a análise de experiências locais
Klaus Frey, Vanessa Elias de Oliveira, Salomão Barros Ximenes, Lúcio Nagjib Bittencourt e Gabriela Spanghero Lotta

Descentralização e igualdade no acesso aos serviços de saúde: o caso do Brasil
José Angelo Machado, Ana Luiza dos Santos Guim

Democracia y economía: determinantes políticos del desempeño económico en América Latina
Soraia Marcelino Vieira; Pedro Cavalcante; Augusto Neftali C. de Oliveira

A gestão por resultados na educação em quatro estados brasileiros
Catarina Ianni Segatto; Fernando Luiz Abrucio

Segurança cibernética: política brasileira e a experiência internacional
Alcyon Ferreira de Souza Junior; Rosalvo Ermes Streit

O papel dos agentes de recursos humanos na implementação da Política de Atenção à Saúde e Segurança do Trabalho do Servidor Público Federal (PASS)
José Marçal Jackson Filho; Tarsila Baptista Ponce

Impactos do Parlamento Jovem Brasileiro na imagem pública do Poder Legislativo na visão dos egressos
Antonio Teixeira Barros; Lúcio Meireles Martins

O orçamento-programa e a execução das políticas públicas
Flávio Rosendo dos Santos, Andréa Roseli Moreira Cruz Jankoski, Antonio Gonçalves de Oliveira e Vanessa Ishikawa Rasoto

Custos invisíveis – conflitos de interesses e o não registro de juros, multas e atualizações monetárias: o caso da Universidade de Brasília
Andrea Felipe Cabello e Joelder Alves da Silva

Enap

RSP

Brasília – 2017

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: Iara Cristina da Silva Alves

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: 300 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 sítio 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

Seção temática: Gestão e poder local Políticas públicas em perspectiva comparada: proposta de um framework para a análise de experiências locais Public policies in comparative perspective: proposal of a framework for the analysis of local experiences	9
<i>Klaus Frey, Vanessa Elias de Oliveira, Salomão Barros Ximenes, Lúcio Nagib Bittencourt e Gabriela Spanghero Lotta</i>	
Seção Temática: Gestão e poder local Descentralização e igualdade no acesso aos serviços de saúde: o caso do Brasil Decentralization and equality in access to health services: the case of Brazil	37
<i>José Angelo Machado, Ana Luíza dos Santos Guim</i>	
Democracia y economía: determinantes políticos del desempeño económico en América Latina Democracia e economia: determinantes políticos do desempenho econômico na América Latina	65
<i>Soraia Marcelino Vieira; Pedro Cavalcante; Augusto Neftali Corte de Oliveira</i>	
A gestão por resultados na educação em quatro estados brasileiros The performance management in education in four Brazilian states	85
<i>Catarina Ianni Segatto; Fernando Luiz Abrucio</i>	
Segurança cibernética: política brasileira e a experiência internacional Cyber security: Brazilian politics and international experience	107
<i>Alcyon Ferreira de Souza Junior; Rosalvo Ermes Streit</i>	

O papel dos agentes de recursos humanos na implementação da Política de Atenção à Saúde e Segurança do Trabalho do Servidor Público Federal (PASS)	
The role of human resources agents in the implementation of the Civil Servant Occupational Health and Safety Care Policy (PASS)	131
<i>José Marçal Jackson Filho; Tarsila Baptista Ponce</i>	
Impactos do Parlamento Jovem Brasileiro na imagem pública do Poder Legislativo na visão dos egressos	
Effects of the Brazilian Youth Parliament project in the public image of Legislature in the view of former participants	157
<i>Antonio Teixeira Barros; Lúcio Meireles Martins</i>	
O orçamento-programa e a execução das políticas públicas	
Budget-program and implementation of public policies	191
<i>Flavio Rosendo dos Santos, Andréa Roseli Moreira Cruz Jankoski, Antonio Gonçalves de Oliveira e Vanessa Ishikawa Rasoto</i>	
Custos invisíveis – conflitos de interesses e o não registro de juros, multas e atualizações monetárias: o caso da Universidade de Brasília	
Invisible costs – conflict of interests and the absence of register of interests, fines and monetary restatements: the case of the University of Brasília	213
<i>Andrea Felipe Cabello e Joelder Alves da Silva</i>	

A sessão temática deste número da Revista do Serviço Público traz o desafio da gestão do poder local, com especial atenção para o caso brasileiro. No campo de estudos das políticas públicas, muita atenção é dedicada ao papel do Governo Federal. Porém, é preciso compreender que o federalismo e o processo de descentralização das políticas públicas colocam os municípios no centro do debate dos processos de implementação. É essencial compreender a dinâmica do poder local no processo das políticas públicas no Brasil. Essa dinâmica implica na compreensão da coordenação intergovernamental, na criação de parcerias e na complexidade da implementação em múltiplas arenas como elementos fundamentais da análise de políticas públicas no Brasil.

Antes de qualquer coisa, portanto, é necessário um *framework* mais amplo e complexo de análise das políticas públicas, considerando as múltiplas arenas, o tipo de destinatário das políticas, o escopo, os efeitos esperados, as escolhas trágicas que gestores precisam fazer e as dimensões da política que se pretende implementar. A complexidade das escolhas, portanto, necessita de um *framework* mais denso com respeito aos fatores que explicam o sucesso ou fracasso de uma política. Esta é proposta do artigo **Políticas públicas em perspectiva comparada: proposta de um *framework* para a análise de experiências locais**. A discussão teórica proposta enriquece o campo analítico das políticas públicas no Brasil, sendo um exercício comparativo fundamental ao desenvolvimento das políticas. Na mesma esteira, o artigo **Descentralização e igualdade no acesso aos serviços de saúde: o caso do Brasil** trata das dinâmicas territoriais e locais da política de saúde. As desigualdades territoriais, conforme o argumento do artigo, são explicadas pelas diferentes capacidades da gestão local. As capacidades locais são condições necessárias para a equalização do acesso à saúde no Brasil, sendo o município e as condições locais fatores fundamentais para o desempenho da política de saúde. Esses dois artigos trazem à discussão das políticas públicas, portanto, a necessidade de maior atenção às capacidades locais, à complexidade do arranjo federativo brasileiro e aos fatores institucionais do poder local que explicam sucessos ou fracassos da implementação. É preciso considerar o arranjo federativo e o desenvolvimento de estudos comparativos da própria realidade brasileira como fundamentais ao desempenho das políticas públicas.

Se a constituição de estudos comparativos da dinâmica do poder local no Brasil é fundamental para a explicação das políticas públicas, compreender o Brasil em

perspectiva com países da América Latina constitui um ponto fundamental para o desenvolvimento. O artigo **Democracia e economia: determinantes políticos do desempenho econômico na América Latina** trata dos determinantes políticos do desempenho econômico em 18 países da América Latina. Na atual conjuntura de crise pela qual passam os países da América Latina, é oportuno considerar a imbricação da democracia com o desempenho macroeconômico.

O exercício comparativo, portanto, pode enriquecer a compreensão das políticas públicas e os resultados que se esperam em termos de desenvolvimento. O artigo **A gestão por resultados na educação em quatro estados brasileiros** compara quatro estados brasileiros com relação à gestão por resultados na política de educação. A análise comparativa proposta mostra como os resultados da política de educação implementada são influenciados pelo processo de negociação entre os atores envolvidos com a política. A dinâmica de implementação da política de educação depende, por conseguinte, desse processo de negociação, o qual explica os resultados obtidos pelas experiências estaduais examinadas.

Tematicamente, os estudos comparativos enriquecem a compreensão de políticas públicas. Entretanto, é necessário compreender também temas relevantes da administração pública. Dentre esses temas, a segurança cibernética tem sido tema de amplo conflito e complexidade na construção de uma política que seja capaz de tratar a questão do ciberespaço. O artigo **Segurança cibernética: política brasileira e a experiência internacional** cria uma perspectiva da política pública de segurança no ciberespaço com as experiências internacionais recentes. Esse exercício de perspectiva não é apenas atual, mas fundamental ao processo de construção de políticas de segurança no mundo contemporâneo.

Compreender os macroprocessos das políticas públicas é fundamental. Mas é necessário, também, compreender o papel dos agentes na consecução de serviços públicos. A proposta do artigo **O papel dos agentes de recursos humanos na implementação da Política de Atenção à Saúde e Segurança do Trabalho do Servidor Público Federal (PASS)** trata do papel dos agentes de saúde no desempenho da política de saúde dos servidores públicos. Da mesma forma, como dinâmicas institucionais mudam as atitudes de cidadãos? A análise do Parlamento Jovem, experiência importante de socialização política de jovens proposta pela Câmara dos Deputados, procura explicar a relação entre a dinâmica institucional e o comportamento dos agentes. O artigo **Impactos do Parlamento Jovem Brasileiro na imagem pública do Poder Legislativo na visão dos egressos** trata essa questão examinando dados de pesquisa de opinião.

O artigo **O orçamento-programa e a execução das políticas públicas** trata dos instrumentos de planejamento essenciais à implementação de políticas

públicas. Utilizando análise descritiva e documental, o artigo propõe que a dinâmica do orçamento programa delinea maior previsibilidade aos gestores para a implementação de políticas. Por fim, o artigo **Custos invisíveis – conflitos de interesses e o não registro de juros, multas e atualizações monetárias: o caso da Universidade de Brasília** mostra como a subestimação de custos impactam negativamente o custeio de instituições públicas.

O conjunto dos artigos apresentados neste número da Revista do Serviço Público destaca a vocação deste periódico para o debate aberto e franco da gestão pública no Brasil, de forma plural e abrangendo diferentes campos de conhecimento. A riqueza do debate multidisciplinar está em constituir diferentes perspectivas e problemas, de forma a poder contribuir com o desenvolvimento e modernização do serviço público no Brasil.

Fernando Filgueiras
Editor
Revista do Serviço Público

RSP

Seção temática:
Gestão e poder local

Políticas públicas em perspectiva comparada: proposta de um *framework* para a análise de experiências locais

Klaus Frey

Universidade Federal do ABC (UFABC)

Vanessa Elias de Oliveira

Universidade Federal do ABC (UFABC)

Salomão Barros Ximenes

Universidade Federal do ABC (UFABC)

Lúcio Nagib Bittencourt

Universidade Federal do ABC (UFABC)

Gabriela Spanghero Lotta

Universidade Federal do ABC (UFABC)

Neste trabalho propomos um arcabouço teórico-conceitual como base para a análise de diferentes políticas públicas em perspectiva comparada, com vistas à sua aplicação para experiências no contexto local. A partir da identificação das características de cada uma das cinco políticas escolhidas para pesquisa – educação, saúde, assistência social, cultura e meio ambiente – e das particularidades dos efeitos provocados por cada política, caracterizamos as *policy arenas* específicas, dando ênfase nas estruturas de regulação (*polity*) e nos processos decisórios por essas condicionados (*politics*). Na base de oito diferentes fatores/dimensões analíticas, as particularidades materiais e processuais das diferentes políticas foram levantadas e avaliadas, a partir da literatura secundária disponível sobre cada uma das políticas. Essa análise serve como base para futuro estudo e identificação de padrões institucionais e processuais nas diferentes políticas e subpolíticas em nível municipal.

Palavras-chave: políticas públicas, política setorial, administração municipal, tomada de decisão, análise comparativa

[Artigo submetido em 15 de janeiro de 2017. Aprovado em 24 de março de 2017.]

Las políticas públicas en perspectiva comparada: una propuesta de marco para el análisis de las experiencias locales

En este trabajo proponemos un marco teórico y conceptual como base para el análisis de diferentes políticas públicas en perspectiva comparada con miras a su aplicación a experiencias en el contexto local. A partir de la identificación de las características de cada una de las cinco políticas elegidas para la investigación – educación, salud, asistencia social, cultura y medio ambiente – y de las particularidades de los efectos provocados por cada política, caracterizamos las arenas políticas específicas, haciendo hincapié en las estructuras de regulación (*polity*) y en la toma de decisiones condicionada por estas (*politics*). Sobre la base de ocho diferentes factores/dimensiones analíticas, las características materiales y procedimentales de las diferentes políticas se han planteado y evaluado, considerando la literatura secundaria disponible referente a cada política. Este análisis sirve de base para futuros estudios e identificación de los padrones institucionales y procedimentales de las distintas políticas y subpolíticas al nivel municipal.

Palabras clave: política pública, política sectorial, administración municipal, toma de decisiones, análisis comparativo

Public policies in comparative perspective: proposal of a framework for the analysis of local experiences

In this work we propose a theoretical-conceptual framework as the basis for the analysis of different public policies in comparative perspective, giving emphasis on its applicability for the local context. Based on the identification of the characteristics of each of the five policies chosen for our research – education, health, social welfare, culture and environment – and the particularities of the effects caused by each policy, we characterize the specific policy arenas, highlighting the regulatory structure (*polity*) and the decision-making processes (*politics*) conditioned by these structures. On the basis of eight different analytical factors/dimensions, the material and procedural particularities of the different policies were raised and evaluated, taking into consideration the secondary literature available regarding each policy. This analysis serves as a basis for the future study and identification of institutional and procedural patterns in the different policies and sub-policies at the municipal level.

Keywords: public policy, sectoral policy, municipal administration, decision-making, comparative analysis

São muitas as análises sobre políticas públicas específicas, setoriais, implementadas pelos governos locais. No entanto, pouco se avançou no sentido de um arcabouço teórico-conceitual que sirva de base para analisar, em perspectiva comparada, diferentes políticas públicas elaboradas e implementadas pelos governos municipais. Esse é o objetivo do presente artigo.

Partimos em nossa reflexão da tese de Theodore Lowi (1972), muito disseminada na Ciência Política, de que “*policies determine politics*”. Apesar das diversas dúvidas levantadas na literatura contra essa tese no que diz respeito à sua efetiva contribuição para a geração de conhecimento, alegando-se, sobretudo, a variabilidade dos processos políticos que se observa dentro de cada política pública, bem como a observada mutualidade de influência entre as dimensões materiais e processuais das políticas públicas (FREY, 2000, p. 219), parece inegável que existem particularidades dos processos políticos próprios dos diferentes campos de política pública (HEINELT, 2009).

A preocupação fundamental que norteou a tese de Lowi (1972) era entender de que maneira o tipo de problema político (*policy*) interfere na forma como os atores políticos interagem e se confrontam no processo de tomada de decisões políticas (*politics*), buscando ir além da concepção de “la vida política como sistema abierto y adaptativo” de Easton (1997 [1966], p. 216), em que o sistema em si é visto antes “como um ‘*black box*’ entre *input* político (demandas e apoios dos cidadãos e cidadãs) e *output* político (leis, programas e similares)” (HEINELT, 2009, p. 116), deixando no escuro os processos políticos internos ao sistema político. Embora para Easton (1997 [1966], p. 230) “los productos de los procesos de conversión retroalimentan el sistema, y de esta suerte conforman su conducta posterior”, a própria conduta do sistema, a interação dos agentes políticos, não consta entre seus interesses primordiais de análise.

Já Lowi (1972), distinguindo diferentes tipos de *policies* de caráter distributivo, redistributivo, regulatório e constitutivo – essas últimas correspondendo a políticas autorregulatórias (HEINELT, 2009, p. 115) ou políticas modificadoras das regras do jogo (BECK, 1993, p. 17) –, identifica, em função das reações e expectativas dos destinatários com relação às políticas, diferentes arenas políticas caracterizadas por processos peculiares de formação de consenso e conflito em virtude justamente do tipo de política em questão¹. Ou seja, dependendo do tipo de *policy*, as arenas políticas podem ser mais conflitivas – mais marcadas pelo enfrentamento ideológico – ou mais tendentes à busca de consenso.

¹ Alguns autores acrescentam à tipologia de Lowi (1972) um tipo adicional de *morality policy*, que envolveria a regulação de conflitos entre valores sociais, como no caso de políticas de aborto, direitos homossexuais, pornografia etc. (KNILL; TOSUN, 2012, p. 18).

Contudo, na medida em que a *policy analysis* evoluiu para o estudo das diferentes políticas setoriais, tem-se desistido da recorrência a esses tipos básicos da *policy*, uma vez que as pesquisas empíricas revelaram que, nas políticas nominais – como as políticas ambientais, de saúde, educação, cultura etc. –, podem, no âmbito de medidas específicas ou de programas políticos mais amplos, existir simultânea ou alternadamente políticas distributivas, redistributivas e regulatórias, como também arenas políticas mais consensuais ou mais conflitivas (HEINELT, 2009, p. 119; KNILL; TOSUN, 2012, p. 17). Outra consequência da consolidação de comunidades de pesquisa relacionadas a estudos de políticas setoriais específicas, crescentemente conduzidos por especialistas nos distintos campos das políticas, é um ganho significativo em termos de profundidade no que diz respeito aos conhecimentos sobre as especificidades de cada *policy*, que, contudo, se deu frequentemente em detrimento de um avanço no tocante a “afirmações precisas sobre a natureza das inter-relações *Policy-Politics* nas respectivas *policy-areas*” (WINDHOFF-HÉRITIER, 1983 *apud* HEINELT, 2009, p. 119). A dificuldade de chegar a afirmações mais contundentes sobre a natureza dessas inter-relações *policy-politics* parece estar relacionada também a uma preocupação, bastante pertinente, de não querer tratar as políticas nominais de forma estática, como variável independente, “mas também [considerá-las] na sua possível contingência e na dependência de estruturas institucionais, bem como de percepções concretas (situacionais) dos atores e de suas ações” (HEINELT, 2009, p. 119).

Baseado nessa problemática teórica, nosso objetivo é, a partir do reconhecimento e do estudo das peculiaridades dos problemas de cada uma das políticas nominais e das particularidades dos efeitos provocados por cada política, descrever e caracterizar as *policy arenas* específicas, dando ênfase nas estruturas de regulação (*polity*) e nos processos decisórios por essas condicionados (*politics*) (FREY, 2000; HEINELT, 2009).

Para identificar as peculiaridades das diferentes políticas e seus efeitos, baseamos nas propostas de Heinelte (2009) e Peters (2015), para oferecer o seguinte marco teórico-conceitual como referência para as análises comparativas:

1. se os destinatários da política são afetados de forma geral ou de forma diferencial pelas intervenções estatais;
2. se os efeitos das *policies* são coletivos ou individualizantes;
3. se é fácil ou difícil prognosticar tanto a evolução do ambiente societal quanto os possíveis efeitos das intervenções políticas;
4. se é possível limitar claramente o escopo das *policies* de forma funcional e administrativa, ou se amplas interdependências precisam ser levadas em conta;

5. se as políticas contemplam bens públicos ou visam proporcionar basicamente bens privados;
6. se envolvem problemas de escalas, alta complexidade, riscos e incertezas;
7. se as políticas envolvem escolhas “trágicas”, no sentido de “opções em favor de um grupo na sociedade, [que] produzem inevitavelmente privações para outros membros da sociedade” (PETERS, 2015, p. 27); e, finalmente,
8. se os problemas podem ser resolvidos pela simples alocação de recursos monetários ou envolvem fatores relacionados ao *status*, respeito ou injustiças (dimensões da política).

Essa descrição preliminar de alguns dos possíveis condicionantes das políticas públicas escolhidas serve como ponto de partida para caracterizar as diferentes *policy arenas* analisadas neste trabalho e, conseqüentemente, estabelecer parâmetros claros que permitam desenvolver análise em perspectiva comparada, respeitando suas especificidades. Recorremos para isso à literatura secundária sobre as políticas públicas escolhidas, com o intuito de chegar a uma compreensão preliminar de seus contextos históricos e institucionais, bem como das particularidades das diferentes políticas e de seus possíveis efeitos.

Como veremos a seguir, um fator limitante é que os estudos aos quais recorreremos nesta pesquisa exploratória não necessariamente partiram da mesma perspectiva teórica e, portanto, não nos proporcionam, em todos os casos, respostas satisfatórias para nossas indagações. Todavia, a análise dessa literatura, com base nas indagações iniciais propostas, certamente nos trará uma melhor compreensão sobre a pertinência de nossa *framework* de análise e subsídios para seu aprimoramento, de maneira que permite, em pesquisa posterior, avançar na compreensão dessas políticas e suas inter-relações ao aplicar esse *framework* às políticas públicas implementadas em distintos contextos locais – seguindo sugestão de Heinelt (2009) quanto à aplicação dessas dimensões de análise para experiências de governos subnacionais.

A seguir, serão apresentados, com base no *framework* analítico inicial proposto, cinco campos de política pública – saúde, educação, assistência social, cultura e meio ambiente² – com suas contextualizações histórico-institucionais, para em seguida propor sua análise em perspectiva comparada. No final, concluímos com uma reflexão crítica desse referencial em si, sua capacidade de reconhecer

² Esses cinco campos de política pública foram escolhidos com base não apenas em sua presença ampla no debate público recente do País, mas também tendo em vista as contribuições recentes de pesquisas setoriais nesses campos, indicando seus desafios e potencialidades para a análise de políticas públicas, conforme indicamos a seguir.

convergências e particularidades dos diferentes campos de política pública em questão e, especificamente, seu potencial para a análise de políticas públicas locais.

Contextualização histórico-institucional das *policy arenas*

A **política de saúde** foi uma das que mais se favoreceu com o processo descentralizador da redemocratização. Antes mesmo de 1988 já havia um forte movimento nacional a favor da municipalização, e esse encontrou amplo espaço nos debates constituintes. Conseqüentemente, a saúde conseguiu, já na nova Carta, garantir a criação de um sistema de política pública universal e descentralizado, o SUS, com papel central de estados e municípios na provisão de serviços. Somado a isso, em 2000, a Emenda Constitucional nº 29 garantiu a obrigatoriedade de tais entes gastarem recursos próprios em saúde – 12% para estados e 15% para municípios. Assim, além dos repasses constitucionais e dos programas estabelecidos pelo Ministério da Saúde, os entes subnacionais devem dispor de uma soma significativa de recursos próprios para os serviços de saúde pública.

No entanto, a política de saúde depende de um processo de regionalização para que a universalização do acesso seja garantida. Isso porque, embora os municípios sejam autônomos e responsáveis pela atenção básica em saúde, é impossível criar uma rede de serviços composta por todas as especialidades em todos os mais de 5000 municípios do País. Sendo assim, a cooperação regional, que se escora no compartilhamento de uma rede de serviços de maior complexidade, é a base para o sucesso do SUS, aumentando a eficiência financeira em função da diminuição dos custos (ELIAS, 2004).

Outra questão importante para o desenvolvimento da política de saúde é o seu financiamento – problema comum à maioria das políticas, mas que afeta significativamente a saúde, dado o rápido avanço tecnológico da medicina, que encarece sobremaneira os cuidados em saúde. De acordo com Mendes (2013), os países que contam com sistemas universais de saúde (como o SUS) apresentam gastos públicos que representam cerca de 70% dos gastos totais em saúde, enquanto, no Brasil, o gasto público é inferior ao privado, atingindo 47% do total dos gastos. Em termos de percentual do produto interno bruto (PIB), o dispêndio de recursos do Ministério da Saúde com ações e serviços públicos manteve-se praticamente inalterado entre 1995 e 2014, ficando em torno de 1,7% do PIB (PAIM, 2016).

No caso da **política educacional**, é determinante a inexistência de um sistema nacional de educação, ainda que um conjunto de programas de colaboração intergovernamental tenha sido desenvolvido desde meados dos anos 1990, com destaque para o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e

de Valorização do Magistério (Fundef), o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) e o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE).

As disparidades regionais nas condições de oferta de educação escolar são marcantes e têm origens atreladas à histórica descentralização na oferta de educação básica, associada a condições muito díspares na garantia de seu financiamento (OLIVEIRA; SOUSA, 2010, p.17).

Essa situação perdurou na Constituição de 1988, em seu texto original, com a novidade relativa à incorporação dos municípios como entes federados com competências educacionais específicas. Apenas em 1996, com o Fundef, estabelece-se um critério de distribuição dos recursos vinculados mais compatível com as respectivas responsabilidades de cada ente federativo e algum critério redistributivo. Em 2006, o mecanismo foi ampliado, com a criação do Fundeb, que, além de beneficiar toda a educação básica, ampliou o caráter equalizador da União, ainda que tenham permanecido as disparidades entre os valores por aluno praticados nos diferentes estados (MARTINS, 2011).

Segundo a Constituição, em seu artigo 211, cabe aos municípios prioritariamente o ensino fundamental e a educação infantil, aos estados e ao Distrito Federal cabe o ensino fundamental e o médio, sendo o primeiro competência comum e objeto de seguidos conflitos federativos. À União cabe manter suas instituições federais de ensino, regular a educação superior privada e atuar de forma supletiva e redistributiva na educação básica.

Assim como a política de saúde, as **políticas de assistência social** foram fortemente favorecidas com o processo de descentralização da redemocratização. A área de assistência compõe, provavelmente, algumas das mais tradicionais áreas de intervenção das prefeituras, que, num passado com resquícios ainda filantrópicos assistencialistas, enxergavam na assistência social uma área proflua de intervenção. Foi com a promulgação da Constituição Federal de 1988 que a área ganhou vulto, na medida em que a assistência social passa a ser um direito universal, a ser garantido pelo Estado independentemente da contribuição à seguridade social (art. 203); além de ter recursos atrelados ao orçamento da seguridade social, entre outras fontes.

Foi, no entanto, a partir de 2005 que a área de assistência social sofreu mudanças mais relevantes. Em primeiro lugar, a constituição do Sistema Único de Assistência Social (Suas) regulou e normatizou a atuação dos governos municipais, estaduais e federal na área. Construído à luz do SUS, o Suas provocou um importante avanço na assistência social ao criar um conjunto de políticas formuladas, implementadas e avaliadas de forma coordenada entre as diferentes esferas, bem como constituir uma rede densa e difundida de equipamentos de atendimento, os centros de

referência da assistência social (Cras), que se tornaram referência na centralização do atendimento à assistência social.

O fortalecimento da rede de provisão de serviços locais, gerenciada numa lógica de sistema, com participação de diferentes entes federativos, possibilitou a institucionalização de mecanismos mais robustos que permitiram aos municípios ampliar a provisão de serviços públicos de assistência. Há, portanto, um ganho importante em termos de relações federativas promovido pela institucionalização do Suas em 2005.

No entanto, ao mesmo tempo em que a área é fortalecida pela criação do sistema, os últimos anos têm visto um crescimento paralelo das políticas de transferência de renda também regulamentadas em nível federal, com especial atenção ao Bolsa Família, que induz, mais uma vez, a atuação dos municípios. Esse se torna um desafio importante a ser trabalhado pelas áreas de assistência social, especialmente rumo à integralidade do serviço e à intersetorialidade de suas ações.

A literatura voltada especificamente para o estudo e discussão das **políticas públicas culturais** no Brasil é razoavelmente recente. Seus primeiros estudos podem ser identificados a partir das décadas de 1970 e 1980, mas é a partir dos anos 2000 que grupos de pesquisa, programas de pós-graduação, encontros e revistas científicas especializadas terão maior frequência e alcance, reunindo contribuições de diferentes disciplinas.

A partir de suas publicações, podem ser observadas ao menos duas perspectivas de estudos. A primeira tem como principais características o levantamento, registro, proposta de periodização e discussão das iniciativas do Governo Federal no tema. Embora não exista consenso entre os autores, encontram-se com frequência referências à contribuição de Mário de Andrade para a estruturação do Serviço de Patrimônio Histórico e Artístico Nacional ainda na década de 1930; ao papel de Aloísio Magalhães junto à Fundação Nacional de Artes (Funarte) na década de 1970; à Constituição Federal e à noção de direito à cultura na década de 1980; às leis de renúncia fiscal propostas a partir da década de 1980 – como as chamadas Lei Sarney e Lei Rouanet –; além das recentes propostas do Programa Cultura Viva e do Sistema Nacional de Cultura, construídas a partir de 2003. –O Sistema Nacional de Cultura foi aprovado como emenda constitucional em 2014, propondo institucionalidades específicas para a produção de políticas públicas no País, como planos, conselhos e fundos voltados à cultura nos âmbitos nacional, estadual e municipal, buscando promover articulações horizontais e verticais entre elas.

Estudos recentes, por sua vez, em diálogo com essas duas perspectivas iniciais, vêm procurando aprender e reconhecer algumas das **complexidades** (BITTENCOURT, 2014) dessa arena: em primeiro lugar, há diferentes arranjos possíveis para a operacionalização dessas políticas públicas. São exemplos a administração direta de equipamentos e programas por parte do Estado, o vínculo com organizações privadas sem fins lucrativos para essas atividades, leis de renúncia fiscal, além de premiações e fomentos por meio de editais de seleção pública. Além disso, as políticas podem estar voltadas para as várias linguagens artísticas – teatro, música, cultura popular etc. –; com objetivos que também podem oscilar – entre democratização do acesso à cultura, democracia cultural, fomento à produção, viés econômico ou garantia de direitos –; e em diálogo com múltiplas noções de público – como artistas, grupos de cultura popular e produtoras culturais com fins lucrativos, por exemplo, além da sociedade em sentido amplo.

Do ponto de vista da análise de políticas públicas, duas problematizações iniciais vêm sendo colocadas para essa arena. A primeira diz respeito à concepção de que as políticas públicas culturais podem ser lidas como metapolíticas públicas, conforme elaborado por Hupe (1990) em contexto específico, a partir da experiência bastante valorizada na literatura disponível sobre a gestão Gilberto Gil do Ministério da Cultura entre 2003 e 2008, para quem “não cabe ao Estado fazer cultura, a não ser num sentido muito específico e inevitável. No sentido de que formular políticas públicas para a cultura é, também, produzir cultura” (GIL, 2003, p.11). A outra problematização, também mobilizada por Heinelt (2014) em seus estudos, diz respeito à noção de *loosely coupled systems*, conforme elaborada por Weick (1976) nos estudos organizacionais, e à construção de consensos mínimos e soltos, devido à variedade de arranjos, configurações e objetivos que as políticas públicas culturais podem assumir simultaneamente dentro de uma mesma esfera de governo ou mesmo quando comparamos experiências e práticas do Governo Federal e de governos subnacionais.

Em contraposição às políticas apresentadas anteriormente, **a política ambiental** se destaca, primeiramente, pelo fato de tratar-se de um campo relativamente novo de política pública, cuja institucionalização se iniciou nos anos 1970, ainda de modo muito tênue, recebendo impulsos importantes com o processo preparatório à Conferência Global sobre Desenvolvimento e Meio Ambiente no Rio de Janeiro em 1992. Um segundo aspecto crucial é seu caráter interdisciplinar e intersetorial; embora tenha se consolidado um campo próprio de atuação, uma área-fim da política ambiental, nas últimas décadas, a colaboração com outras áreas de políticas públicas é essencial para sua efetividade. Um terceiro aspecto está relacionado ao fato de os impactos ambientais das atividades econômicas

apresentarem consequências complexas e diferenciadas na perspectiva espaço/tempo (RYDIN, 2008), o que implica dificuldades de lidar administrativa e politicamente com tais desafios.

A Constituição Brasileira de 1988 contempla algumas dessas exigências conceituais. De acordo com seu artigo 23, “proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas” é responsabilidade comum da União, dos estados e municípios. A Constituição define um meio ambiente saudável como direito do cidadão e a proteção do mesmo como dever do Estado: “Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações” (Cap. 5, art. 225). Na sequência, elencando diversas responsabilidades do Estado na área ambiental, a Constituição evidencia a necessidade da inserção do meio ambiente em toda atividade governamental e administrativa, enfatizando a centralidade da cooperação para a efetividade da política, verticalmente entre os entes federados, horizontalmente entre municípios e estados, e na relação com as outras políticas impactantes sobre o meio ambiente (NEVES, 2012, p. 138).

No entanto, dificilmente essa legislação, bastante avançada em nível constitucional, tem sido acompanhada por uma política ambiental correspondente, capaz de transformar tais orientações normativas legais em avanços efetivos na proteção ambiental, apesar de grandes avanços na construção contínua de uma estrutura institucional de suporte à política. Desde 1974, vem se consolidando um arcabouço institucional com a criação da Secretária Especial do Meio Ambiente, elevada em 1992 à condição de ministério; do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama) e do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) em 1981, assegurando institucionalmente a participação dos três níveis governamentais, de representantes da sociedade civil organizada e do setor privado em um sistema deliberativo de mediação de conflitos político-ambientais; e, finalmente, de um conjunto de instrumentos de gestão ambiental para o planejamento e execução da política. Todavia, esse sistema institucional, que vem se complexificando no decorrer das últimas décadas, apresenta ainda uma “fragilidade institucional dos fóruns destinados à pactuação de políticas entre entes federados e entre órgãos do governo federal” (LEME, 2010, p. 25), comprometendo uma efetiva gestão ambiental compartilhada.

O principal fator limitante, de acordo com Leme (2010, p. 25), “está relacionado aos municípios, que são os atores mais frágeis do Sisnama, em virtude dos déficits de capacidade instalada”, ao passo que são justamente eles que dispõem dos instrumentos necessários para implementar as políticas nacionais, tornando a adesão dos municípios crucial para seu êxito (NEVES, 2012). Apesar da existência

de um sistema nacional do meio ambiente, buscando uniformizar as políticas ambientais no Brasil, de fato não há, por parte do Governo Federal, mecanismos que possam garantir essa homogeneidade institucional, tornando a busca de um equilíbrio entre as ações de governo nos três níveis governamentais um dos principais desafios da política ambiental no País (PHILIPPI JR; BRUNA, 2004).

Análise de políticas públicas em perspectiva comparada

No Quadro 1 apresentamos, baseado nos questionamentos às políticas levantados por Heinelt (2009), Peters (2015) e supracitados, uma proposta inicial de matriz analítica sobre as características das diferentes políticas públicas abordadas neste artigo, que nos permite identificar algumas peculiaridades das diferentes políticas e seus efeitos. A elaboração da matriz, a partir das caracterizações de cada política setorial, se mostrou bastante difícil em função da própria complexidade de cada uma das *policies*. Isso porque elas são caracterizadas por subpolíticas ou *policy issues* que podem variar bastante nas suas lógicas dominantes, podendo mesclar ou alternar aspectos de distribuição, redistribuição ou regulação, variando, portanto, também com respeito ao grau de conflitividade que as diferentes subáreas políticas apresentam.

No entanto, entendemos que a matriz analítica adotada nesta pesquisa facilita a compreensão das particularidades das *policies* e, portanto, buscamos identificar tendências gerais do campo, sem deixar de chamar a atenção para a diversidade inerente a cada área temática.

Quadro 1 – Matriz analítica das características de políticas públicas

	Destinatários	Efeitos	Previsibilidade (duas dimensões: efeitos/impactos – ambiente externo)	Bens públicos vs. privados	Escopo	Complexidade, escalas, riscos e incertezas	Escolhas trágicas	Dimensões da política (predominância da questão financeira vs. aspectos de justiça, status)
Saúde	Política universal, com priorização do público SUS dependente.	Coletivos e individualizantes.	Alta quanto à avaliação dos impactos; relativamente baixa em casos esporádicos, como epidemias.	Bens públicos e privados.	Interdependência com outras áreas (saneamento, educação), mas claramente identificável em termos de responsabilidade setorial.	Alta, envolvendo diferentes escalas e responsabilidades intergovernamentais.	Constantes.	Ampliação de recursos constantemente necessária, em função do desenvolvimento tecnológico e novas demandas em saúde. Recursos sempre insuficientes, gerando problemas de justiça distributiva.

	Destinatários	Efeitos	Previsibilidade (duas dimensões: efeitos/impactos – ambiente externo)	Bens públicos vs. privados	Escopo	Complexidade, escalas, riscos e incertezas	Escolhas trágicas	Dimensões da política (pre-dominância da questão financeira vs. aspectos de justiça, <i>status</i>)
Educação	Política universal, com priorização do ensino obrigatório.	Coletivos (educação básica) e individualizantes (ensino superior).	Relativamente baixa, quanto aos resultados da política; alta quanto ao ambiente externo, ainda que sujeita a oscilações.	Bens públicos e privados.	Interdependência significativa, mas identificável em termos de responsabilidade setorial e instituições promotoras.	Média, já que envolve diferentes níveis de governo.	Frequentes, sobretudo nas etapas não obrigatórias de escolarização (creche e educação superior).	Aspectos monetário e redistributivo têm relevância determinante na oferta de condições básicas, acima dessas ganham maior relevância as demais dimensões de justiça – <i>status</i> e representação.
Assistência social	Política universal, com ênfase em programas focalizados.	Individualizantes.	Média a alta quanto à avaliação dos impactos; mas vulnerável a crises econômicas, sociais ou ambientais que podem elevar significativamente a demanda por assistência social.	Bens públicos e privados.	Interdependência com outras áreas, mas claramente identificável em termos de responsabilidade intersetorial.	Média, envolvendo diferentes níveis governamentais.	Não envolve escolhas trágicas entre diferentes áreas/destinatários, mas critérios de acesso de inclusão/exclusão com eventuais impactos trágicos sobre potenciais destinatários.	Aspectos monetário e redistributivo têm relevância determinante; a disposição dos governos em investir em assistência social condicionada à existência de consciência política referente à justiça social.
Cultura	Pode estar voltada a diferentes públicos (indivíduos, coletivos, sociedade em geral).	Frequentemente coletivos, ocasionalmente individualizantes.	Baixa (efeitos subjetivos de difícil mensuração e presença de diferentes objetivos razoavelmente aceitos para a política).	Bens públicos e privados.	Fortes interdependências com outras áreas.	Alta complexidade; incertezas relacionadas ao tipo de problema, objetivos da política e atores envolvidos na arena.	Pouco frequentes.	Ampliação de recursos como bastante necessária, mas insuficiente para responder isoladamente às suas questões específicas.
Meio ambiente	Toda a sociedade, mas, dependendo da subpolítica, com impactos diferenciados sobre diferentes grupos de interesse.	Predominantemente coletivos,	Em geral baixa, tanto em relação aos efeitos da política (muitas vezes mostrando resultados só a longo prazo), quanto ao ambiente sócio-ecológico (p.ex. mudanças climáticas), mas mais alta relativamente p.ex. à infraestrutura (saneamento).	Bens públicos.	Fortes interdependências com outras áreas; existência de responsabilidades ambientais próprias, mas frequentemente dependentes de outras autoridades administrativas.	Alta, envolvendo graves riscos, em diferentes escalas; em muitas questões incertezas de ordem científica (p.ex. mudanças climáticas).	Constantes.	Fator monetário fundamental em áreas com saneamento; mas envolve fatores de <i>status</i> e, sobretudo, (in) justiça ecológica, p.ex. quanto à distribuição desigual de danos ambientais no território ou entre grupos sociais.

Analisando a **política de saúde**, no que diz respeito aos **destinatários da política**, o SUS baseia-se na universalidade e integralidade, o que significa que todos têm acesso a todo e qualquer tipo de tratamento no sistema. Isso não significa, entretanto, que não há inequidades. Uma série de estudos aponta para aspectos que geram desigualdades extremas no acesso aos serviços de saúde no Brasil: (i) desigualdades inter-regionais e intraestaduais e municipais: estados das regiões norte e nordeste contam com número bem menor de serviços e recursos humanos em saúde *per capita* do que o sul e sudeste, ou mesmo centro-oeste. Da mesma maneira, dentro de um estado, municípios mais pobres e menores contam com menos profissionais e recursos em saúde, sobretudo os de média e alta complexidade, e o mesmo se verifica nas regiões periféricas das grandes cidades; (ii) os serviços de alta complexidade, geralmente concentrados nos grandes centros urbanos, muitas vezes são acessados por aqueles que já possuem planos privados, por meio da chamada “dupla porta de entrada”, dificultando o acesso aos “SUS-dependentes”; (iii) por fim, da mesma maneira que o acesso aos serviços de ponta privilegia a camada mais rica da população, também o acesso a medicamentos sofre com isso, por conta dos processos judiciais de pedido de medicamentos, medida utilizada justamente por aqueles que têm recursos para mobilizar advogados privados (CHIEFFI; BARATA, 2009).

Quanto aos **efeitos da política**, se coletivos ou individualizantes, os efeitos são claramente coletivos, mas, com o processo de judicialização crescente, não apenas de pedidos de medicamentos, mas também de vagas em hospitais, podem ser individualizantes – já que a maioria das ações são individuais, dando ao requerente acesso a serviços e medicamentos que não são corriqueiramente fornecidos para a coletividade.

No que diz respeito à **previsibilidade**, os efeitos da política de saúde são facilmente mensuráveis, por meio de indicadores epidemiológicos. O DATASUS, que é o banco de dados do SUS, apresenta um mapeamento bastante completo da evolução do sistema, e a informação sobre dados de saúde é um dos requisitos para o recebimento das verbas do SUS. Todavia, deve-se mencionar o fato de que municípios pequenos e com pouca capacidade técnica para acompanhamento dos indicadores de saúde apresentam grandes dificuldades para a coleta e sistematização adequada dos dados municipais, gerando muitos erros no sistema de informação. Ainda assim, o acompanhamento dos indicadores de saúde no Brasil é bastante amplo e vem sendo realizado periodicamente ao longo dos anos de consolidação do SUS, permitindo avaliações relativamente precisas sobre os resultados obtidos pelas políticas implementadas nessa área.

Quanto ao **escopo das políticas públicas**, se claramente delimitadas ou amplamente interdependentes, há interdependência com outras políticas,

sobretudo educação: quanto maior o nível educacional, menor a necessidade de investimentos em prevenção, por exemplo. Da mesma maneira, onde há melhor saneamento básico, verificam-se melhores indicadores de saúde básica também. De acordo com dados da Funasa, “cada R\$1 investido por governos em saneamento básico economiza R\$4 em custos no sistema de saúde” (AGÊNCIA BRASIL, 2013). Mas essa interdependência é baixa quando comparada com outras políticas mais intersetoriais, como a ambiental (apresentada adiante), e mais relacionada ao nível básico da atenção em saúde. Sendo assim, pode-se dizer que a responsabilidade administrativa da política é claramente identificada, em termos setoriais.

Por outro lado, dada a complexidade da prestação dos serviços em saúde – baixa, média e alta complexidades –, a divisão de competências entre entes federados não é tão clara e precisa. Embora o seja em termos normativos, na prática não o é, por dois motivos principais: em primeiro lugar – e esse é o mais comum e grave para a gestão do SUS –, em termos de gestão da política, muitos entes (em especial os municípios) não conseguem cumprir suas responsabilidades adequadamente, pegando carona em municípios vizinhos ou deixando para o estado a atuação em questões de atenção básica em saúde. Em segundo lugar, dada a “competência compartilhada” entre os três níveis de gestão do SUS, o Judiciário entende que todos têm igual responsabilidade pela gestão e, com frequência, exige o cumprimento de demandas judiciais pelos municípios, cobrando-lhes gastos em saúde que são de competência do gestor federal (ver, por ex., WANG *et al.*, 2014).

Dado o compartilhamento de responsabilidades entre os três níveis de governo – o que gera uma gestão “em rede” da saúde pública –, pode-se afirmar que a política de saúde é uma das que mais sofre com **problemas de escalas, de alta complexidade, riscos e incertezas**, conforme apontado anteriormente. Trata-se de uma política afetada não apenas pela atuação das demais escalas, mas também das demais políticas.

A questão das **escolhas trágicas** está fortemente presente na política de saúde e colide com o princípio da equidade estabelecido pelo SUS. Escolhas em políticas públicas são sempre trágicas, mas em saúde retirar de uns para dar a outros pode significar escolher a vida de uns em detrimento das de outros.

Por fim, quanto a se os **problemas podem ser resolvidos pela simples alocação de recursos**, já foi dito que há carência de recursos para o SUS, o que de fato é um grave dificultador da gestão do sistema. No entanto, a manutenção de um sistema público e universal depende de uma aceitação do mesmo pela sociedade, ancorado num princípio de justiça que seja universalizante, em vez de focalizador. Esse princípio torna-se frágil em contextos de crise econômica, que abrem espaços

para discursos liberalizantes – como aquele apresentado pelo Ministro da Saúde, Ricardo Barros, que declarou que o Estado não pode arcar com todos os custos do sistema idealizado na Constituição. A própria expansão do sistema privado de saúde tende a contribuir para a redução da aceitação do sistema pela sociedade, na medida em que uma parte crescente da sociedade se torna menos dependente do sistema público.

No caso das **políticas educacionais**, quanto aos **destinatários da política**, têm-se como parâmetro a necessidade de o Estado garantir, diretamente ou através de atividade promocional, a universalização do acesso à educação obrigatória (entre 4 e 18 anos incompletos), a generalização na faixa de zero a 3 anos – matrícula de toda a demanda manifesta – e a ampliação das oportunidades de frequência à educação profissionalizante e de nível superior.

Falta muito, entretanto, para que a política educacional produza a universalização e a democratização pretendidas. São grandes as disparidades de oportunidades em função da renda, assim como são significativas as diferenças nas condições de oferta dos municípios – principais responsáveis pelas matrículas na educação básica – e estados (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2015A). A exclusão de grandes contingentes, sobretudo nas primeiras etapas da educação básica, provoca a formação de listas de espera nos municípios, fato que tem alimentado a judicialização da política pública (RIZZI; XIMENES, 2014; OLIVEIRA; MARCHETTI, 2013).

No último período, houve um incremento significativo da participação do setor privado, na educação básica e na superior (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2015). Se por um lado esse dado expressa a falta de confiança de parcela da população na escola pública, por outro, a matrícula no privado tem como reflexo a redução da pressão social sobre a política pública, ainda que, no caso da política educacional, a regra é que a matrícula em escolas e universidades privadas recebam significativos incentivos financeiros do Estado, via isenções fiscais às famílias e às instituições, financiamento subsidiado ou mesmo repasse direto em função de vagas oferecidas (DAVIES, 2002).

Quanto aos **efeitos da política**, a educação tende a se caracterizar em razão dos benefícios individuais que promove, sendo fator determinante na elevação da qualidade de vida em todos os aspectos, desde o desfrute dos bens culturais até a elevação das condições de inserção no mercado de trabalho. Tal característica, entretanto, não elimina os efeitos coletivos que resultam de uma maior inserção educacional em condições de qualidade, já que a educação escolar também é reconhecida como fator de desenvolvimento humano e econômico, em diferentes perspectivas (FAGNANI, 2014).

Quanto à **previsibilidade**, pode-se dizer que a política educacional, em regra, é caracterizada por uma forte capacidade de planejamento da oferta e de controle sobre o universo de beneficiários. Os entes públicos estão em geral municiados de informações sobre a demanda escolar potencial, as taxas de frequência e de escolarização. Como o atendimento necessariamente depende da existência de vagas escolares em número predeterminado, há pouca margem para imprevistos. Além disso, com os mecanismos de financiamento – Fundeb, sobretudo – ancorados na matrícula *per capita*, eventuais flutuações na matrícula são parcialmente compensadas. Há ainda a garantia de despesas obrigatórias, aplicável nas três esferas federativas, que influencia decisivamente na continuidade das políticas educacionais. A exclusão da desvinculação de receitas da União (DRU) da educação, aliada à própria expansão da rede federal levou a um incremento de despesas (XIMENES, 2015). É bem verdade que fatores econômicos podem promover alterações relativamente bruscas na arrecadação, que é base de cálculo das despesas obrigatórias, e impulsionar flutuações significativas na demanda escolar.

Ainda que constituída em campo específico e marcada pela instituição escolar e por instituições de gestão próprias, com responsabilidades setoriais claramente evidenciadas, a educação tem **escopo** altamente interdependente em relação às demais políticas. O principal fator de influência sobre o desempenho dos estudantes é o nível socioeconômico de seu grupo familiar (SOARES; COLLARES, 2006), portanto, há uma dependência direta com políticas de promoção da renda e trabalho, de seguridade e de assistência social. A interdependência com as políticas de saúde, de promoção dos direitos humanos e de proteção à infância e à juventude também é significativa, já que alguns dos principais fatores de exclusão escolar são a deficiência, a violência intrafamiliar, o abuso sexual, o racismo e a homofobia (FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA, 2012). Nas etapas mais avançadas, há forte interdependência entre educação e políticas de mobilidade urbana. Por fim, há interdependências positivas na relação com as políticas ambientais – na educação ambiental e na promoção da alimentação sustentável nas escolas – e com as políticas de cultura, que, por exemplo, podem tomar as escolas como espaços de formação e de produção cultural, como propiciado pelo programa Mais Educação, que incentiva a oferta de atividades esportivas, lúdicas e culturais no chamado contra turno escolar.

A inexistência de um sistema nacional de educação, que permita a pactuação das responsabilidades compartilhadas, assim como as condições econômicas da população são os principais fatores a provocar **problemas de escalas, riscos e incertezas**, ainda que, conforme referido acima, no caso da política educacional,

esses sejam menos percebidos, quando comparados às políticas de saúde e ambiental. Do ponto de vista da garantia de financiamento, o principal risco decorre do caráter discricionário de uma parcela da colaboração interfederativa, sobretudo daquela mobilizada pela União através da pactuação voluntária com os municípios. Nesse sentido, eventuais problemas na prestação de contas dos programas pode ter como efeito a suspensão de repasses, com prejuízos imediatos aos usuários. Da mesma forma, contingenciamentos orçamentários desses repasses podem acarretar descontinuidades e graves prejuízos às políticas em nível local.

Quanto à questão das **escolhas trágicas**, essa pode ser percebida nas “pontas” do sistema. Na educação infantil, o grande déficit de vagas leva a que crianças com piores condições socioeconômicas sejam alijadas do atendimento. Na educação superior, as distorções do sistema educacional e sua segmentação socioeconômica levam a uma participação desproporcional dos mais ricos nas universidades públicas, fator minimizado com a instituição das políticas de cotas e da expansão da rede pública e gratuita (ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DIRIGENTES DAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR, 2016).

Já nas **políticas de assistência social**, por sua vez, quanto aos **destinatários da política**, o Suas se baseia na universalidade e integralidade, o que significa que todos têm acesso a todo e qualquer tipo de atendimento no sistema. Ao mesmo tempo, há ações focalizadas em públicos específicos, como de baixa renda, mas que são ofertadas dentro da lógica do sistema e nos equipamentos do Suas. A provisão universal não garante equidade no atendimento. Como demonstram algumas pesquisas, a diversidade em termos de capacidades dos municípios tem impactos importantes na qualidade e quantidade de provisão. Isso é potencializado, ainda, pelas heterogeneidades socioeconômicas do País (BICHR, 2016).

Quanto aos **efeitos da política**, eles são claramente coletivos, embora a focalização dos programas de transferência de renda e combate à pobreza (como o Brasil Sem Miséria) contribua para algumas políticas focalizadas que se somam às políticas universais.

Com relação à **previsibilidade**, os efeitos são mensuráveis por indicadores de atendimento e de impacto em termos socioeconômicos. A exemplo do SUS, foi construído o DATASUAS como banco de dados que centraliza as informações das políticas de assistência e é alimentado por todos os entes federativos e pelos provisos de serviço. Além disso, nos últimos anos, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome criou uma área voltada a monitoramento e avaliação das informações da assistência social, a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (Sagi), que tem realizado diversas pesquisas sobre os resultados das políticas. Outro elemento relacionado à previsibilidade

diz respeito à disponibilização de recursos para as políticas em momentos críticos. Como abordaremos mais adiante, os momentos de crise econômica fazem as políticas de assistência social serem mais críticas e necessárias aos usuários, ao mesmo tempo em que trazem uma possível imprevisibilidade em relação à disponibilidade de recursos para sua realização.

Com relação ao **escopo das políticas públicas**, se claramente delimitadas ou amplamente interdependentes, há interdependência com outras políticas, especialmente nas áreas de saúde e educação. Isso é ainda mais evidente nas políticas de transferência de renda, devido às condicionalidades que são monitoradas por essas outras áreas e que dependem, também, da atuação da Caixa Econômica Federal. Além disso, as políticas de assistência são também altamente determinadas por outras políticas relacionadas à infraestrutura urbana (habitação, transporte, saneamento) e por ações de desenvolvimento econômico. Há também uma dependência de atores não governamentais, hoje responsáveis pela provisão de parte dos serviços.

Assim como no SUS, o SUAS atua com a lógica de diferentes níveis de provisão – baixa, média e alta complexidade. E, embora haja um grau normativo de divisão de responsabilidades entre os entes federativos, isso não está bem resolvido em termos práticos, especialmente devido à alta dependência de municípios em relação ao Governo Federal.

Para dar conta dessa complexidade decisória, o SUAS tem atuado com instâncias de decisão compartilhadas, ou de coordenação, como as Comissões Intergestoras Bipartites e Tripartites (CIB e CIT), além das instâncias de participação social. Há ainda colegiados de decisão para o Bolsa Família compartilhados entre estados, municípios e Governo Federal.

Com relação às **escolhas trágicas**, elas também estão presentes nas políticas de assistência social, vinculadas à provisão universal *versus* focalização, e são potencializadas nos casos de crise econômica, em que a dependência da população vulnerável ao Estado tende a aumentar, enquanto a provisão de serviços tende a diminuir.

Por fim, com relação à questão de se os **problemas podem ser resolvidos pela simples alocação de recursos**, pode-se dizer que, no caso do SUAS, como em todas as políticas, a questão financeira é um desafio, mas ele se reflete mais em termos da falta de capacidades dos municípios para implementar as políticas do que no financiamento em si.

Na arena das **políticas públicas culturais**, podemos observar que, quanto aos **destinatários**, parece haver diferentes públicos, individuais e coletivos, com

práticas, valores e formas de ação bastante distintos – ainda que a produção cultural decorrente de cada um deles seja associada ao valor universal expresso na própria Constituição Federal de assegurar o direito às expressões e manifestações culturais do País, sua preservação e seu acesso. Essa característica está relacionada à própria palavra cultura e os significados que podem ser a ela associados³.

Embora existam ações desenvolvidas por outras estruturas administrativas e que dialogam com o tema da cultura, revelando certa **interdependência** – como é o caso claro com a educação, mas que se observa também com as áreas de comunicações, a cidadania, economia ou mesmo a saúde –, tem sido crescente a opção por estruturas específicas para a cultura identificadas com o **escopo** dessa arena – como o Ministério da Cultura⁴ e secretarias estaduais e municipais exclusivas. Isso em nada diminui sua **complexidade** – quanto a arranjos institucionais e organizacionais, atores, linguagens e objetivos envolvidos, em mudança constante conforme a subpolítica em questão, permitindo sua problematização enquanto uma arena híbrida, no sentido de que é marcada por **incertezas** e controvérsias sociotécnicas, conforme conceituam Callon, Lascoumes e Barthe (2009). Seus **efeitos**, portanto, também poderão variar conforme os objetivos das políticas – se voltadas à democracia cultural, por exemplo, serão mais coletivos do que aquelas que buscam a democratização da cultura (com implicação mais individualizante). Nesse sentido, essa arena também pode ser associada mais à produção de **bens públicos** do que privados.

A **previsibilidade quanto às consequências da ação governamental** na área, por sua vez, pode ser considerada baixa, justamente por lidar com questões simbólicas e subjetivas, de difícil mensuração – o que pode ser observado na própria perspectiva destacada anteriormente de que não cabe ao Estado **produzir** cultura, optando-se por criar condições para que essa produção cultural possa acontecer na sociedade de maneira autônoma. Por outro lado, a construção recente do Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais sinaliza esforços de enfrentamento a esse desafio, assim como a construção do Sistema Nacional de Cultura e seus espaços para articulação federativa e entre Estado e sociedade.

Por fim, devido à multiplicidade de arranjos possíveis nessa arena, os casos de **escolhas trágicas** se tornam menos frequentes. Isso, no entanto, faz do aumento dos **recursos** disponíveis uma necessidade constante – ainda que limitada enquanto estratégia dominante para resolver seus problemas.

³ Exemplo é a discussão a respeito das dimensões antropológica e sociológica da palavra cultura, como ilustra Gil (2003).

⁴ Em 2016, vimos a reação da sociedade em geral frente à proposta de extinção desse ministério, fazendo preservar essa estrutura e indicando-a como um valor público bastante difundido.

Finalmente, no caso da **política ambiental**, quanto aos **destinatários da política**, em muitos casos, a sociedade é afetada de forma geral, tanto pela omissão governamental diante de ameaças ou impactos ambientais (escassez hídrica em função das mudanças climáticas, deterioração das áreas verdes nas cidades), como em função de certas medidas protetoras ou reguladoras (planos de preservação de áreas verdes, novo sistema de reciclagem de resíduos, impostos ambientais sobre uso da energia). Não obstante, alguns setores ou grupos, de acordo com seus padrões de consumo ou de produção, podem ser mais ou menos impactados por tais medidas. Por outro lado, existe uma grande parte de problemas cuja solução acarreta benefícios imediatos para determinados grupos ou comunidades, como, por exemplo, infraestruturas ou instalações em lugares específicos, como barreiras sonoras contra poluição sonora ou instalações para captação de esgotos em determinadas localidades. Portanto, enquanto a arena política da política ambiental abrange áreas bem tradicionais, como política de infraestrutura ou de regulação de atividades econômicas, sua particularidade consiste justamente em situações em que não existem destinatários ou beneficiários claramente identificáveis, acarretando dificuldades de mobilização social em favor de tais políticas (FREY, 2001).

Correspondentemente, como tendência geral, os **efeitos da política** na área ambiental tendem a ser coletivos. Entretanto, como apontamos anteriormente, os custos da política ambiental como os danos sofridos pela omissão governamental afetam os diferentes grupos, setores e indivíduos de forma extremamente desigual, sendo a base para conflitos graves nos debates públicos e processos decisórios, como ilustra bem o exemplo da crise hídrica sofrida recentemente pela população da região metropolitana de São Paulo (MARTIRANI; PERES, 2016).

A **previsibilidade** dos problemas ambientais e dos possíveis efeitos das intervenções políticas tende a ser baixa, exigindo altos investimentos em métodos de pesquisa, como no caso dos modelos climáticos, lidando com uma série de variáveis incertas, o que frequentemente é motivo e objeto das grandes controvérsias que caracterizam tais políticas, impulsionadas tanto pelas relativas incertezas científicas quanto pelas posições ideológicas antagônicas (KLEIN, 2015). No entanto, quanto mais nos aproximamos dos problemas locais, tornam-se mais fácil a identificação e medição/avaliação dos principais fatores intervenientes e, portanto, mais claras as necessidades de intervenção política.

A política ambiental é a mais emblemática quanto à predominância dos desafios dos **bens públicos**, cuja preservação e garantia tendem a entrar em conflito com os interesses dos detentores de bens privados ou, de forma geral, com os interesses econômicos da busca de lucro. O caráter difuso desses bens aumenta as

dificuldades na identificação de responsabilidades claras, tanto no seu uso quanto no tratamento político desses bens, já que costuma haver uma contraposição nítida entre os interesses particulares dos donos ou defensores dos bens privados, fortemente organizados, e os bens públicos que não dispõem de uma representação política direta, dependendo conseqüentemente da capacidade de organização e mobilização da sociedade para defendê-los nos espaços da esfera pública contra os interesses privados (FREY, 2001).

Quanto ao **escopo das *policies***, em função das amplas interdependências com outras políticas, temos justamente uma situação em que a identificação de claras e exclusivas responsabilidades funcional e administrativa se torna impossível, de forma que a consistência das políticas depende fortemente da cooperação e articulação interinstitucional, tanto em nível horizontal como vertical.

O imperativo da coordenação, cooperação e articulação se coloca também em função do fato de os problemas de **escalas, de alta complexidade, riscos e incertezas** serem de maior relevância na política ambiental, conforme ressaltamos anteriormente. É justamente um campo de política em que a sustentabilidade local é ameaçada por problemas globais, ao mesmo tempo em que esses são resultado de práticas insustentáveis no âmbito local.

A questão das **escolhas trágicas** está também sempre fortemente presente na política ambiental, expressando-se, por exemplo, na contraposição, muitas vezes invocada para contestar a política ambiental, entre emprego e meio ambiente, tendo-se privilegiado, como estratégia hegemônica do discurso da sustentabilidade, a busca por estratégias de ganha-ganha, para conciliar desenvolvimento com proteção ambiental. Assim, as noções de economia verde vêm se fortalecendo no discurso do desenvolvimento sustentável, embora encontrem limites em muitos empreendimentos ou estratégias econômicas, em que se percebem tendências de utilização desse discurso para evitar as mais profundas transformações do sistema econômico que a crise ecológica do início do século 21 – em escala local e global – parece exigir.

Correspondentemente, a **simples alocação de recursos monetários** para enfrentar ou mitigar os problemas e ameaças ambientais, **estratégia política** predominante do *mainstream* do desenvolvimento sustentável ou do ambientalismo clássico, mesmo tendo sido bem sucedida nos países desenvolvidos, pelo menos para lidar com os problemas ambientais mais localizados, se mostrou insuficiente para enfrentar os problemas ambientais globais. Na medida em que esses envolvem questões relacionadas ao **status, respeito e injustiças**, tornam-se imprescindíveis novos mecanismos de coordenação de políticas públicas, mas

também de enfrentamento dos profundos conflitos políticos e ideológicos que caracterizam essa política pública, para se poder avançar na busca de estratégias políticas de transformação capazes de incorporar a dimensão ambiental nos processos de desenvolvimento.

Concluindo, podemos dizer que na política ambiental predominam problemas complexos que envolvem riscos em todas as escalas, com dificuldade para serem prognosticados. A política ambiental também apresenta fortes interdependências com outras políticas públicas, exigindo, portanto, mecanismos de cooperação e coordenação entre essas políticas e mecanismos de resolução de conflitos, sobretudo quando envolvem escolhas trágicas que frequentemente se apresentam como escolhas entre exploração e ganhos econômicos por interesses privados e a proteção dos bens comuns.

Análise comparativa

Analisando de forma transversal e comparativa as diferentes políticas, no que diz respeito aos **destinatários**, observa-se que, em todas as políticas públicas abordadas, encontra-se, desde as disposições constitucionais, uma preocupação com a universalidade, ao menos no que concerne ao acesso aos serviços, isto é, todos os cidadãos deveriam ter acesso às políticas sociais, à cultura e a um meio ambiente saudável. Isso, no entanto, não significa que todos os setores sociais sejam necessariamente destinatários de tais políticas, sobretudo em função do avanço do setor privado, atendendo os mais abastados, de forma que há uma tendência desse sistema público de serviço a focar sobremaneira os setores mais dependentes da ação estatal. Na saúde, por exemplo, cerca de 19% da população brasileira possuíam, em 2006, planos privados de assistência médica, enquanto que esse percentual passou para cerca de 25% em 2016, segundo dados da Agência Nacional de Saúde⁵.

A focalização da política se torna mais evidente na assistência social. Apesar de ela ter se tornado um direito universal na nova Constituição, de fato a política se dirige para aquelas populações que não dispõem dos meios necessários para garantir o direito a uma vida digna sem apoio por parte da ação do Estado. Embora a cultura também seja vista como um dos direitos garantidos pelo Estado, as ações dos governos se dirigem a públicos e grupos específicos, lançando programas alinhados com as diferentes demandas apresentadas por tais grupos através dos canais participativos. Já a política ambiental beneficia em muitos aspectos toda a

⁵ In: <http://www.ans.gov.br/perfil-do-setor/dados-gerais>. Acessado em 27/03/2017.

sociedade, porém de forma diferenciada; potenciais custos econômicos relacionados a regulações ambientais recaem especificamente sobre aqueles grupos econômicos diretamente afetados, devendo implicar resistências e pressões por parte de tais grupos sobre o processo de tomada de decisão.

É também na política ambiental em que os **efeitos** das intervenções são mais claramente coletivos; todos se beneficiam de um ambiente saudável. Ao passo que a política mais tipicamente individualizante é a da assistência social, em que o indivíduo é beneficiado pelos programas sociais dirigidos àqueles que se enquadram em critérios que definem a possibilidade de acesso a tais benefícios. Já na saúde, educação e na cultura, temos intervenções que beneficiam coletivos, mas também indivíduos específicos de acordo com suas demandas peculiares.

Quanto ao critério da **previsibilidade**, tem se mostrado fundamental a distinção entre, por um lado, a possibilidade de diagnosticar os efeitos das intervenções públicas e, por outro, as limitações quanto às incertezas relacionadas a fenômenos externos à política em si, que podem comprometer a efetividade da formulação de políticas. Nas políticas sociais, as agências públicas em geral dispõem de sistemas de indicadores, de diagnósticos e procedimentos de avaliação de políticas bastante sofisticados, de maneira que os órgãos responsáveis apresentam uma capacidade alta de prever os efeitos de suas políticas. Contudo, são sujeitos a riscos externos, como, por exemplo, surtos de epidemias que impactam na política de saúde, demandando medidas e recursos imediatos e comprometendo planos e programas em outras áreas em função de recursos e capacidades limitadas para enfrentar tais desafios inesperados. Já na política cultural, as imprevisibilidades se limitam aos próprios resultados enquanto produção cultural, já que os editais, em geral usados para apoiar iniciativas culturais, costumam ser abertos, de forma que é impossível – mas, ao mesmo tempo, talvez nem desejável – prever em detalhes a produção cultural que será finalmente apoiada pelos recursos disponibilizados. A política ambiental é talvez a política com maior dificuldade de prognosticar e prever tanto os efeitos das intervenções estatais – uma vez que os efeitos da política muitas vezes se revelam apenas a longo prazo – quanto as variáveis intervenientes em vista de um ambiente sócio-ecológico instável e mutante, como o caso das mudanças climáticas revela de forma mais emblemática. Entretanto, existem subpolíticas, como a do saneamento básico, em que o problema principal é relacionado mais ao financiamento da expansão do serviço e menos a eventuais incertezas.

Quanto aos **bens** providos pelas políticas, predomina em todas as políticas analisadas a produção de bens públicos, enquanto, novamente, nas políticas sociais, a provisão de bens apropriados individualmente por particulares faz também parte da lógica inerente.

Em relação ao **escopo**, percebemos amplas interdependências entre as políticas públicas, como tendência geral. Porém, em geral, há uma clara atribuição de responsabilidades administrativas e funcionais a órgãos específicos. Destaque merece a política ambiental, porque, apesar da existência de certas atividades fins (áreas verdes, proteção de ecossistemas, resíduos sólidos etc.), uma grande parte das políticas ambientais tem que ser executada por outros setores governamentais, como energia, transporte, desenvolvimento urbano etc. Assim, a função principal da área ambiental está em influenciar justamente essas áreas fins para que incorporem a preocupação com a questão ambiental nas suas atividades finalísticas.

A questão das **escolhas trágicas** é particularmente relevante na área da saúde, quando se trata, em situações de recursos públicos escassos, de tomar decisões sobre investimentos públicos no combate a doenças, que afetam diferentes grupos sociais ou grupos etários de forma distinta, contrapondo doenças cujo controle demanda altos investimentos em tecnologias extremamente caras a investimentos em medidas de prevenção de custo menor. Isso implica escolhas éticas de extrema gravidade e, ao mesmo tempo, envolve poderosos interesses econômicos. Da mesma maneira, na área ambiental, o processo político frequentemente se dirige para uma confrontação entre proteção do meio ambiente versus desenvolvimento ou postos de trabalho, levando a acirradas batalhas políticas fortemente conflitivas. O problema das escolhas trágicas se coloca menos na área da cultura ou na educação; nessa última, talvez mais nas etapas não obrigatórias de escolarização (creche e educação superior), em que existe uma oferta bem abaixo da demanda, excluindo indivíduos e grupos da provisão pública de tais serviços (FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA, 2012; CARVALHO, 2014).

Finalmente, no que diz respeito ao que chamamos de **dimensões da política**, temos inicialmente de considerar que o fator monetário é uma variável central em todas as políticas públicas, já que a escassez dos recursos financeiros é uma constante em países em desenvolvimento, mais ainda em tempos de ajuste fiscal. Essa questão é mais crucial em áreas como a ampliação da infraestrutura em saneamento básico, na criação de uma estrutura básica nas diferentes políticas sociais; no entanto, os aspectos de *status* e justiça ganham mais importância quando se passa da provisão básica de infraestruturas ou serviços para um atendimento a demandas específicas, com a consideração de situações variadas, quando aumentam as incertezas referentes aos efeitos das políticas ou às variáveis intervenientes. Em todos esses casos, trata-se da necessidade de tomar decisões em favor e contra demandas, expectativas e interesses, e, conseqüentemente, aumenta a influência de posições de *status* sobre a tomada de decisões com implicações quanto à justiça social.

Considerações finais

Partindo de algumas dimensões e fatores de políticas públicas enquanto *framework* de análise, o objetivo deste trabalho foi chegar a uma caracterização inicial de algumas peculiaridades de políticas setoriais e de seus efeitos, como ponto de partida para descrever e caracterizar as *policy arenas* específicas de cada política e, em pesquisas posteriores, aplicá-la para a análise de políticas públicas locais.

Podemos destacar, primeiramente, que, em acordo com nossa expectativa inicial, existem particularidades materiais e, conseqüentemente, processuais – no sentido da tese de Lowi (1972) de que “*policy determines politics*” – nas diferentes políticas. Porém, a complexidade inerente a tais políticas revela uma situação mais confusa ou diversificada, especialmente em função da existência de subpolíticas, e, portanto, variações importantes em acordo com as *policy issues* em questão. Uma política de ampliação de saneamento básico se assemelha muito mais, nos seus padrões institucionais e processuais, com outras políticas de infraestrutura do que com uma política de preservação de biodiversidade ou de mitigação dos efeitos nocivos relacionados às mudanças climáticas, assim como uma política preventiva de saúde da família apresenta uma dinâmica e desafios muito distintos de uma política de promoção de tecnologias de saúde de alta complexidade, tanto em termos materiais da *policy*, quanto em termos da configuração da arena política com interesses muito distintos envolvidos. Tendo isso em vista, podemos concluir que um dos desafios futuros de pesquisas comparativas de diferentes políticas setoriais no contexto local deve ser o de identificar diferentes padrões institucionais e processuais nas diferentes políticas e subpolíticas, buscando enquadrar experiências concretas de *policy-making* em tais tipologias de *policies* em diálogo com as características mais amplas desses setores no País, considerando que é um erro tratar das políticas públicas como pacotes fechados e coesos internamente. Considerar as variações institucionais e processuais nas subpolíticas é condição *sine qua non* para compreender o quebra-cabeças das políticas públicas setoriais no Brasil, suas dinâmicas, arenas e interesses.

Finalmente, entendemos que esforços em adoção de perspectivas comparadas sobre políticas públicas – e seu desdobramento para experiências subnacionais – podem contribuir de forma significativa para fomentar processos de aprendizagem entre diferentes setores de políticas e níveis de governo, o que por sua vez depende de pesquisas empíricas aprofundadas que explicitamente partem de desenhos de pesquisa inspirados na leitura comparativa de experiências de *policy-making*.

Referências bibliográficas

- AGÊNCIA BRASIL. *Cada R\$1 investido em saneamento economiza R\$4 em saúde, estimam especialistas*,. 2013. Disponível em: <http://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2013-03-22/cada-r-1-investido-em-saneamento-economiza-r-4-em-saude-estimam-especialistas>. Acesso em: 21/06/2016.
- ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DIRIGENTES DAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR (Andifes). *Relatório do Perfil Socioeconômico e Cultural dos Estudantes de Graduação das Universidades Federais Brasileiras* – 2016. Disponível em: <http://www.andifes.org.br/categoria/documentos/biblioteca/publicacoes-andifes/>
- BECK, U. *Die Erfindung des Politischen*. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1993.
- BITTENCOURT, L. N. *As organizações sociais e as ações governamentais em cultura: ação e política pública no caso do Estado de São Paulo*. São Paulo: FGV, 2014. Tese (Doutorado) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo.
- BICHR, R. Novas agendas, novos desafios: reflexões sobre as relações entre transferência de renda e assistência social no Brasil. *Novos Estudos Cebrap*, n. 104, p. 111-136, março 2016.
- CALLON, M.; LASCOUMES, P.; BARTHE, Y. *Acting in an uncertain world: an essay on technical democracy*. Cambridge: The MIT Press.
- CARVALHO, C. H. A. Política para a educação superior no Governo Lula: expansão e financiamento. *Revista do Instituto de Estudos Brasileiros*, n. 58, p. 209-244, jun. 2014.
- CHIEFFI, A. L.; BARATA, R. C. “Judicialização da política de assistência farmacêutica e equidade”. *Cadernos de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, 25(8), agosto 2009.
- DAVIES, N. O financiamento público às escolas privadas. *Universidade e Sociedade*, n. 27, p. 74-91, 2002.
- EASTON, D. Categorias para el análisis sistémico de la política. In: EASTON, D. (Ed.). *Enfoques sobre teoría política*. Buenos Aires: Amorrortu Editores S.A, 1997, [1966]. p. 216-231.
- ELIAS, P. Estado e saúde: os desafios do Brasil contemporâneo. *São Paulo em Perspectiva*, v. 18, n. 3, p. 41-46, 2004.
- FAGNANI, E. Além da agenda endógena da educação: propostas para a construção coletiva de um projeto de desenvolvimento. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 35, n. 129, p. 999-1026, dez. 2014.
- FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas*, n. 21, p. 211-259, 2000.
- FREY, K. A dimensão político-democrática nas teorias de desenvolvimento sustentável e suas implicações para a gestão local. *Ambiente & Sociedade*, v. 9, n. 9, p. 115-148, 2001.
- FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA (UNICEF). Campanha Nacional pelo Direito à Educação. Relatório de pesquisa. *Fora da escola não pode*. Brasília: Unicef, 2012.

- GIL, G. *Discursos do Ministro da Cultura Gilberto Gil*. Brasília: MinC, 2003.
- HEINELT, H. Politikfelder: Machen Besonderheiten von Policies einen Unterschied? In: Schubert, K.; Bandelow, N. C. (Eds.). *Lehrbuch der Politikfeldanalyse 2.0*. München: Oldenbourg, 2009. p. 115-130.
- HEINELT, H. How great expectations of international organizations are dashed at the local level: or, why it's amazing that their programs work at all – the case of the EU structural funds. In: GÖYMEN, K.; LEWIS, R. *Public policymaking in a globalized world*. Karaköy, Istanbul: Istanbul Policy Center, 2014.
- HUPE, P. Implementing a meta-policy: the case of decentralisation in the Netherlands. *Policy and Politics*, v. 18, n. 3, p. 181-191, 1990.
- KLEIN, N. *This changes everything*. Capitalism vs. the Climate. UK: Penguin Books, 2015.
- KNILL, C.; TOSUN, J. *Public policy: a new introduction*. Houndmills; New York: Palgrave MacMillan, 2012.
- LEE, Kai N. Urban sustainability and the limits of classical environmentalism. *Environment & Urbanization*, v. 18, n. 19, p. 9-22, 2006.
- LEME, T. N. Os municípios e a política nacional do meio ambiente. *Planejamento e Políticas Públicas*, n. 35, p. 25-52, 2010.
- LOWI, T. J. Four systems of policy, politics, and choice. *Public Administration Review*, v. XXXII, n. 4, p. 298-310, 1972.
- MARTINS, P. S. *Fundeb: federalismo e regime de colaboração*. Campinas: Autores Associados, 2011.
- MARTIRANI, L. A.; PERES, I. K. Crise hídrica em São Paulo: cobertura jornalística, percepção pública e o direito à informação. *Ambiente & Sociedade*, São Paulo, v. XIX, n. 1, p. 1-20, 2016.
- MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (MEC). Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Censo Escolar 2015*. Brasília: MEC, 2015a.
- MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (MEC). Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Censo da Educação Superior 2015*. Brasília: MEC, 2015b.
- MENDES, E. V. 25 anos de Sistema Único de Saúde: resultados e desafios. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 27, n. 78, 2013.
- PAIM, J. Seguridade social, financiamento e crise do Sistema Único de Saúde (SUS). *Plataforma Política Social: Caminhos para o Desenvolvimento*, 21 de fev. 2016. Disponível em: <http://plataformapoliticasocial.com.br/seguridade-social-financiamento-e-crise-do-sistema-unico-de-saude-sus/>. Acesso em: 28/03/2016.
- NEVES, E. M. S. C. Política ambiental, municípios e cooperação intergovernamental no Brasil. *Estudos Avançados*, v. 26, n. 74, p. 137-150, 2010.
- OLIVEIRA, R. P.; SOUSA, S. Introdução. In: OLIVEIRA, R. P.; SANTANA, W. *Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*. Brasília: Unesco, 2010.
- OLIVEIRA, V. E.; MARCHETTI, V. O Judiciário e o controle sobre as políticas públicas: a judicialização da educação no Município de São Paulo. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPOCS, 37., 2013, Águas de Lidóia. *Anais... Águas de Lindóia*: Anpocs, 2013.

PETERS, B. G. *Advanced introduction to public policy*. Cheltenham, UK; Northampton, MA, USA: Edward Elgar, 2015.

PHILIPPI JR., A.; BRUNA, G. C. Política e gestão ambiental. In: PHILIPPI JR., A.; BRUNA, G. C. (Orgs.). *Curso de gestão ambiental*. Barueri: Manole, 2004. p. 657-711.

RIZZI, E.; XIMENES, S. Litígio estratégico para a mudança do padrão decisório em direitos sociais: ações coletivas sobre educação infantil em São Paulo. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANDHEP, 8., 2014, São Paulo. *Anais...* São Paulo: ANDHEP, 2014. v. 1.

RYDIN, Y. Sustainable development and governance. In: COX, K. *et al.* *The Sage Handbook of Political Geography*. London: Sage, 2008. p. 579-593.

SOARES, J. F.; COLLARES, A. C. M. Recursos familiares e o desempenho cognitivo dos alunos do ensino básico brasileiro. *Dados*, v. 49, n. 3, p. 615-650, 2006.

WANG, D. *et al.* Os impactos da judicialização da saúde no Município de São Paulo: gasto público e organização federativa. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 48, n. 5, 2014.

WEICK, K. E. Educational organizations as loosely coupled systems. *Administrative Science Quarterly*, v. 21, n. 1, p. 1-19, 1976.

XIMENES, S. B. O CAQ na meta 20 do Plano Nacional de Educação: um novo regime jurídico para a realização do padrão de qualidade do ensino. *Jornal de Políticas Educacionais*, Curitiba, v. 9, n. 17, jan./jun. 2015.

Klaus Frey

Doutor em Ciências Sociais (1997) pela Universität Konstanz, Alemanha. Fez pós-doutorado no Instituto de Planejamento Urbano e Regional da Universidade Tecnológica de Berlin, Alemanha. Atualmente é Professor Titular em Políticas Públicas na Universidade Federal do ABC (UFABC), dos Programas de Pós-Graduação em Planejamento e Gestão do Território e em Políticas Públicas, programa que coordena desde 2014.
Contato: klaus.frey@ufabc.edu.br

Vanessa Elias de Oliveira

Realizou doutorado-sanduíche na Columbia University, Estados Unidos. Atualmente é professora de Ciência Política do Bacharelado em Políticas Públicas e docente permanente de dois programas de pós-graduação da Universidade Federal do ABC (UFABC): Pós-Graduação em Políticas Públicas e a Pós-Graduação em Planejamento e Gestão do Território. Contato: vanessa.oliveira@ufabc.edu.br

Salomão Barros Ximenes

Doutor em Direito do Estado pela Universidade de São Paulo (USP). Professor Adjunto do Bacharelado em Políticas Públicas e do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do ABC (UFABC).
Contato: salomao.ximenes@ufabc.edu.br

Lúcio Nagib Bittencourt

Doutor em Administração Pública e Governo pela Fundação Getulio Vargas-SP (FGV-SP). Professor Adjunto da Universidade Federal do ABC (UFABC), vinculado ao Bacharelado em Políticas Públicas, ao Bacharelado em Ciências e Humanidades e ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas. Contato: lucio.bittencourt@ufabc.edu.br

Gabriela Spanghero Lotta

Doutora em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (USP). Professora Adjunta do Bacharelado de Políticas Públicas e da Pós-Graduação em Políticas Públicas da UFABC. Contato: gabriela.lotta@ufabc.edu.br

Seção Temática:
Gestão e poder local

Descentralização e igualdade no acesso aos serviços de saúde: o caso do Brasil

José Angelo Machado

Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG)

Ana Luíza dos Santos Guim

Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG)

Neste trabalho avaliamos em que medida desigualdades territoriais afetam capacidades e condições locais para provisão de serviços em uma política pública nacional com implementação descentralizada. Analisando a política de saúde brasileira, em que municípios respondem pela provisão dos serviços, sua estratégia metodológica foi direcionada para um estudo transversal dos orçamentos locais, na formação das receitas e despesas, considerando porte populacional e a inserção regional dos municípios. Ao final, a despeito do caráter equalizador das transferências condicionadas federais, identificamos assimetrias entre capacidades e condições locais que podem comprometer o acesso igualitário aos serviços de saúde, como definido na Constituição brasileira.

Palavras- chave: gestão de políticas públicas, política de saúde, gestão orçamentária, descentralização administrativa, desigualdade regional, administração municipal

La descentralización y la igualdad de acceso a los servicios de salud: el caso de Brasil

En este trabajo se evalúa en qué medida las desigualdades territoriales afectan a la capacidad y las condiciones locales para la prestación de servicios en una política pública nacional con la ejecución descentralizada. El análisis de la política de salud de Brasil, en el cual los municipios son responsables por la prestación de servicios, su estrategia metodológica fue dirigida a un estudio transversal de los presupuestos locales en la formación de los ingresos y gastos, teniendo en cuenta el tamaño de la población y ubicación regional de los municipios. Al final, a pesar del carácter equalizador de las transferencias condicionadas

[Artigo recebido em 8 de setembro de 2016. Aprovado em 22 de março de 2017.]

federales, identificamos las asimetrías entre la capacidad y las condiciones locales que pueden estar comprometiendo la igualdad de acceso a los servicios de salud, tal como se define en la Constitución brasileña.

Palabras clave: gestión de política pública, política de salud, gestión presupuestaria, descentralización administrativa, desigualdad regional, administración municipal

Decentralization and equality in access to health services: the case of Brazil

In this paper we evaluate to what extent territorial inequalities affect capacity and local conditions for provision of services in a national public policy with decentralized implementation. Analyzing the Brazilian health policy, in which municipalities are responsible for the provision of services, their methodological strategy was directed to a cross-sectional study of local budgets in the formation of revenues and expenses considering population size and regional location of municipalities. In the end, despite the equalizer character transfers conditional federal, we identify asymmetries between capacity and local conditions which may jeopardize the equal access to health services, defined in the Brazilian Constitution.

Keywords: management of public policies, health policy, budget management, administrative decentralization, regional inequality, municipal administration

Introdução

Neste trabalho¹ avaliamos em que medida desigualdades territoriais afetam capacidades e condições locais para provisão de serviços em uma política pública nacional com implementação descentralizada. Para tanto, analisando a política de saúde brasileira, em que municípios respondem pela provisão dos serviços, identificamos efeitos que o porte populacional e a inserção regional dos mesmos produzem na formação das receitas e despesas em orçamentos locais. Os componentes de receita e despesa analisados foram tomados, respectivamente, enquanto representantes das capacidades e condições locais para provisão dos serviços. Assumimos, como hipótese, que, mesmo com o efeito equalizador produzido pela legislação e normativas setoriais, e pelo sistema de transferências condicionadas, sob a coordenação da gestão nacional do Sistema Único de Saúde (SUS), desigualdades territoriais têm afetado significativamente as capacidades e condições locais para provisão de serviços, reproduzindo assimetrias que podem comprometer o acesso igualitário aos serviços de saúde, tal como definido no artigo 196 da Constituição brasileira.

A estratégia metodológica foi a realização de estudo transversal dos orçamentos locais, considerando o impacto do porte populacional e inserção regional dos municípios na formação das receitas e despesas, a partir de um banco de dados com informações de todos os municípios brasileiros. A partir da seleção de elementos representativos das capacidades e condições locais para produção local dos serviços, utilizando estatística descritiva, foram calculadas as médias e desvios-padrão para diferentes subconjuntos de municípios analisados, sendo colhidas análises e interpretação de gestores do SUS vinculados aos três níveis de governo – federal, estadual e municipal – acerca dos resultados obtidos, com objetivo de validar e refinar sua interpretação.

Ao final, resultados apontaram para importantes assimetrias territoriais entre capacidades fiscais locais e entre disponibilidades de fatores envolvidos na produção dos serviços, bem como identificaram a produção de ineficiências por perdas de economia de escala, agravando ainda mais as restrições à equalização das capacidades e condições para garantir o acesso igualitário aos serviços pelo sistema de saúde brasileiro.

¹ Elaborado a partir dos resultados da pesquisa “Direitos iguais, relações desiguais: transferências intergovernamentais e escolhas orçamentárias no setor saúde em municípios de pequeno porte”, financiada pela *Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais (Fapemig)* e realizada no período 2013-2015. Este trabalho foi apresentado oralmente no 4º Congresso Internacional de Ciência Política promovido pela Associação Mexicana de Ciências Políticas, na cidade de Monterrey, em agosto de 2016.

O trabalho está organizado em três partes, fora esta introdução e a conclusão. Na primeira, nosso problema de pesquisa é situado na literatura que trata da implementação de políticas públicas em sistemas federativos, complementado pela apresentação do arranjo institucional descentralizado para a política de saúde no Brasil e pela apresentação da estratégia metodológica adotada. Na segunda, discutimos como desigualdades de porte populacional e inserção regional dos municípios afetam a formação das receitas em saúde e, na terceira, como afetam a formação das despesas. Por fim, analisamos, nas conclusões, implicações dos resultados encontrados para qualificar os limites da coordenação federativa na garantia da igualdade de acesso aos serviços de saúde.

Federalismo, descentralização e igualdade social

Uma das características mais importantes das federações seria gerar e manter, simultaneamente, unidade e diversidade: ao unir os diversos, constituídos como unidades políticas permanentes, a Federação negaria ao mesmo tempo a fragmentação ou desunião, por um lado, e a homogeneidade, por outro (ELAZAR, 1991). A possibilidade de autogoverno das unidades constituintes da Federação “*offer continued opportunities for diverse interests to find expression*” (ELAZAR, 1991, p. 73), reservando espaços institucionalizados para escolhas governamentais divergentes. É dessa última implicação que derivam as tensões entre federalismo e políticas sociais, uma vez que essas últimas supõem garantias igualitárias de tratamento do Estado a todos os cidadãos em dimensão nacional (OBINGER, 2005). Neste sentido, em tese pelo menos, seria cabível tomar o federalismo como um potencial obstáculo à igualdade social.

Para Greer (2009), não só federações, mas até mesmo estados unitários, poderiam obstruir a igualdade social ao restringir a estruturação do *Welfare State* nacional. Partindo da crítica à ambiguidade do conceito de descentralização, insuficiente para explicar tal fenômeno, considerou a diversidade das escolhas políticas das unidades subnacionais na dependência do comportamento de três variáveis: estruturação de pontos de veto para políticas nacionais no sistema político, nível de autonomia legal das unidades subnacionais e nível de constrangimento sobre o gasto dessas últimas. Seria possível, portanto, que federações não viessem obstruir o desenvolvimento do *Welfare State* diante de poucos pontos de veto às políticas nacionais e restrições à autonomia legal e à liberdade de gastos dos governos subnacionais.

De outrolado, parte da literatura focou na dicotomia centralização/descentralização, colocando em jogo, até mesmo, a pertinência da igualdade social em dimensão nacional. É nesse sentido que argumentos favoráveis à descentralização enfatizaram

vantagens como a maior adaptabilidade das decisões políticas às preferências dos cidadãos², maior nível de controle desses sobre os governos ou, ainda, maior possibilidade de explorar vantagens locais na composição de custos dos bens públicos (TIEBOUT, 1956; BUCHANAN, 1999). A descentralização se justificaria quanto mais heterogênea fosse a distribuição territorial de preferências, fazendo das “escolhas divergentes” de governos locais exatamente o seu ponto forte, incluindo aquelas referentes a políticas sociais. Já os argumentos críticos à descentralização enfatizam seu potencial para reprodução de desigualdades sociais ou econômicas, bem como outros efeitos negativos tais como o aumento dos níveis de corrupção, perdas de economia de escala ou vulnerabilidade a externalidades negativas das escolhas de determinadas jurisdições locais sobre outras³ (OATES, 1999; INMAN; RUBINFELD, 1999; TREISMAN, 2006). A centralização de determinadas funções se justificaria por favorecer políticas redistributivas pela maior eficiência com economias de escala ou por absorver externalidades negativas.

No bojo desse debate, uma distinção analítica requalificou o problema da compatibilidade entre igualdade social e descentralização. O desenho da descentralização poderia atribuir aos governos subnacionais o papel de implementadores das políticas públicas ou de *policy making*, o que não impediria que governos nacionais atuassem nos processos de *policy decision making* (ARRETCHÉ, 2012), formulando políticas nacionais que mitigassem o potencial de escolhas divergentes das unidades constituintes e promovessem a igualdade social.

O caráter uniforme das garantias sociais seria fortalecido se tais governos nacionais dispusessem, mais que de prerrogativas de formulação, de instrumentos para coerção legal ou incentivos financeiros que permitissem induzir as ações dos governos subnacionais. No caso brasileiro, a literatura política corrobora o sucesso da implementação descentralizada das políticas sociais sob coordenação federal (ARRETCHÉ, 1999, 2003; ABRUCIO, 2005; ALMEIDA, 2005, 2007), tendo as transferências condicionadas universais⁴ um papel decisivo na redução das desigualdades de base territorial:

² No caso do Federalismo Fiscal, a descentralização fiscal ofereceria mais oportunidades de maximização do bem-estar social, sob a premissa de que a proximidade física entre governantes e governados implica menores custos informacionais das demandas dos últimos para a conformação da oferta de bens públicos, mas também quanto à disposição de arcar com tributos que os financiariam (OATES, 1999).

³ Trata-se de casos em que decisões como ofertar ou não um bem público, ou mesmo conservar ou não um recurso natural de uso comum afetam não apenas a localidade em que foram tomadas, mas outras localidades próximas.

⁴ De acordo com Arretche (2010), são universais “no sentido de que todos os municípios que cumpram os requisitos estabelecidos... estão aptos a recebê-las”.

O papel redistributivo do governo federal parece ser uma condição para reduzir desigualdades inter-jurisdicionais de receita e, por consequência, a desigualdade de acesso dos cidadãos a serviços públicos no interior de um estado-nação. Na ausência das transferências, a capacidade dos municípios brasileiros para prover serviços públicos seria altamente desigual (ARRETCHÉ, 2010, p. 611).

A regulação federal da implementação local dessas políticas teria sido decisiva para explicar o padrão encontrado por Arretche nas escolhas orçamentárias dos municípios: “alta prioridade e baixa desigualdade nas políticas reguladas acompanhada de baixa prioridade e elevada desigualdade nas políticas não reguladas” (ARRETCHÉ, 2010, p. 611). Desse modo, políticas descentralizadas sob regulação federal teriam maior espaço para realizar ambições igualitárias no que se refere à provisão de bens e serviços sociais em extensão nacional.

Entretanto, a despeito do reconhecimento dos efeitos equalizadores da regulação federal, não estamos certos de que essa seja suficiente para assegurar o caráter igualitário do acesso a bens e serviços sociais. Neste sentido, tomamos para análise a política pública de saúde, um dos casos bem-sucedidos de descentralização sob a regulação federal e que combina: de um lado, garantias constitucionais e legais plenas de acesso universal, integral e igualitário aos serviços em todas as suas modalidades e, de outro, a atribuição legal aos municípios, enquanto entes federados, das competências para planejar, organizar, controlar e avaliar as ações e os serviços de saúde, gerindo e executando os serviços públicos de saúde, mesmo que sob a coordenação e cooperação dos níveis estadual e federal de governo. Vale notar que, no arranjo institucional descentralizado do setor, cabe à União a coordenação, normatização e definição de padrões nacionais de ação governamental e, aos estados, funções de coordenação e normatização complementar, além de acompanhamento, avaliação e controle das redes regionalizadas de atenção à saúde, prestando apoio técnico e financeiro aos municípios.

A operação da coordenação federativa no âmbito do SUS, especialmente pela via da indução financeira, pela via da adesão a programas federais, levou o alinhamento das ações municipais às iniciativas do Governo Federal (ARRETCHÉ, 2004; ABRUCIO, 2005). Além disso, as arenas de pactuação entre gestores dos diferentes níveis de governo – no plano nacional, a Comissão Intergestores Tripartite (CIT) e, no plano estadual, as Comissões Intergestores Bipartite (CIB) – e a edição de normas operacionais pelo Ministério da Saúde definiram parâmetros nacionais na gestão do sistema e operação dos serviços, difundindo práticas e homogeneizando o desenho das redes de atenção à saúde. Porém, conforme Arretche (2010), foi na composição das receitas e das despesas locais com saúde que a regulação federal atuou mais incisivamente para assegurar a uniformidade na provisão dos serviços aos cidadãos brasileiros no setor

de saúde. A despeito da concordância nesse ponto, na próxima seção levantamos a suspeita de que seu sucesso tenha sido parcial e insuficiente para a realização do acesso igualitário a esses serviços ao analisar esse aspecto mais de perto.

A formação dos orçamentos locais em saúde

Como resultante da regulação federal, as receitas municipais de saúde se constituem a partir de basicamente dois fluxos. O primeiro, formado pelas receitas extraídas dos tributos arrecadados pelo município, mais os recebidos mediante transferências intergovernamentais obrigatórias, por força constitucional ou legal⁵. O segundo, formado pelas transferências intergovernamentais condicionadas, executadas pelo Governo Federal e, em menor monta, pelos governos estaduais. Para recursos oriundos do primeiro fluxo, a execução das despesas foi disciplinada pela Emenda Constitucional nº 29/2000 e regulamentada pela Lei Complementar nº 141/2012, que fixou a aplicação do mínimo de 15% das receitas próprias com saúde para os municípios, mas, também, especificou critérios para que uma despesa seja enquadrada como de saúde. Para os recursos oriundos do segundo, as regras definindo as condições para execução das despesas foram estabelecidas pelas normativas do Ministério da Saúde, sendo mais relevantes as Portarias Ministeriais nº 399/2006 e nº 204/2007, que regulamentaram as transferências federais por “blocos de financiamento”⁶.

O exame da formação das receitas sob os dois fluxos sugere efeitos distintos na distribuição de capacidades municipais para provisão de serviços de saúde. Sob o primeiro fluxo, tomando preliminarmente o porte populacional dos municípios, nota-se que naquelas faixas com até 50 mil habitantes as receitas oriundas de *arrecadação direta de tributos* não ultrapassam 10% das *receitas próprias*⁷ – que somam a essas as *transferências obrigatórias* – enquanto que nos municípios com mais de 400 mil habitantes ela ultrapassa os 34%, superando as transferências obrigatórias (Gráfico 1). Já considerando valores *per capita* das *receitas próprias* por faixas populacionais (Tabela 1), é perceptível sua hipertrofia nos chamados micromunicípios, ou seja, naqueles com até 5 mil habitantes e que dispunham, em 2010, do equivalente a R\$ 1.979,31 enquanto aqueles entre 5 e 10 mil habitantes

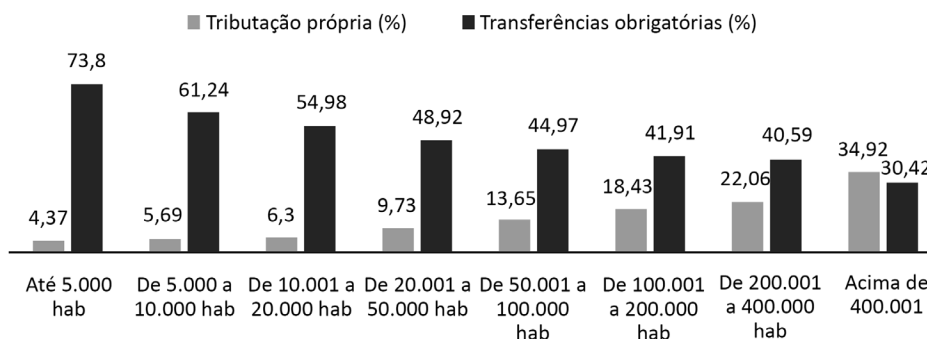
⁵ O Fundo de Participação dos Municípios (FPM) é a principal dessas modalidades obrigatórias no Brasil.

⁶ Os blocos de financiamento agrupam diversas modalidades de transferência conforme a finalidade específica a que se destinam na atenção à saúde e são, atualmente, seis blocos: atenção básica; média e alta complexidade; vigilância à saúde; assistência farmacêutica; gestão em saúde; e investimentos em saúde.

⁷ Além da arrecadação direta de tributos e transferências obrigatórias, as receitas próprias também podem advir de taxas municipais instituídas nos termos da Constituição, receitas patrimoniais ou receitas de serviços, entre outras fontes.

dispunham de apenas R\$ 1.133,64. Para as demais faixas populacionais, o valor se manteve abaixo dos R\$ 1.000,00, exceto para os com mais de 400 mil habitantes, para os quais se elevou a R\$ 1.191,65. E se agregamos a inserção regional dos municípios⁸ à análise por faixa populacional, é perceptível que, na média nacional e para todas as faixas populacionais, exceto naquela entre 200.001 e 400 mil habitantes, municípios das regiões Norte e Nordeste apresentam os menores valores *per capita*, revelando menor capacidade de gerar receitas próprias. O cruzamento das dimensões porte populacional e desenvolvimento socioeconômico expõe, ainda mais, as desigualdades quanto à disponibilidade de receitas próprias para a saúde: atendendo, hipoteticamente, ao mínimo de 15% estipulado constitucionalmente, por exemplo, municípios com até 5 mil habitantes da Região Sul destinariam R\$335,13 *per capita* em 2010, enquanto municípios do Nordeste entre 50 e 100 mil habitantes destinariam apenas R\$82,54.

Gráfico 1 – Proporção média da receita de arrecadação de tributos próprios e de transferências constitucionais e legais sobre a receita total arrecadada pelos municípios, em 2010, por porte populacional



Fonte: SIOPS (2017).

⁸ Consideramos que a inserção regional dos municípios oferece uma segunda dimensão territorial, dado que as macrorregiões, a despeito das próprias assimetrias e desigualdades internas, contrastam fortemente entre si sob vários aspectos. Quanto aos diferentes níveis de desenvolvimento, vale notar as discrepâncias entre o Produto Interno Bruto (PIB) *per capita* (em R\$) para 2013: Nordeste, 12.954,80; Norte, 17.213,30; Sul, 30.495,79; Centro Oeste, 32.322,31; e Sudeste, 34.789,78 (Fonte: IBGE, 2015). Em 2010, a renda média domiciliar *per capita* variou nas regiões brasileiras (em R\$), respectivamente, entre 458,63; 494,11; 919,90; 935,06; e 943,34 (Fonte: DATASUS, 2017). No caso da saúde, as discrepâncias são igualmente gritantes. Na mesma ordem, a proporção de médicos para cada mil habitantes variava em 2010 entre 1,09; 0,90; 2,06; 1,76 e 2,51 (Fonte: DATASUS, 2017). Já a mortalidade infantil variava, em 2010, entre 19,09; 20,97; 11,58; 15,93; e 13,43 (Fonte: DATASUS, 2017).

Tabela 1 – Receitas oriundas de tributação própria e transferências constitucionais *per capita* por faixa populacional e região em que se inserem municípios em 2010

Região	Até 5.000 hab	De 5.001 a 10.000 hab	De 10.001 a 20.000 hab	De 20.001 a 50.000 hab	De 50.001 a 100.000 hab	De 100.001 a 200.000 hab	De 200.001 a 400.000 hab	Acima de 400.001	Total
Norte	1.600,71	896,37	736,09	579,45	626,34	686,77	894,55	772,71	730,03
Nordeste	1.448,30	820,77	702,25	608,99	550,26	644,23	603,39	798,77	687,97
Sudeste	2.066,83	1.314,65	1.134,08	1.107,55	1.154,65	1.186,51	1.113,32	1.404,09	1.274,05
Sul	2.234,19	1.290,01	1.100,30	1.064,80	824,2	1.072,84	817,11	1.203,73	1.094,78
Centro-Oeste	2.142,85	1.371,52	1.128,88	994,29	938,00	846,19	661,53	940,33	1.029,32
Brasil	1.979,31	1.133,64	911,75	836,11	826,82	999,19	925,16	1.191,65	1.023,09

Fonte: SIOPS (2017) (acessível em <http://siops-asp.datasus.gov.br/CGI/deftohtm.exe?SIOPS/serhist/municipio/mIndicadores.def>).

Sob o segundo fluxo, as transferências condicionais do SUS também apresentaram significativas variações entre valores *per capita* para distintas faixas populacionais de municípios, embora em sentido inverso: aqueles com até 50 mil habitantes não ultrapassam a média de R\$ 130,50 *per capita*, enquanto os vinculados às faixas populacionais superiores partem de R\$156,05 para chegar até R\$189,79 nos municípios com mais de 400 mil habitantes⁹ (Tabela 2). Agregando a dimensão da inserção regional dos municípios, é notável que o *per capita* SUS da Região Nordeste seja superado apenas pelo da Região Centro-Oeste e que, ao contrário das receitas próprias, o *per capita* da Região Sudeste se mantenha abaixo da média nacional e superado pelas demais regiões, à exceção da Norte, tendo ficado entre os mais baixos em quase todas as faixas populacionais (foi o mais baixo na faixa até 5 mil habitantes e na entre 100.001 e 200 mil). É perceptível, portanto, o caráter de recomposição das capacidades locais exercido pelas transferências do SUS para municípios de médio e grande porte e para aqueles inseridos em regiões menos aquinhoadas com receitas próprias, exceção feita à Região Norte.

⁹ Variação em certa medida já esperada, considerando o papel de “exportador” de serviços de referência regional, atendendo a cidadãos de municípios de maior porte.

Tabela 2 – Valor transferências *per capita* do SUS para municípios brasileiros, em 2010, por porte populacional, em R\$ *per capita*

Região	Até 5.000 hab	De 5.001 a 10.000 hab	De 10.001 a 20.000 hab	De 20.001 a 50.000 hab	De 50.001 a 100.000 hab	De 100.001 a 200.000 hab	De 200.001 a 400.000 hab	Acima de 400.001	Total
Norte	148,34	157,04	137,25	126,98	137,52	151,68	112,9	127,21	132,15
Nordeste	133,25	133,13	134,86	138,15	173,89	190,59	205,05	210,18	169,09
Sudeste	119,65	108,74	108,67	115,3	153,86	138,9	151,51	164,29	147,08
Sul	126,98	105,67	97,79	84,09	128,18	161,42	151,11	285,19	152,66
Centro-Oeste	154,96	145,61	153,96	173,33	180,53	207,14	193,12	307,71	210,23
Brasil	130,5	122,19	123,81	125,46	156,05	157,9	160,08	189,79	156,72

Fonte: SIOPS (2017), (acessível em <http://siops-asp.datasus.gov.br/CGI/deftohtm.exe?SIOPS/serhist/municipio/mlIndicadores.def>).

Considerando o caráter igualitário do direito à saúde no Brasil, poder-se-ia advogar no sentido da complementariedade entre ambos os fluxos, produzindo um equilíbrio entre capacidades locais. Porém, o exame de uma medida mais direta, a despesa municipal com saúde *per capita* (**Tabela 3**), permite notar que, ainda combinando os dois fluxos, são significativas as assimetrias entre municípios: os desequilíbrios entre gastos municipais *per capita* não desaparecem, tanto sob a análise por porte populacional quanto pela inserção regional, ou combinando ambas.

Quanto ao porte populacional, são os municípios de menor porte que despendem os maiores valores *per capita*, especialmente os com até 5 mil habitantes, havendo decréscimo desses valores até os municípios com 20 a 50 mil habitantes, cujo *per capita* é de apenas 60% dos primeiros, a partir de onde voltam a crescer, porém sem que os municípios com mais de 400 mil habitantes, com apenas R\$432,00, consigam alcançar os R\$519,62 despendidos pelos primeiros. Quanto ao desenvolvimento socioeconômico, municípios do Norte e Nordeste são os que apresentam a menor despesa *per capita*, a ponto de a mesma chegar a apenas 73% da despesa *per capita* no Sudeste, realidade que se verificou em quase todas as faixas populacionais, exceção feita àquela entre 200 e 400 mil habitantes.

Tabela 3 – Despesa *per capita* de municípios com saúde por porte populacional e região em 2010

Região	Até 5.000 hab	De 5.001 a 10.000 hab	De 10.001 a 20.000 hab	De 20.001 a 50.000 hab	De 50.001 a 100.000 hab	De 100.001 a 200.000 hab	De 200.001 a 400.000 hab	Acima de 400.001	Total
Norte	452,42	326,8	278,91	245,98	275,98	278,91	267,47	278,32	274,79
Nordeste	410,61	300,15	284,30	266,71	286,56	329,64	330,96	376,46	312,79
Sudeste	552,00	411,03	380,14	383,84	416,48	407,81	396,55	450,16	423,34
Sul	552,36	366,17	323,47	299,71	292,10	354,17	320,67	510,88	367,33
Centro-Oeste	562,41	422,73	395,41	382,70	366,83	386,74	329,78	515,07	425,86
Brasil	519,62	362,24	322,96	310,25	333,59	371,14	356,75	432,00	371,95

Fonte: SIOPS (2017), (acessível em <http://siops-asp.datasus.gov.br/CGI/deftohtm.exe?SIOPS/serhist/municipio/mlndicadores.def>).

Entretanto, vale notar que a formação das despesas, que refletem não apenas as capacidades locais acumuladas, mas, também, as condições locais dos mercados vinculados aos fatores que concorrem para a produção de serviços (de profissionais, passando por insumos, até chegar a equipamentos). Deste modo, maiores níveis de despesa municipal *per capita* não necessariamente traduzem maiores níveis qualitativos ou quantitativos de serviços de saúde. É notória, por exemplo, a escassez de profissionais especializados, notadamente de médicos¹⁰, em determinadas regiões do País (PÓVOA; ANDRADE, 2006; SILVA; SILVA, 2015), o que torna contratações mais caras, dada a baixa oferta desses no mercado de trabalho. Além disso, maiores níveis de despesa podem significar a absorção orçamentária das perdas de economia de escala, algo comum em serviços de saúde de complexidade assistencial, como os hospitalares, que geram elevados custos unitários em pequenas unidades produtivas¹¹. Desse modo, variações percebidas na despesa *per capita* entre municípios de diferente porte populacional e desenvolvimento socioeconômico podem apontar não apenas para assimetrias entre capacidades locais, mas, também, para a diversidade de condições enfrentadas pelos governos

¹⁰ Um indicativo da baixa cobertura de profissionais médicos em várias localidades é o fato de que 2.868 municípios solicitaram 13 mil médicos por meio do Programa de Valorização do Profissional da Atenção Básica (Provab), do Ministério da Saúde, que destina bolsas e incentivos adicionais (10% de bônus em provas para residência médica) para médicos recém-formados atuarem em unidades básicas de saúde. Dos solicitantes, 1.565 municípios não foram contemplados (fonte: <http://portalsaude.saude.gov.br/index.php/cidadao/acoes-e-programas/mais-medicos/mais-sobre-mais-medicos/5952-diagnostico-da-saude-no-brasil>).

¹¹ 62% dos hospitais brasileiros têm até 50 leitos, longe de parâmetros de viabilidade econômica – entre 100 e 450 leitos – apresentados na literatura especializada. Desses hospitais de pequeno porte, 57% estão localizados em municípios com até 30 mil habitantes (UGÁ; LÓPEZ, 2007).

locais, algo preocupante diante da pretensão dos constituintes de 1988 de proporcionarem o acesso igualitário aos serviços.

Assimetrias locais e acesso igualitário em saúde

No que se refere ao setor saúde, a Constituição Federal de 1988 foi incisiva, no artigo 196, em definir para todos os cidadãos brasileiros o direito ao “acesso universal e igualitário às ações e serviços”, o que foi reafirmado na Lei nº 8.080/90, que regulamentou o Sistema Único de Saúde (SUS), tanto em seu artigo 2º quanto no 7º, em que a “igualdade de assistência à saúde” foi considerada um dos seus princípios ordenadores. Assim, diante das assimetrias tratadas na seção anterior, envolvendo a formação das receitas e despesas municipais, anuncia-se como relevantes os obstáculos materiais à realização da pretendida igualdade.

É verdade, por um lado, que não se pode afirmar que o SUS requeira níveis de gasto uniformes em todas as localidades do País ou que os problemas de saúde prevalentes em cada uma delas não possam levar à mobilização de diferentes montantes relativos de recursos nas municipalidades. Entretanto, como aponta Resende (2010), o SUS ainda não dispõe de consenso quanto a variáveis que possam indicar como necessidades ou demandas poderiam gerar diferentes padrões de alocação de receitas:

No caso da saúde, a inexistência de uma variável que identifique com clareza a localização das demandas, como no caso das matrículas escolares, aumenta a dificuldade de corrigir os desequilíbrios entre a localização das garantias financeiras e a correspondente localização das demandas a serem atendidas. Novas regras, adotadas no âmbito do SUS após a promulgação da Emenda Constitucional nº 29, atentaram para a necessidade de limitar as distorções decorrentes de vinculações uniformes de percentuais das receitas de estados e municípios ao setor, dados os desequilíbrios fiscais apontados. Mas o potencial dessas medidas para atenuar o problema é bem menor quando comparado ao da fórmula adotada no caso da educação. Na saúde, é a concentração da oferta, principalmente no que concerne ao atendimento médico mais sofisticado, que determina a concentração das demandas (RESENDE, 2010, p. 81).

Assim, fato é que não têm sido os diferenciais de demandas ou necessidades, mas as diferenças territoriais relacionadas aos distintos padrões de desenvolvimento econômico e, dentro do setor de saúde, da dinâmica do mercado de produção de serviços, que poderiam explicar as assimetrias até aqui identificadas.

É também verdade que tem sido grande o esforço para assegurar o acesso igualitário aos serviços, seja estabelecendo incentivos financeiros para provisão de

serviços de atenção primária por parte de todos os municípios segundo padrões nacionais (portarias do Ministério da Saúde), seja fixando níveis mínimos e regras para o gasto em saúde (Emenda Constitucional nº 29/2000), seja fixando padrões técnicos e tipologias nacionais para os serviços especializados de saúde (portarias do Ministério da Saúde), além de estabelecer sistemas de referência regional para serviços de maior complexidade assistencial, compensando os “municípios exportadores” desses serviços com transferências condicionadas¹² (Norma Operacional de Assistência à Saúde nº 01/2002 ou o Pacto pela Saúde instituído pela Portaria Ministerial nº 399/2006).

Não obstante esse esforço, as assimetrias orçamentárias podem restringir as chances de equalização do acesso, sendo notável que ainda sabemos muito pouco sobre que fatores as explicariam. Suprir essa lacuna parece fundamental para que se possa delinear com mais precisão as possibilidades e limites da coordenação federativa em países social e economicamente desiguais, qualificando melhor as estratégias para lograr níveis de acesso a serviços sociais mais igualitários. Neste trabalho buscamos explorar alguns dos possíveis elementos que poderiam explicar as assimetrias entre capacidades e condições locais para provisão de serviços.

Estratégia metodológica

Para realizar esse objetivo, mantivemos o *porte populacional* dos municípios e sua *inserção regional* como dimensões comparativas – mobilizadas separadamente ou de forma combinada – tanto para a análise da formação das receitas quanto das despesas, selecionando variáveis que poderiam explicar a formação de ambos os elementos do orçamento, utilizando os seguintes critérios:

1. No caso das receitas, nos restringimos às variáveis que poderiam explicar assimetrias entre valores transferidos aos municípios por meio de *transferências condicionadas do SUS*, considerando que as razões para as assimetrias entre *receitas próprias* de municípios já vêm sendo razoavelmente estudadas (RESENDE, 2010). Desse modo, privilegiamos conhecer melhor os efeitos de potenciais elementos restritivos para que determinados grupos de municípios recebessem transferências intergovernamentais.
2. No caso das despesas, selecionamos componentes relevantes para a produção ou contratação de serviços, na suposição de que esses apresentem níveis de disponibilidade distintos conforme o porte populacional ou inserção regional do município, afetando a composição dos custos. Desse modo, privilegiamos conhecer melhor quais desses componentes afetariam as condições locais

¹² Municípios de maior porte podem assumir funções regionais na assistência à saúde, na vigilância sanitária ou epidemiológica, recebendo recursos adicionais.

para produção de serviços, levando a maiores ou menores níveis de despesa com saúde.

No caso da formação das receitas, introduzimos como variáveis a (1) propensão e a (2) capacidade de adesão dos gestores locais a estratégias federais de estruturação da atenção primária, presente em municípios de qualquer porte populacional, e a (3) prestação de serviços de média e alta complexidade assistencial. No caso da formação das despesas, foram introduzidas as variáveis (1) despesa com pessoal, com destaque para a remuneração dos médicos; (2) compra avulsa de procedimentos; e, por fim, (3) despesa com aquisição de insumos e bens de capital.

O banco de dados contendo informações dos orçamentos públicos de saúde dos municípios brasileiros¹³ foi complementado com informações pertinentes às variáveis selecionadas para análise das receitas e das despesas. A partir daí, mobilizamos a estatística descritiva para dimensionar médias e desvios-padrão para diversos subconjuntos gerados pelo cruzamento das variáveis eleitas sob as duas dimensões (porte populacional e inserção regional). Para a dimensão *porte populacional*, os municípios foram agrupados nas faixas: até 20 mil habitantes; de 20.001 a 50 mil habitantes; de 50.001 a 100 mil habitantes; de 100.001 a 200 mil habitantes; de 200.001 a 400 mil habitantes e, finalmente, acima de 400 mil habitantes. As informações para o banco de dados foram extraídas do Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos de Saúde (SIOPS), Fundo Nacional de Saúde (FNS), Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde (CNES) e Relação Anual de Informações Sociais (Rais)¹⁴.

Considerando o efeito gradual de regras que afetam a formação das receitas próprias e transferências do SUS, optamos por realizar um estudo transversal, tendo escolhido o ano de 2010¹⁵ por se tratar de um ano em que as mudanças nessas regras estiveram mais distantes, simultaneamente, para ambos os casos e as mesmas se apresentavam mais estáveis. A implantação da Emenda Constitucional nº 29/2000 havia sido finalizada em 2004, e vinha sendo orientada apenas pela Resolução nº 322/2003 do Conselho Nacional de Saúde enquanto aguardava

¹³ A base de dados contou com 5.526 municípios. Foram excluídos 39 municípios que não declararam despesas ao SIOPS.

¹⁴ Os dados do CNES e da RAIS foram obtidos junto à Estação de Pesquisas em Sinais de Mercado (EPSM), vinculada ao Núcleo de Estudos em Saúde Coletiva e Nutrição (Nescon) da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), a quem agradecemos pela colaboração.

¹⁵ Apesar das limitações e riscos de um estudo transversal na generalização dos achados para outros períodos de tempo, além da estabilidade das regras, favorece o ano escolhido o fato de não ter havido alguma mudança brusca no regime fiscal brasileiro ou efeitos mais dramáticos da crise econômica sobre as finanças públicas, como ocorreu anos depois.

regulamentação definitiva,¹⁶ enquanto as transferências condicionadas do SUS haviam sido reorganizadas sob o Pacto pela Saúde (Portarias Ministeriais nº 399/2006 e 204/2007). Por fim, relatórios gerados foram submetidos à apreciação de gestores e técnicos vinculados aos três níveis de governo do SUS, a fim de validar e refinar sua interpretação.

Transferências intergovernamentais e formação das receitas municipais em saúde

Os achados apresentados nesta seção apontam na direção de que as transferências condicionadas do SUS têm produzido efeitos equalizadores, considerando a inserção regional dos municípios, e compensatórios, considerando seu porte populacional. Para cada uma das variáveis analisadas explicitamos, a seguir, a respectiva hipótese correspondente:

(a) Propensão para adesão a programas de atenção primária: municípios com maior aporte de receitas próprias *per capita*, os de menor porte populacional, teriam *menor propensão para aderir aos programas federais para atenção primária*, percebendo menores valores *per capita* de transferências condicionadas SUS.

(b) Capacidade de adesão a programas de atenção primária: municípios que detêm menor concentração de capacidade técnica, de menor porte populacional, teriam menor *capacidade de adesão* a programas federais, percebendo menor volume *per capita* de transferências condicionadas do SUS.

(c) Oferta de serviços de maior complexidade: municípios com maior concentração na *oferta de serviços de média e alta complexidade assistencial*, mais populosos ou situados em regiões mais desenvolvidas, captariam mais transferências *per capita* do SUS.

A variável (a) - *propensão dos gestores em aderir às estratégias federais para a atenção primária* exprime o componente motivacional para a captação dessas receitas e se baseia em expectativas oriundas de teorias do Federalismo Fiscal, que apontam para a preferência dos gestores por transferências livres em detrimento das condicionadas (OATES, 1999). Considerando a maior disponibilidade de receitas próprias *per capita* em decorrência das transferências constitucionais e legais (de uso livre) no conjunto das receitas totais dos municípios de menor porte (conforme Gráfico 1), seriam menos propensos a buscar fontes adicionais

¹⁶ Posteriormente, em 2012, a Lei Complementar nº 141 regulamentou a Emenda Constitucional nº 29/2000, tendo seus efeitos produzidos a partir de 2013, além de que em 2015 Portaria MS nº 1.073 alterou novamente as regras para remanejamento de recursos entre as modalidades de transferência condicionada do SUS.

de recursos pela via de transferências condicionadas, dadas as exigências para assumir parte dos custos de serviços implementados, atender a requisitos fixados pelo Governo Federal, submetendo-se aos seus controles e às suas sanções em caso de desvios de finalidade. Para análise, elegemos apenas programas de atenção primária comuns a municípios vinculados a todas as faixas populacionais: Estratégia Saúde da Família (ESF), Agentes Comunitários de Saúde (ACS), Saúde Bucal no Âmbito do Saúde da Família (SB) e Núcleos de Apoio ao Saúde da Família (NASF).

Entretanto, os dados obtidos apontaram em sentido contrário à hipótese (Tabela 4), recebendo municípios com até 20 mil habitantes transferências *per capita* superiores aos vinculados às demais faixas para todos os programas analisados. No caso do maior deles, a Estratégia Saúde da Família (ESF), os de menor porte receberam transferências *per capita* quase 50% maiores que as percebidas por aqueles entre 20 e 50 mil habitantes e quatro vezes mais que aqueles com mais de 400 mil habitantes. Ainda para a ESF, a mesma tendência se verificou em todas as regiões do País, tendo municípios situados na região Nordeste os maiores valores de transferências *per capita* ao ano para todas as faixas populacionais, seguidos pelos da região Norte, apenas superados pelos de outras regiões em uma faixa populacional (Tabela 5). Os programas federais para atenção primária apresentaram maior penetração em municípios de menor porte e situados em regiões economicamente menos desenvolvidas. O fato de receber, proporcionalmente, maior aporte de transferências obrigatórias não tornou municípios com menos de 20 mil habitantes indiferentes à adesão aos programas federais com transferências condicionadas.

Tabela 4 – Transferências *per capita* (em reais R\$) para diferentes modalidades de transferências financeiras do SUS, em 2010, por faixa populacional de municípios (em R\$)

Faixa populacional (nº habitantes)	ESF	Desvio-padrão	ACS	Desvio-padrão	SB	Desvio-padrão	NASF	Desvio-padrão
Até 20.000	32,55	6,90	18,09	2,11	8,73	1,67	10,31	2,28
20.001 a 50.000	21,95	6,84	15,27	3,91	5,48	1,57	6,80	0,64
50.000 a 100.000	13,47	3,29	12,37	3,97	3,12	0,94	4,31	0,62
100.001 a 200.000	11,27	3,28	9,34	3,72	2,29	0,92	3,66	0,65
200.001 a 400.000	8,28	2,29	6,64	2,91	1,56	0,54	2,74	0,78
Acima de 400.000	7,20	1,27	5,29	1,41	0,95	0,57	1,49	0,71

Fonte: Elaboração própria a partir de informações do Fundo Nacional de Saúde (2014).

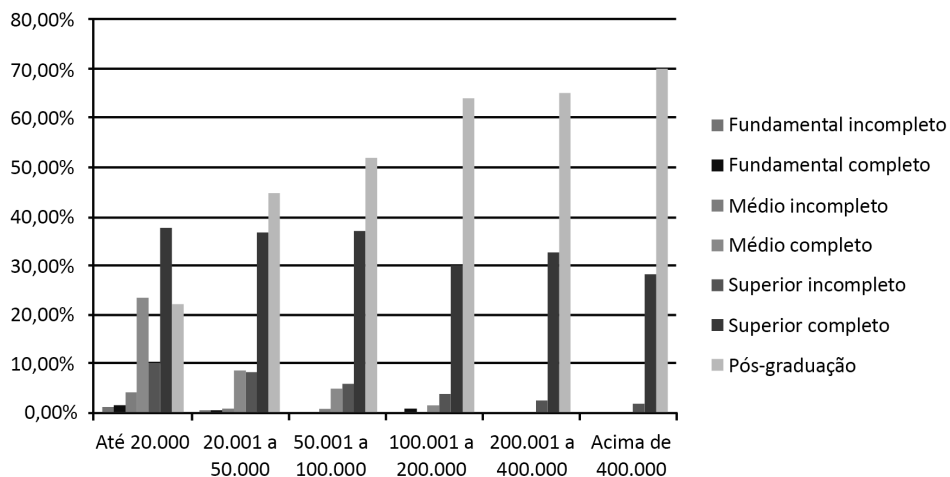
Tabela 5 – Transferências *per capita* (em reais R\$) para o programa estratégico “Saúde da Família”, por macrorregião brasileira, em 2010

Faixa populacional (nº habitantes)	Centro-Oeste	Nordeste	Norte	Sudeste	Sul	Brasil	Desvio-padrão
Até 20.000	28,23	41,2	33,42	27,03	24,7	32,55	6,90
20.001 a 50.000	19,9	29,8	20,38	15,55	13,52	21,95	6,84
50.001 a 100.000	14,22	17,75	11,23	10,88	10,41	13,47	3,29
100.001 a 200.000	10,95	16,99	11,46	8,61	10,28	11,27	3,28
200.001 a 400.000	7,42	12,87	7,84	7,19	6,72	8,28	2,29
Acima de 400.000	5,41	8,26	7,56	6,5	8,17	7,2	1,27

Fonte: Elaboração própria a partir de informações do Fundo Nacional de Saúde (2014).

A variável (2) *capacidades de adesão aos programas de atenção primária* representa a distribuição de qualificações técnicas entre municípios, sendo operacionalizada pela escolaridade dos gestores municipais de saúde em 2011, a partir de dados do IBGE, considerando a inviabilidade de alternativas metodológicas. A suposição é que municípios dirigidos por gestores de menor escolaridade teriam menor probabilidade de concentrarem técnicos com maiores qualificações. A análise da escolaridade dos gestores por porte populacional confirmou diferenças significativas: enquanto 60,0% daqueles com até 20 mil habitantes apresentavam escolaridade superior ou com pós-graduação, naqueles com mais de 100 mil habitantes essa proporção ficou acima dos 94,0% (Gráfico 2).

Gráfico 2 – Distribuição dos gestores municipais de saúde brasileiros por nível de escolaridade (em %) para municípios de diferente porte populacional em 2011

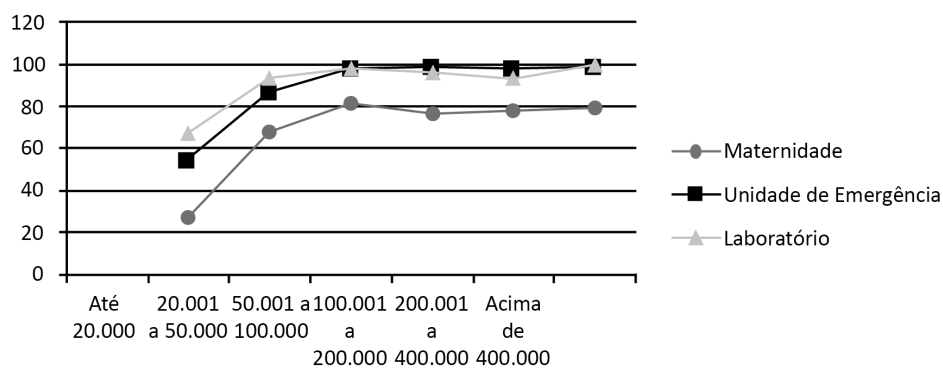


Fonte: IBGE – MUNIC, 2011, coletados em 2014

Entretanto, os resultados encontrados para a variável (1) restringem demasiadamente as probabilidades de encontrar possíveis efeitos dessa variável (2) dado que, a despeito da menor escolarização dos gestores e da suposta menor capacidade técnica local, municípios de menor porte aderiram com maior intensidade aos programas federais para atenção primária. É possível que o apoio técnico do Ministério da Saúde e das secretarias de estado da saúde baixe custos de implementação desses programas, tornando menos relevante o peso das capacidades técnicas dos municípios na adesão.

Não obstante introduzir achados interessantes, a análise das duas primeiras variáveis não ajuda a explicar, ainda, a menor percepção de transferências *per capita* do SUS pelos municípios de menor porte¹⁷, o que buscaremos a seguir na análise da variável (3) *oferta de serviços de média e alta complexidade assistencial*. Essa se refere à concentração da oferta de serviços de maior complexidade tecnológica e se apoia na suposição de que tal concentração levaria municípios de maior porte, que ofertam serviços regionais para atender a cidadãos de outros municípios, a receber mais transferências financeiras federais por meio do componente denominado *Limite Financeiro de Média e Alta Complexidade – Municípios (MAC)*¹⁸. A concentração desses serviços nos municípios de maior porte é ilustrada a seguir no **Gráfico 3** para três tipos de unidades de média e alta complexidade, enquanto a **Tabela 6** aponta as transferências *per capita* nessa modalidade, apresentando acréscimo significativo à medida que cresce o porte populacional do município.

Gráfico 3 – Proporção de municípios brasileiros que apresentam serviços específicos do SUS, em 2010, por porte populacional, em %



Fonte: IBGE – MUNIC (2011).

¹⁷ Não foi nosso objetivo investigar razões para as maiores transferências *per capita* aferidas pelos municípios de menor porte nos programas da atenção primária. Há estudos que sugerem maior adequação desses últimos aos municípios de menor porte (BRASIL/MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2006). Por outro lado, as maiores transferências para equipes de SF em municípios da Amazônia legal podem explicar, em parte, as diferenças entre valores *per capita* percebidos pelos municípios com até 20 mil habitantes e os das demais faixas.

¹⁸ As transferências para esse componente, em 2009, representaram 38,4% de todos os recursos repassados pelo FNS para estados e municípios (MACHADO, 2011).

Tabela 6 – Valores repassados em reais *per capita* (R\$) para o bloco financeiro do SUS “Atenção de Média e Alta Complexidade Ambulatorial e Hospitalar”, por macrorregião brasileira em 2010

Faixa populacional (nº habitantes)	Centro-Oeste	Nordeste	Norte	Sudeste	Sul	Brasil	Desvio-padrão
Até 20.000	20,77	31,28	26,81	29,5	30,79	28,1	4,08
20.001 a 50.000	56,13	52,54	42,99	51,7	50,18	51,8	3,12
50.001 a 100.000	54,53	88,45	54,51	91,83	115,05	84,3	16,96
100.001 a 200.000	74,3	110,49	65,94	77,12	137,78	91,22	22,63
200.001 a 400.000	171,63	111,24	61,27	82,05	142,85	95,96	24,22
Acima de 400.000	172,37	132,33	57,35	86,77	183,85	107,01	40,23

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Fundo Nacional de Saúde (2014).

Olhando inicialmente para a dimensão do porte populacional, municípios com até 20 mil habitantes recebem valores *per capita* correspondentes a apenas 54% do que recebem aqueles entre 20 e 50 mil habitantes e apenas 26% do que recebem aqueles com mais de 400 mil habitantes. Vale lembrar que recursos desse componente, embora alocados nos municípios de maior porte, também cobrem o atendimento a cidadãos de municípios de menor porte. Vale salientar também que o MAC¹⁹ é responsável por mais de 55% das transferências *per capita* para os municípios com mais de 400 mil habitantes, ao mesmo tempo em que responde por apenas pouco mais de 20% para os municípios com até 20 mil habitantes.

Olhando para a inserção regional dos municípios na recepção das transferências *per capita* do MAC, dada a concentração de serviços especializados nas regiões mais desenvolvidas (SOLLA; CHIORO, 2008), surpreende que municípios situados na região Nordeste, para todas as faixas populacionais, fiquem sempre entre os três que receberam os maiores aportes, sendo os primeiros na faixa para até 20 mil habitantes. Os municípios da região Centro-Oeste, juntamente com os do Sul, se alternaram na recepção de maiores valores de transferências *per capita* do MAC nas demais faixas populacionais. Chama atenção, ainda, os elevados desvios-padrão obtidos para as faixas populacionais a partir de 50 mil habitantes, o que poderia se dever ao fato de que nem todos os municípios pertencentes a essas faixas populacionais pactuem formalmente responsabilidades de atendimento regional, o que tende a ocorrer com maior regularidade apenas para aqueles que exercem a função de polos regionais.

¹⁹ As modalidades de transferências de recursos para outras funções regionais, como vigilância sanitária e epidemiológica, movimentam um volume menor de recursos.

Em síntese, a despeito de demonstrarem interesse e não serem impedidos, pela menor capacidade técnica, de aderir a programas estratégicos do Ministério da Saúde voltados para a atenção primária, municípios de pequeno porte recebem menos transferências *per capita* do SUS por outros motivos. Um deles, talvez o principal dado o elevado volume de recursos mobilizado, seriam as transferências *per capita* para procedimentos mais especializados do Teto Financeiro MAC, que dependem da concentração, em seu território, de serviços de média e alta complexidade assistencial. Do ponto de vista da inserção regional dos municípios, nenhuma das transferências condicionadas do SUS se concentrou nas regiões mais desenvolvidas, mas, pelo contrário, permitiram que municípios do Nordeste, por exemplo, recebessem maiores valores *per capita* para programas de atenção primária e, até mesmo, volumes relativamente importantes para recursos MAC. Desse modo, evidências encontradas sugerem um perfil territorialmente equalizador e compensatório dessas transferências.

Formação das despesas municipais

A despeito desses efeitos produzidos pelas transferências condicionadas do SUS na formação das receitas municipais, o estudo das despesas apontou assimetrias entre condições locais para a organização da produção de serviços de saúde, considerando o porte populacional e a inserção regional dos municípios. Nesse caso, não formulamos propriamente hipóteses, mas questões fundadas em assimetrias territoriais aqui constatadas quanto à realização da despesa:

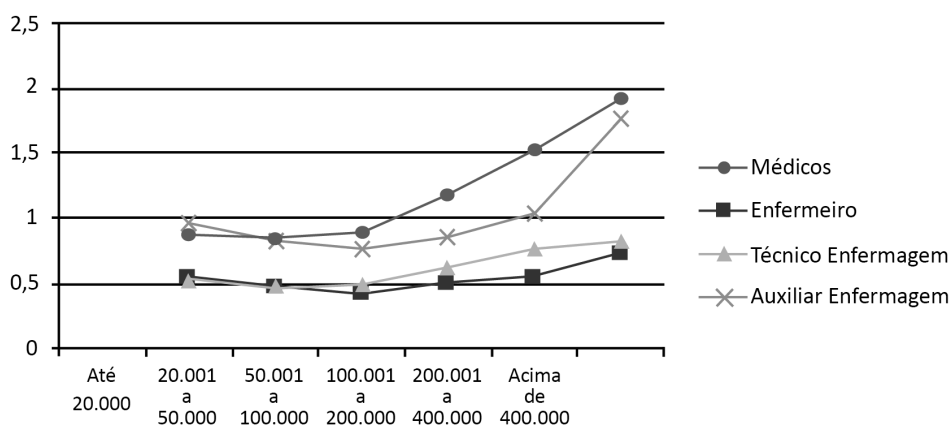
- a. **Despesa com pessoal e remuneração médica:** municípios de menor porte ou inseridos em regiões menos desenvolvidas têm menor capacidade de atração da força de trabalho em saúde? Como essa variável afeta seus *níveis de despesa*?
- b. **Compra avulsa de procedimentos:** não sendo autossuficientes para ofertar serviços de maior complexidade, municípios de menor porte *compram procedimentos de forma avulsa* ou apenas obtêm acesso a esses nos municípios-polo nas suas regiões?
- c. **Despesa com insumos e bens de capital:** a escala para *aquisição de insumos e realização de investimentos* afeta significativamente a despesa com saúde em municípios de menor porte?

A primeira variável analisada, a (1) *despesa com pessoal em saúde e remuneração médica*, refere-se à aquisição de um fator central no processo de produção dos serviços e que impacta decisivamente nas possibilidades de sua provisão. Sendo um dos setores que mais fazem uso intensivo de força de trabalho qualificada e profissionalizada (MACHADO *et alii*, 2012), a saúde tem, no profissional médico,

um agente estratégico na tomada de decisões que desencadeiam procedimentos diagnósticos ou terapêuticos. Além disso, no trabalho em saúde há notável dependência das decisões desse profissional para atividades desenvolvidas por outros profissionais como enfermeiros, técnicos e auxiliares de enfermagem. A incapacidade de atraí-lo por uma parte significativa de municípios implica, necessariamente, sérios obstáculos ao acesso igualitário aos serviços de saúde.

A comparação entre a razão de *profissionais por mil habitantes* para médicos, enfermeiros, técnicos e auxiliares de enfermagem atuantes no SUS (Gráfico 4) ilustra que é entre os médicos que se podem observar as maiores discrepâncias entre os municípios de maior e menor porte²⁰. Se nas faixas de municípios com até 100 mil habitantes a presença dos médicos varia pouco, ela cresce consideravelmente a partir daí: é 35% maior na faixa 100-200 mil; 74% maior na faixa 200-400 mil; e 119% maior na faixa com mais de 400 mil habitantes. A enfermagem seguiu, nas três categorias, a tendência da profissão médica, porém com menor discrepância entre maiores e menores municípios.

Gráfico 4 – Relação entre número de profissionais de saúde por habitante (para cada 1.000 hab.) por porte populacional do município, em 2010



Fonte: CNES (2014).

Estes dados referentes à categoria médica não constituem novidade e seria esperado que municípios de maior porte, concentrando serviços de maior complexidade assistencial, tivessem proporcionalmente mais profissionais de saúde

²⁰ Estudo do Conselho Federal de Medicina e Conselho Regional de Medicina de São Paulo apontou que todas as capitais apresentaram mais de um médico a cada mil habitantes em 2012. Em 15 estados há menos de um médico para cada mil habitantes, mas a distribuição de médicos é mais desigual nos interiores dos estados, na comparação com municípios menores (CFM – CREMESP, 2013).

que os de menor porte, até porque parte desses atua em serviços especializados de vocação regional, que, por via de regra, também concentram mais pessoal de enfermagem. Porém, entre médicos, essa concentração se dá de forma mais intensa que nessas últimas profissões e é possível que sua escassez em municípios de menor porte ajude a explicar diferenças no gasto *per capita* com pessoal: municípios com até 20 mil habitantes superam todas as demais faixas populacionais nesse tipo de despesa, com exceção daquela entre 200.001 e 400 mil hab. (Tabela 7). Já em perspectiva regional, nota-se que municípios das regiões Centro-Oeste e Sudeste se alternam entre os que apresentam o maior gasto *per capita* com pessoal para todas as faixas populacionais, ao passo que as regiões Norte e Nordeste se revezam entre os que apresentam o menor gasto com pessoal. Entre os municípios com até 20 mil habitantes, tomando o Centro-Oeste como base, os do Sudeste têm a segunda maior despesa *per capita* com pessoal, correspondendo a 98% do gasto daquela região, enquanto o Sul tem 88%, o Norte 76% e o Nordeste 71%.

Tabela 7 – Despesa *per capita* com pessoal em 2010, por macrorregião brasileira e porte populacional e rendimento médico médio por porte populacional

Faixa populacional (nº habitantes)	Centro-Oeste	Nordeste	Norte	Sudeste	Sul	Brasil	Desvio-padrão	Rendimento médico médio
Até 20.000	213,06	151,79	162,91	208,74	187,76	180,89	24,62	5.784,62
20.001 a 50.000	184,06	143,78	123,01	183,66	151,45	156,82	21,06	5.173,08
50.001 a 100.000	151,83	153,59	142,97	197,19	135,58	163,2	23,91	5.402,93
100.001 a 200.000	182,75	170,49	133,07	182,42	143,62	169	17,75	4.972,29
200.001 a 400.000	154,01	174,09	177,67	212,27	145,94	189,03	26,98	5.886,28
Acima de 400.000	239,1	161,43	159,49	175,49	184,47	175,36	19,81	5.771,59

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do SIOPS e da RAIS (2014).

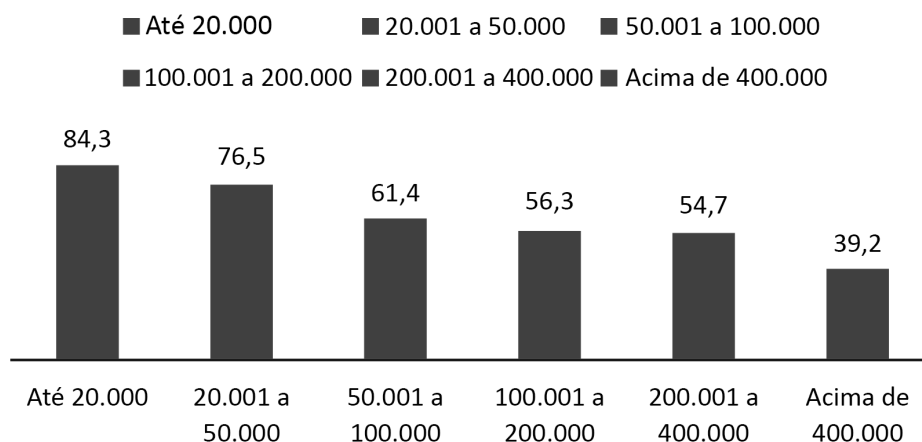
Por outro lado, considerando valores médios de rendimentos pagos aos médicos em municípios de diferentes faixas populacionais²¹, constatou-se que os municípios de pequeno porte são os que apresentam as maiores remunerações médias por emprego público de médico, a despeito do fato de, tipicamente,

²¹Subestima-se aqui o ganho real dos médicos já que os dados registram apenas os valores aferidos sob contratos formais de trabalho, captados pela RAIS. Nos pequenos municípios existem outras formas de compensação direta (complementação do salário por meio de horas extras não realizadas, pró-labore, RPA ou outras formas) e indireta (aluguel de residência, oferta casada de oportunidades de ganhos em hospitais ou clínicas particulares, dentre outras) para retribuição do trabalho médico.

empregarem profissionais em clínicas médicas básicas – pediatria, ginecologia e obstetrícia e clínica médica –, ao contrário dos municípios vinculados às demais faixas populacionais, que progressivamente absorvem clínicas mais especializadas e valorizadas no mercado.

A análise da variável (2) - *compra avulsa de serviços assistenciais com recursos próprios* indicou que essa ocorre mais frequentemente nos municípios com até 20 mil habitantes, em que essa proporção chegou a 84,3% (Gráfico 5). A compra avulsa é realizada sem o uso de recursos transferidos pelo SUS, não estando submetida às restrições que incidem sobre esses últimos, em especial em relação aos valores para remunerar cada procedimento, não tendo que seguir valores fixados na tabela nacional do SUS. É bem provável que os valores praticados nas compras avulsas sejam bem superiores a essa tabela, especialmente por serem contratados em pequena escala junto aos fornecedores de serviços em outros municípios. A confirmar essa suspeita, estaremos não apenas diante de ineficiências geradas pela descentralização, mas, também, da violação de uma diretriz nacional do SUS, já que contratações de serviços situados em outras localidades²² ferem o comando único do gestor local sobre os prestadores de serviços vinculados à sua jurisdição.

Gráfico 5 – Percentual dos municípios que declaram contratar serviços privados com recursos próprios em 2011 por porte populacional



Fonte: IBGE (2014).

²²Seguindo o mesmo inquérito do IBGE, consultas médicas básicas e especializadas são os principais responsáveis pelas diferenças entre municípios de diferente porte, reforçando a ideia de que a compra avulsa consiste num mecanismo compensatório para a falta de médicos nos pequenos municípios.

Para análise da variável (3), *aquisição de insumos e investimentos*, os achados mais evidentes se referem à aquisição de medicamentos e de equipamentos ou material permanente, em que elevados níveis de despesa *per capita* dos municípios com até 20 mil habitantes sugerem perdas de escala nos processos de compras. As discrepâncias, no primeiro caso, são de tal ordem que, nos municípios com até 20 mil habitantes, gasta-se com medicamentos básicos um valor 75% maior que aquele gasto nos municípios com mais de 400 mil habitantes (Tabela 8). No caso do material médico hospitalar e de laboratório, embora também ocorram, as discrepâncias entre as condições de aquisição são menos intensas e os municípios entre 200.001 e 400 mil habitantes chegam a superar a despesa *per capita* dos com até 20 mil, possivelmente por utilizarem materiais para procedimentos ou exames mais complexos que esses últimos.

Tabela 8 – Despesa *per capita* média com elementos insumos e investimentos necessários à produção de serviços de saúde, em 2010, por porte populacional (em R\$)

Porte populacional (nº habitantes)	Medicamentos	Desvio-padrão	Material médico hospitalar	Desvio-padrão	Material de laboratório	Desvio-padrão	Equipamentos e mat. permanente	Desvio-padrão
Até 20.000	17,05	2,2	7,03	1,38	2,68	0,97	10,40	2,65
20.001 a 50.000	12,14	1,72	6,27	1,17	2,05	0,78	6,36	1,43
50.001 a 100.000	10,24	2,14	5,39	1,27	1,79	0,54	5,34	0,89
100.001 a 200.000	10,70	3,45	5,53	2,15	1,58	0,44	4,78	0,95
200.001 a 400.000	10,33	3,4	8,09	2,46	2,88	0,71	4,43	0,3
Acima de 400.000	9,71	3,25	6,33	0,84	2,10	0,42	3,97	0,6

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do SIOPS (2014).

Tomando a inserção regional dos municípios para análise, identificamos disparidades regionais no que se refere aos gastos *per capita* com medicamentos básicos (Tabela 9), sendo interessante notar que, entre os municípios com até 20 mil habitantes, os do Nordeste têm como gasto *per capita* 75% do apresentado pelo Centro-Oeste, enquanto que entre os com mais de 400 mil habitantes esse percentual cai para 41%.

Tabela 9 – Despesa *per capita* média com medicamentos dos municípios em 2010, por macrorregião brasileira e porte populacional

Faixa populacional	Centro-Oeste	Nordeste	Norte	Sudeste	Sul	Brasil	Desvio-padrão
Até 20.000 hab.	23,45	17,51	15,83	15,44	16,16	17,05	2,2
20.001 a 50.000 hab.	14,78	12,75	11,46	12,82	8,30	12,14	1,72
50.001 a 100.000 hab.	14,36	10,69	12,71	10,22	6,04	10,24	2,14
100.001 a 200.000 hab.	9,57	12,61	11,79	12,79	3,73	10,7	3,45
200.001 a 400.000 hab.	11,29	8,76	19,51	11,51	5,33	10,33	3,4
Acima de 400.000 hab.	13,43	5,53	5,07	10,67	14,73	9,71	3,25

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do SIOPS (2014).

Diante das evidências apresentadas, o superdimensionamento das despesas locais com saúde nos municípios de menor porte, tanto no que se refere à força de trabalho profissionalizada quanto à aquisição de outros elementos necessários à produção dos serviços, como insumos ou equipamentos, além da aquisição avulsa de procedimentos em grande proporção, sugere ineficiências inerentes ao processo de descentralização. Essas poderiam resultar de perdas de economia de escala ou, no caso da força de trabalho especializada, da suboferta de profissionais no mercado de trabalho, especialmente em determinadas regiões do País. Tais ineficiências poderiam ser consideradas toleráveis se não impactassem tão diretamente sobre o acesso igualitário aos serviços de saúde.

Conclusões

O presente estudo buscou qualificar alguns dos obstáculos às pretensões igualitaristas de uma política social implementada em um país com profundas desigualdades territoriais, porém sob o federalismo e descentralização da sua gestão para governos locais. Seu caráter exploratório não autoriza generalizações por várias razões. Por ser um estudo transversal, as medidas encontradas são passíveis de mudanças em decorrência de crises econômicas, mudanças nas regras fiscais ou nos mecanismos de transferências do SUS. Por analisar um número muito reduzido de variáveis, mesmo que selecionadas intencionalmente sob critérios aqui apresentados, deixa de fora outras tantas que poderiam ser relevantes. Por não considerar diferenças internas às grandes regiões do País, deve ser parcimonioso nas considerações sobre assimetrias entre municípios inseridos naquelas tomadas, homoganeamente, como mais ou como menos desenvolvidas. Não obstante, há elementos para alimentar o aprofundamento do conhecimento sobre os ditos obstáculos.

Quanto à formação das receitas municipais, a análise por porte populacional confirmou efeitos concentradores das transferências obrigatórias (constitucionais e legais) em favor dos municípios menores que vão além de compensar sua baixa capacidade de arrecadação própria, colocando-os em posição privilegiada em termos de disponibilidade de receitas *per capita*. Em contrapartida, transferências condicionadas do SUS foram mais concentradas em municípios de maior porte, compensando-os por atendimentos de maior complexidade assistencial a populações de outros municípios. Além disso, essas transferências condicionadas não se mostraram regionalmente concentradas: municípios da região Nordeste receberam seus maiores níveis *per capita* entre os de pequeno porte e, no caso das transferências para atenção primária, foram os municípios das regiões Norte e Nordeste que apresentaram os maiores níveis de captação para todas as faixas populacionais.

Quanto à formação das despesas municipais, a análise empreendida sugere diferentes níveis de restrição a municípios, seja olhando pelo porte populacional ou pela inserção regional. Municípios de menor porte apresentam maiores níveis de despesa *per capita* com pessoal, maior remuneração médica na média, ainda que absorvam apenas especialidades das clínicas básicas, o que, ainda assim, não parece suficiente para reter esses profissionais em níveis próximos aos de municípios de médio e grande porte. Municípios menores também apresentam maior despesa *per capita* para aquisição de insumos, como medicamentos, e para investimentos de capital, assim como realizam mais compras avulsas de serviços exclusivamente com receitas próprias. Esse último achado merece maior investigação, dadas as ineficiências inerentes às perdas de escala e violações das normativas do SUS. Por fim, variações regionais nas despesas *per capita* para elementos como pessoal ou medicamentos, abrangendo municípios de diversas faixas populacionais, sugerem fortes iniquidades no acesso dos cidadãos aos serviços de saúde.

Desse modo, as assimetrias entre capacidades fiscais e disponibilidades locais para produção dos serviços, aqui identificadas sob as dimensões do porte populacional e da inserção regional dos municípios, parecem mitigar, em grande medida, o sucesso da ação reguladora do Governo Federal na equalização do acesso aos serviços do SUS, captado pela literatura brasileira sobre políticas públicas, sendo os efeitos compensatórios e redistributivos mais restritos à formação das receitas municipais. O arranjo para descentralização da gestão em saúde, a despeito de mudanças incrementais e mecanismos de coordenação instituídos, fixou os municípios como unidades autônomas na produção de serviços e, ao fazê-lo, pode ter tornado o sistema nacional de saúde vulnerável às imperfeições do mercado, bem como a problemas de escassez e ineficiências. Se for verdade que a descentralização regulada tornou possível, de fato, um sistema único de saúde no Brasil, não se pode

descartar, ainda, que as assimetrias entre capacidades e condições para produção de serviços entre jurisdições locais estejam corroendo as bases materiais do acesso igualitário aos mesmos.

Referências bibliográficas

ABRUCIO, F. L. A Coordenação Federativa no Brasil: a experiência do Período FHC e os desafios do Governo Lula. *Revista de Sociologia e Política*, n. 24, p. 31-67. 2005.

ALMEIDA, M. H. T. Recentralizando a Federação? *Revista de Sociologia e Política*, n. 24, p. 29-40, 2005.

ALMEIDA, M. H. T. O Estado no Brasil contemporâneo: um passeio pela história. In: MELO, C. R.; SÁEZ, M. A. (Org.) *A democracia brasileira: balanço e perspectivas para o século 21*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.

ARRETCHE, M. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um estado federativo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 14, n. 40, p. 111-141, 1999.

_____. Financiamento federal e gestão local de políticas sociais: o difícil equilíbrio entre regulação, responsabilidade e autonomia. *Ciência e Saúde Coletiva*, v. 8, n. 2, p. 331-345, 2003.

_____. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. *São Paulo em Perspectiva*, v. 18, n. 2, p. 17-26, 2004

_____. Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos? *Dados*, v. 52, n. 3, p. 587-620, 2010.

_____. *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV / FIOCRUZ, 2012.

BRASIL. Ministério da Saúde. *Saúde da família no Brasil: uma análise de indicadores selecionados: 1998 -2004*. Brasília, 2006.

_____. IBGE. *Contas regionais do Brasil: 2010-2013*. Rio de Janeiro, 2015.

BUCHANAN, J. The coase theorem and the theory of the state". In: BUCHANAN, J. M; R. D. TOLLISON, R. D. (Orgs.). *The public choice II*. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1999.

CFM – CREMESP . *Demografia médica no Brasil, 2*. SCHEFFER, Mário (Coord.). São Paulo: Conselho Regional de Medicina do Estado de São Paulo / Conselho Federal de Medicina, 2013.

DAHL, R. A.; TUFTE, E. R. *Size and democracy*. Stanford: Stanford University Press, 1973.

ELAZAR, D. J. *Exploring federalism*. Tuscaloosa: The University of Alabama Press, 1991.

GREER, S. L. How does decentralisation affect the Welfare State? Territorial Politics and the Welfare State in the UK and US. *Journal of Social Policy*, v. 39, n. 2, p. 181-201, 2010.

INMAN, R. P.; RUBINFELD, D. L. The political economy of federalism. In: *Perspectives on public choice: a handbook*. MILLER, Dennis C. (Org.) Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

- MACHADO, J. A. *Relatório de pesquisa - relações intergovernamentais e coordenação de políticas sociais: eficácia e contenção do poder no desenho dos incentivos financeiros federais*. UFMG/CNPQ/FAPEMIG. Belo Horizonte, não publicado. 2011.
- MACHADO, M. H. *et alii*. Construindo o perfil da enfermagem. *Enfermagem em foco*. v. 3, n. 3, p. 119-122, 2012.
- OATES, W. E. An essay on fiscal federalism. *In: Journal of Economic Literature*, Pittsburgh, v. 37, n. 3, p. 1120-1149, 1999.
- OBINGER, H. *et alii*. *Federalism and the Welfare State: new world and european experiences*. New York: Cambridge University Press, 2005.
- PÓVOA, L.; ANDRADE, M. V. Distribuição geográfica dos médicos no Brasil: uma análise a partir de um modelo de escolha locacional. *Cadernos de Saúde Pública*, v. 22, n. 8, p. 1555-1564, 2006.
- RESENDE, F. Federalismo fiscal: em busca de um novo modelo. *In: OLIVEIRA, R. P.; SANTANA, W. Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*. Brasília: UNESCO, 2010.
- SILVA, M. S. Teoria do federalismo fiscal: notas sobre as contribuições de Oates, Musgrave, Shah e Ter-Minassian. *In: Nova Economia*, v. 15, n. 1, p. 117-137, 2005.
- SILVA, Tamara M. L.; SILVA, Wallison H. O. Distribuição espacial dos médicos no Brasil: uma abordagem geográfica. Belo Horizonte: não publicado. 2015.
- SOLLA, J.; CHIORO, A. Atenção ambulatorial especializada. *In: GIOVANELLA L, ESCOREL S.; LOBATO L.V.C.; NORONHA, J. C; CARVALHO A. I. Políticas e sistema de saúde no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2008.
- TIEBOUT, C. A pure theory of local expenditures. *The Journal of Political Economy*, v. 64, n. 5, p. 416-424, 1956.
- TREISMAN, D. Fiscal decentralization, governance and economic performance: a reconsideration. *Economics and Politics*, v. 18, n. 2, p. 219-35, 2006.
- UGÁ, M. A. D; LÓPEZ, E. M. Os hospitais de pequeno porte e sua inserção no SUS. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 12, n. 4, p. 915-928, 2007.

José Angelo Machado

Doutor em Ciências Humanas pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Atualmente é professor do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG).
Contato: joseangelo@fafich.ufmg.br

Ana Luíza dos Santos Guim

Graduada em Gestão Pública pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG).
Contato: ana.luizaguim@gmail.com

Democracia y economía: determinantes políticos del desempeño económico en América Latina¹

Soraia Marcelino Vieira

Universidade Federal Fluminense (UFF)

Pedro Cavalcante

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)

Augusto Neftali Corte de Oliveira

Fundação de Economia e Estatística (FEE)

En las últimas décadas, América Latina ha atravesado profundas transformaciones políticas y económicas. A pesar de los análisis restringidos a la influencia de periodos electorales, prevalece un vacío acerca del impacto de la dinámica política democrática sobre el desempeño de las naciones, fundamentalmente sobre los efectos de la ideología partidaria y de la competición electoral. Con base en los datos de 18 países latinoamericanos, entre 1990 y 2010, los modelos estadísticos refuerzan la importancia de la política en la explicación de los resultados económicos, caracterizados por las tasas de crecimiento del PIB, inflación y desempleo, aunque en menor medida de lo que la teoría preconiza.

Palavras chave: desarrollo económico, democracia, poder político, política económica

Democracia e economia: determinantes políticos do desempenho econômico na América Latina

Nas últimas décadas, América Latina vem atravessando profundas transformações políticas e econômicas. Apesar das análises restritas à influência de períodos eleitorais, prevalece um vazio acerca do impacto da dinâmica política democrática sobre o desempenho das nações, fundamentalmente sobre os efeitos da ideologia partidária e da competição política. Com base em dados de 18 países latino-americanos entre 1990 e 2010, os modelos estatísticos reforçam a importância da política para a explicação dos resultados econômicos, caracterizados pelas taxas de crescimento do PIB, inflação e desemprego, ainda que em menor medida do que preconiza a teoria.

Palavras-chave: desenvolvimento econômico, democracia, poder político, política econômica

¹ Traducción al Español de Juan Vicente Bachiller Cabria

Democracy and economy: determinants of economic performance in Latin America

In the last decades, Latin America has experienced intense political and economic changes. Since the bulk of studies have been focused on the influence of election periods (political business cycle), a lack of research prevails concerning the effects of the democratic politics, such as party ideology and electoral competition, on the nation's performances. Based on panel data of 18 Latin American countries from 1990 to 2010, regression results reinforce the importance of politics explaining economic performance, characterized by the GDP growth, inflation and unemployment rates, although the political effects are lesser extent than the theory advocates.

Keywords: economic development, democracy, political power, economic policy

Introducción

El principal objetivo de este artículo es analizar de forma comparada los determinantes, sobre todo de naturaleza política, del desempeño macroeconómico de las naciones latinoamericanas en el reciente periodo predominantemente democrático.

En las dos últimas décadas América Latina viene atravesando profundas transformaciones institucionales pautadas, principalmente, por la apertura de las economías nacionales y por la democratización. Aunque prevalezca la creencia de la población en la democracia como la mejor forma de gobierno, a los latinoamericanos les continúan preocupando diversas cuestiones estructurales. Las demandas por un mayor desarrollo económico y mejores servicios sociales, así como la necesidad de controlar la inflación continúan en la agenda. En la dimensión política, destaca el restablecimiento de los derechos políticos y, consecuentemente, la vuelta de procesos electorales relativamente estables y periódicos.

A pesar del notorio avance en la comprensión de las causas y del desarrollo de la democracia en la región, poco se sabe acerca de los impactos efectivos de la dinámica democrática sobre el desempeño de las naciones.

La literatura está restringida a análisis respecto de la influencia de periodos electorales sobre el comportamiento de los políticos, enfocada en la teoría de los ciclos políticos de negocios (*political business cycle*). Con ello, prevalece una laguna acerca de los efectos de la ideología partidaria y de la competición electoral, variables centrales en la medida en que muchos países de la región vienen experimentando alternancia de partidos en el poder, inclusive con la ascensión al poder de partidos de izquierda, como también aumento de la competición en comicios nacionales. Así, la presente investigación aplica regresión múltiple con datos longitudinales de dieciocho países latinoamericanos entre 1990 y 2010 para investigar los determinantes de sus resultados económicos, caracterizados por las tasas de crecimiento del PIB, inflación y desempleo.

Además de esta introducción, el artículo está organizado en otras tres secciones. Primero, se realizará una breve discusión acerca de los cambios políticos y económicos que la región ha atravesado recientemente. Seguidamente, el estudio desarrolla un análisis exploratorio de las variables de desempeño económico, contextualiza y presenta el modelo de análisis, como también debate los principales resultados. Por último, son discutidas algunas conclusiones.

Mudanzas políticas y económicas en América Latina

El final del siglo 20 fue marcado por una serie de mudanzas políticas y económicas en todo el mundo. En América Latina no fue diferente. La región experimentó la apertura democrática en varios países, y, al mismo tiempo, enfrentó graves problemas económicos relacionados con la inflación, la deuda externa y las sucesivas crisis² que perjudicaron el crecimiento y dejaron un impacto social negativo en la mayoría de los países de la región. La tercera ola de democratizaciones, por tanto, llegó a América Latina deslegitimando los gobiernos autoritarios y restituyendo la democracia en un ambiente de gran inestabilidad económica y social. ¿Cómo promover el cambio institucional, consolidar la democracia y lidiar con las restricciones económicas?

Mientras los gobernantes que llegaron al poder en América Latina enfrentaron estos desafíos, a nivel mundial se consolidaba la opción por las políticas neoliberales. En los países desarrollados, la crisis económica de precios de la década de 1970 llevó a la interpretación de que los regímenes de bienestar poseían efectos perjudiciales sobre la inversión en el proceso productivo (NOTERMANS, 2000). La incapacidad de la socialdemocracia en presentar una solución para esta crisis, así como la ascensión de los gobiernos de Margaret Thatcher en Inglaterra y Ronald Reagan en Estados Unidos, llevaron a las políticas del neoliberalismo a ocupar una posición incontrastable en el pensamiento de gobiernos y operadores económicos mundiales. El peso del Estado y su capacidad de intervención en el mercado fueron problemas colocados en la pauta de las reformas.

Las condiciones macroeconómicas regionales y el contexto internacional impusieron a los países en desarrollo una difícil elección: adoptar los preceptos macroeconómicos capitaneados por las agencias multilaterales –Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional–, o buscar una salida alternativa y enfrentar el riesgo de perder acceso a los organismos de crédito. Lo que se observó fue que, bajo las presiones de los condicionantes externos, muchos países de la región optaron por la adopción del recetario ortodoxo. En las palabras de Cruz (2007, p. 27) “los países latinoamericanos vienen enfrentando, desde el inicio de los años ochenta, una coyuntura severamente adversa desde el punto de vista de su autonomía nacional”.

Junto con el contexto internacional, es posible observar que los gobiernos que llegaron democráticamente al poder en este periodo fueron formados por

² Las crisis que afectaron a los países en desarrollo a mediados de la década de 1990 – México en 1995; los Tigres Asiáticos en 1997, Rusia en 1998, Argentina en 2001- causaron un fuerte impacto sobre las economías latinoamericanas.

coaliciones de derecha o centro-derecha, que aceptaron las orientaciones de los mecanismos internacionales y adoptaron la agenda ortodoxa. Como revela Stokes (2001), incluso algunos presidentes que fueron electos con promesas centradas en la seguridad económica acabaron adoptando políticas neoliberales en sus gobiernos. Así, la década de 1990 presenta una inclinación hacia la derecha en la política económica de la región. De acuerdo con Diniz (2007), América Latina se tornó un laboratorio de aplicación de los preceptos neoliberales. Stiglitz (2002) argumenta que América Latina “se volvió el mejor alumno del Consenso de Washington, con Argentina y Chile apareciendo como los pupilos más aplicados” (STIGLITZ, 2002, p. 245). Aunque en estos dos países las reformas neoliberales se iniciaran durante los regímenes militares, los gobiernos electos que siguieron no promovieron mudanzas de curso significativas.

Para América Latina, la adopción de reformas liberales radicales fue prescrita no sólo como un remedio contra la inflación, sino también para la solución de los problemas de crecimiento económico (RODRIG, 2006). Así, los gobiernos que optaron por adoptar la agenda neoliberal buscaron, por medio del equilibrio macroeconómico, apertura externa, mercados libres y privatización, un modelo capaz de garantizar estabilidad y prosperidad (VALDÉS, 2008, p. 208). Aunque las medidas neoliberales hayan permitido una recuperación en los índices de crecimiento en la década de 1990, su grado fue inferior al del periodo 1950-1980.

En el campo social, la adopción de medidas ortodoxas tuvo fuertes consecuencias sobre las clases populares. Los porcentuales de empleo formal se redujeron, al mismo tiempo que creció el número de desempleados y de personas viviendo en la pobreza. Con sistemas de políticas sociales deficitarias –en que grandes contingentes de población permanecieron, a lo largo de la historia, excluidos ya bien de la provisión de protección social, ya bien de relaciones de trabajo estables– las reformas que disminuyeron la capacidad del Estado en actuar en el proceso económico se tornaron todavía más socialmente onerosas en América Latina. Los efectos políticos del crecimiento económico lento y de los costos sociales de las medidas neoliberales llegaron al inicio del siglo 21 reflejándose en el desencanto de la población latinoamericana. Conforme Valdés:

A principios del siglo XXI, se observa en toda la región un serio problema de frustración de expectativas. Existe la percepción de que el crecimiento económico de América Latina después de las reformas fue reducido. Por distintas causas, observando la situación que prevaleció en el siglo XXI, ese conjunto de reformas no produjo una mejora substantiva y permanente en un segmento importante de la población de muchos países latinoamericanos (VALDÉS, 2008, p. 208).

Después del fracaso de las políticas neoliberales es posible observar un viraje en el péndulo de la disputa política, esta vez en dirección a la izquierda. Los partidos de izquierda que se estructuraron con las aperturas democráticas se presentaron como una opción para los electores descontentos con la plataforma económica ortodoxa y los costos sociales acarreados (LORA; OLIVEIRA, 2005; BAKER; GREENE, 2011). De acuerdo con Pannizza (2006), una verdadera *mareja roja* alcanzó a América Latina. Partidos de izquierda y centro izquierda llegaron al poder en Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, Nicaragua, Panamá, Perú, Venezuela y Uruguay.

Aunque tengan sus especificidades marcadas por la trayectoria de los partidos, liderazgos y por el contexto específico de cada país, algunos elementos comunes pueden ser observados en los gobiernos progresistas que llegaron al poder al final de la década de 1990 e inicio de los años 2000. Uno de ellos es la oposición al neoliberalismo, identificada tanto con mudanzas en la política económica, como con preocupaciones más directas con el bien estar de la población, la inclusión social y la disminución de la desigualdad. En palabras de Silva (2010), “el antineoliberalismo sirvió simbólicamente de “farol” y de denominador común aglutinador, en medio de la “neblina” de las grandes transformaciones ocurridas en la última trayectoria histórica” (SILVA, 2010, p. 5). En este contexto, el Estado volvió a ser visto como un ente regulador necesario para la manutención de la estabilidad económica en América Latina. Una importante medida fue la alteración de los precios relativos en el mercado internacional, la cual provocó un efecto positivo, lo que favoreció las balanzas comerciales y promovió una nueva ruta en dirección al crecimiento, aunque resultando más tímida que la observada en el periodo anterior. No obstante, las tasas de crecimiento económico no se presentan de manera uniforme en la región.

Determinantes del desempeño económico en América Latina

Desempeño en el contexto democrático: análisis descriptivo

América Latina viene experimentando a lo largo del tiempo oscilaciones en su desempeño macroeconómico. Después de un periodo de considerable crecimiento durante las décadas de 1960 y 1970, lo que se observa es un periodo de inestabilidad y alto grado de variabilidad entre las experiencias nacionales. Considerando estos factores, ¿cómo mensurar el desempeño económico en la región? La literatura acerca del tema es muy diversa, aunque, para los fines de esta investigación optamos por tres importantes indicadores macroeconómicos que, en gran medida, reflejan los resultados de las políticas económicas de los gobiernos nacionales. Se

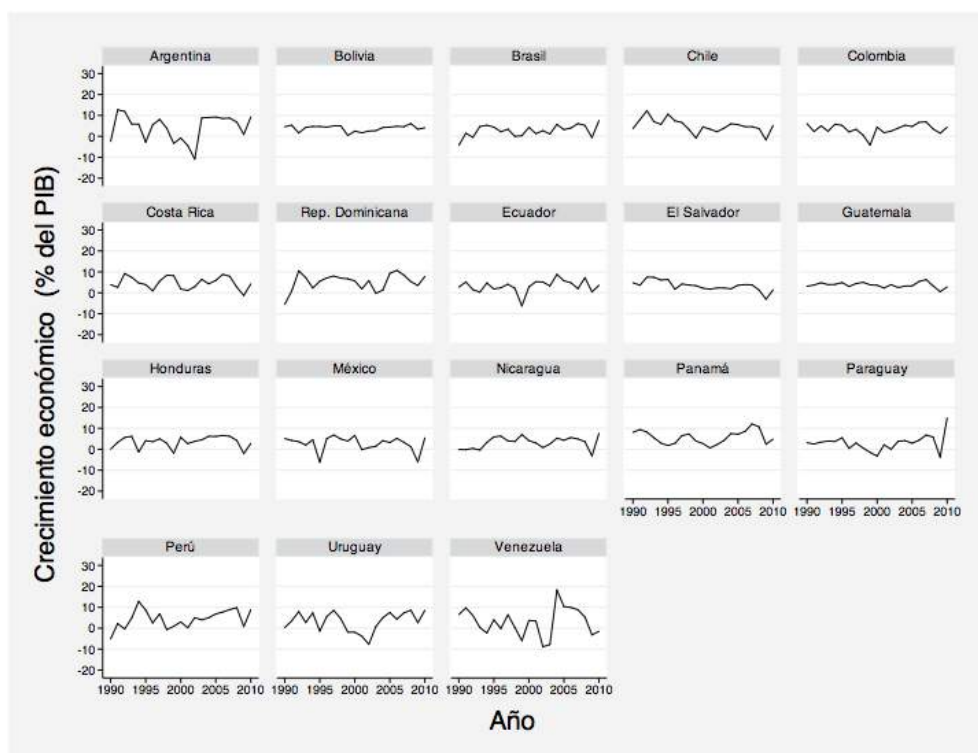
trata de crecimiento del producto interior bruto (PIB), tasa de inflación y variación en el índice de desempleo.

Además de ser buenos indicadores de los resultados alcanzados por la política económica del gobierno, estas variables también ejercen impacto en el cotidiano de la sociedad, lo que las torna todavía más interesantes en los análisis de los determinantes del comportamiento y consecuentemente del desempeño de los gobernantes.

La variable **crecimiento** es medida mediante el porcentual de crecimiento anual del producto interior bruto de los 18 países estudiados, con datos proporcionados de la United States Agency for International Development (2011). La media del indicador observado en el período de veinte años para el conjunto de los países de la investigación fue de 3,8%. Todos los países presentan un saldo positivo, siendo que el menor fue obtenido por México (2,8%) y el mayor por Panamá (5,6%). No existen mayores diferencias si se consideran los bloques económicos o comerciales de la región: los países del Mercosur alcanzaron un crecimiento del 3,3%, los países de la Comunidad Andina (inclusive Venezuela y Chile), 3,8%, y los países abarcados por el Tratado de Libre Comercio de América Central y República Dominicana (CAFTA-RD) obtuvieron un crecimiento de 3,9%.

De hecho, como puede observarse a partir de la figura más abajo, la obtención de crecimiento económico predominó durante el periodo de la investigación (1990-2010). Considerando los 18 países, en los veinte años aquí analizados, en apenas 45 casos (13%) hubo retracción económica. Aunque la mayor parte haya pasado por al menos un año con caída en el producto interior bruto, tres países pasaron todo el periodo de crecimiento constante: Bolivia, Panamá y Guatemala. Por otro lado, algunos países experimentaron retracción en número mayor de años: Venezuela en siete años, Argentina en seis, Uruguay en cinco. Destacan dos casos con más de dos años de recesión, ocurrida en Argentina y en Uruguay, ambos entre los años de 1999 y 2002. Reflejo de las crisis internacionales, los peores años para la economía latinoamericana fueron los de 2009 y 1999, con nueve y ocho países en recesión, respectivamente.

Figura 1 — Crecimiento económico en América Latina, 1990-2010



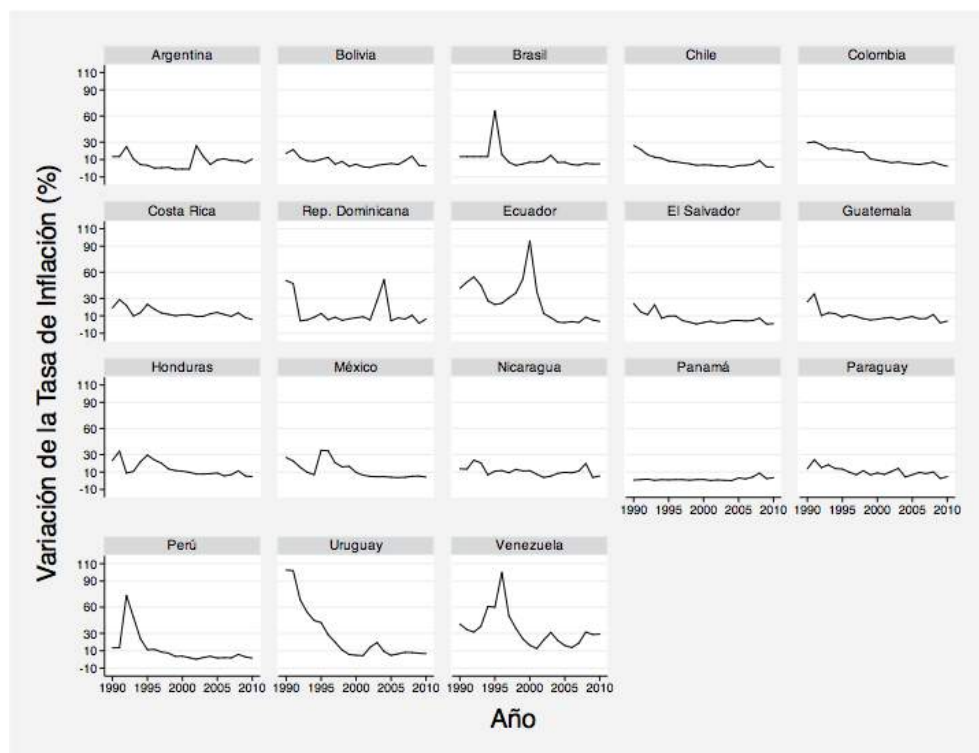
Fuente: United States Agency for International Development (2011). Elaboración propia.

En cuanto a la inflación, la variable seleccionada refleja los índices oficiales de los gobiernos para la media anual de inflación medida por índice de precios al consumidor para los 18 países de la investigación, conforme datos del Banco Interamericano de Desarrollo (2012). En este conjunto, cuatro países alcanzaron, en al menos un año, índices de inflación superiores al 200% después de 1990 – Argentina, Brasil, Nicaragua y Perú³–. Por otro lado, 13 países enfrentaron al menos tres años consecutivos de inflación superior al 15% entre 1990 y 2010. En la mayoría de los casos, los problemas inflacionarios fueron controlados en el inicio de la década de 1990, como es posible visualizar en la Figura 2 a continuación. Seis países no registraron tres años consecutivos de inflación superior al 15% después de 1995, Brasil no lo registró después de 1996, Honduras y Uruguay después de 1997, Colombia después de 1998, México después de 1999 y Ecuador después de 2001. Argentina se destaca por presentar índices negativos entre 1999 y 2001,

³ Para no comprometer las estimativas de los modelos, diez casos extremos –tasas de inflación encima de 200%– fueron sustituidos por la media. Como se trata de menos del 3% del total de observaciones, se estima que tal opción no disminuye la validez interna del análisis.

aunque el único caso disonante en lo que concierne al control de la inflación es el de Venezuela –a lo largo de los años 2000, el país continúa a ostentar índices de inflación superiores al 20%.

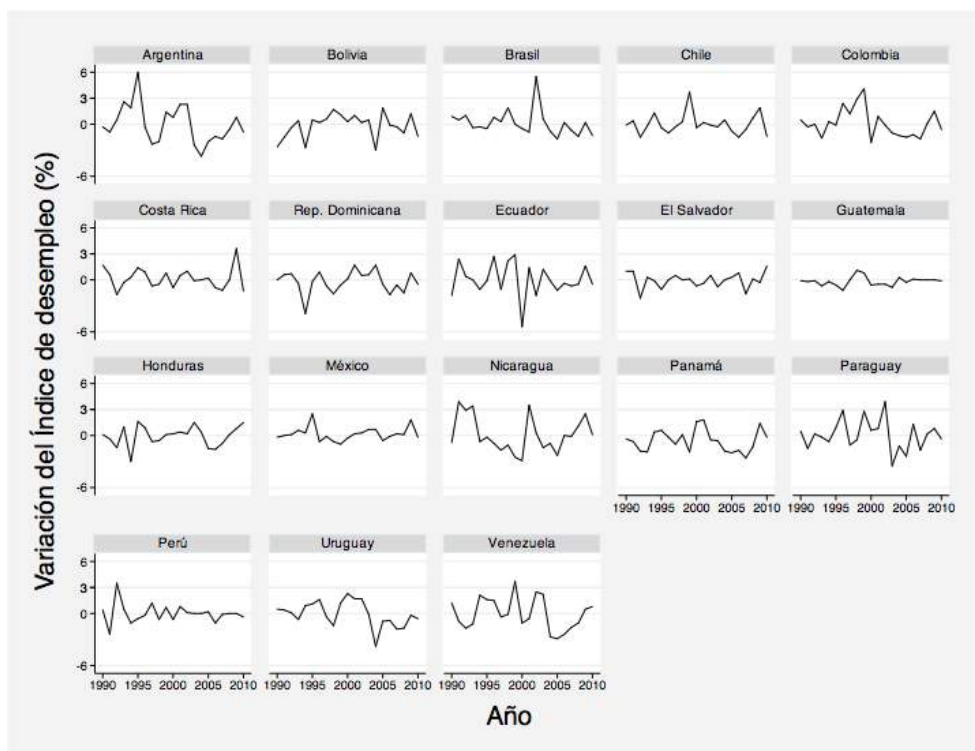
Figura 2 – Tasa de inflación en América Latina, 1990-2010



Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo (2012). Elaboración propia.

En lo que concierne al desempleo, fueron utilizados datos del Banco Interamericano de Desarrollo (2012), suplementados, para los casos ausentes, con datos del United States Agency for International Development (2011). La investigación opta por utilizar la variación de la tasa anual de desempleo en relación al año anterior. Se estima que esa es una medida más precisa que la simple tasa de desempleo, dado que posibilita mensurar los resultados de las políticas económicas entre los años, como también excluye la cuestión del desempleo estructural. Como puede observarse a partir de la figura de abajo, los países presentan una variación de la tasa anual de desempleo constante en el periodo de la investigación (1990-2010). La situación más grave de aumento del desempleo ocurrió en Argentina (6%) en 1995. Por otro lado, los mejores resultados en cuanto a la caída de desempleo pueden ser observados en Ecuador en 2000 (-5,4%), en República Dominicana en 1994 (-3,9%) y en Uruguay en 2004 (-3,8%).

Figura 3 – Variación del índice de desempleo en América Latina, 1990-2010



Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo (2012); United States Agency for International Development (2011). Elaboración propia.

Modelo explicativo

El objetivo principal de este trabajo es evaluar el impacto de la dinámica política, en especial competición electoral e ideología, sobre el desempeño económico de los gobiernos nacionales en América Latina durante el presente periodo democrático. Este tipo de abordaje no es nuevo en las Ciencias Sociales. Desde los años 1970, una serie de trabajos viene investigando comparativamente los efectos de factores de naturaleza política sobre los resultados de la política económica, especialmente en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) (CASTLES, 1978; CASTLES; MCKINLAY, 1979; CAMERON, 1978). Esta línea de investigación tiene como premisa la importancia del papel de la intencionalidad de las decisiones sobre los resultados de la economía, como se evidencia en la afirmación de Douglas Hibbs (1977, p. 1487): “los resultados macroeconómicos no son totalmente endógenos, aunque, obviamente, son influenciados en gran medida por elecciones políticas de corto y largo plazo”.

En las últimas décadas todavía prevalece la ausencia de consenso acerca de la efectiva influencia política sobre la economía. En este contexto, Imbeau, Pétry y Lamari (2001), a partir de una extensa investigación bibliográfica, clasifican la literatura en dos vertientes: “escuela de la convergencia”, y los adeptos de la perspectiva de que “la política importa”. Los primeros argumentan que las sociedades industrializadas del siglo 20 se tornaron cada vez más similares, encarando los mismos tipos de problemas y aplicando los mismos tipos de soluciones. Por tanto, las diferencias políticas, culturales e institucionales poco sirven para explicar las variaciones de las políticas públicas. En contrapartida, la segunda vertiente, aunque no niegue la influencia de factores socioeconómicos, preconiza la existencia de correlación entre variables relativas a la dinámica política y a los resultados de políticas públicas. Ese debate continúa latente en los abordajes comparados entre naciones que, en los últimos años, analizan una gran variedad de temas más allá del crecimiento económico (BJORNSKOV, 2005), incluyendo también el proceso de desregulación del mercado (PORTAFKE, 2010), liberalización de la industria (BELLOC; NICITA, 2011) y privatización (BJORNSKOV; PORTAFKE, 2011).

En el sentido de aplicar ese debate al caso latinoamericano, el presente artículo busca testar dos hipótesis relacionadas con el funcionamiento del sistema democrático. El argumento central de la teoría de la democracia electoral es que las elecciones y sus aspectos subyacentes influyen el comportamiento de los políticos, y, por consiguiente, el desempeño de los gobiernos. En la perspectiva de la *accountability*⁴, la democracia tiende a producir gobiernos controlados y responsivos a la población, cuyos partidos políticos actúan como actores centrales dentro del proceso electoral libre, justo y frecuente.

Autores como Castles (1982), Klingemann, Hofferbert y Budge (1994) y Powell (2009) apuntan hacia el papel fundamental de los partidos políticos en el proceso democrático, en la medida en que se organizan y presentan en las elecciones paquetes de políticas ideológicamente coherentes, permitiendo así que la democracia conecte la preferencia de los ciudadanos y la política pública. Para otros autores, sin embargo, esta capacidad de los partidos se debilitó debido a la ampliación de los espacios aislados de la política en los gobiernos y por la falta de claridad en la distinción ideológica entre las agremiaciones, entre otros factores (MAIR, 2007). Aunque los partidos no desempeñan un papel controlador de la política pública por medio de la ideología, la competición electoral periódica puede incentivar la *accountability* en la medida en que permite al electorado juzgar el desempeño de los gobernantes, generando recompensas y puniciones que estimulan al gobierno a respetar los intereses de los ciudadanos (MANIN; PRZEWORSKI; STOKES, 1999).

⁴ *Accountability* entendida como la obligación de transparencia y prestación de cuentas de los representantes a sus electores.

Así, la presente investigación estudia esos dos importantes factores políticos relacionados con la *accountability*: competición electoral e ideología partidaria. La variable *competición electoral* es empleada para testar si el grado de disputa en las elecciones posee impacto sobre el desempeño de los gobiernos locales y, por tanto, promueve *accountability*. En otras palabras, esperamos que cuanto más disputada la elección para la presidencia en los países latinoamericanos, mejor el desempeño de los gobiernos en la economía –mayor crecimiento, menor inflación y menor desempleo, o sea en un ambiente de alta competitividad, donde hay más incertidumbre en cuanto a la posibilidad de permanecía en el poder, buscando hacer un *incumbent* o reelegirse, el gobierno hace un mayor esfuerzo para garantizar el mejor desempeño económico y social posible

Un segundo aspecto central en la literatura es el impacto de la ideología del partido del presidente sobre el desempeño gubernamental. Esta investigación se basa en el posicionamiento de Downs (1999), que ordena la izquierda y la derecha de acuerdo con la visión sobre la intervención estatal en la economía. En las democracias industriales, por lo menos hasta la década de 1970, los gobiernos de izquierda estuvieron asociados a una política económica direccionada para el crecimiento económico y la generación de empleo, en detrimento del control de la inflación (ESPING-ANDERSEN, 1998; HIBBS, 1977). En la misma dirección, Przeworski (1985,) defiende que “la ideología que orienta a la derecha es el antiestatismo [...] basado en la creencia de la racionalidad del mercado [...] mientras que la izquierda posterior a la segunda guerra mundial preconiza el programa keynesiano de pleno empleo y equidad” (PRZEWSKI, 1985, p. 205).

Según este raciocinio, el criterio básico de la diferenciación remite al papel del Estado y del mercado, mediante el cual los partidos de izquierda presentarían una postura más intervencionista a favor del empleo y del crecimiento económico. Para ello, son utilizadas las estimativas de posicionamiento ideológico de investigación con los parlamentarios de cada país investigado (cámaras bajas), en las cuales los mismos sitúan a los partidos entre las posiciones cero (más a la izquierda) y diez (más a la derecha). Las expectativas en términos de resultados de las economías para la posición del partido del presidente en esta variable son las siguientes: cuanto más bajo (izquierda), más crecimiento económico y menos desempleo; cuanto más alto (derecha), menor la inflación.

Empleamos también otras dos variables políticas: “año electoral” e “índice de derechos políticos” de *Freedom House*. La primera se fundamenta en la teoría del ciclo político de negocios (*political business cycle*) y pretende medir los efectos de la agenda del ciclo electoral sobre el desempeño de la economía. Es decir, si ocurre tendencia de mayor crecimiento e inflación y reducción de desempleo en periodos

de elecciones para mejorar la imagen de gestión frente a los electores (NORDHAUS, 1975; TABELLINI; PERSSON, 1999). En cuanto a los derechos políticos, su aplicación en el modelo tiene como objetivo evaluar si el régimen o el nivel de democratización del país ejerce o no efectos sobre los resultados alcanzados en términos de política económica, algo rechazado por algunos académicos (PRZEWORSKI *et al.*, 2000).

Otros factores también pueden contribuir a explicar el desempeño de las naciones, por eso utilizamos un conjunto de factores de orden económico como control. El “porcentaje de las exportaciones en relación al PIB” y el “grado de inversión externa” pueden ser indicativos de apertura económica y de liberalización de la economía y, por consiguiente, favorecen un mejor desempeño de este sector. De la misma forma, las “parcelas de gastos sociales” y de “la industria sobre el PIB” son utilizadas para testar si la mayor propensión de inversiones en ese área y el mayor dinamismo económico pueden reflejarse en mejores resultados económicos. Finalmente, para capturar la coyuntura internacional, el “crecimiento de la economía de los países de la OCDE” es empleado en el modelo, dada la histórica dependencia de las naciones latinoamericanas en relación con los países que componen este bloque.

Resultados

En el sentido de estimar los efectos de los determinantes políticos sobre el desempeño económico en América Latina, fueron aplicadas las técnicas tradicionales de regresión econométrica para datos en panel: efectos fijos y efectos aleatorios. Ambos tipos de modelos para análisis con datos de panel poseen ventajas y desventajas. De acuerdo con Wooldrige (2006), el estimador de efectos fijos es eficiente cuando los errores idiosincráticos son seriamente no correlacionados y homoscedásticos. Los modelos de efectos aleatorios son más apropiados en situaciones en que el efecto no observado es no correlacionado con todas las variables explicativas. En todos los casos, con todo, los resultados de los testes de Hausman apuntan hacia la consistencia de las estimativas obtenidas a través del método de efectos fijos.

Como es posible percibir en la Tabla 1 a continuación, de modo general, los resultados empíricos indican poca capacidad explicativa de los modelos, lo que es reiterado por sus bajos coeficientes de determinación. En el primer modelo, determinantes del crecimiento económico, si por un lado las evidencias confirman la hipótesis de la influencia de la ideología, por otro, la relativa a la competición electoral es rechazada.

Por lo que respecta al impacto de la ideología partidaria, las evidencias empíricas favorecen la interpretación de que la alternancia de poder en la región, más específicamente, las victorias de partidos más izquierdistas generaran mejores desempeños económicos. El coeficiente estimado indica que cuanto menor es la

medida de ideología empleada (más a la izquierda el gobierno), mayores tienden a ser las variaciones positivas del PIB. Es decir, un punto menos en la medida ideológica del partido de gobierno tiende a generar de media cerca de un 0,6 más de crecimiento del PIB nacional.

En cuanto a la competición electoral, su coeficiente positivo y significativo indica justamente el esperado teóricamente, es decir, cuanto más apretadas son las elecciones presidenciales en América Latina, mejores los desempeños en términos de crecimiento del PIB de los candidatos electos en el transcurrir de sus mandatos. Desde un punto de vista sustantivo, sin embargo, los efectos son de hecho residuales en la medida en que la variación de un desvío padrón encima de la media tiende a reflejarse en menos de 0,001 en la variación del crecimiento económico.

En relación con las demás variables políticas, año electoral no demuestra ser un factor influyente en esta dimensión, así como tampoco el indicador de derechos políticos empleado en el modelo. De entre las variables de control, solamente el nivel de industrialización de la nación parece afectar a las tasas de crecimiento económico en América Latina durante el periodo analizado. Ese efecto, no obstante, es relevante en la medida en que el incremento de un uno por ciento en la participación de la industria en el PIB refleja un 0,3% de más de crecimiento en la economía.

El modelo de los determinantes de la inflación también indica significancia estadística de la variable de competición electoral. En este caso, el coeficiente es significativo y negativo, lo cual converge con el efecto esperado. En otras palabras, cuanto más disputada es la elección mejor tiende a ser el desempeño del presidente en el combate a la inflación, más específicamente un punto porcentual en el margen de victoria menos genera una reducción en el índice inflacionario de 0,15, manteniendo los demás factores constantes.

Por otro lado, la segunda hipótesis relativa al impacto de la ideología no se confirma en el análisis de la inflación, así como el hecho de realizarse elecciones en el año o de prevalecer un régimen político más democrático. Además, el nivel de gasto en el área social se mostró significativo y con un efecto expresivo, en vista de que el incremento de un desvío padrón en relación con la media de los gastos sociales repercute en aproximadamente un 2% de más en los índices de inflación anual, lo que en gran medida es comprensible.

Finalmente, en el modelo de los determinantes del desempeño, así como en los demás, la variable de competición electoral presenta efectos estadísticamente significativos. En este caso, mientras tanto, aunque con efectos más residuales que en la inflación, las evidencias muestran la relación negativa del coeficiente estimado.

Así, puede afirmarse que cuanto mayor es la competición en las elecciones en América Latina, mejores tienden a ser los resultados en la política de empleo. En

los demás factores de carácter político no se observa impacto significativo de la ideología, año electoral y derechos políticos. En cuanto a los controles, el aumento de participación de la exportación en el PIB parece repercutir en menores índices de desempleo, en términos sustantivos, un aumento de un punto porcentual en la participación de las exportaciones sobre el PIB tiende a generar una reducción de 0,06 en las tasas de desempleo de las naciones, de media.

Tabla 1 – Determinantes del desempeño económico en América Latina, 1990-2010

	Crecimiento Económico	Inflación	Desempleo
Competición Electoral	0,04* (0,02)	-0,15** (0,07)	-0,01** (0,01)
Ideología	-0,56* (0,32)	1,67 (1,04)	0,01 (0,12)
Año Electoral	-0,15 (0,55)	-1,63 (1,78)	0,02 (0,21)
Índice de Derechos Políticos	-0,02 (0,33)	1,56 (1,09)	-0,01 (0,12)
Exportación	0,00 (0,06)	0,11 (0,20)	-0,06*** (0,22)
Inversión Externa	0,18 (0,11)	-0,44 (0,19)	-0,05 (0,44)
Gastos Sociales	0,15 (0,14)	-3,77*** (0,47)	0,03 (0,55)
Industrialización	0,30*** (0,08)	-0,20 (0,46)	-0,05 (0,03)
Crecimiento OCDE	0,18 (0,26)	-1,21 (0,084)	-0,04 (0,09)
Constante	-5,67 (4,04)	56,63 (13,07)	2,71* (1,54)
R²	0,01	0,005	0,01
N	269	269	269
Teste de Hausman	24,13**	83,90***	20,57**

Banco Interamericano de Desarrollo (2012), Center for Latin American Studies (2012), Center of Democratic Performance (2012), Comisión Económica para América Latina (2012), Freedom House (2011), Observatório de Elites Parlamentarias en América Latina (2012), United States Agency for International Development (2011). Elaboración propia.

Notas: Los coeficientes estimados y errores estándar aparecen entre paréntesis. Significación estadística: *significa valor de $p < 0,1$, ** p -valor $< 0,05$, *** p -valor $< 0,01$.

Consideraciones finales

El artículo se propone desarrollar una investigación sobre los efectos de la dinámica política en las últimas dos décadas sobre el desempeño macroeconómico de las naciones latinoamericanas. La temática se torna todavía más relevante en la medida en que este periodo fue marcado por un conjunto de transformaciones políticas e institucionales profundas que culminaron en inéditas reconfiguraciones de las fuerzas políticas en la región. En esta dirección, la investigación procuró testar si el grado de competición en las elecciones presidenciales y la postura ideológica de los partidos gobernantes ejercieron efectos sobre el desempeño de las economías en América Latina, retratadas por el crecimiento del PIB, la inflación y el desempleo.

Los modelos estadísticos, en síntesis, refuerzan la importancia de estos factores en la explicación de los resultados económicos, aunque en menor medida de lo que la teoría democrática preconiza. Por lo que respecta a la competición electoral, la hipótesis de que cuanto más disputada son las elecciones para la presidencia de los países latinoamericanos, mejor el desempeño de los gobiernos es confirmada para la inflación y el desempleo. Por su parte, la hipótesis del papel más proactivo de los nuevos partidos de izquierda puede ser constatado en el análisis del crecimiento económico. En relación con las otras dos variables de carácter político, primero podemos afirmar que en el periodo analizado el grado de democratización del país, mensurado por el índice de derechos políticos, no importa, del mismo modo que no se observó impacto de comportamiento oportunista en años electorales en los resultados de la economía de la región, lo que converge con la literatura acerca del tema (BORSANI, 2003).

Otro aspecto interesante de los modelos está relacionado con la influencia de factores estructurales sobre el desempeño económico de las naciones. Se percibe que el impacto de las variables seleccionadas no solamente es poco frecuente, sino que, principalmente, éstas varían de acuerdo con cada tipo de resultado macroeconómico observado.

En suma, podemos concluir que es innegable la relevancia de inclinarse hacia la dimensión política en la explicación del desempeño económico de los países. Mientras tanto, reconocemos que esta tarea no es trivial, sobre todo en función de la complejidad de la temática. En ese sentido, creemos que una mayor profundización en los análisis requiere tanto la aplicación de nuevos métodos y modelos estadísticos, como también la opción por metodología cualitativa que propicie investigaciones más detalladas acerca del impacto de las diversas configuraciones políticas e institucionales sobre los resultados económicos de las naciones latinoamericanas. Desde un punto de vista substantivo, cabe resaltar que los estudios comparados sobre

los determinantes del desarrollo en esta región se presentan como un terreno fértil de investigación, principalmente si ampliamos el foco incluyendo otras dimensiones como la social y la de la sustentabilidad, por ejemplo.

Referencias bibliográficas

- BAKER, A; GREENE, K. F. The Latin American left's mandate: freemarket policies and issue voting in new democracies. *World Politics*, v. 63, n. 01, p. 43-77, 2011, Janeiro.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. *Latin Macro Watch Database*. 2012. Disponible en: <http://www.iadb.org/Research/LatinMacroWatch/>. Acceso en: 6 de mar. de 2012.
- BELLOC, F; NICITA, A. Liberalization-privatization paths: policies and politics, *Departamental Working Papers 32*, Department of Economics, Business and Statistics at Università degli Studi di Milano, 2011.
- BJORNSKOV, C. Does political ideology affect economic growth? *Public Choice*, v.123, n. 12, p. 133-146, 2005.
- BJORNSKOV, C; POTRAFKE, N. Politics and privatization in Central and Eastern Europe: a panel data analysis. In: *Economics of Transition*, v. 19, n. 2, p. 201–230, 2011.
- BORSANI, H. *Eleições e economia: instituições políticas e resultados macroeconômicos na América Latina (1979-1998)*. Belo Horizonte, Rio de Janeiro: UFMG, IUPERJ, 2003.
- CAMERON, D. The expansion of the Public Economy: a comparative analysis. *The American Political Science Review*, v. 72, n. 4, p. 1243-1261, 1978.
- CASTLES, F. (Org). *The impact of parties: politics and policies*. London: Sage, 1982.
- CASTLES, F. *The social democratic image of society*. London: Routledge; Kegan Paul, 1978.
- CASTLES, F.; MCKINLAY, R. Does politics matter? An analysis of public welfare commitment in advanced democratic states. *European Journal of Political Research*, v.7, n. 2, p. 169-186, 1979.
- CENTER FOR LATIN AMERICAN STUDIES. *Political Database of the Americas*. 2012. Disponible en: <http://pdba.georgetown.edu/Elecdata/elecdata.html>. Acceso en: 6 de mar. de 2012.
- CENTER OF DEMOCRATIC PERFORMANCE. *Election Results Archive*. 2012. Disponible en: <http://www.binghamton.edu/cdp/era/countries/>. Acceso en: 6 de mar. de 2012.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA. *Bases de Datos y Publicaciones Estadísticas*. 2012. Disponible en: <http://estadisticas.cepal.org/>. Acceso en: 6 de mar. de 2012.
- CRUZ, S. *Trajetórias: capitalismo neoliberal e reformas econômicas nos países da periferia*. São Paulo: Editora Unesp, 2007.
- DINIZ, E. *Globalização Estado e Desenvolvimento. Dilemas do Brasil no novo milênio*. Rio de Janeiro: FGV, 2007.
- DOWNS, A. *Uma Teoria Econômica da Democracia*. São Paulo: Edup. 1999.

- ESPING-ANDERSEN, G. *The three worlds of Welfare Capitalism*. Princeton: Princeton University, 1998.
- FREEDOM HOUSE. *Freedom in the world*. 2011. Disponible en: <http://www.freedomhouse.org>. Acceso en: 6 de mar. de 2012.
- HIBBS, D. Political parties and macroeconomic policy. *The American Political Science Review*, v. 71, n. 4, p. 1467-1487, 1977.
- IMBEAU, L; PÉTRY, F; LAMARI, M. Left-right parties ideology and government policies: a meta-analysis. *European Journal of Political Research*, v. 40, p. 1-29, 2001.
- KLINGEMANN, H; HOFFERBERT, R; BUDGE, I. *Parties, policies, and democracy*. Boulder, San Francisco, Oxford: Westview, 1994.
- LORA, E; OLIVEIRA, M. The electoral consequences of the Washington Consensus, *Economía*, v. 5, n. 2, primavera, p. 1-61, 2005.
- MAIR, P. *The challenge to party government*. EUI Working Papers. San Domenico di Fiesole, 2007.
- MANIN, B; PRZEWORSKI, A; STOKES, S. Introduction. In: PRZEWORSKI, A; STOKES, S; MANIN, B (Eds.). *Democracy, accountability, and representation*. Cambridge/Nova York: Cambridge University Press, 1999.
- NORDHAUS, W. The political business cycle. *Review of Economic Studies*, n. 42, p. 169-190, 1975.
- NOTERMANS, T. *Money, markets, and state: social democratic economic policies since 1918*. Cambridge: Cambridge University, 2000.
- OBSERVATORIO DE ELITES PARLAMENTARIAS EN AMÉRICA LATINA. *Series Temporales*. 2012. Disponible en: <http://americo.usal.es/oir/>. Acceso en: 6 de mar. de 2012.
- PANIZZA, F. La Marea Rosa. *Análise de Conjuntura – Observatório Político Sul-americano*, n. 8, agosto, 2006.
- POTRAFKE, N. Does government ideology influence deregulation of product markets? Empirical evidence from OECD countries. *Public Choice*, v. 143, n. 1, p.135–155, 2010.
- POWELL Jr., G. Aggregating and representing political preferences. In: BOIX, C; STOKES, S. (org.). *Comparative Politics*. Oxford: Oxford University, 2009. p. 653-677.
- PRZEWORSKI, A. *Capitalism and social democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.
- PRZEWORSKI, A; ALVAREZ, M. E; CHEIBUB, J. A.; LIMONGI, F. *Democracy and development: political institutions and well-being in the world, 1950-1990*. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.
- RODRIG, D. Goodbye Washington Consensus, Hello Washington Confusion? *Journal of Economic Literature*, v. 44, n. 4, p. 973-987, 2006.
- SILVA, F. Até onde vai a “onda rosa? *Análise de Conjuntura – Observatório Político Sul-americano*, n.o 2, fev. 2010.
- STIGLITZ, J. *A globalização e seus malefícios: a promessa não cumprida de benefícios globais*. São Paulo: Editora Futura, 2002.
- STOKES, S. C. *Mandates and democracy: neoliberalism by surprise in Latin America*.

Cambridge: Cambridge University, 2001.

TABELLINI, G; PERSSON, T. The size and scope of government: comparative politics with rational politicians. *European Economic Review*, v. 43, p. 699-735, 1999.

UNITED STATES AGENCY FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT. *Latin America and the Caribbean Selected Economic and Social Data*. 2011. Disponível em: <http://lac.eads.usaidallnet.gov/>. Acesso em: 6 mar. 2012.

VALDÉS, J. G. *Pinochet's economists: the Chicago school of economics in Chile*. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2008.

WOOLRIDGE, J. *Introdução à econometria: uma abordagem moderna*. São Paulo: Editora Thomson, 2006.

Soraia Marcelino Vieira

Doutora em Ciência Política pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do estado do Rio de Janeiro (UERJ). Atualmente é professora Adjunta na Universidade Federal Fluminense (UFF) e membro titular da Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales España- Flacso, Espanha. Contato: soraiamv@id.uff.br

Pedro Cavalcante

Doutor em Ciência Política (UnB) com pós doutorado da School of International and Public Affairs (SIPA) da Columbia University e Estágio de Doutorando (University of California - San Diego - UCSD). Atualmente atua como pesquisador do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Professor do Mestrado Profissional em Administração Pública do Ppga/UnB, Idp e Ipea. Contato: cavalcante.pedro@gmail.com

Augusto Neftali Corte de Oliveira

Doutor em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Atualmente é Pesquisador em Ciência Política da Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser (FEE/RS). Contato: ancolive@gmail.com

RSP

A gestão por resultados na educação em quatro estados brasileiros

Catarina Ianni Segatto

Fundação Getúlio Vargas (FGV)

Fernando Luiz Abrucio

Fundação Getúlio Vargas (FGV)

Este artigo discute as reformas recentes na política de educação em quatro estados brasileiros. A adoção das reformas resultou do baixo desempenho dos alunos nas avaliações, e sua disseminação foi influenciada por diversos atores e instituições, governamentais e não governamentais. Dessa forma, seus desenhos e processos de implementação foram diversos. O objetivo, portanto, deste artigo é compreender quais fatores influenciaram essas diferenças. Para isso, foi realizada uma análise comparada de quatro casos – Espírito Santo, Minas Gerais, Pernambuco e São Paulo – a partir de análise documental e de entrevistas. Verificou-se que alguns fatores foram responsáveis por essas diferenças, principalmente a trajetória das políticas educacionais, a realização de reformas anteriores e o modo como as reformas foram implementadas e negociadas com os atores envolvidos.

Palavras-chave: educação, política educacional, reforma administrativa, gestão por resultados

La gestión por resultados en la educación en cuatro estados brasileños

Este artículo analiza las recientes reformas en la política de educación de cuatro estados brasileños. La adopción de las reformas se debió a los malos resultados de los estudiantes en los exámenes y su propagación fue influenciada por los actores y instituciones, gubernamentales y no gubernamentales. Siendo así, sus diseños y procesos de implementación fueron distintos. El objetivo, por lo tanto, de este artículo es entender qué factores influyeron en estas diferencias. Para esto, se realizó un análisis comparativo de cuatro casos – Espírito Santo, Minas Gerais, Pernambuco y São Paulo – por medio de análisis documentales y de entrevistas. Se encontró que algunos factores fueron responsables de estas diferencias, principalmente la trayectoria de las políticas educacionales, la existencia de reformas en el pasado y cómo se implementaron las reformas y negociaron con los actores interesados.

Palabras clave: educación, política educacional, reforma administrativa, gestión por resultados

[Artigo recebido em 2 de fevereiro de 2015. Aprovado em 9 de dezembro de 2016.]

The performance management in education in four Brazilian states

This paper discusses the recent reforms on educational policy in four Brazilian states. The adoption of these reforms was a result of students' poor performance in assessments and their dissemination was influenced by various actors and institutions, governmental and non-governmental. Thus, their designs and implementation processes were different. The objective of this paper is to comprehend the factors that have influenced these differences. Four cases were compared – Espírito Santo, Minas Gerais, Pernambuco and São Paulo – by documental and interviews analysis. It was found that some factors were responsible for these differences, mainly, the trajectory of educational policies, earlier reforms and how reforms were implemented and negotiated with stakeholders.

Keywords: education, educational policy, administrative reform, management by results

Nos últimos vinte anos, a gestão por resultados foi adotada por governos em várias partes do mundo, sendo os casos mais conhecidos: Estados Unidos, Inglaterra e Nova Zelândia. Algumas características são comuns a essas experiências, em primeiro lugar, a adoção de metas e indicadores serviu para nortear as políticas públicas. Além disso, elas foram combinadas a mecanismos de contratualização, a partir dos quais os atores envolvidos seriam cobrados, premiados, punidos. Os mecanismos de aferição de desempenho também foram utilizados como instrumento de publicização, bem como de *accountability*, entendida como responsabilização, sobre a gestão (CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO, 2000).

A gestão por resultados também chegou às políticas educacionais a partir do uso de indicadores de desempenho e da avaliação dos sistemas de ensino, das escolas e dos professores. As mudanças iniciais buscavam um diagnóstico da política e de seus resultados, mas depois elas incluíram mecanismos de incentivo. A gestão por resultados também foi importante para o fortalecimento do controle democrático, pois permitiu que a comunidade escolar e/ou outros agentes sociais pudessem exercer a *accountability* sobre a administração pública (WANG; BECKETT; BROWN, 2006).

No Brasil, mais intensamente a partir da década de 1990, os instrumentos de gestão por resultados têm sido adotados na administração pública. As avaliações foram os primeiros instrumentos a serem disseminados na educação. E, assim como na experiência internacional, foram adotados mecanismos de incentivo, premiação e sanção.

Apesar da disseminação desses instrumentos, a literatura é pouco consensual sobre os seus resultados. Uma parte dela concebe esse processo como negativo em si, mostrando como esse modelo não seria capaz de mudar os problemas educacionais mais profundos (FREITAS, 2004). Outra parcela de estudiosos afirma que tais políticas seriam, em si, sempre positivas (GALL; GUEDES, 2009). Há ainda uma grande quantidade de estudos que, sem alcançar consenso, discutem os efeitos positivos e negativos dos incentivos aos professores (PODGURSKY; SPRINGER, 2007).

No entanto, pouco se avançou na compreensão sobre os fatores que influenciaram a adoção dessas reformas no Brasil. O objetivo do presente artigo é analisar concretamente como se deu a reforma educacional orientada por resultados em quatro governos estaduais brasileiros, particularmente no período de 2007-2010. Os casos selecionados foram os de Espírito Santo, Minas Gerais, Pernambuco e São Paulo. Em todos eles se buscou estudar o processo reformista e os instrumentos

adotados. De antemão, ressalta-se que a pesquisa revelou que há mais de uma forma de construção e de funcionamento da gestão por desempenho na educação.

Para isso, este artigo discute, inicialmente, o sentido das reformas da gestão por resultados, com enfoque no caso da educação. São realçados os avanços encontrados na experiência internacional, mas igualmente são destacados os limites e as nuances desse processo, que é menos uniforme do que afirma tanto a literatura detratora do modelo, como a enaltecadora dele. Em seguida, é apresentada uma pequena introdução sobre as origens de um paradigma de gestão por desempenho na educação brasileira. Por fim, os modelos de gestão por resultados adotados pelos estados são comparados a partir da descrição e análise dos quatro casos escolhidos, realçando suas similaridades e diferenças.

A gestão por resultados na educação: potencialidades e problemas

A introdução de mecanismos de gestão por resultados teve seu primeiro impulso na Grã-Bretanha em meados da década de 1980 (ABRUCIO, 2006). Esse processo se disseminou para outros países anglo-saxões, como a Austrália e a Nova Zelândia (GRUENING, 2001), e para os países nórdicos. Os governos estaduais norte-americanos tornaram-se um grande laboratório de inovações, principalmente a partir da década de 1990 (OSBORNE; GAEBLER, 1995). Nesse momento, a gestão por resultados também alcançou alguns países da América Latina, como Argentina, Chile, El Salvador, México, Nicarágua e Brasil (PROGRAMA DE PROMOCIÓN DE LA REFORMA EDUCATIVA DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, 2003).

No seu modelo inicial, a gestão por resultados procurava, basicamente, adaptar técnicas da administração privada para a administração pública (GRAY; JENKINS, 1995). Isso se mostrou equivocado. E vários autores realçaram a necessidade de se utilizar metas, indicadores e formas de contratualização que seguissem os valores básicos do setor público em uma democracia, o que significou busca da efetividade e da equidade, participação política e *accountability*, bem como a profissionalização contínua de servidores movidos por um *ethos* público orientado pela probidade e pelo compromisso de servir bem aos cidadãos (CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PARA O DESENVOLVIMENTO, 2000).

De qualquer modo, é possível verificar que esse modelo administrativo foi implementado por meio de combinações e estratégias diferentes para lidar com a melhoria do desempenho governamental (POLITT; BOUCKAERT, 2000). Em alguns países, a preocupação maior foi com a publicização de metas e indicadores, que mobilizariam a sociedade em prol da melhoria dos resultados; noutras experiências, foram os incentivos criados, seja para os próprios servidores públicos, seja por meio

da competição administrada entre órgãos públicos e entidades não governamentais (CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO, 2000). Ressalte-se que, sobretudo nos últimos quinze anos, cresceu o número de governos que têm feito reformas em prol da maior *accountability* dos resultados alcançados, além de ter aumentado a importância da participação social e de uma governança mais inclusiva e negociadora com os diversos atores sociais em uma lógica de gestão em rede (PETERS, 2008).

O interessante é notar que o controle social, por meio da adoção dos instrumentos adequados de gestão por resultados, pode ser potencializado, como afirmam Abrucio e Loureiro (2004):

(...) a utilização de controles dos resultados da administração pública é uma das maiores novidades em termos de *accountability* democrática. Trata-se de responsabilizar o poder público pelo desempenho dos programas governamentais. Isso pode ser feito por órgãos do próprio governo – contanto que tenham autonomia para fazê-lo –, por agências independentes organizadas e financiadas pela sociedade civil e, ainda, pelas instituições que tradicionalmente têm realizado o controle administrativo-financeiro. O novo aqui nem tanto são os atores que fiscalizam, e sim o que se procura fiscalizar. Nessa nova modalidade, os governantes eleitos e os burocratas serão avaliados substantivamente pelo cumprimento das metas propostas. Além das possíveis penalidades que os cidadãos possam vir a impor aos ocupantes de cargos públicos, o mais importante é que esse instrumento de *accountability* democrática orienta-se por diretrizes mais claras que melhoram o debate e, desse modo, servem não só como forma de controle, mas igualmente como aprendizado cívico (ABRUCIO; LOUREIRO, 2004, p. 84-85).

A gestão por resultados alcançou também a área educacional, e sua implementação, tal como nas reformas mais gerais, não se deu da mesma maneira em todos os lugares. No caso dos Estados Unidos, houve tanto a introdução de incentivos por meio da remuneração por desempenho para diretores e professores, por exemplo, a criação de *Charter Schools*, em que foram combinadas maior autonomia e flexibilidade das escolas com contratualização de resultados (WANG; BECKETT; BROWN, 2006; GALL; GUEDES, 2009). Alguns países, como o Brasil, seguiram a lógica norte-americana com a adoção de mecanismos de incentivo e contratualização, e, em outros países, como o Canadá, as mudanças incluíram somente o fortalecimento das avaliações.

Em todos os casos, sejam governos nacionais ou subnacionais, as mudanças incluíram a adoção e o fortalecimento das avaliações e do uso de indicadores para,

de um lado, aferir o desempenho educacional e, de outro, aumentar a publicização e, geralmente, fortalecer o controle social.

Ribeiro (2010) mostra que essa onda reformista também se espalhou pela América Latina. A autora analisa a atuação dos movimentos sociais na melhoria da qualidade da educação em cinco países, Argentina, Brasil, Chile, Colômbia e México. Os movimentos nesses países – *Proyecto EducAR*, *Todos Pela Educação*, *Fundación Educación*, *Fundación Empresarios por la Educación* e *Mexicanos Primero* –, a partir da sua atuação advocatória, influenciaram tanto a adoção e o fortalecimento desses instrumentos, como o seu uso pela sociedade em geral.

Além dessas organizações, outros fatores também foram fundamentais para a disseminação dos instrumentos de gestão por resultados na educação. No caso brasileiro, alguns organismos internacionais e agências de fomento, como o Banco Mundial, a *United Nations Educational, Scientific, and Cultural Organization* (Unesco) e o *Programa de Promoción de la Reforma Educativa de América Latina y el Caribe* (Preal), influenciaram esse processo a partir da vinculação do uso de avaliações e metas para o recebimento de financiamento (FARIA; FILGUEIRAS, 2007; SEGATTO; ABRUCIO, 2011).

A atuação de determinados dirigentes públicos e o apoio da burocracia pública também foram importantes nesse processo. Os primeiros influenciaram a entrada desse assunto na agenda governamental. E os segundos conferiram aceitação e legitimidade a esses instrumentos. A literatura chama atenção para uma prática recorrente, o *gaming*, que, na educação, pode resultar, por exemplo, no controle intencional do desempenho pelos professores ou gestores escolares para que as metas futuras não sejam aumentadas; na exclusão da avaliação de alunos que não alcançam o nível adequado; e na ênfase excessiva aos conteúdos e disciplinas que são avaliados.¹

O resultado desse processo reformista foi a mudança na orientação das ações em duas dimensões. Em uma dimensão estratégica, as avaliações, metas e indicadores passaram a orientar o planejamento dos ministérios de educação e, nesse caso, das secretarias estaduais de educação. E, em uma dimensão operacional, mudaram o sentido de implementação da política, já que as ações de todos os *stakeholders*, inclusive das escolas, passaram a ter como foco a aprendizagem do aluno.

O que se observa na literatura sobre as reformas é que, apesar de se basearem em ideias comuns, de controle por resultados, cada desenho de reforma produz um tipo de resultado nas políticas públicas. O controle por resultados não é, portanto,

¹ De acordo com Hood (2007), *gaming* refere-se a uma mudança deliberada ou fraude de números com a intenção de melhorar a posição de um indivíduo ou organização (HOOD, 2007).

um instrumento imutável. Ao contrário, ele foi resultado da construção negociada e incremental entre os atores sociais, políticos e a burocracia. Em função disso, apresentou diferentes desenhos nos países que o adotaram. Como apresentado, alguns países avançaram na construção de sistemas de avaliações e outros, na criação de metas, indicadores, mecanismos de contratualização e de remuneração por desempenho. Foi também diferente o seu papel no aumento da transparência e na publicização dos resultados educacionais, no fortalecimento de espaços de diálogo e negociação e no empoderamento da sociedade civil.

A gestão por resultados no Brasil

No Brasil, a gestão por resultados foi adotada de maneira mais intensa a partir de 1995, com a criação do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (Mare). A reforma pretendia avançar em relação à administração burocrática criada com o Departamento Administrativo do Serviço Público (Dasp) com a introdução do modelo gerencialista, que tem como um de seus pilares a gestão por resultados.

Esse processo levou à descentralização/desconcentração de determinadas funções, que foram também atribuídas a organizações da sociedade civil e empresas privadas; à criação de organizações sociais e de mecanismos de contratualização de resultados; e a uma maior avaliação das políticas públicas (ABRUCIO, 2010).

Além disso, a reforma no plano federal influenciou a adoção de determinados instrumentos de gestão por resultados pelos governos estaduais (ABRUCIO; GAETANI, 2006, p. 21). E outros fatores influenciaram as mudanças nos estados. Destaca-se a crise fiscal em que os estados estavam inseridos e a atuação do Conselho Nacional de Secretários de Estado e Administração (Consad) e dos empreendedores vindos da experiência de reforma federal (ABRUCIO, 2010; ABRUCIO; GAETANI, 2006; GAETANI, 2010).

As reformas pioneiras, como a de Minas Gerais, influenciaram a adoção da gestão por resultados por outros estados. O que se deu, principalmente, por meio do Consad e do Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados Brasileiros e do Distrito Federal (PNAGE).

É importante apontar que, antes disso, pouca alteração havia sido promovida nas administrações estaduais, uma vez que os estados não foram modernizados nas reformas anteriores, que ficaram restritas ao Governo Federal. Somente com a Constituição Federal de 1988, algumas mudanças foram introduzidas, como a democratização, a descentralização e a profissionalização da burocracia (ABRUCIO; PEDROTI; PÓ, 2009). Na educação, em alguns estados, houve reformas e inovações,

mas, na grande parte dos estados, foi a Constituição que promoveu importantes mudanças, como a sua universalização e descentralização (SEGATTO, 2011).

A disseminação da gestão por resultados na política educacional brasileira

No caso das políticas estaduais de educação, a disseminação da gestão por resultados foi influenciada, principalmente, pelas relações intergovernamentais, especificamente pelos mecanismos de indução do Governo Federal a estados e municípios, que se fortaleceram no Governo Fernando Henrique Cardoso – Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb), Censo Educacional e reforma curricular, por exemplo – e no Governo Lula – Prova Brasil, Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) e Plano de Ações Articuladas (PAR) (SEGATTO, 2011).

Outros atores nacionais foram importantes para isso, especialmente o Movimento Todos Pela Educação e o Conselho dos Secretários Estaduais de Educação (Consed). Na primeira década dos anos 2000, o Todos Pela Educação estabeleceu cinco metas para a educação brasileira e, a partir disso, as dissemina e acompanha o seu alcance. O Consed promoveu discussões sobre avaliações, metas e sistemas de remuneração por desempenho em suas reuniões, possibilitando, assim, um intercâmbio das experiências e a sua disseminação (SEGATTO, 2011).

Exemplo disso é que, na análise de um questionário respondido por nove secretarias, Ribeiro (2010) mostra que todas as secretarias estaduais de educação respondentes conhecem o Ideb, o Ideb para sua unidade da Federação, as cinco metas do Todos Pela Educação e possuem metas próprias. Além disso, a maior parte delas utiliza as metas do Ideb, do Todos Pela Educação e suas metas próprias na formulação de política.²

Apesar da semelhança entre esses estados, há diferentes usos e entendimentos sobre as metas e indicadores educacionais. Nas respostas abertas, algumas secretarias apontam que esses instrumentos mudaram a própria formulação da política, estando ligados ao planejamento e à capacitação; outras, que eles mudaram a lógica nas escolas, o foco passou a ser o aluno e os professores passaram a se esforçar mais (RIBEIRO, 2010).

Outras diferenças se referem à premiação, pactuação e divulgação. Somente em alguns estados havia premiação dos servidores públicos segundo os resultados alcançados, sendo que no Acre, Minas Gerais e Pernambuco havia a pactuação das metas com as escolas. Há ainda uma grande variação no modo como as metas são divulgadas e discutidas com as escolas, pais e sociedade civil. Há casos em que elas

² As seguintes secretarias responderam ao questionário: Acre, Ceará, Distrito Federal, Maranhão, Minas Gerais, Paraíba, Pernambuco, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul.

são discutidas na escola, como em Minas Gerais, e outros em que são distribuídos boletins, como no Rio Grande do Sul. De maneira geral, foram apresentadas poucas ações concretas de divulgação e debate dos resultados.

A experiência dos estados brasileiros: os casos de Espírito Santo, Minas Gerais, Pernambuco e São Paulo

Há, como apresentado, um debate mais geral sobre o controle por resultados nas reformas administrativas. No entanto, há pouca discussão tanto sobre a sua disseminação e adoção na educação quanto sobre o conteúdo das reformas e o modo como elas foram implementadas (SEGATTO, 2011). A partir disso, neste artigo, foi realizado um estudo comparativo que permite a busca por semelhanças e diferenças entre os casos e, assim, o aprofundamento do debate.

Método de pesquisa

A pesquisa empírica foi realizada por meio da análise qualitativa comparada de quatro casos – Espírito Santo, Minas Gerais, Pernambuco e São Paulo –, que foram escolhidos, pois propuseram ideias reformistas, realizaram as reformas educacionais e tiveram caráter de liderança nesse processo. No entanto, eles são diferentes em três sentidos: no seu histórico institucional, na forma como implementaram as reformas no período recente e em seus contextos – econômicos, políticos e sociais.

Os dados da análise comparada foram coletados por meio de pesquisas anteriormente realizadas, de documentos sobre as reformas educacionais, da IV Reunião Ordinária do Consed de 2010 e de cerca de 10 entrevistas semiestruturadas realizadas em 2010. As entrevistas foram realizadas com as secretarias estaduais de educação dos quatro estados, com outros atores ligados ao setor, como sindicatos e com especialistas da política educacional. Os dados coletados foram analisados de forma qualitativa.

Espírito Santo

Em 2003, a política educacional no Espírito Santo encontrava-se em uma condição precária. Havia dívidas com fornecedores e prestadores de serviços, atraso nos salários do magistério e no calendário escolar e obras paralisadas. Com a posse de Paulo Hartung (PMDB) na Secretaria Estadual de Educação em 2003, foi iniciada a recuperação do equilíbrio financeiro da secretaria, com pagamento de fornecedores, dos convênios e dos profissionais (ESPÍRITO SANTO, 2010). Além disso, houve a alteração do processo de seleção e treinamento dos profissionais

da educação (com ênfase nos diretores), adoção do planejamento estratégico e da remuneração por desempenho.

A reforma se baseou no Plano de Desenvolvimento do Espírito Santo 2025 e no Compromisso Todos Pela Educação; assim como o Plano Estratégico da Secretaria, intitulado Nova Escola, que foi composto por metas retiradas dos documentos supracitados.

Os entrevistados apontaram que, além da influência desse processo de reforma mais geral, as reformas realizadas no Ceará, Minas Gerais, Pernambuco e São Paulo, as experiências internacionais e a atuação do Movimento Todos Pela Educação foram fundamentais para a mudança. Mas, mais do que os fatores citados, os entrevistados acreditam que sem a liderança do Governador do Estado e do Secretário de Educação, a reforma não teria sido implementada.

Em 2003, houve a criação da Assessoria de Planejamento e Gestão Estratégica, o fortalecimento e a expansão do Programa de Avaliação da Educação Básica do Espírito Santo (Paebes), criado em 2000.³

De 78 municípios, 75 redes municipais de ensino e 26 escolas privadas aderiram ao sistema, que permitia que as escolas tivessem resultados anuais mais rapidamente do que as avaliações nacionais. E os alunos em fase de alfabetização eram avaliados duas vezes ao ano, no começo e no final do ano letivo, com a finalidade de subsidiar a atuação dos professores ao longo do ano.

Além dessas ações, a secretaria elaborou um modelo de remuneração por desempenho. Esse processo durou dois anos, já que foi negociado com o sindicato. Vale ressaltar, nesse ponto, que a Assembleia Legislativa não foi citada como um ator de embate na aprovação na reforma, ainda que ela ainda não tivesse sido aprovada no momento da pesquisa.

O modelo de remuneração por desempenho necessitava solucionar importantes problemas da rede estadual do Espírito Santo: o alto índice de absenteísmo dos professores; problemas do Ideb, pois o indicador não considerava os alunos que não faziam a prova; e a falta de um currículo unificado. A proposta de remuneração por desempenho é descrita no Quadro 1.

³ Em 2000, o Paebes avaliou a 2ª série do Ensino Fundamental; em 2004, passou a avaliar a 4ª e 8ª séries do Ensino Fundamental e 1ª série do Ensino Médio nas disciplinas de Língua Portuguesa, Matemática, Física, Química e Biologia. Em 2008, houve a Avaliação Diagnóstica da Alfabetização em turmas de 1ª e 2ª séries/anos do Ensino Fundamental e a avaliação da 1ª série do Ensino Médio nas disciplinas de Língua Portuguesa e Matemática. Antes de 2004, as provas eram feitas pela própria secretária. Devido à expansão da avaliação, a Secretaria contratou empresas para implementar as provas.

Quadro 1 – Modelo de remuneração por desempenho do Espírito Santo

Critérios	Detalhamento
Equipe Aprendizagem + Esforço	Aprendizado dos alunos: avaliação de sistema (IRE)
	<ol style="list-style-type: none"> 1) % de alunos nos níveis de desempenho insuficiente (2), básico (6), adequado (8) e avançado (10). 2) Alunos ausentes da avaliação do sistema (0).
	Esforço: níveis socioeconômico e de ensino (IEE)
	<ol style="list-style-type: none"> 1) Nível socioeconômico Renda familiar, escolaridade da mãe e ocupação do responsável pelo domicílio. 2) Nível de ensino Esforço é considerado maior para o Ensino Médio.
Classificação em 11 faixas de merecimento (50 a 100%) (IMU)	
Individual	Contribuição para o resultado = Presença
	<ol style="list-style-type: none"> 1) Contribuição ao desempenho (critério de “corte”) (ICD) 2/3 do período de avaliação na mesma unidade (122 dias – entre 01/05 e 31/10). 2) Valorização da assiduidade (reduzidor por ausência, exceto férias) (FVA) 7% de desconto do valor do bônus para cada dia de registro de ausência. <p>Obs.: acima de 9 ausências, profissionais ainda recebem o piso (30% do valor a que teriam direito).</p>

Fonte: Secretaria da Educação do Estado do Espírito Santo (2010).

Como mostra o Quadro 1, o desempenho dos alunos era dividido por faixas de competências e segundo seu nível socioeconômico e não por média da escola. Para os entrevistados, isso permitia que não fossem comparados municípios ou escolas muito distintos. As características do sistema levavam em consideração os problemas do controle por resultados citados pela literatura, como o *gaming*. Essas características foram pensadas justamente pela ocorrência de tais problemas em sistemas existentes em outros estados.

Outras mudanças foram promovidas, como a ampliação do salário de ingresso na carreira; mudança na seleção dos professores por meio de prova objetiva e discursiva, avaliação de titulação, curso de formação e avaliação de competência didática; formação continuada aos servidores; e um novo processo seletivo para diretores. A reforma na rede estadual de ensino do Espírito Santo se baseou não só no foco no desempenho por meio do fortalecimento dos sistemas de avaliação e da introdução da remuneração por desempenho, mas também nos meios para

o alcance de um melhor desempenho, como a profissionalização da burocracia. Consistiu, portanto, numa experiência de reforma que optou pela combinação de instrumentos, colocados como antagônicos em outras experiências.

Minas Gerais

A reforma na política educacional em Minas Gerais ocorreu em 2006, no governo de Aécio Neves. O Choque de Gestão e, posteriormente, o Acordo de Resultados foram implementados a partir de 2003 em todas as secretarias do governo estadual. Em um primeiro momento, a reforma visava ao ajuste fiscal no estado e, em um segundo momento, à melhoria do desempenho por meio da pactuação de metas entre os órgãos do governo com os superiores hierárquicos.

Na política educacional, o formato da reforma era o seguinte:

[...] na 1ª geração do Acordo foi pactuado o cumprimento de metas entre o Governador e o Secretário de Educação. As metas foram definidas em âmbito macro, caracterizando *outcomes*, e representavam compromisso de todos na Secretaria de Educação. Já a 2ª geração do Acordo de Resultados revela um novo desdobramento da pactuação de metas: entre o Secretário de Educação e os responsáveis pelas regionais, chegando até o nível das escolas (FORMOSO, 2009, p. 73).

Na educação, já havia um terreno propício para a implementação da reforma em função da preexistência do sistema de avaliação, que foi usado para o controle dos resultados educacionais das escolas. Nesse sentido, o sistema de avaliação no estado não precisou ser criado ou fortalecido, como nos casos mais recentes, pois ele já estava consolidado.

Minas é um dos poucos estados a manter um sistema próprio de avaliação educacional e foi o primeiro a realizar avaliação externa das suas escolas. Em 1992, antes mesmo que o MEC implantasse o seu sistema de avaliação, já estavam sendo realizados os primeiros testes por meio do Programa de Avaliação da Escola Pública de Minas Gerais. Desde então, sucessivas mudanças metodológicas e estruturais foram introduzidas (PINTO; SARAIVA, 2010, p. 123).

Segundo os entrevistados, a secretaria ampliou o alcance da avaliação a partir da criação de uma avaliação da alfabetização e de um banco de itens para os professores aplicarem as provas em suas escolas. A secretaria controlava a utilização do banco de itens, o que permitia verificar as deficiências dos próprios professores e, assim, elaborar a sua capacitação.

No âmbito da contratualização, a secretaria fazia os contratos com suas superintendências e escolas. Estudava a situação das cerca de quatro mil escolas e sugeria uma proposta *online*. Em seguida, o diretor da escola discutia a proposta com seus professores, com a comunidade e com o colegiado da escola, propunha as mudanças, e a secretaria examinava e negociava com as escolas o que era razoável para elas. Por fim, era feita a pactuação ou a contratualização de metas.

Para isso, conforme relatado, outras duas mudanças foram necessárias: a elaboração de um currículo base comum e de metas. A meta de cada escola era projetada a partir dos indicadores finalísticos da escola, que eram baseados em um valor referência (valor apurado do indicador do ano anterior). Esses indicadores levavam em conta o resultado dos alunos nas provas de Língua Portuguesa e Matemática, a distorção idade-série (o fluxo escolar) e o percentual de conclusão dos alunos nos Ensino Médio e Fundamental. A partir do valor observado, media-se o alcance ou não da meta e, conseqüentemente, o valor do prêmio. Para o cálculo do valor do prêmio, também eram considerados os dias de efetivo exercício do servidor público, a nota da coordenadoria regional e a nota da Secretaria de Educação na primeira fase do acordo.

Além disso, assim como no caso do Espírito Santo, houve uma maior profissionalização da burocracia a partir de mudanças no plano de carreira, uma nova tabela de vencimentos e a introdução da certificação dos diretores.

O que se observa é que, diferentemente dos outros estados, em Minas Gerais já havia uma trajetória anterior de reformas. Houve um processo pioneiro de municipalização e, em 1994, a introdução das eleições para diretor e a criação do sistema de avaliação. O que foi anterior à adoção pelo próprio Governo Federal das avaliações nacionais. Essa trajetória de mudanças na educação diminui o embate entre o governo estadual, o sindicato e a Assembleia Legislativa no Estado.

Pernambuco

No caso de Pernambuco, a reforma foi idealizada pelo Governo de Jarbas Vasconcelos (PMDB) (2003 a 2006), enquanto Mozart Neves Ramos foi secretário estadual de educação. No entanto, ela foi implementada efetivamente no governo seguinte de Eduardo Campos (PSB), que governou de 2007 a 2010⁴ e foi reeleito em 2011. De forma semelhante ao caso do Espírito Santo, o próprio sistema de avaliação foi criado há cerca de dez anos e foi fortalecido mais recentemente. Em seguida, outras mudanças puderam ser implementadas, como a contratualização e a bonificação.

⁴ Nesse governo, a reforma denominou-se Programa de Modernização da Gestão Pública e foi implementada nas áreas da educação, finanças, segurança e saúde.

O Sistema de Avaliação da Educação de Pernambuco (Saepe) foi introduzido em 2000. A primeira etapa foi realizada em 2000 e 2002, e a avaliação foi aplicada novamente em 2005. Em 2008, o Saepe deixou de ser bianual e passou a ser anual, avaliando todos os alunos da zona rural e urbana e das escolas municipais e estaduais que têm a partir de cinco alunos por sala de aula da 2ª, 4ª e 8ª séries do Ensino Fundamental e do 3º ano do Ensino Médio.

Com o Ideb, o governo elaborou o Índice de Desenvolvimento da Educação de Pernambuco (Idepe). O cálculo do Idepe considera dois critérios complementares: o fluxo escolar e o desempenho dos alunos da 4ª e 8ª séries do Ensino Fundamental (anos iniciais e finais) e do 3º ano do Ensino Médio nos exames do Saepe em Língua Portuguesa e Matemática. Com esse indicador, foram modificados os critérios para a bonificação, baseando-se na média de proficiência dos estudantes no Saepe e na média da taxa de aprovação dos estudantes (medida pelo censo escolar).⁵

A existência do sistema de avaliação possibilitou a introdução de um processo de seleção para diretores e da contratualização. Após a eleição do diretor, ele assinava com a Secretaria de Educação um termo de gestão ou contrato de gestão de metas de resultados. Em contrapartida, a secretaria enviava os recursos à escola para que os resultados fossem alcançados. Vale ressaltar que, segundo Mozart Neves Ramos, era necessária a profissionalização da direção, que antes era um cargo de confiança, para a introdução da contratualização.

Como apresentado, as metas eram firmadas por meio de um termo de compromisso entre a escola e a secretaria. Cada escola tinha uma meta específica e todas as escolas tinham uma meta única para alcançarem em 2021. Além disso, no termo de compromisso, a secretaria se responsabilizava por ajudar a escola na elaboração e implementação de sua proposta pedagógica, oferecendo infraestrutura necessária e desenvolvendo ações que garantissem a presença de professores em todas as suas turmas e disciplinas; e a escola se responsabilizava por implantar a matriz curricular, desenvolver o currículo integralmente, cumprir o calendário escolar, garantir o acesso e a permanência do aluno na escola, apoiar todas as ações que visassem ao sucesso escolar e preencher os dados solicitados pelo censo escolar.

Se alcançada 50% da meta firmada no termo de compromisso, o bônus de desempenho educacional era concedido aos servidores das escolas. O valor da bonificação variava de acordo com o percentual da meta atingido pela escola, de acordo com o salário-base do servidor, mas era necessário que ele tivesse um exercício mínimo de seis meses na escola.

⁵ No caso do Idepe, o fluxo escolar considera “taxa de aprovação em cada uma das séries da educação básica oferecidas pela escola, conforme os procedimentos do Censo Escolar, que apura os índices anuais de aprovação, reprovação e abandono” (SISTEMA DE INFORMAÇÕES DA EDUCAÇÃO DE PERNAMBUCO, 2016).

Observa-se que o caso de Pernambuco é semelhante ao do Espírito Santo, na medida em que as mudanças foram realizadas mais recentemente e implementadas em fases. Isto é, foi necessário, em primeiro lugar, o fortalecimento do sistema de avaliação e da profissionalização da burocracia para, em seguida, realizar-se a contratualização de resultados entre secretaria e escolas.

São Paulo

Assim como em Minas Gerais, o sistema de avaliação (Sistema de Avaliação de Rendimento Escolar do Estado de São Paulo – Saesp) já estava consolidado no Estado de São Paulo – ele foi criado em 1996. Isso permitiu que, nas mudanças mais recentes, fosse criado o Índice de Desenvolvimento da Educação do Estado de São Paulo (Idesp) e introduzida a remuneração por desempenho. Essas mudanças ocorreram na gestão de Maria Helena Guimarães de Castro, que assumiu o cargo em julho de 2007, no Governo de José Serra (PSDB)⁶.

Com a criação do Idesp, o desempenho dos alunos passou a ser controlado e foram estipuladas metas anuais para cada escola a fim de que as mesmas atingissem a meta de longo prazo (em 2030). O Idesp era composto pelo desempenho dos alunos e pelo índice de fluxo escolar. Com o índice e o absenteísmo do professor, era calculada a bonificação. O bônus era concedido ao trabalho coletivo, ou seja, à escola, incluindo professores, funcionários, coordenadores e diretor. Assim como no caso do Espírito Santo, o alto nível de absenteísmo dos professores e o elevado número de professores temporários eram grandes problemas da rede estadual.

Para que a avaliação pudesse ser utilizada para o cálculo do índice e da bonificação, foram implementados um currículo mínimo obrigatório e o uso dos materiais didáticos e do Caderno do Professor. Além disso, na gestão de Paulo Renato Souza, foi introduzida a prova para progressão na carreira dos professores e para o ingresso dos professores substitutos na rede estadual.

Outro projeto implementado ainda na gestão de Maria Helena Guimarães de Castro (2007 a 2009) e continuado por Paulo Renato Souza (Secretário da Educação do Estado de São Paulo de 2009 a 2010) foi uma parceria entre secretaria, Instituto Fernand Braudel de Economia Mundial e Instituto Itaú Social. Inspirada na reforma realizada em Nova York, a iniciativa consistia em um projeto-piloto em dez escolas localizadas na região leste de São Paulo⁷.

⁶ Já haviam sido concedidas bonificações em governos anteriores, no entanto não estavam atreladas ao desempenho dos alunos da rede estadual de ensino.

⁷ O projeto introduziu nas escolas professores coordenadores e coordenadores de pais. Os primeiros auxiliam a melhoria dos professores a partir do acompanhamento das aulas, do planejamento das atividades e das reuniões pedagógicas. Os segundos realizam o elo entre a direção da escola e as famílias dos alunos (ALVAREZ, 2010).

Apesar da criação da prova para a progressão da carreira e para a seleção dos professores substitutos, pouco foi feito para profissionalizar a burocracia, como nos casos anteriores. Não houve modificação na carreira dos diretores escolares e nas diretorias regionais de ensino. Apesar disso, os diretores, ao contrário dos outros estados, são selecionados por meio de concurso público.

Mais recentemente, entre 2011 e 2012, mudanças foram feitas para criar capacidade institucional, especialmente nas diretorias regionais de ensino e na secretaria. Na secretaria, as coordenadorias regionais foram transformadas em coordenadorias temáticas – Educação Básica, monitoramento e avaliação, estrutura e serviços escolares e recursos humanos – a fim de reduzir a replicação de tarefas. E as diretorias regionais de ensino estão sendo fortalecidas e profissionalizadas, para que realizem as atividades de gestão administrativa e financeira, que hoje sobrecarregam os diretores.

Além disso, alguns dos entrevistados apontaram que essas mudanças foram pouco discutidas com os sindicatos, escolas e Conselho Estadual de Educação, o que gerou resistência dos professores e dos sindicatos durante esse processo. Esse é o caso em que a reforma foi menos incremental e negociada ao longo do processo. Em função disso, sua implementação enfrentou entraves e rupturas, como a saída da secretária do cargo.

Ideias semelhantes e reformas diferentes?

As mudanças, nos quatro estados, incluíram a adoção e/ou o fortalecimento de avaliações, metas, indicadores, premiações e de mecanismos de contratualização de resultados. Enquanto os primeiros estiveram presentes nos quatro estados, o último foi apenas implementado em dois deles. O conjunto desses instrumentos, portanto, constitui o que significou a gestão por resultados nas políticas estaduais de educação. No entanto, ainda que tenha havido semelhanças, assim como ocorreu na experiência internacional, houve uma variação do que constituiu a gestão por resultados entre os estados.

A disseminação da gestão por resultados nesses estados foi influenciada pelo fortalecimento desses instrumentos no Governo FHC e Lula e pelos mecanismos de indução do Governo Federal. Houve também a influência de organismos internacionais, como a Unesco, o Preal e o Banco Mundial, do Todos Pela Educação e do Consed. Apesar disso, segundo os entrevistados, as escolhas dos atores locais foram fundamentais para a introdução das reformas nas agendas governamentais. E, nos casos de Espírito Santo e Pernambuco, os estados pioneiros serviram de inspiração não só para a adoção dos instrumentos, mas também para a sua melhoria, o que funcionou como um mecanismo de aprendizagem.

Em relação aos processos de implementação dos instrumentos de gestão por resultados, é importante notar que as mudanças encontraram mais facilidade nos estados em que houve reformas anteriores, ou seja, naqueles em que havia um sistema de avaliação consolidado – Minas Gerais e São Paulo. Nos outros dois casos, Espírito Santo e Pernambuco, os sistemas precisaram ser fortalecidos para a implementação de índices, metas e da remuneração por desempenho. Isso foi especialmente reforçado por Mozart Neves Ramos, que, além de enfatizar a importância do sistema de avaliação, enfatizou a necessidade de profissionalização da burocracia.

Além disso, houve uma grande variação no que se refere à discussão e negociação dos instrumentos com os atores ligados à política. Em todos os estados, os entrevistados não apontaram os deputados estaduais como fundamentais nesse processo, mas os sindicatos foram atores que, nos casos em que houve negociação, não se opuseram aos instrumentos. Já nos casos em que não houve negociação, a aceitação dos instrumentos ficou prejudicada.

É importante apontar que escolas, professores e diretores, ainda que representados pelos sindicatos, foram atores passivos nesse processo. Isto é, os entrevistados não mostraram uma preocupação das secretarias em como esses instrumentos seriam aceitos e utilizados por elas. Isso, como apresentado, pode ser uma das razões para a existência de práticas como o *gaming* nas escolas.

Esses fatores foram os principais que influenciaram as variações nas mudanças entre os estados e na sua implementação. Em Minas Gerais e em Pernambuco, houve uma contratualização de metas realizada entre secretaria e escolas, processo que não ocorreu no Espírito Santo e em São Paulo, nos quais as metas foram determinadas unilateralmente pela secretaria. No Espírito Santo, diferentemente dos demais, o nível socioeconômico dos alunos foi considerado na elaboração das metas, e houve uma preocupação de que não houvesse seleção de alunos no momento da realização da prova. Ainda, foi o único caso em que o planejamento estratégico estava de fato institucionalizado na secretaria.

Os governos estaduais pretendiam, com as reformas recentes, a melhoria do desempenho da educação dos seus respectivos estados. No entanto, esses instrumentos de avaliação e incentivo não são um fim em si mesmos. Devem, portanto, ser acompanhados de mudanças que fortaleçam e profissionalizem a burocracia, como tem sido feito por alguns dos estados analisados. Vale ressaltar que, mesmo nos estados em que tem havido esse fortalecimento da burocracia, as iniciativas ainda são insuficientes. Por exemplo, pouco tem sido modificado nas coordenadorias regionais existentes em quase todos os estados.

No que se refere à profissionalização da burocracia, foi muito citado pelos entrevistados o pouco conhecimento dos diretores, coordenadores pedagógicos e

professores sobre a existência e o funcionamento das avaliações, índices, metas e a remuneração por desempenho. Isso também foi apontado por outras pesquisas. O Instituto Paulo Montenegro (2010a) mostrou que, em 2007, os sistemas de avaliação do rendimento escolar eram desconhecidos por 14% dos professores entrevistados nos grandes centros urbanos. Nesse mesmo ano, o Governo Federal lançou o Ideb. No entanto, o indicador permanecia desconhecido para 55% dos professores e a Prova Brasil foi lembrada espontaneamente por apenas 28% dos professores que lecionam no Ensino Fundamental. Em 2009, o Instituto Paulo Montenegro (2010b) observou que um terço dos gestores escolares desconhecia o Ideb das próprias escolas onde atuavam.

Foi mostrado, por meio da análise empírica, que mudanças constantes ocorreram no processo de reforma, ou seja, a efetividade das metas, indicadores e premiações foi influenciada por sua implementação, o que provocou ajustes e mudanças ao longo do tempo. Isso é evidente no caso do Espírito Santo, em que, baseado nos problemas apresentados pelos sistemas existentes em outros estados, formulou-se um sistema que não apresentava os mesmos problemas e que não enfrentaria resistências dos atores ligados à política, como o sindicato.

Considerações finais

As metas e os indicadores de desempenho já se consolidaram na esfera federal há mais de duas décadas. Eles foram introduzidos no Governo Fernando Henrique Cardoso e fortalecidos durante o Governo de Lula, especialmente por meio do Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação e do PAR. Ainda que tenha havido experiências anteriores de avaliações em alguns estados, é no início dos anos 2000 que esses instrumentos foram disseminados de maneira mais intensa aos governos subnacionais, mais fortemente aos estados.

Além de acompanhar e cumprir as metas nacionais, os estados buscam cumprir suas próprias metas a fim de melhorar a qualidade da educação. Assim como em outros países da América Latina e do mundo, as metas e os indicadores educacionais entraram na agenda governamental brasileira.

Observa-se, portanto, que os estados possuíam objetivos comuns com a introdução da gestão por resultados nas políticas educacionais, que eram a melhoria da qualidade da Educação por meio de incentivos aos professores e diretores. Apesar disso, as mudanças nos quatro estados tiveram trajetórias distintas. A diferença entre elas é resultado das seguintes variáveis: da realização de reformas anteriores, da inspiração para a adoção da reforma, da situação administrativa das secretarias estaduais de educação e das redes estaduais de ensino, além do modo como as medidas foram implementadas e negociadas com a burocracia e os sindicatos.

As reformas nos quatro estados têm três pilares comuns: currículo, avaliação e remuneração por desempenho. Os estados que não possuíam os dois primeiros, tiveram que implementá-los para a adoção da remuneração por desempenho, como foi o caso do Espírito Santo e de Pernambuco. Vale ressaltar que esses três pilares são a base das reformas que estão sendo implementadas, atualmente, em outros estados brasileiros.

No entanto, as reformas analisadas diferem nas mudanças em prol da profissionalização da burocracia e da *accountability*, que constituem a fragilidade das reformas estudadas. Em relação ao primeiro aspecto, a profissionalização da burocracia, observa-se que, em alguns casos, o processo de seleção do diretor escolar e sua formação foram modificados, especialmente nos casos em que ainda vigorava a indicação como processo de escolha. Além disso, foram promovidas mudanças na carreira dos professores e, mais recentemente, em São Paulo, nas coordenadorias regionais. Destaca-se, porém, que essas permanecem imunes às reformas na maior parte dos estados brasileiros.

No que se refere ao segundo aspecto, a *accountability*, ela ficou restrita à publicização dos resultados educacionais. A formulação da reforma não foi discutida amplamente com a sociedade civil – somente o foi, em alguns casos, com os sindicatos de professores –, sendo essa a principal fraqueza das reformas analisadas.

Referências bibliográficas

ABRUCIO, F. L. . Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. In: BRESSER PEREIRA, L. C.; SPINK, P. (orgs.). *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. 7. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

_____. Reforma da gestão pública nos estados: avanços e desafios na institucionalização de uma agenda. In: CONSELHO NACIONAL DE SECRETÁRIOS DE ESTADO E ADMINISTRAÇÃO (Consad). *Avanços e perspectivas da gestão pública nos estados II*. Brasília: Consad, 2010.

ABRUCIO, F. L.; GAETANI, F. Agenda, aprendizado e coalizão. In: CONSELHO NACIONAL DE SECRETÁRIOS DE ESTADO E ADMINISTRAÇÃO (Consad); FUNDAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO ADMINISTRATIVO (Fundap). *Avanços e perspectivas da gestão públicas nos estados*. Brasília: Consad; São Paulo: Fundap, 2006.

ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R. Finanças públicas, democracia e *accountability*. In: BIDERMAN, C.; ARVATE, P. (Orgs.). *Economia do setor público no Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

ABRUCIO, F. L.; PEDROTI, P.; PÓ, M. A. formação da burocracia brasileira: a trajetória e o significado das reformas administrativas. In: ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R.; PACHECO, R. V. S. *Burocracia e política no Brasil: desafios para o Estado democrático no século XXI*. Rio de Janeiro: FGV, 2009.

ALVAREZ, L. Projeto melhora escolas da capital: tutoria a professores e a criação do cargo de 'coordenador de pais' geram resultados. *O Estado de São Paulo*, São Paulo, 22 maio 2010.

CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO (Clad). *La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana*. Caracas: Clad; Buenos Aires: Eudeba, 2000.

ESPÍRITO SANTO. Ensinando e aprendendo: oito anos da Nova Escola no Espírito Santo 2003 a 2010. Vitória: Sedu, 2010.

FARIA, C. A. P. DE; FILGUEIRAS, C. A. C. As políticas dos sistemas de avaliação da Educação Básica do Chile e do Brasil. In: HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M.; MARQUES, E. (Orgs.). *Políticas públicas no Brasil*. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007.

FORMOSO, A. JR. *Burocratas de linha de frente e pressão por resultados na educação: experiências brasileiras em governos estaduais*. São Paulo: FGV, 2009. 118 f. Dissertação (Mestrado) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo.

FREITAS, L. C. de. A avaliação e as reformas dos anos de 1990: novas formas de exclusão, velhas formas de subordinação. *Educação & Sociedade*, v. 25, n. 86, p. 133-170, 2004.

GAETANI, F. As políticas de gestão pública nos governos estaduais: avanços assimétricos e impasses resistentes. In: CONSELHO NACIONAL DE SECRETÁRIOS DE ESTADO E ADMINISTRAÇÃO (Consad). *Avanços e perspectivas da gestão pública nos estados II*. Brasília: Consad, 2010.

GALL, N.; GUEDES, P. M. *A reforma educacional de Nova York: possibilidades para o Brasil*. São Paulo: Fundação Itaú Social e Instituto Fernand Braudel de Economia Mundial, 2009.

GRAY, A.; JENKINS, B. From public administration to public management: reassessing a revolution? *Public Administration*, n. 73, p. 75-99, 1995.

GRUENING, G. Origin and theoretical basis of New Public Management. *International Public Management Journal*, n. 4, p. 1-25, 2001.

HOOD, C. Public service management by numbers: why does it vary? Where has it come from? What are the gaps and the puzzles? *Public Money & Management*, p. 95-102, abril 2007.

INSTITUTO PAULO MONTENEGRO. Ser professor: uma pesquisa sobre o que pensa o docente das principais capitais brasileiras. In: FUNDAÇÃO VICTOR CIVITA. *Estudos & Pesquisas Educacionais*. São Paulo: Fundação Victor Civita, 2010a. n. 1

_____. Gestão escolar nas escolas pública de Ensino Básico das principais capitais brasileiras: o perfil do protagonista. *Estudos & Pesquisas Educacionais*. São Paulo: Fundação Victor Civita, 2010b. n. 1

OSBORNE, D.; GAEBLER, T. *Reinventando o governo*. 6. ed. Brasília: MH Comunicação, 1995.

PETERS, G. B. Os dois futuros do ato de governar: processos de descentralização e recentralização no ato de governar. *Revista do Serviço Público*, v. 59, n. 3, p. 298-307, jul./set. 2008.

PINTO, V. G.; SARAIVA, J. A. F. Gestão por resultados na educação: monitoramento e avaliação de projetos educacionais. In: GUIMARÃES, T. B.; PORDEUS, I. A.; CAMPOS, E. S. A. (Orgs.). *Estado para resultados: avanços no monitoramento e avaliação da gestão pública em Minas Gerais*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2010.

PROGRAMA DE PROMOCIÓN DE LA REFORMA EDUCATIVA DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. Un llamado a la responsabilidad por los resultados. Rendición de cuentas en educación nº 1. *Forma e reformas de la educación, serie políticas*, ano 5, nº 15, jul., 2003.

PODGURSKY, M.; SPRINGER, M. Credentials versus performance: review of the Teacher Performance Pay Research. *Peabody Journal of Education*, v. 82, n. 4, p. 551-573, 2007.

POLLITT, C.; BOUCKAERT, G. *Public Management Reform: a comparative analysis*. UK: Oxford University Press, 2000.

RIBEIRO, A. A. *A agenda das metas e indicadores educacionais: disseminação, atores e desafios*. São Paulo: FGV, 2010. 140 f. Dissertação (Mestrado) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getulio Vargas, São Paulo.

SECRETARIA DA EDUCAÇÃO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. Apresentação. 2010.

SEGATTO, C. I. Como ideias se transformam em reformas: um estudo comparativo das mudanças educacionais orientadas pelo desempenho nos estados brasileiros. São Paulo: FGV, 2011. 134 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, FGV, São Paulo.

SEGATTO, C. I.; ABRUCIO, F. L. A disseminação das mudanças educacionais nos estados brasileiros: principais fatores explicativos. In: ENCONTRO DA ANPAD, 35., 2011, Rio de Janeiro. Anais... Rio de Janeiro: Anpad, 2011.

SISTEMA DE INFORMAÇÕES DA EDUCAÇÃO DE PERNAMBUCO. Índice de Desenvolvimento da Educação Básica de Pernambuco (Idepe). 2016. Disponível em: <<http://www.siepe.educacao.pe.gov.br/WebModuleSme/itemMenuPaginaConteudoUsuarioAction.do?actionType=mostrar&idPaginaItemMenuConteudo=5911>>. Acesso em: 29 de abril de 2016.

WANG, L.; BECKETT, G. H.; BROWN, L. Controversies of standardized assessment in school accountability reform: a critical synthesis of multidisciplinary research evidence. *Applied Measurement in Education*, v. 19, n. 4, p. 305-328, 2006.

Catarina Ianni Segatto

Doutora em Administração Pública e Governo pela Fundação Getulio Vargas, pesquisadora na Johnson Shoyama Graduate School of Public Policy (University of Regina, Canada) e no Centro de Estudos em Administração Pública e Governo da Fundação Getulio Vargas, Brasil. Contato: catarina.segatto@gmail.com

Fernando Luiz Abrucio

Doutor em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (USP), professor da Escola de Administração de Empresas de São Paulo/ Fundação Getulio Vargas e coordenador do curso de Graduação em Administração Pública na mesma escola. Contato: fabrucio@gmail.com

RSP

Segurança cibernética: política brasileira e a experiência internacional

Alcyon Ferreira de Souza Junior

Universidade Católica de Brasília (UCB)

Rosalvo Ermes Streit

Universidade Católica de Brasília (UCB)

O ciberespaço comporta diferentes serviços baseados em infraestruturas críticas que necessitam de proteção contra os crimes cibernéticos, como as tentativas de acesso a ativos de informação das organizações públicas e privadas. Nesse contexto, as políticas de segurança cibernética são fundamentais, pois definem o marco regulamentar a partir do qual as ações de segurança cibernética são estabelecidas e monitoradas, e os papéis e as responsabilidades são designados. Este artigo aborda o tema da segurança cibernética e a sua importância em nível mundial. Para isso, realiza-se pesquisa documental com o uso da técnica de análise de conteúdo para comparar as diretrizes da Política Cibernética de Defesa do Brasil (PCD) com as diretrizes das políticas de outros países (EUA, Índia, África do Sul e Reino Unido). O objetivo é enriquecer a discussão de ações nessa área.

Palavras-chave: segurança da informação, internet, tecnologia da informação, administração federal

Ciberseguridad: la política brasileña y la experiencia internacional

El ciberespacio comprende diferentes servicios basados en infraestructuras críticas que necesitan protección contra los delitos cibernéticos, como los intentos de acceso a los activos de información de las organizaciones públicas y privadas. En este contexto, las políticas de seguridad cibernética son críticas porque definen el marco regulatorio desde el cual se establecen y supervisan las acciones de seguridad cibernética, bien como se designan funciones y responsabilidades. En este artículo se aborda el tema de seguridad cibernética y su importancia a nivel mundial. En este sentido, llevamos a cabo una investigación documental utilizando la técnica de análisis de contenido para comparar los lineamientos de la Política de Defensa Cibernética de Brasil (PCD) con las directrices de políticas de otros países (EE.UU., India, Sudáfrica y el Reino Unido). El objetivo es enriquecer la discusión de las acciones en este ámbito.

Palabras clave: seguridad de la información, internet, tecnología de la información, administración federal

[Artigo recebido em 23 de abril de 2015. Aprovado em 11 de julho de 2016.]

Cyber security: Brazilian politics and international experience

Cyberspace comprises different services based on critical infrastructure that needs protection against cyber crimes such as attempts to access information assets of public and private organizations. In this context, cyber security policies are critical because they define the regulatory framework from which cyber security actions are established and monitored, as well as roles and responsibilities are assigned. This article addresses the cyber security subject and its worldwide importance. In this regard, we carry out a documentary research using content analysis technique to compare the guidelines of the Brazilian Cyber Defense Policy (PCD) against policies of other countries (USA, India, South Africa and UK). The goal is to enrich the discussion of actions in this area.

Keywords: information security, internet, information technology, federal administration

Introdução

A rede mundial de computadores é utilizada por vários órgãos públicos nacionais, e esses dados necessitam de proteção para assegurar a sua confidencialidade. As estatísticas organizadas pelo Centro de Estudos Resposta e Tratamento de Incidentes de Segurança no Brasil (Cert.br), do Núcleo de Informação e Coordenação do Ponto BR (NIC.br), apresentam informações de ataques, invasões, relatos de incidentes e de roubo de informações na internet, reportados no período de 1999 a 2013 (CENTRO DE ESTUDOS RESPOSTA E TRATAMENTO DE INCIDENTES DE SEGURANÇA NO BRASIL, 2015). Observa-se que a varredura de ativos de rede e seus serviços (*scan*), que testa as portas lógicas de servidores remotos, invalidando os provedores de serviço por sobrecarga, totaliza aproximadamente 46% por cento dos ataques totais em 2013. Em 2013, o Cert.br registrou 352.925 notificações de incidentes de segurança ocorridos na internet brasileira. Apesar da queda de 24,3% em relação aos incidentes registrados em 2012, houve um aumento de 43% das notificações de computadores comprometidos (grande maioria referente a servidores Web que tiveram suas páginas desfiguradas) e um aumento de 23% das notificações de tentativas de fraude.

Os ativos de informação são essenciais para a administração pública federal (APF), porém, conforme os dados apresentados no parágrafo anterior, estão expostos a grandes riscos. Desse modo, os pilares da segurança da informação – que são a disponibilidade, a integridade, a confidencialidade e a autenticidade – estão sujeitos a vulnerabilidades (MANDARINO JÚNIOR; CANONGIA, 2010).

Esse ambiente, que comporta vulnerabilidades e está sujeito a ataques para o acesso indevido a informações importantes armazenadas em redes corporativas e governamentais, requer atenção cautelosa das autoridades responsáveis. Para se ter uma ideia dos tipos de risco, Pinheiro (2009) apresenta uma lista das maiores vulnerabilidades observadas em ambientes cibernéticos: (i) dependência de sistemas e tecnologias externas; (ii) baixo investimento em pesquisa e desenvolvimento, em centros de pesquisas e universidades, na área da segurança da informação; (iii) infraestrutura de telecomunicação e energia obsoleta ou estrangeira; (iv) baixo desenvolvimento e cultura nos temas de segurança da informação e de proteção do conhecimento nas instituições; (v) baixa capacitação do Poder Judiciário na matéria de delito cibernético e prova eletrônica; (vi) legislação que permita responder às solicitações internacionais de cooperação; (vii) permissão da rastreabilidade; (viii) falta de padronização de respostas a incidentes; e (ix) falta de um plano de segurança cibernética brasileira implementado.

Observa-se que os registros de ataques cibernéticos são crescentes em nível mundial e se caracterizam como um grande desafio para os governos. Por esse

motivo, segurança e a defesa cibernética assumem importância cada vez maior como funções estratégicas de governo.

Em 2008, foi publicado, pelo Presidente da República, o Decreto nº 6.703, de 18 de dezembro (BRASIL, 2008), que aprovou a Estratégia Nacional de Defesa (END). Em 2012, essa estratégia foi revista, afirmando-se necessária a tomada de medidas para a segurança das áreas de infraestruturas críticas, inclusos os serviços, em especial no que se refere à energia, transporte, água e telecomunicações, a cargo dos Ministérios da Defesa, das Minas e Energia, dos Transportes, da Integração Nacional e das Comunicações. E o trabalho de coordenação, avaliação, monitoramento e redução de riscos foi designado ao Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (GSI) (BRASIL, 2012a). O Decreto, ainda, afirma que o Comandante do Exército é responsável pela aplicação da END, formulará a sua política e doutrina de defesa cibernética e preparará seus órgãos operativos e de apoio para o cumprimento da destinação constitucional.

Após o lançamento da END, foi criada a Política Cibernética de Defesa (PCD), em 2012, que contempla as diretrizes para a aplicação e o desenvolvimento de ações em todos os componentes da expressão militar do poder nacional, bem como nas entidades que venham a participar de atividades de defesa ou de guerra cibernética (BRASIL, 2012b). A PCD estabeleceu a criação de uma equipe de respostas a incidentes, para a realização de exercícios de guerra e simulações de ataques. Além disso, a PCD criou o Sistema Militar de Defesa Cibernética (SMDC), nas Forças Armadas, com a competência de reprimir os crimes cibernéticos. O SMDC envolve a participação de militares, civis e acadêmicos, e deve assegurar de forma conjunta o uso efetivo do espaço cibernético (preparo e emprego operacional) pelas Forças Armadas, bem como impedir ou dificultar a sua utilização contra interesses da defesa nacional.

Contudo, o documento da política não trata de aspectos que são fundamentais para a constituição de cooperações internacionais, ou seja, alianças estratégicas para contribuições e crescimento das partes aliadas. Por exemplo, nas políticas de segurança dos Estados Unidos da América (2009), República da África do Sul (2011) e Índia (2011), constam diretrizes e ações relacionadas à cooperação internacional para promover a coordenação global de respostas a tratamentos e vulnerabilidades, participação em eventos para nivelamento de conhecimento e criação de parcerias bilaterais e/ou multilaterais para ações coordenadas.

Verifica-se, desse modo, que há diretrizes distintas entre as políticas de segurança cibernética de diferentes países, apesar dos problemas e vulnerabilidades nessa área serem de conhecimento comum. Essa constatação pode ser esperada para algumas diretrizes específicas, mas surge a dúvida sobre aspectos de mesma natureza e de grande relevância. Assim, em razão da importância do tema para a

segurança e a soberania nacional, o presente estudo tem como objetivo verificar a aderência das diretrizes da Política de Segurança Cibernética do Brasil (PCD) com as políticas de outros países nessa área, com vistas a enriquecer a discussão das ações futuras de defesa do espaço cibernético brasileiro.

Segurança cibernética

Moresi (2012) alerta que a segurança cibernética é um dos grandes desafios a ser enfrentado pelos governos de diversos países, particularmente no que se refere à garantia do funcionamento de infraestruturas críticas, tais como energia, defesa, transporte, telecomunicações, finanças, entre outras. Os termos defesa (do inglês, *cyberdefense*), segurança (do inglês, *cybersecurity*) e guerra cibernética (do inglês, *cyberwar*) são parecidos, mas, ao mesmo tempo, trazem diferentes conceitos e, por isso, é importante esclarecer as diferenças entre eles.

Podemos definir o termo guerra cibernética como uma ferramenta de ação política ou militar. Já o perito especialista em crimes digitais Milagre (2012) define guerra cibernética mediante três abordagens diferentes, segundo o desenvolvimento do conflito, segundo o tipo de arma e segundo as forças empregadas em confronto:

Cyberwar segundo o desenvolvimento do conflito: guerra fria (conflitos indiretos, de espionagem, de subversão ou tecnológicos) ou guerra subversiva ou de guerrilha (guerra não convencional, cujo escopo é subverter a ordem estabelecida) – Também pode se enquadrar em guerra psicológica; [...]

Cyberwar segundo o tipo de arma: Guerra tecnológica;

Cyberwar segundo as forças em confronto: Guerra irregular, travada entre um exército e uma guerrilha, com campo de batalha indefinido. De difícil distinção entre civis e soldados. Mas também pode ser regular, entre exércitos virtuais (MILAGRE, 2012, p.10).

Para Mandarinó Júnior e Canongia (2010), a segurança cibernética compreende aspectos e atitudes, tanto de prevenção quanto de repressão, enquanto a defesa cibernética abrange ações operacionais de combates ofensivos. De acordo com a Portaria nº 45 (BRASIL, 2009), a esfera pública utiliza dois termos alinhados à noção da segurança cibernética: (i) infraestrutura crítica da informação; e (ii) ativos de informação. Nesse documento, considera-se infraestrutura crítica da informação o subconjunto de ativos de informação que afetam diretamente a consecução e a continuidade da missão do Estado e a segurança da sociedade. A noção de ativos de informação, por sua vez, refere-se aos meios de armazenamento, transmissão e processamento da informação, os sistemas de informação, bem como os locais onde se encontram esses meios e as pessoas que a eles têm acesso.

A revisão de literatura deste estudo permitiu identificar três níveis de segurança cibernética adotados pelos países, conforme mostra a Figura 1.

Figura 1 – Níveis de segurança cibernética



Fonte: Elaboração própria.

A seguir, são apresentados os níveis distintos de segurança em mais detalhes e a sua importância no cenário atual.

Estratégia Nacional de Defesa (END)

A END, aprovada no final de 2008 e revista em 2012, estabeleceu diretrizes relativas ao preparo e ao emprego das Forças Armadas para a defesa nacional, com destaque a três setores de importância estratégica: o espacial, o cibernético e o nuclear (BRASIL, 2012a).

A Estratégia Nacional de Defesa é o **vínculo entre o conceito e a política** de independência nacional, de um lado, e as Forças Armadas para resguardar essa independência, de outro. Trata de questões políticas e institucionais decisivas para a defesa do País, como os objetivos da sua “grande estratégia” e os meios para fazer com que a nação participe da defesa. Aborda, também, problemas propriamente militares, derivados da influência dessa ‘grande

estratégia' na orientação e nas **práticas operacionais** das três Forças. A Estratégia Nacional de Defesa será complementada por planos para a paz e para a guerra, concebidos para fazer frente a diferentes hipóteses de emprego (BRASIL, 2012a, p. 5, grifo nosso).

A END abrange o conceito de segurança cibernética, setor cuja responsabilidade de proteção é do governo. Entretanto, conforme Acácio (2012, p. 7), no detalhamento da END, “o setor cibernético é aquele que possui mais incertezas e menos informações”. Nesse aspecto, cabe destacar a dependência tecnológica do Brasil em relação a produtos importados e a operadoras não nacionais de telecomunicações. Essa dependência em relação a países com elevado grau de desenvolvimento na área da tecnologia da informação e comunicações dificilmente poderá ser superada em curto prazo e gera a necessidade de desenvolvimento de uma estratégia de grande alcance.

De acordo com Alves Júnior (2011), os Estados Unidos já possuem tradição em formular estratégias de segurança cibernética. Tanto a administração de Bill Clinton, em 2000, quanto a de George W. Bush, em 2002 e 2008, elaboraram programas com esse mote.

Política Cibernética de Defesa (PCD)

De acordo com Hunker (2010), uma política de segurança cibernética refere-se às medidas tomadas para garantir a segurança no ciberespaço. Não apenas as agências governamentais devem construir tais medidas, mas as empresas privadas, provedores de internet e ONGs devem adotar políticas de segurança cibernética. Segundo o autor, o primeiro pensamento evocado pela política de segurança cibernética é a proteção contra a cibercriminalidade. No entanto, as políticas também baseiam-se em infraestruturas ligadas ao ciberespaço e ao armazenamento de dados, entre outras, respeitando a cultura e peculiaridade de cada país.

Conforme Brasil (2012b, p. 11), a PCD “tem a finalidade de orientar, no âmbito do Ministério da Defesa (MD), as atividades de Defesa Cibernética, no nível estratégico, e de Guerra Cibernética, nos níveis operacional e tático, visando à consecução dos seus objetivos”. A PCD aplica-se a todos os componentes da expressão militar do poder nacional, bem como às entidades que venham a participar de atividades de defesa ou de guerra cibernética. Os seus objetivos são:

São objetivos da Política Cibernética de Defesa:

a) assegurar, de forma conjunta, o uso efetivo do espaço cibernético (preparo e emprego operacional) pelas Forças Armadas (FA) e impedir ou dificultar sua utilização contra interesses da Defesa Nacional;

- b) capacitar e gerir talentos humanos necessários à condução das atividades do Setor Cibernético (St Ciber) no âmbito do MD;
- c) colaborar com a produção do conhecimento de Inteligência, oriundo da fonte cibernética, de interesse para o Sistema de Inteligência de Defesa (Sinde) e para os órgãos de governo envolvidos com a SIC e Segurança Cibernética, em especial o Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (GSI/PR);
- d) desenvolver e manter atualizada a doutrina de emprego do St Ciber;
- e) implementar medidas que contribuam para a Gestão da SIC no âmbito do MD;
- f) adequar as estruturas de C, T & I das três Forças e implementar atividades de pesquisa e desenvolvimento para atender às necessidades do St Ciber;
- g) definir os princípios básicos que norteiem a criação de legislação e normas específicas para o emprego no St Ciber;
- h) cooperar com o esforço de mobilização nacional e militar para assegurar a capacidade operacional e, em consequência, a capacidade dissuasória do St Ciber; e
- i) contribuir para a segurança dos ativos de informação da Administração Pública Federal (APF), no que se refere à Segurança Cibernética, situados fora do âmbito do MD (BRASIL, 2012a, p. 2).

A estratégia tem uma forte relação com a política. Segundo Ribeiro (2011, p. 161), o escopo de um direcionamento estratégico contempla a criação de um centro especializado de referência, o desenvolvimento de metodologias e sistemas, a definição de métricas e indicadores e a cooperação entre os setores público e privado, além da comunidade internacional. Esses elementos devem ter como base um arcabouço legal e um marco regulatório consistentes com essas finalidades.

Nas políticas de segurança elencadas neste estudo, alguns elementos são recorrentes, sendo que os que mais se destacam são: (i) a criação de um centro de coordenação de segurança cibernética; (ii) a criação de equipes de respostas a incidentes; (iii) a preocupação com a capacitação, o desenvolvimento e a pesquisa; (iv) a promoção e fortalecimento de cooperação local; e (v) a aquisição de criptografia própria ou adquirida.

A partir da análise das políticas e das estratégias, infere-se que um modelo de segurança cibernética deve englobar a formulação, implantação, controle e revisão de políticas, diretrizes, regras, procedimentos, instrumentos e tecnologias que orientem a prática de gestão desse modelo. Ainda, entende-se que, para a solidez do modelo, é importante que a política de segurança cibernética considere todas as lacunas de segurança e, sobretudo, a participação dos atores indispensáveis ao seu planejamento, execução, verificação e ação.

Modelos de Segurança Cibernética

Conforme comentado, a END e a PCD estabelecem os níveis de operacionalização e as diretrizes relacionadas à segurança cibernética. Na PCD (BRASIL, 2012b), as diretrizes explicitam as atividades a serem implementadas pelo Ministério da Defesa, contendo elementos doutrinários básicos e de alto nível. Cabe ressaltar as diretrizes que contemplam o alcance do objetivo de desenvolvimento do setor cibernético (St Ciber) da PCD:

Diretrizes atinentes ao Objetivo Nº IV - desenvolver e manter atualizada a doutrina de emprego do St Ciber: a) criar a doutrina de Defesa Cibernética mediante proposta do órgão central do S(MD)C; [...] f) designar o órgão central do SMDC como responsável por propor as inovações e atualizações de doutrina para o setor cibernético no âmbito da Defesa (BRASIL, 2012a, p.3).

Com base nessas diretrizes, entende-se que um dos grande desafios será a elaboração de um documento que contemple os requisitos e os elementos de governança, com tópicos relacionados ao planejamento, estratégia e o processo decisório integrados. Neste trabalho, o documento é denominado Modelo de Segurança Cibernética.

Mandarino Júnior e Canongia (2010) alertam que ainda não existe um modelo formatado e testado para a formalização de ações estruturadas para a prevenção e combate a ataques e crimes cibernéticos. Contudo, cabe ressaltar que o Governo Federal criou o Grupo Técnico de Segurança Cibernética, mediante a Portaria nº 45 (BRASIL, 2009), composto por representantes dos Ministérios da Justiça, da Defesa, das Relações Exteriores e Comandantes das Forças Armadas, com o objetivo de propor diretrizes e estratégias para a segurança no âmbito da administração pública federal. Desse modo, observa-se o empenho do governo para o desenvolvimento de um modelo de segurança cibernética.

Em termos internacionais, é possível verificar diversos esforços para a criação de modelos de segurança cibernética. Um bom exemplo é o do Departamento de Energia americano, que desenvolveu o Modelo Federal para a Segurança Cibernética. De acordo com *Network Security* (2009, p. 2), esse modelo “atua como um programa virtual. Se uma instituição sofre ataque em sua infraestrutura, a comunicação segura e pontual com os outros órgãos da Federação auxiliará a protegê-la do ataque e até mesmo através de resposta ativa”. Em seu estado atual, o sistema transmite informações sobre endereços IP e nomes de domínio suspeitos, mas, em breve, será capaz de compartilhar endereços de e-mail suspeitos e URLs da web entre os sistemas da Federação. O desenvolvimento do sistema ganhou o Prêmio de Inovação em Segurança Cibernética de 2009 (do inglês, *DoE 2009 Cyber*

Security Innovation Achievement Award). Além de proteger ativos do governo, a equipe acredita que pode ser utilizado no setor privado.

O *National Institute of Standards and Technology* (Nist), órgão americano responsável por promover a inovação e a competitividade industrial mediante o desenvolvimento de padrões que garantem melhor segurança econômica e qualidade de vida, desenvolveu e mantém um modelo criado com a colaboração entre o governo e o setor privado. Esse modelo é um conjunto de padrões industriais e melhores práticas que ajudam as organizações a gerenciar os riscos de cibersegurança (NATIONAL INSTITUTE OF STANDARDS AND TECHNOLOGY, 2014). O modelo guia as atividades de cibersegurança, considerando os riscos relacionados a essa área como parte dos riscos de gestão dos processos de negócio (utiliza uma linguagem comum para a gestão desses riscos).

Os modelos são importantes para o desenvolvimento e a compreensão da teoria da segurança cibernética, pois ajudam a mitigar os riscos de cibersegurança. Entretanto, ainda estão em fase de organização pelos países. De acordo com Baker, Waterman e Ivanov (2010), que realizaram pesquisa em nível mundial com 600 executivos de segurança de TI, existe um modelo comum a todos os países pesquisados:

Uma questão levantada reiteradas vezes em entrevistas com especialistas de diferentes setores e países foi a maneira como os governos estavam se organizando para enfrentar a nova ameaça. Existem modelos comuns — todos os países pesquisados, por exemplo, estabeleceram equipes de resposta a emergências em computadores (CERTs – *Computer Emergency Response Teams*) para tratar de resposta a incidentes, embora sua eficácia varie, de acordo com as entrevistas. No entanto, muitos governos continuam a lutar com a questão do “organograma” e, em alguns países, o resultado é, claramente, um trabalho em andamento (BAKER; WATERMAN; IVANOV, 2010, p. 36).

Metodologia

Para a avaliação da aderência das diretrizes da Política de Defesa Cibernética do Brasil (PCD) com as políticas de outros países, realizou-se pesquisa documental, de natureza qualitativa. A pesquisa documental, conforme Godoy (1995), é constituída pelo exame de materiais que ainda não receberam um tratamento analítico ou que podem ser reexaminados buscando-se interpretação nova ou complementar.

Foram analisadas as políticas de segurança cibernética dos seguintes países: Estados Unidos da América (2009), Reino Unido (2011), África do Sul (2011), Índia (2011) e Brasil (2012a). A seleção dos países ocorreu devido à disponibilidade de acesso aos documentos para a pesquisa. E, para a compreensão dessas políticas,

utilizou-se a análise de conteúdo, que é uma técnica de análise de dados qualitativa. Cabe destacar que a análise de conteúdo tem sido uma das técnicas mais utilizadas para a pesquisa documental, ou seja, a codificação e análise dos dados (GODOY, 1995). Segundo Bardin (1977), a análise de conteúdo compreende:

[...] um conjunto de técnicas de análise das comunicações, visando obter, por procedimentos, sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitem a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) dessas mensagens (BARDIN, 1977, p. 42).

Neste trabalho, utilizou-se a frequência como medida de contagem de aparição da unidade de análise definida para o estudo: diretrizes das políticas. Os segmentos de texto foram selecionados em função da unidade de análise.

Após a categorização e a classificação dos segmentos de textos, foi realizada a avaliação desses resultados, mediante tratamento estatístico simples. Essa avaliação proporcionou a organização dos dados em tabelas e a comparação das políticas de segurança dos cinco países.

Análise e interpretação dos dados

Inicialmente, com a análise de conteúdo, foram identificadas as categorias e realizados os agrupamentos das diretrizes das políticas de segurança cibernética. As categorias e suas descrições encontram-se no Quadro 1.

Quadro 1 – Categorias resultantes da análise de conteúdo

Categoria	Descrição
Segurança da informação	Adequação de estruturas e normas em segurança cibernética.
Interação com outros órgãos e atores	Interações com órgãos da APF, atores locais e internacionais (indivíduos e organizações).
Cultura de segurança cibernética	Desenvolvimento da cultura de segurança cibernética.
Cooperação técnica	Cooperação com outros atores para desenvolvimento da segurança cibernética.
Infraestrutura de segurança	Ações relacionadas à infraestrutura para o aprimoramento da segurança cibernética.
Normatização	Desenvolvimento e adequação das políticas e normas de segurança cibernética.
Capacitação em segurança cibernética	Capacitação e mobilização de pessoal especializado.

Fonte: Elaboração própria.

Durante o processo de categorização, foi criado um código para identificar as diretrizes das políticas em estudo, composto por dois campos:

- primeiro campo: indica a sigla dos países, segundo a norma internacional ISO 3166 de siglas: (i) Brasil – BR; (ii) África do Sul – ZA; Estados Unidos da América – US; Índia – IN; e Reino Unido – GB;
- segundo campo: numeração sequencial, para a identificação de cada diretriz.

Devido à objetividade, à precisão e à clareza dos conteúdos dos documentos, não houve necessidade de mais de um ciclo de categorização, conforme orienta Bardin (1977). O Quadro 2 apresenta o número de diretrizes das políticas de segurança dos países identificadas para cada categoria.

Quadro 2 – Categorias da análise de conteúdo e quantidade de diretrizes

Categorias	Quantidade de diretrizes					Total por categoria
	Brasil	África do Sul	Estados Unidos	Índia	Reino Unido	
Segurança da informação	9	9	14	25	29	86
Normatização	14	9	9	4	12	48
Cultura de segurança cibernética	6	11	8	3	9	37
Interação com outros órgãos e atores	4	8	8	3	13	36
Cooperação técnica	9	4	5	0	5	23
Capacitação em segurança cibernética	7	0	2	2	6	17
Infraestrutura de segurança	1	5	0	0	5	11
Total	50	46	46	37	79	258

Fonte: Elaboração própria.

Verifica-se, no Quadro 2 que o Brasil privilegiou aspectos normativos nas diretrizes da PCD, enquanto que os Estados Unidos, Índia e Reino Unido abordaram com mais intensidade aspectos relacionados à segurança da informação. A África do Sul, por

sua vez, favoreceu diretrizes relacionadas à cultura na sua política de segurança cibernética. Além disso, com os resultados das categorizações, foi possível observar que as políticas dos Estados Unidos e da Índia não apresentam diretrizes sobre infraestrutura de segurança.

Finalizada a fase de categorização, iniciou-se a análise das políticas dos países, considerando as diretrizes que se encontram em uma mesma categoria, para avaliar a relação entre elas. Essa análise teve como referência as diretrizes da PCD do Brasil, que foram comparadas com as diretrizes das políticas dos demais países. Para tanto, foram definidos atributos que caracterizam a relação entre as políticas dos países, conforme mostra o Quadro 3.

Quadro 3 – Atributos para a comparação das políticas de segurança cibernética dos países sob análise

Atributo	Descrição
Aderência	Indica aderência entre as diretrizes, ou seja, ambas as diretrizes possuem as mesmas orientações.
Aderência parcial	<p>Esse atributo assinala que a diretriz da política brasileira possui pelo menos uma característica coincidente com a política do país estrangeiro.</p> <p>Por exemplo, na categoria Interação com outros órgãos e atores, a diretriz BR-27 menciona:</p> <p style="padding-left: 40px;">Criar comitê permanente, no âmbito da defesa, constituído por representantes do MD e convidados, de outros ministérios e de agências de fomento, para intensificar e explorar novas oportunidades de cooperação em Ciência, Tecnologia e Inovação, nas áreas de interesse do setor cibernético.</p> <p>A diretriz norte-americana equivalente, por sua vez, relata:</p> <p style="padding-left: 40px;">O Presidente deve considerar a nomeação de um oficial de segurança cibernética na Casa Branca para gerar relatórios para o NSC e ainda acumulará funções para coordenar a segurança cibernética relacionada com as políticas e atividades da nação. Esse indivíduo será consultor para resolver prioridades concorrentes e coordenar interações desenvolvimento das políticas e estratégias para cibersegurança.</p> <p>Nesse caso, a relação de aderência é parcial, pois a diretriz brasileira fomenta o envolvimento de outros atores, com a criação de um comitê, enquanto a diretriz americana propõe a designação de um responsável.</p>
Não há aderência	As diretrizes da categoria não possuem aderência entre si.
Conflito entre as diretrizes	As diretrizes de uma mesma categoria são divergentes entre si. Cabe destacar que, no estudo, não foi identificada nenhuma diretriz brasileira conflitante com as diretrizes dos demais países.

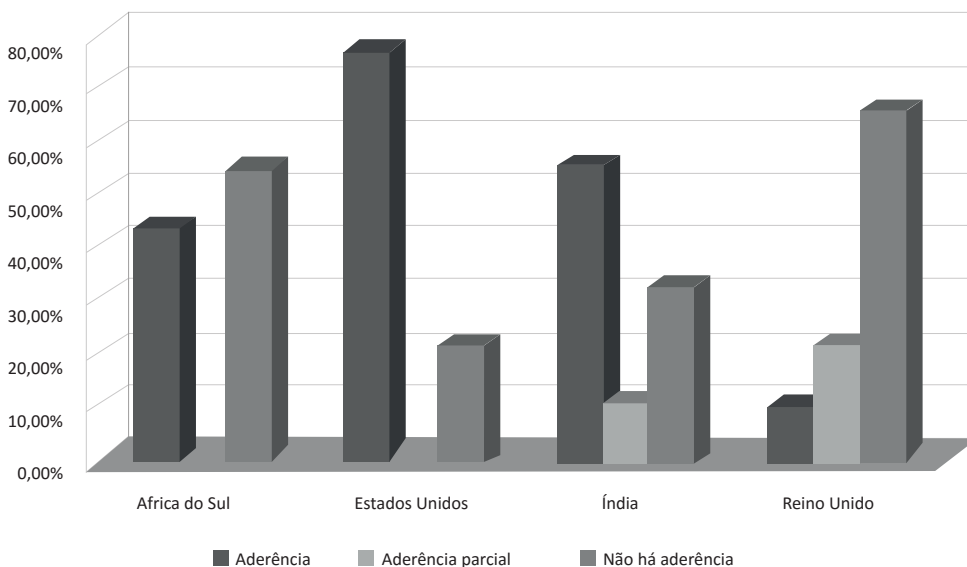
Fonte: Elaboração própria.

O processo de comparação da PCD do Brasil com as políticas da África do Sul, Estados Unidos, Índia e Reino Unido, utilizando-se os atributos especificados acima, foi realizado para todas as categorias. Cabe destacar que não foi identificado conflito entre as diretrizes do Brasil com as dos demais países. Os principais resultados são apresentados a seguir.

Categoria Segurança da informação

Nessa categoria, conforme se observa na Figura 2, evidenciou-se uma forte aderência entre as diretrizes do Brasil e as dos Estados Unidos, e uma maior divergência em relação às diretrizes do Reino Unido. O Reino Unido possui cinco diretrizes que dizem respeito a ações de combate direto ao ciberterrorismo e, principalmente, ao crime cibernético, visando garantir a segurança dos atores locais, como indústrias e áreas civis, para fomentar o desenvolvimento nacional, respeitando o direito individual de privacidade. Esses aspectos não são abordados na PCD do Brasil.

Figura 2 – Resultado da análise de aderência da categoria Segurança da informação



Fonte: Elaboração própria.

Categoria Interação com outros órgãos e atores

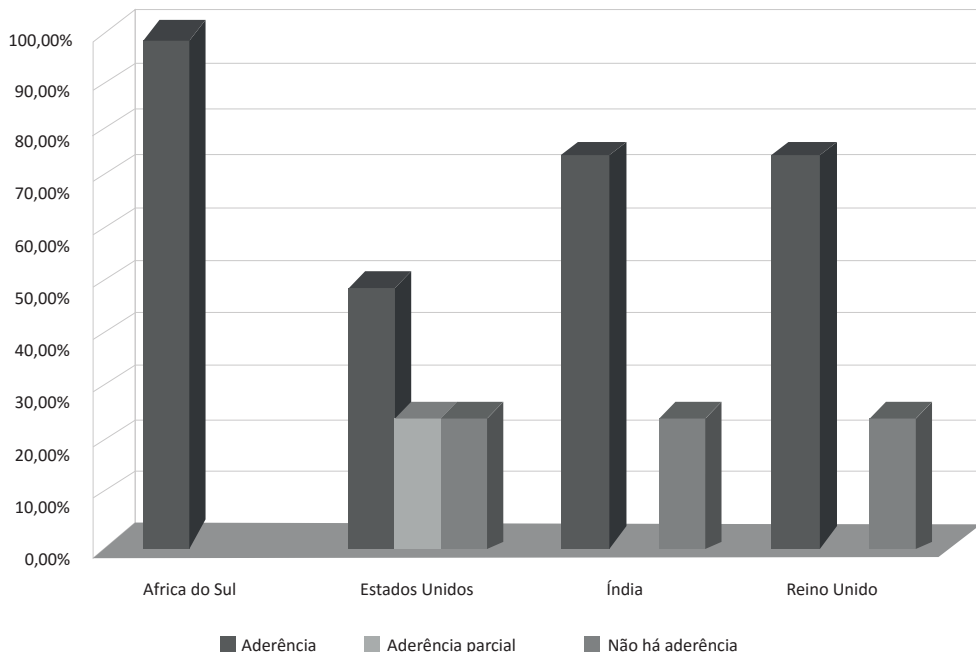
As diretrizes do Brasil, nessa categoria, estão totalmente aderentes com as diretrizes sul-africanas, conforme se verifica na Figura 3. Nesse tema, contudo, constata-se que

não há uma adesão maior que 50% com as diretrizes norte-americanas, pois essas não abordam aspectos relacionados à inserção da defesa cibernética nos exercícios de simulação de combate e nas operações conjuntas, que constam na PCD.

Em relação à Índia, cabe destacar a aderência das diretrizes que tratam do estabelecimento de critérios de risco, inerentes aos ativos de informação, e da realização do seu gerenciamento visando à redução dos riscos a níveis aceitáveis nas infraestruturas críticas de interesse da defesa nacional. Outra aderência com a Índia nessa categoria refere-se a uma coordenação central para identificar organizações de segurança nacional e organizar os assuntos relacionados à segurança da informação no país.

Nessa categoria, a PCD deixou a desejar em relação à política do Reino Unido, que orienta o estabelecimento de novas parcerias operacionais com setores privados, para a construção de pontos de informação importantes no ciberespaço. Essa diretriz evidencia a preocupação do Reino Unido no relacionamento com o setor privado na área da segurança e da defesa cibernética.

Figura 3 – Resultado da análise de aderência da categoria Interação com outros órgãos e atores

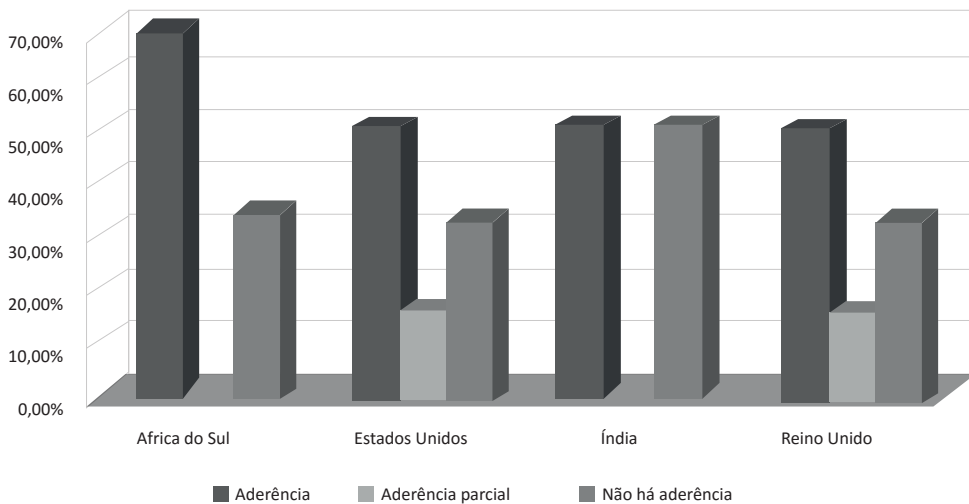


Fonte: Elaboração própria.

Categoria Cultura de segurança cibernética

A PCD possui maior aderência com as diretrizes das políticas dos países estrangeiros nessa categoria, conforme mostra a Figura 4. Entretanto, algumas diretrizes que não são abordadas na PCD possuem destaque nas políticas da África do Sul e dos Estados Unidos, como: (i) desenvolvimento da consciência sobre o risco no ciberespaço (diretriz da África do Sul); (ii) elaboração de campanhas nacionais de sensibilização sobre cibersegurança (diretriz da África do Sul); (iii) construção de uma visão de gerenciamento da identidade e da estratégia, que aborda desde a privacidade a interesses das liberdades civis (diretriz dos EUA); (iv) revisão e atualização do regime de privacidade existente (diretriz da África do Sul); (v) envolvimento da população na discussão de medidas de segurança para a solução de problemas (diretriz dos EUA).

Figura 4 – Resultado da análise de aderência da categoria Cultura de segurança cibernética



Fonte: Elaboração própria.

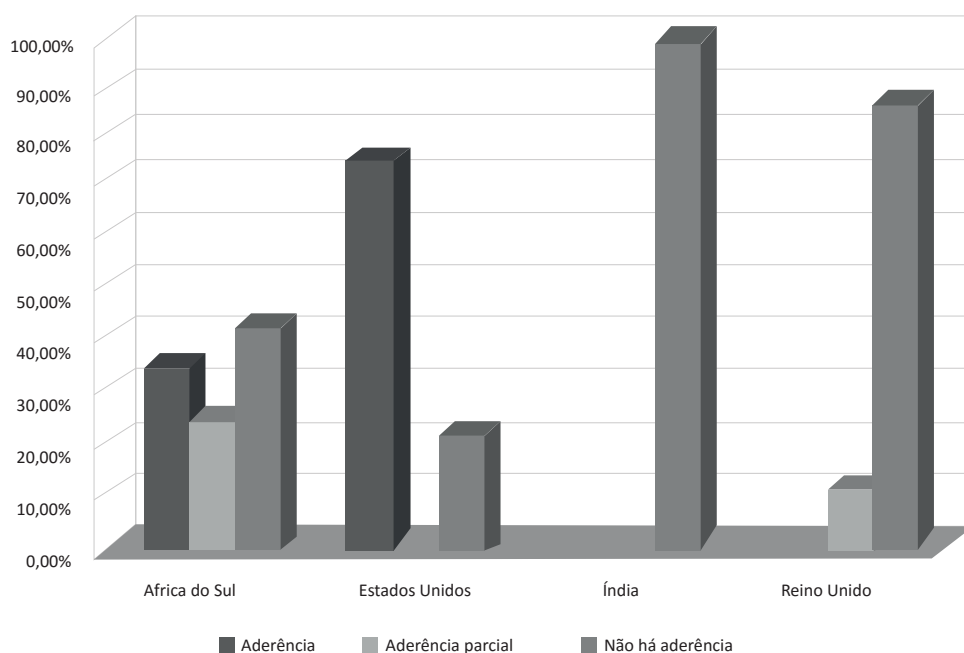
Categoria Cooperação técnica

A Figura 5 mostra que, nessa categoria, não foi classificada nenhuma das diretrizes da política de segurança cibernética da Índia. Cabe destacar duas diretrizes relativas à cooperação técnica dos países estrangeiros que não foram identificadas na PCD brasileira: (i) afiliar as organizações internacionais a fim de promover respostas coordenadas globais às ameaças e vulnerabilidades, manter

a par os envolvidos e desenvolver uma frente de cibersegurança (diretriz da África do Sul); e (ii) coordenar políticas e estratégias de inteligência e militar para o ciberespaço, inclusive para combater o terrorismo na internet (diretriz dos EUA). Com relação a esses itens, observa-se que a política brasileira tem o seu foco nas respostas a incidentes, com a criação de um banco de dados de ações e de incidentes ocorridos.

Cabe ressaltar a aderência das políticas brasileira e norte-americana nas diretrizes que destacam a necessidade de colaboração com o órgão coordenador de segurança cibernética dos países.

Figura 5 – Resultado da análise de aderência da categoria Cooperação técnica



Fonte: Elaboração própria.

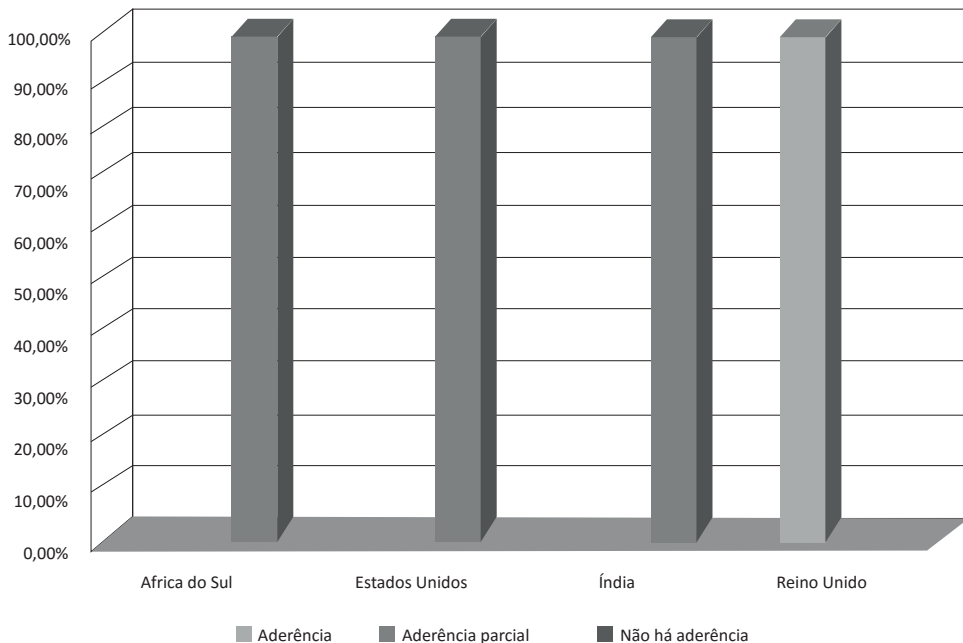
Categoria Infraestrutura de segurança

Nessa categoria, de acordo com a Figura 6, identificou-se total aderência da PCD com a política do Reino Unido. As políticas dos dois países norteiam a criação de estruturas de inteligência cibernética, visando à produção de conhecimento nesse setor. As demais políticas analisadas não explicitam aspectos relacionados à criação e ao desenvolvimento de infraestruturas de segurança.

Ainda, a política do Reino Unido também demonstra preocupação em construir e manter redes de tecnologia de informação e comunicação (TIC) do governo e

ajudar os consumidores a responder a ameaças cibernéticas mediante o uso de mídias sociais para o fornecimento de avisos sobre fraudes ou outras ameaças online. Essas preocupações não foram identificadas na PCD.

Figura 6 – Resultado da análise de aderência da categoria Infraestrutura de segurança



Fonte: Elaboração própria.

Categoria Normatização

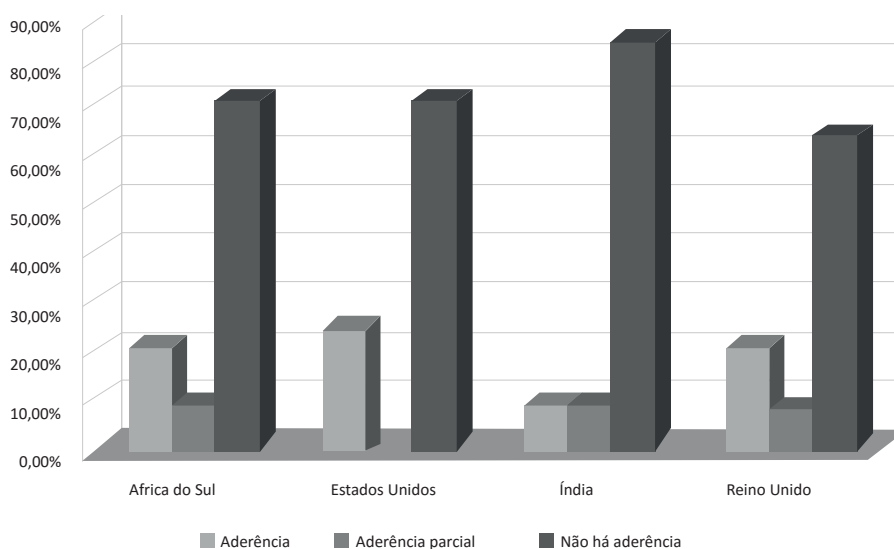
Nessa categoria, há uma particularidade relacionada à estrutura de coordenação de segurança cibernética. O Brasil separa a responsabilidade pelas ações de coordenação dos assuntos estratégicos. A segurança cibernética é de responsabilidade do GSI da Presidência da República, e a responsabilidade pela defesa cibernética é do Sistema Militar de Defesa Cibernética (SMDC) e do Centro de Defesa Cibernética (CDCiber), coordenado pelo Exército Brasileiro e Ministério da Defesa (diretriz BR-43). A estrutura dos Estados Unidos, por outro lado, define o Departamento de Defesa (DoD) como o órgão central responsável pela coordenação da segurança e da defesa cibernética.

A política do Reino Unido apresenta duas diretrizes com orientações normativas que não foram contempladas na PCD: (i) incentivo do governo ao uso de normas e orientações para ajudar as indústrias a elevar o padrão de

segurança; e (ii) a cooperação do Estado na execução da lei e negação de refúgio a cibercriminosos internacionais. A política indiana também indica uma diretriz de ações de incentivo e políticas para promover a aderência a melhores práticas internacionais de segurança.

Cabe destacar a diretriz norte-americana que indica o estabelecimento de métricas de desempenho na área da segurança cibernética, identificada somente na política dos Estados Unidos.

Figura 7 – Resultado da análise de aderência da categoria Normatização

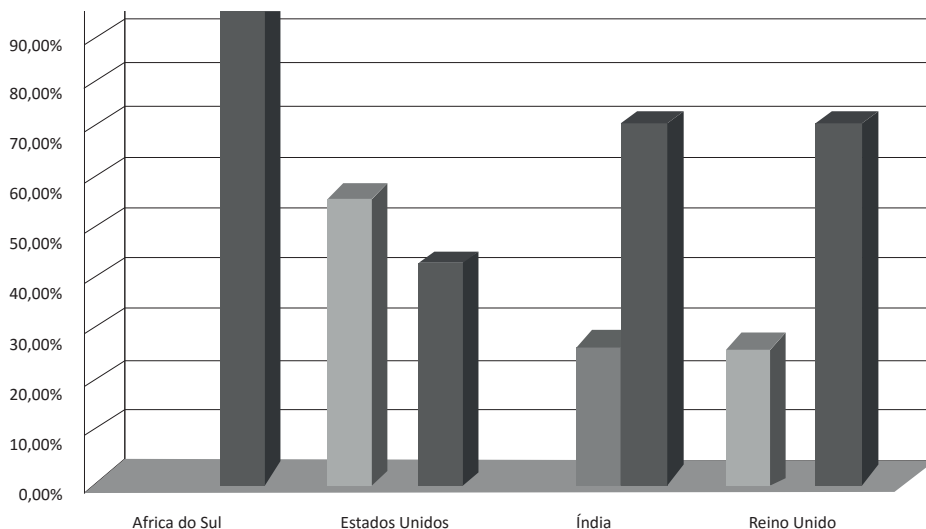


Fonte: Elaboração própria.

Categoria Capacitação em segurança cibernética

Nessa categoria, verificou-se que a PCD não tem aderência com as políticas da África do Sul e da Índia, de acordo com a Figura 8, e há algumas diretrizes comuns com as políticas dos Estados Unidos e do Reino Unido. Vale destacar a diretriz da PCD que enfoca a capacitação de pessoal, e, para fomentar a pesquisa no setor cibernético, a diretriz que orienta a criação de disciplinas em estabelecimentos de ensino. A preocupação com a sustentabilidade do setor também pode ser observada em uma diretriz específica da PCD.

Figura 8 – Resultado da análise de aderência da categoria Capacitação em segurança cibernética



Fonte: Elaboração própria.

Considerações finais

O estudo verificou a aderência da Política Cibernética de Defesa do Brasil (PCD) com as políticas de outros países, com o objetivo de enriquecer a discussão sobre o tema. Foi possível confirmar o destaque do assunto no cenário mundial pela revisão de literatura. Os resultados da pesquisa, por sua vez, permitiram compreender as diretrizes e, sobretudo, as principais diferenças e similaridades das políticas de segurança cibernética analisadas.

A principal limitação para o desenvolvimento do trabalho foi a dificuldade no acesso a documentos das políticas dos países estrangeiros, pois, em alguns casos, são tratados como assunto de segurança nacional. Desse modo, os documentos analisados são os que estavam disponíveis quando da realização do trabalho.

Durante o estudo, observou-se que alguns termos e definições nessa área se confundem, não somente entre os países, mas, também, nas publicações e trabalhos acadêmicos. Essas diferenças de entendimento dificultam a formação de conceitos e a compreensão do assunto pela população. Assim, considera-se de fundamental relevância a construção e a adoção de uma taxonomia de segurança cibernética em nível internacional.

Apesar de algumas dificuldades com a taxonomia, as diretrizes relativas à proteção dos ativos informacionais são abordadas de maneira geral com o mesmo

direcionamento pelos países. Constatou-se que todas as políticas analisadas priorizaram a proteção das informações.

Na comparação com os outros países, percebe-se que a política de segurança cibernética brasileira está bem estruturada. Um aspecto que merece atenção em termos de clareza diz respeito à estrutura de organização, para facilitar o entendimento do funcionamento das hierarquias de responsabilidade. Nesse aspecto, entende-se que a criação de um órgão central para a coordenação da defesa cibernética e da segurança cibernética pode ajudar a direcionar as ações e a normatização do setor, e facilitar a integração das Forças Armadas com os órgãos da administração pública federal nas ações de segurança cibernética. Atualmente, é possível notar que os órgãos e entidades responsáveis atuam de forma desarticulada.

O Brasil é um ator global que hoje tem destaque internacional, em função do desenvolvimento tecnológico tanto na área agrícola quanto no setor de exploração de petróleo e seus derivados. Nesse sentido, a PCD é um marco decisivo e de grande avanço no painel da segurança cibernética nacional e em nível internacional. Assim, entende-se necessária a construção de uma agenda nacional de ações para a adoção das diretrizes que constam na PCD.

Nesse contexto, algumas diretrizes merecem atenção e prioridade devido à sua importância para o desenvolvimento da doutrina que irá nortear as ações no setor cibernético. O desenvolvimento de tecnologias nacionais para o processamento de sistemas sensíveis, comunicação de dados e informações, por exemplo, tanto em nível de algoritmos e sistemas (*softwares*), como de equipamentos (*hardwares*), é fundamental para resguardar o Brasil contra ações de espionagem. Cabe destacar a iniciativa brasileira para a implantação da infraestrutura de chaves públicas (ICP Defesa), de crucial importância para garantir a segurança, a confidencialidade e a integridade dos dados e informações.

A interação e o envolvimento de parceiros civis, públicos e privados, auxilia no crescimento da consciência pública sobre a segurança cibernética, promove a educação e treinamento. Esse tipo de diretriz promove a cultura da segurança cibernética. As ações de acultramento podem se iniciar, inclusive, na educação básica escolar, de maneira que as crianças, em sua formação, já podem ter conhecimento da importância de proteger suas informações. Também acordos de cooperação técnica com universidades e empresas privadas podem ser realizados para o desenvolvimento de metodologias, equipamentos e tecnologias de suporte ao setor cibernético.

A cooperação internacional é outro fator importante para o desenvolvimento da segurança cibernética. Assim como toda aliança, a cooperação deve ser baseada em uma relação de confiança. Diversos países estrangeiros criam esses acordos

de cooperação e explicitam a importância dessas ações em suas diretrizes que compõem as políticas de segurança cibernética. A PCD do Brasil tem essa diretriz no seu escopo e o Brasil já possui acordos bilaterais com países estrangeiros, principalmente com países situados na América do Sul.

Contudo, não há diretrizes específicas relacionadas à prevenção e resposta a desastres para a proteção dos ativos das informações e infraestruturas críticas, principalmente no campo das comunicações. A falta de acesso a canais de comunicação é crítica para a defesa cibernética.

Como oportunidade de evolução do estudo, sugere-se a análise da aderência das diretrizes das políticas dos países estrangeiros às diretrizes existentes na política do Brasil, explorando aspectos que não fazem parte do escopo da PCD e que não fizeram parte do escopo deste trabalho. Também propõe-se que os resultados sejam verificados por especialistas de segurança cibernética, para avaliar se as diretrizes das políticas dos outros países podem indicar lacunas a serem exploradas pelas autoridades brasileiras. Ainda, ficou clara a necessidade de uma taxonomia na área da segurança cibernética, não apenas relacionada a riscos, como se observa em algumas publicações.

Para finalizar, entende-se que as diretrizes adotadas na Política Cibernética de Defesa brasileira são pertinentes e estão muito bem norteadas, apesar de alguns aspectos discutidos neste trabalho, que fazem parte das políticas dos outros países, não serem contemplados. Assim, sugere-se que se aprofunde na discussão sobre a PCD para o aprimoramento da política brasileira nessa área.

Referências bibliográficas

ACÁCIO, Igor D. P. Segurança cibernética na política de defesa brasileira: um caso de securitização? In: ENCONTRO SUL-AMERICANO DE DEFESA E ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ESTUDOS DA DEFESA, 1./4., 2012, São Paulo. *Anais ...* São Paulo: 2012. p. 1-17.

ALVES JÚNIOR, Sérgio A. G. *Políticas nacionais de segurança cibernética: o regulador das telecomunicações – Brasil, Estados Unidos, União Internacional das Telecomunicações (UIT)*. Brasília: UnB, 2011. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Regulação e Gestão de Negócios (Regen) da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade (Face) da Universidade de Brasília (UnB), Brasília.

BAKER, Stewart; WATERMAN, Shaun; IVANOV, George. *Sob fogo cruzado: infraestrutura crítica na era da guerra cibernética*. Center for Strategic and International Studies (CSIS). Relatório encomendado pela McAfee, 2010. Disponível em: <http://img.en25.com/Web/McAfee/CIP_report_final_pt-br_fnl_lores.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2015.

BARDIN, Laurence. *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70, 1977.

BRASIL. Decreto nº 6.703, de 18 de dezembro de 2008. Aprova a Estratégia Nacional de Defesa, e dá outras providências. *Diário Oficial da União (DOU)*, n. 247, Brasília, 19 dez. 2008. Seção 1, p. 4-14. Disponível em: <<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=19/12/2008&jornal=1&pagina=4&totalArquivos=160>>. Acesso em: 09 fev. 2013.

_____. Gabinete de Segurança Institucional. Portaria nº 45, de 8 de setembro de 2009. Institui, no âmbito da Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional (Creden), o Grupo Técnico de Segurança Cibernética e dá outras providências. *Diário Oficial da União (DOU)*, Brasília, n. 172, 9 set. 2009. Seção 1, p. 2-3. Disponível em: <<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=2&data=09/09/2009>>. Acesso em: 09 fev. 2013.

_____. Decreto nº 576, de 17 de julho de 2012. Aprova a revisão da Estratégia Nacional de Defesa, e dá outras providências. *Diário Oficial da União (DOU)*, Brasília, n. 247, 17 jul. 2012a. Seção 1, p. 1-3. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/2013/decretolegislativo-373-25-setembro-2013-777085-publicacaooriginal-141221-pl.html>>. Acesso em: 09 jun. 2016.

_____. Portaria nº 3.389/MD, de 21 de dezembro de 2012. Dispõe sobre a Política Cibernética de Defesa. *Diário Oficial da União (DOU)*, Brasília, n. 249, 27 dez. 2012b. Seção 1, p. 11-12.

CENTRO DE ESTUDOS RESPOSTA E TRATAMENTO DE INCIDENTES DE SEGURANÇA NO BRASIL (CERT). *Incidentes reportados ao CERT.br – janeiro a dezembro de 2013*. Disponível em: <<http://www.cert.br/stats/incidentes/2013-jan-dec/analise.html>>. Acesso em: 14 mar. 2015.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA (EUA). *Cyberspace policy review: assuring a trusted and resilient information and communications infrastructure*. Washington, DC: The White House, 2009. Disponível em: <https://www.whitehouse.gov/assets/documents/Cyberspace_Policy_Review_final.pdf>. Acesso em: 15 mai. 2012.

GODOY, A. S. Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais. *Revista de Administração de Empresas*, v. 35, n. 3, p. 20-29, 1995.

HUNKER, Jeffrey. US international policy for cybersecurity: five issues that won't go away. *Journal of National Security Law & Policy*, v. 4, n. 1, p. 197-216, 2010.

ÍNDIA. *National cyber security policy: for secure computing environment and adequate trust & confidence in electronic transactions*. Government of India, Department of Information Technology. Discussion Draft, 2011.

MANDARINO JÚNIOR, Raphael; CANONGIA, Claudia (Orgs.). *Livro verde: segurança cibernética no Brasil*. Brasília: Gabinete de Segurança Institucional, Departamento de Segurança da Informação e Comunicações (GSIPR/SE/DSIC), 2010. Disponível em: <http://dsic.planalto.gov.br/documentos/publicacoes/1_Livro_Verde_SEG_CIBER.pdf>. Acesso em: 10 de novembro de 2013.

_____. Segurança cibernética: o desafio da nova Sociedade da Informação. *Revista Parcerias Estratégicas*, v. 14, n. 29, p. 21-46, 2009.

MILAGRE, José A. *Guerra e defesa cibernética*. Blog online. Disponível em: <<http://josemilagre.com.br/blog/sala-de-estudos/cyberwar/pesquisas-2/guerra-e-defesa-cibernetica>>. Acesso em: 23 fev. 2012.

MORESI, Eduardo A. D. *et al.* Defesa cibernética: um estudo sobre a proteção da infraestrutura e o software seguro. In: CONFERENCIA IBEROAMERICANA DE COMPLEJIDAD, INFORMÁTICA Y CIBERNÉTICA, 2., 2012, Orlando-FL. *Anais...* Orlando: 2012.

NATIONAL INSTITUTE OF STANDARDS AND TECHNOLOGY (NIST). *Framework for improving critical infrastructure cybersecurity*. Versão 1.0. 2014. Disponível em: <<http://www.nist.gov/cyberframework/upload/cybersecurity-framework-021214.pdf>>. Acesso em: 10 mar. 2015.

NETWORK SECURITY. US lab develops federated model for defence against cyber attack. *Network Security – News*, v. 2009, n. 9, p. 2, 2009.

PINHEIRO, Patrícia P. Leis digitais e suas vulnerabilidades. In: SEMINÁRIO DE SEGURANÇA CIBERNÉTICA, 1., 2009, Brasília. *Anais...* Brasília: Estado-Maior do Exército, 2009.

REINO UNIDO. *The UK cyber security strategy: protecting and promoting the UK in a digital world*. 2011. Disponível em: <https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/60961/uk-cyber-security-strategy-final.pdf>. Acesso em: 15 mai. 2012.

REPÚBLICA DA ÁFRICA DO SUL (RAS). *National cybersecurity policy framework for South Africa*. Department of Communications –Draft. 2011. Trabalho não publicado.

RIBEIRO, Sérgio L. Estratégia de proteção da infraestrutura crítica de informação e defesa cibernética nacional. In: BARROS, Otávio S. R.; GOMES, Ulisses M.; FREITAS, Whitney L. (Orgs.). *Desafios estratégicos para a segurança e defesa cibernética*. Brasília: Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, 2011. p. 145-163.

Alcyon Ferreira de Souza Junior

Mestre em Gestão do Conhecimento e da Tecnologia da Informação com ênfase em Segurança Cibernética pela Universidade Católica de Brasília (UCB). Doutorando em Engenharia Elétrica com ênfase em Segurança da Informação e Comunicações na Universidade de Brasília (UnB). Atualmente é Chief Information Security Officer no SEBRAE Nacional e professor na Universidade de Brasília (UnB) e IESB. Contato: alcyon@portaltic.com

Rosalvo Ermes Streit

Doutor em Administração pela UFRGS, na área de Sistemas de Informação e de Apoio à Decisão. Atualmente é docente-pesquisador do Mestrado em Gestão do Conhecimento e Tecnologia da Informação da Universidade Católica de Brasília (UCB), e analista do Banco Central do Brasil. Contato: rosalvo.streit@gmail.com

O papel dos agentes de recursos humanos na implementação da Política de Atenção à Saúde e Segurança do Trabalho do Servidor Público Federal (PASS)

José Marçal Jackson Filho

Fundação Jorge Duprat Figueiredo de Segurança e Medicina do Trabalho (Fundacentro)

Tarsila Baptista Ponce

Fundação Jorge Duprat Figueiredo de Segurança e Medicina do Trabalho (Fundacentro)

Os agentes de recursos humanos (RH) das instituições públicas federais têm a responsabilidade de intermediar os afastamentos por problemas de saúde dos servidores junto ao Subsistema Integrado de Atenção à Saúde dos Servidores (SIASS), instituído pela PASS desde 2009. O objetivo deste estudo é analisar o trabalho desses agentes e sua margem de ação diante das prescrições da PASS e dos meios oferecidos pelo SIASS. Para tanto, foram realizadas análise documental e entrevistas semiestruturadas com dez agentes de RH de sete instituições da cidade de São Paulo, utilizando-se análise de conteúdo do tipo temática para tratamento do material. Os resultados mostram que o trabalho dos agentes está voltado, sobretudo, às práticas de controle dos afastamentos dos servidores ao trabalho, ocorrendo em serviços que não dispõem de recursos e estrutura suficiente. Desse modo, a PASS tem sido pouco efetiva para enfrentar os problemas de saúde dos servidores.

Palavras-chave: gestão de pessoas, seguridade social, agente público, política de saúde

[Artigo recebido em 26 de novembro de 2015. Aprovado em 19 de julho de 2016.]

El papel de los agentes de recursos humanos en la aplicación de la Política de Atención en Salud y Seguridad del Trabajo del Funcionario Público Federal (PASS)

Los agentes de recursos humanos (RH) de las instituciones públicas federales tienen la responsabilidad de mediar los alejamientos de los servidores públicos con problemas de salud junto al Subsistema Integrado de Atención a la Salud del Servidor (SIASS), establecido por la PASS (Política de Asistencia a la Salud del Servidor) desde el año de 2009. El objetivo de este estudio es investigar el trabajo de estos agentes y sus posibles acciones delante de los requisitos de la PASS y de los medios ofrecidos por el SIASS. Por lo tanto, se llevó a cabo el análisis de documentos y entrevistas semi-estructuradas con diez agentes de RH de siete instituciones de la ciudad de São Paulo, fue utilizado el método de análisis del contenido de tipo temático para tratar el material de las entrevistas. Los resultados muestran que el trabajo de los agentes está orientado, sobretodo, a las prácticas de control de los alejamientos de los servidores del trabajo, ocurriendo in servicios que no tienen recursos y estructura suficiente. De este modo, la PASS ha sido poco efectiva en el combate a los problemas de salud de los servidores.

Palabras clave: gestión del personal, seguridad social, funcionario público, política de salud

The role of human resources agents in the implementation of the Civil Servant Occupational Health and Safety Care Policy (PASS)

Human resources agents of federal public institutions have the role of mediate the formalization of sick leave related to health problems with the Civil Servants Safety and Health Care Integrated Subsystem (SIASS), implemented by PASS since 2009. The aim of this research is to analyze the work practices of these agents and their latitude of action within PASS requirements and the means available by SIASS centers. A documental data analysis was realized, semi-structured interviews were conducted with ten human resources agents from seven institutions located in São Paulo and a thematic content analysis was realized to treat interviews material. The results show that the agents' work practices are mainly directed to the control of servant's sick leaves, situated in services with lack of resources and of structure. In this way, PASS has not been so effective to face servant's health problems.

Keywords: personnel management, social security, public agent, health policy

Introdução

Nos últimos vinte anos, os servidores públicos vivenciam, assim como os demais trabalhadores, o avanço tecnológico e as novas formas de gestão que contextualizam as mudanças ocorridas no mundo do trabalho (RIBEIRO; MANCEBO, 2013).

Nesse período, o serviço público passou por reformas administrativas baseadas nas tendências do setor privado, com a intenção de acompanhar a aceleração advinda do processo de globalização e internacionalização da economia (PAULA, 2005). Entretanto, as mudanças propostas se depararam com os sérios problemas econômicos, com a ineficiência das políticas públicas e algumas características incorporadas ao longo da nossa história, como a cultura patrimonialista e os princípios burocráticos arraigados que se contrastaram, em determinado momento, com os novos modos de gestão pública (MARCELINO, 2003; COSTA, 2006).

Além disso, na década de 1990, quando essas reformas vieram a se intensificar, os servidores passavam por um período de desmotivação devido aos insucessos das reformas anteriores, às indefinições na carreira, às limitações estruturais que se perpetuavam, assim como aos escândalos de corrupção que desvalorizaram e fragilizaram a imagem do funcionalismo, tornando o cenário do serviço público inoportuno para mudanças (MARTINS, 1997; ABRUCIO, 2007; RIBEIRO; MANCEBO, 2013).

Em meados da primeira década dos anos 2000, os problemas de saúde e as aposentadorias por invalidez entre os servidores surgem com mais força (CARNEIRO, 2011). Pesquisas realizadas nesse sentido demonstraram o crescente adoecimento com o predomínio dos problemas relacionados a transtornos mentais, musculoesqueléticos e às neoplasias malignas (CARNEIRO, 2006; SALA *et al.*, 2009; CUNHA; BLANK; BOING, 2009).

A criação da Política de Atenção à Saúde e Segurança do Trabalho do Servidor Público Federal (PASS) foi anunciada em decorrência dessa realidade, com intuito de consolidar ações na área da saúde e segurança no trabalho dos servidores públicos federais (BRASIL, 2010b), em meio à diversidade de práticas¹ – e “não práticas” – nesse campo, e de sanar o relevante número de aposentadorias por invalidez e adoecimentos constatados entre essa categoria profissional.

¹ Diante desse contexto, instituições públicas federais, como o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e a Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), iniciaram um processo para reestruturar ações internas já existentes voltadas à área da saúde dos seus servidores. O IBGE inseriu as ações destinadas à saúde dos trabalhadores em sua política de recursos humanos, que fazia parte do planejamento estratégico da instituição. A UFRJ formou um grupo de trabalho com participação do sindicato para discutir e elaborar uma proposta sobre um programa de saúde do trabalhador, resultando, em 2003, na Política de Saúde Integral do Corpo Social da UFRJ. Em decorrência desse trabalho, a UFRJ foi convidada pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) a colaborar na construção da política nacional para o servidor público (ANDRADE, 2009).

Como estratégia para implementação das ações e dos projetos da PASS, em 2009, foi criado o Subsistema Integrado de Atenção à Saúde do Servidor (SIASS) (BRASIL, 2010b), que tem como objetivo “coordenar e integrar ações e programas nas áreas de assistência à saúde, perícia oficial, promoção, prevenção e acompanhamento da saúde dos servidores” (BRASIL, 2009a).

Nesse contexto, entre as peculiaridades do serviço público e o desafio de implementar ações nesse campo propostas na política, trabalham os servidores da área de recursos humanos (RH), os agentes de RH, como os denominamos. Eles são responsáveis pela atividade meio das instituições, prestam serviço ao público interno, vivenciam no dia a dia as contradições decorrentes do duplo compromisso de trabalho com as pessoas e com as metas e as regras estabelecidas (LACOMBE; BENDASSOLLI, 2004).

No âmbito das instituições públicas, os agentes de RH são os interlocutores no encaminhamento e acompanhamento dos problemas de saúde dos servidores, pois intermediam a formalização dos afastamentos através da perícia médica realizada pela unidade do SIASS. Apesar das atribuições dos agentes de RH no trabalho de intermediação estarem descritas apenas indiretamente nas orientações e normativas², esses profissionais são atores importantes na realização das ações de saúde da PASS, em especial na promoção da saúde, da segurança e da qualidade de vida dos servidores (BRASIL, 2010b), devendo contar com apoio das unidades do SIASS.

Carneiro (2006, 2011) defende que a saúde do servidor público é uma questão para a gestão de pessoas, devendo estar sob a tutela da administração de recursos humanos, não do setor da saúde (secretarias ou ministério), pois se constitui em espaço provido de contato institucional ampliado e recursos específicos para lidar com essas questões. Destaca o importante papel do agente de RH no trabalho voltado à saúde do servidor, considerando que o mero encaminhamento à perícia médica resultaria apenas no controle dos absenteísmos.

Todavia, diante das contradições que vivencia no cumprimento dos regramentos imposto pelos modelos de RH, nem sempre adequados à realidade das instituições, e, ainda, pelos impasses da administração pública, o agente encontra indefinições quanto a seu papel profissional.

Diante da responsabilidade que possuem em atender, ouvir e escutar os servidores no momento em que esses se encontram mais ou menos fragilizados, conforme o caso, os agentes de RH precisam estar preparados, tanto em relação às normativas prescritas pela PASS, quanto à forma de agir, ou seja, precisam saber

² A previsão legal para esse trabalho consta na Portaria nº 1.397, de 10/08/2012 (BRASIL, 2012): “Art. 10. Compete aos órgãos e entidades partícipes do acordo de cooperação técnica, conjuntamente, na forma descrita no artigo 4º desta Portaria: [...] IX - encaminhar os casos necessários para avaliação na unidade do SIASS; [...]”.

identificar e encaminhar os casos que assim o requerem, mantendo a ética e os cuidados em relação ao sigilo.

Mas, como afirmam Cunha, Blank e Boing (2009, p. 234), “na administração pública, a preocupação com os custos gerados pelo absenteísmo-doença por vezes supera a significação do processo adoecimento-afastamento do trabalho, dando ênfase às políticas de controle de benefícios”. Como conciliar essa pressão pelo controle e a necessidade de dar assistência aos servidores adoecidos e de contribuir com a prevenção? Esse dilema parece estar no centro das preocupações dos agentes de RH, cujo trabalho pretende-se compreender.

O objetivo deste estudo é, portanto, analisar o trabalho dos agentes de RH na intermediação entre os servidores e a unidade do SIASS, suas condições de trabalho, suas possibilidades de ação diante das limitações institucionais e das contribuições da unidade do SIASS localizada na cidade de São Paulo.

Metodologia

A pesquisa teve enfoque qualitativo, de caráter exploratório, desenvolvida por meio de análise documental e de entrevistas visando realizar análise do trabalho dos agentes de RH, ou seja, compreender as condições de trabalho, os impedimentos e as possibilidades de ação presentes na atividade de trabalho.

Conduzimos a pesquisa tendo como referencial os elementos das abordagens teóricas que tratam da atividade de trabalho (GUÉRIN *et al.*, 2001) e do poder de agir dos sujeitos na atividade de trabalho (CLOT, 2010). Para Clot (2010), ao realizar a atividade, o indivíduo vai além do prescrito, desenvolve seu poder de agir, dando sentido e eficiência à ação, conforme as possibilidades e/ou impossibilidades que se apresentam no real da atividade. O trabalho das pessoas, muitas vezes, encontra-se impedido por diversos fatores ligados a critérios de gestão e de organização (SZNELWAR; MASCIA; BOUYER, 2006). Sob essa perspectiva, buscamos evidenciar a margem de ação dos agentes de RH, os meios e recursos disponíveis e o agir nas situações de trabalho.

Em primeiro lugar, a análise documental foi realizada a fim de descrever e caracterizar as exigências formais que determinam as escolhas dos agentes de RH. Como parte da prescrição do trabalho dos agentes de RH se encontra na política e nos diversos documentos publicados, faremos apresentação sucinta sobre a PASS e as atribuições das unidades do SIASS. Dessa forma, pode-se ter uma visão das exigências formais que determinam as escolhas e ações nas atividades de intermediação.

Em segundo lugar, foram feitas entrevistas com agentes de RH, cujo critério de participação foi realizar o trabalho de atendimento ao servidor com a finalidade de formalizar os afastamentos por motivo de saúde, sejam dele mesmo ou de pessoa da família, por meio de perícia ou junta médica a ser realizada na unidade do SIASS.

Os agentes entrevistados pertencem aos órgãos públicos federais que compõem o primeiro Acordo de Cooperação Técnica (BRASIL, 2011) firmado com a unidade do SIASS localizada na cidade de São Paulo. Foram excluídos dois, dos 10 órgãos públicos que fazem parte do acordo: um, do qual a pesquisadora faz parte; e a instituição sede da unidade do SIASS, por não ter profissional que realiza o trabalho de intermediação. Um dos agentes de RH convidados, pertencente a uma das instituições partícipes do acordo de cooperação, não retornou os contatos realizados via telefone e correio eletrônico. Esse agente justificou por telefone a dificuldade de reservar um horário para a entrevista proposta devido ao excesso de trabalho.

Desse modo, realizamos entrevistas semiestruturadas com 10 agentes de RH pertencentes a sete órgãos públicos federais localizados na cidade de São Paulo, todos atendidos pela mesma unidade do SIASS.

Entrevistas semiestruturadas favorecem utilizar roteiro “construído de forma que permita flexibilidade nas conversas e a absorver novos temas e questões trazidas pelo interlocutor”, com início, amplitude e profundidade no processo de comunicação (MINAYO, 2010, p. 191).

O roteiro de entrevista foi elaborado contendo os seguintes eixos: o contexto/circunstância do trabalho, a PASS, a intermediação e o papel dos agentes de RH.

Para tratamento do material coletado nas entrevistas, baseamo-nos nas orientações do método de análise de conteúdo. Utilizamos a técnica de análise temática, que tem como enfoque a identificação dos temas e a extração das características associadas (BARDIN, 2011).

Realizamos as transcrições de todas as entrevistas e, posteriormente, insistimos na leitura flutuante de cada uma delas, buscando retomar as hipóteses e os objetivos iniciais, aprofundar na compreensão e interpretação do conteúdo (MINAYO, 2010).

Da exaustiva leitura e análise das transcrições, encontramos repetições temáticas que foram se desdobrando até serem transformadas em categorias, utilizadas para agrupar as subcategorias temáticas.

Inicialmente, as categorias temáticas resultantes da nossa análise se pautaram na identificação dos agentes de RH: quem são, onde trabalham, com quem trabalham e que atividades realizam. Posteriormente, chegamos ao trabalho de intermediação: o contexto, o papel desempenhado e as contribuições da unidade do SIASS. Por

fim, consideramos as evidências dos impedimentos, das contrariedades e das ambiguidades presentes no trabalho de intermediação.

Resultados

A Política de Atenção à Saúde e Segurança do Trabalho do Servidor Público Federal (PASS)

Em meio às diversas reformas administrativas, mudanças organizacionais e aplicação dos modelos e das ferramentas de gestão, os adoecimentos e as aposentadorias por invalidez começaram a emergir no serviço público. A problemática dos adoecimentos entre os servidores se deparou com a ausência de diretrizes para lidar com as questões de saúde, pois, apesar de algumas poucas orientações prescritas, naquele momento nada havia sido implantado para que os assuntos referentes à saúde e à segurança dos servidores pudessem ser encaminhados (CARNEIRO, 2011).

Foi então, diante do cenário constatado, que a administração pública federal (APF) chegou ao consenso sobre a necessidade de estabelecer uma política para a realização das ações e dos encaminhamentos de saúde entre os servidores, tendo delegado ao MPOG essa responsabilidade.

Breve histórico do surgimento da PASS

Com a finalidade de identificar as razões do aumento das aposentadorias por invalidez e dos afastamentos do trabalho por motivo de saúde e propor ações necessárias para sua solução, o MPOG criou, em 2003, o Comitê Gestor de Atenção à Saúde do Servidor (CGSS), como parte da estrutura interna da sua Secretaria de Recursos Humanos (SRH/MP) (INVESTIMENTO..., 2005)³.

Como primeira iniciativa, a CGSS realizou, entre os anos de 2003 e 2004, um levantamento nos órgãos da APF com o objetivo de identificar como estavam sendo tratadas as questões de saúde e segurança entre os servidores públicos federais⁴.

Nesse levantamento, ficou constatado que, para atender as normativas, cada órgão da APF executava as ações de forma diferenciada, sendo que alguns haviam estruturado seus próprios serviços de saúde e outros não haviam realizado nenhuma iniciativa. A partir desse diagnóstico, iniciou-se a elaboração de uma

³ Essa matéria foi publicada no boletim *Contato*. O site www.servidor.gov.br no qual o boletim *Contato* estava disponível foi extinto.

⁴ Essa matéria foi publicada no boletim *Contato*. O site www.servidor.gov.br no qual o boletim *Contato* estava disponível foi extinto.

política que contemplasse as ações de saúde e segurança, incluindo tratamento, prevenção e condições de trabalho, prevendo procedimentos padronizados para todos os órgãos da APF⁵.

Em 2006, houve a instituição do Sistema Integrado de Saúde Ocupacional do Servidor Público Federal (Sisosp), através do Decreto nº 5.961, de 13 de novembro de 2006, e a publicação do *Manual para os Serviços de Saúde dos Servidores Civis Federais*⁶. Esse manual englobava todos os procedimentos a serem seguidos pelos departamentos médicos em relação aos afastamentos para tratamento de saúde dos servidores e, teoricamente, organizava os procedimentos voltados aos cuidados à saúde do servidor público.

Entretanto, nem todos os órgãos mantinham departamento médico em sua estrutura e, apesar da formação técnica, os servidores que faziam parte da composição de novas equipes de trabalho, previstas pelo Sisosp, estavam alocados em outras funções, além de não estarem preparados para exercer as atividades propostas. Novamente, cada órgão tentou se adaptar às orientações dentro das suas possibilidades administrativas, criando diferentes formas de cumprir os novos procedimentos (CARNEIRO, 2011).

Em continuidade à construção e ao aprimoramento das orientações, foram realizados, a partir de 2007, encontros, oficinas e reuniões, envolvendo sempre o MPOG, servidores públicos federais das áreas da saúde e de recursos humanos e entidades sindicais (CARNEIRO, 2011).

Em decorrência dessas discussões, em 2009, foi instituído o SIASS, por meio da PASS⁷, conforme o Decreto nº 6.833, de 29 de abril de 2009 (BRASIL, 2009a):

[...] Art. 2º O SIASS tem por objetivo coordenar e integrar ações e programas nas áreas de assistência à saúde, perícia oficial, promoção, prevenção e acompanhamento da saúde dos servidores da administração federal direta, autárquica e fundacional, de acordo com a política de atenção à saúde e segurança do trabalho do servidor público federal, estabelecida pelo Governo.

Em documento explicativo divulgado no sítio eletrônico do SIASS, encontramos mais detalhadamente as pretensões da PASS:

⁵ Essa matéria foi publicada no boletim *Contato*. O site www.servidor.gov.br no qual o boletim *Contato* estava disponível foi extinto.

⁶ Essa matéria foi publicada no boletim *Contato*. O site www.servidor.gov.br no qual o boletim *Contato* estava disponível foi extinto.

⁷ Assim como o Comitê Gestor de Atenção à Saúde do Servidor, no âmbito do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, no artigo 4º do mesmo decreto.

[...] consolidar práticas que surjam de uma concepção biopsicossocial do processo saúde e doença no trabalho, com um referencial de saúde direcionado à integralidade do ser humano, fundamentadas na gestão de dados epidemiológicos, na organização e intervenção nos ambientes de trabalho e no investimento em formação de equipes multiprofissionais para abordagem dos problemas (BRASIL, 2010b, paginação irregular).

O papel do SIASS no seio da PASS

As unidades do SIASS têm por finalidade articular os recursos existentes e propor medidas para a implementação das ações da PASS, sustentada a partir dos eixos vigilância e promoção à saúde, assistência à saúde do servidor e perícia em saúde (BRASIL, 2010b).

Essas unidades são sediadas por órgãos da APF que, pela natureza das suas atividades, detêm experiência, conhecimento e força de trabalho para promover as ações da PASS, de modo a atender os servidores das instituições partícipes por meio de um acordo de cooperação técnica firmado, conforme previsto na Portaria nº 1.397, de 10 de agosto de 2012 (BRASIL, 2012)⁸.

Nesse contexto, assim como as unidades do SIASS, as áreas de RH são os principais agentes na implantação dessa política. Conforme previsto, as instituições públicas ficam obrigadas não só a cumprirem as orientações, mas também a promoverem a realização de ações de prevenção, promoção e qualidade de vida nos seus locais de trabalho (BRASIL, 2010b).

A previsão legal do trabalho de intermediação com a unidade do SIASS realizado pelos servidores da área de RH consta na Portaria nº 1.397, de 10 de agosto de 2012 (BRASIL, 2012), entre os incisos do artigo 10, que dita as competências de órgãos e entidades:

Art. 10. Compete aos órgãos e entidades partícipes do acordo de cooperação técnica, conjuntamente, na forma descrita no artigo 4º desta Portaria: [...]

IX - encaminhar os casos necessários para avaliação na unidade do SIASS; [...] (BRASIL, 2012).

Os principais atores para efetivação da PASS estão definidos no artigo 6º da Portaria Normativa nº 3, de 07 de maio de 2010. São eles: CGASS, Departamento de Saúde, Previdência e Benefícios do Servidor (Desap/SRH/MP), dirigente do

⁸ As unidades do SIASS espalhadas pelo País podem ser identificadas no seguinte sítio eletrônico: <https://www2.siapenet.gov.br/saude/portal/public/index.xhtml>. A maioria delas tem sido sediada pelo INSS e pelas universidades federais.

órgão ou entidade, gestor de pessoas ou de RH, Equipe de Vigilância e Promoção da Saúde, Comissão Interna de Saúde do Servidor Público (CISSP) e servidores em geral (BRASIL, 2010c).

Ações previstas na PASS

Entre as principais normativas que orientam os órgãos na realização dessas ações, temos aquelas referentes às licenças médicas (BRASIL, 2009c), aos exames médicos periódicos (BRASIL, 2009b), à vigilância dos ambientes de trabalho (BRASIL, 2013a) e às ações de prevenção e promoção à saúde (BRASIL, 2013b).

Os controles relacionados a tais normativas devem ser registrados em sistema informatizado integrado ao MPOG, chamado de Siape-Saúde⁹, de forma a manter os registros das ações de saúde praticadas pelas instituições e pelo SIASS. Atualmente, os módulos em funcionamento são aqueles para os registros das ações de promoção à saúde, dos exames periódicos e dos afastamentos para tratamento de saúde dos servidores (atestados e perícias).

Dentre as práticas previstas nessas normativas, destacamos a composição das equipes multidisciplinares nas unidades do SIASS que servem para subsidiar a perícia em saúde (BRASIL, 2010c). Essa prática está prevista na Norma Operacional de Saúde do Servidor Público Federal (NOSS); nos Princípios, Diretrizes e Ações em Saúde Mental; e nas Diretrizes Gerais de Promoção da Saúde – Portaria Normativa SRH nº 3, de 07 de maio de 2010 (BRASIL, 2010d); Portaria SRH nº 1.261, de 05 de maio de 2010 (BRASIL, 2010b); e Portaria Normativa nº 3, de 25 de março de 2013 (BRASIL, 2013b), respectivamente.

Esses documentos também preveem que as ações e as práticas da PASS devem estar em consonância com as políticas públicas de saúde do trabalhador, fundamentadas nos “princípios humanitários e éticos de igualdade, equidade e não discriminação, do direito à privacidade e à autonomia individual, da abolição do tratamento desumano e degradante, garantindo o tratamento adequado”, conforme previsto inciso II, do artigo 1º, da Portaria SRH nº 1.261, de 05 de maio de 2010 (BRASIL, 2010d).

⁹ Siape: Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos.

Em relação à promoção e vigilância da saúde, dois importantes materiais estão disponibilizados em meio eletrônico:

- Promoção e vigilância em saúde: guia para as ações no setor público federal (ASSUNÇÃO, 2012); e
- Políticas públicas de saúde: servidor público federal (DIAS *et al.*, 2014).

Entre as ações previstas, a perícia em saúde é a que está melhor formalizada, realizada pelas unidades do SIASS, cuja finalidade é:

[...] uniformização de procedimentos, transparência dos critérios técnicos, eficiência administrativa, humanização no atendimento, racionalidade de recursos, bem como ao apoio multidisciplinar e às relações com as áreas da assistência e da promoção à saúde (BRASIL, 2010d, paginação irregular).

O *Manual de Perícia Oficial em Saúde do Servidor Público Federal* (BRASIL, 2010a) esclarece aos peritos e às áreas de RH sobre os procedimentos e as exigências das legislações para a realização desse trabalho, constantes na Lei nº 8.112, de 11 de novembro de 1990 (BRASIL, 1991).

Em geral, todos os controles e os registros referentes aos afastamentos por motivo de saúde que não necessitam de perícia ou junta médica, as informações para realização dos exames médicos periódicos e as descrições dos programas de promoção da saúde realizados têm sido inseridos no sistema Siape-Saúde pelas respectivas áreas de RH, que se responsabilizam também pelas atividades de encaminhamento, apoio e intermediação para o desenvolvimento das ações em saúde dentro das instituições.

Os agentes de RH no trabalho de intermediação

Os agentes de RH entrevistados possuem idade entre 43 e 60 anos, a maioria com mais de 29 anos de trabalho no serviço público federal e experiência na área de RH que varia entre 2 a 35 anos. A maioria possui curso de nível superior completo. Três dos agentes possuem também curso de especialização *lato sensu*, mas nenhum dos agentes participou de programas ou eventos de capacitação relacionados à temática de saúde e trabalho no serviço público.

Dos 10 agentes entrevistados, identificamos que um não trabalha na área de RH, dois trabalham no setor relacionado a benefícios e assistência médica, vinculados institucionalmente à área administrativa, mas não ao RH.

Os servidores abrangidos pelo trabalho dos agentes de RH são aqueles que trabalham no Estado de São Paulo, porém alguns agentes intermediam a perícia para servidores de outros estados quando esses estão de passagem ou em

tratamento médico na cidade de São Paulo. Apenas dois órgãos atendem somente os servidores da cidade de São Paulo.

Em relação às orientações prescritas para a realização do trabalho de intermediação, os agentes se baseiam no Regime Jurídico Único (RJU) dos Servidores Públicos Federais – Lei nº 8.112/1990 (BRASIL, 1991) – e nas normativas e orientações específicas que tratam dos procedimentos para as licenças por motivo de saúde. Dois dos agentes disseram utilizar também o *Manual de Perícia* (BRASIL, 2010a)¹⁰, material distribuído pelo SIASS, em que constam todos os procedimentos e os motivos que levam o encaminhamento do servidor para avaliação da perícia médica.

As atividades de intermediação entre o servidor e a unidade do SIASS para realização da perícia médica, incluindo o acompanhamento dos afastamentos e os controles que demanda esse trabalho, não são as únicas realizadas pelos agentes de RH. Eles realizam diversas atividades operacionais sem relação com os assuntos voltados à saúde do servidor.

Antes da criação do SIASS, alguns órgãos mantinham internamente um departamento médico composto por servidores com formação na área da saúde, no qual eram realizadas as perícias e as juntas médicas. Dois dos agentes disseram ter trabalhado nesse departamento, realizando a intermediação e, no total, seis disseram ter realizado a intermediação entre o servidor e a perícia médica antes da criação do SIASS.

Os agentes de RH na ação de intermediação: impedimentos e possibilidades

Contexto de trabalho dos agentes de RH

A maioria dos agentes de RH entrevistados faz parte de órgãos públicos federais cujas sedes estão localizadas em Brasília-DF. Cada um dos órgãos em São Paulo possui uma área de RH regional que presta suporte ao RH central.

Os agentes de RH também intermediam o encaminhamento de informações e documentos necessários para constarem no prontuário do servidor e/ou serem inseridos no sistema de folha de pagamento – Siape¹¹. Dessa atividade desdobram-se os demais controles realizados em planilhas e sistemas, além do trabalho de intermediação com o SIASS, do atendimento aos servidores e demais demandas mensais da área.

¹⁰ As informações contidas nesse manual são estritamente teóricas, voltadas ao esclarecimento dos peritos.

¹¹ Siape: Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos.

Os agentes demonstraram preocupação quanto à quantidade de tarefas que estão sob sua responsabilidade: “[...] porque é muita demanda [...]. Eu me perco no meio. Às vezes eu chego ao trabalho e falo: ‘gente não sei por onde eu começo’” (A2).

Entre todos, chamou-nos atenção o caso de um dos agentes que acompanha todo o processo de realização dos exames médicos periódicos de 930 servidores da instituição. O excesso de trabalho é agravado pela falta de pessoal e a iminente aposentadoria dos agentes.

Há dificuldade de usufruir férias ou de se ausentar por não ter quem realize o trabalho:

Férias!? Eu não posso tirar férias de 30 dias. Esse ano mesmo eu interrompi minhas férias. [...] Do dia 1º ao dia 7, voltei exclusivamente para fazer o fechamento da folha (A3).

A realização do concurso público, como alternativa para solucionar o excesso de trabalho e a descontinuidade das atividades, é colocada como improvável:

Hoje, todo o serviço público está com seus recursos humanos reduzidíssimos. E isso acarreta uma sobrecarga de trabalho, eu acho que pela falta de concurso, principalmente na área de nível médio para atendimento das atividades da área meio (A7).

Em relação à realização de programas e ações institucionais voltados à saúde do servidor, verificamos sua ocorrência em apenas uma das instituições, onde o próprio agente de RH é quem coordena as atividades. Em outros dois órgãos, há ações pontuais com participação dos agentes, mas enfraquecidas, com suas periodicidades prejudicadas.

O papel dos agentes de RH no trabalho de intermediação

O trabalho de intermediação é realizado de forma variada entre as instituições. Na maioria, o servidor ou o familiar entrega o atestado pessoalmente, sendo esse primeiro contato estabelecido para que os demais ocorram por telefone e/ou e-mail: “Então é assim: o servidor, quando ele pode, ele vem e traz o atestado. Senão vem um familiar ou ele manda para o meu e-mail” (A1).

“O procedimento é: se a pessoa está em tratamento de saúde ou tem qualquer documento referente à saúde dela ou do familiar, ela deve buscar [o setor de RH] pra receber as informações e ter os encaminhamentos” (A4).

Há também a intermediação com a unidade regional do órgão ou diretamente com uma agência do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) da localidade onde trabalha o servidor, no intuito de conseguir a realização da perícia e a homologação

do afastamento quando não há unidade do SIASS nas proximidades. Os agentes relataram a dificuldade de conseguir a disponibilidade de atendimento do INSS e do próprio servidor para ir à perícia. Em uma das instituições houve intervenção do sindicato, que orientou os servidores quanto ao direito de realizar perícia médica somente no município de lotação.

Uma das principais preocupações dos agentes de RH é a homologação dos afastamentos para que o servidor não tenha prejuízos salariais. Por esse motivo, empenham-se em conseguir o atestado médico, o agendamento e a ida do servidor à perícia: “Então, dependendo do familiar, você tem que estar ligando: ‘olha, venceu, corre atrás, vai atrás de seu médico, pega outro atestado, você tem que trazer isso aqui, não esquece’” (A4).

A essa preocupação, acrescenta-se o empenho no cumprimento das normativas que regem o trabalho de intermediação e os controles institucionais, com destaque para os prazos e o atendimento do padrão exigido para os atestados médicos que serão avaliados pela perícia, ou seja, que estejam legíveis, com nome, período do afastamento, Código da Classificação Internacional de Doenças (CID) etc.

Por outro lado, os agentes relataram a falta de conhecimento e interesse por parte dos servidores em relação às exigências legais e aos procedimentos a serem seguidos para formalização dos afastamentos por motivo de saúde. Além disso, convivem com os esquecimentos ou compromissos de trabalho que impedem a ida dos servidores à perícia: “Aqui [na instituição] a gente tem um problema: [...] Nós agendamos e aí: ‘ah, tive uma convocação não sei pra onde, não fui!’” (A2).

Na realização do trabalho de intermediação, os agentes passam a conhecer os problemas de saúde dos servidores. A maioria dos agentes demonstrou preocupação com os servidores acometidos por problemas psiquiátricos (CID F):

Reação aguda ao estresse. Os ‘Fs da vida’... O maior índice é esse (A2).

[...] a gente procura acompanhar esses casos graves, né? [...] O que mais nos preocupa é quando vêm os Fs... A gente faz um acompanhamento mais de perto, entende? Porque é preocupante (A3).

Durante as entrevistas, também surgiram casos relacionados a outros problemas de saúde, com destaque para os oncológicos, os ortopédicos, aqueles relacionados às LER/DORT e à dependência química:

[...] psiquiátrico e de câncer. Às vezes coluna” (A5).

[...] servidor que ficou um ano fazendo o mesmo tratamento, problema que afetou o ombro, pescoço, seria a LER. Agora ele voltou e está usando uma cadeira especial [...] (A10).

Alguns agentes relataram peculiaridades das atividades exercidas pelos servidores, evidenciando a percepção da relação entre os adoecimentos e o trabalho desempenhado:

Às vezes a pessoa não quer ir viajar. [...] Quando chega lá, o serviço é complicado, é difícil, muitas vezes chega a ser perigoso, tudo isso gera uma tensão (A1).

Certeza. Não todos, mas a maioria sim, por estresse, tensão no trabalho, cobrança. [...] Tem dia que o sistema não funciona, o telefone não funciona, tem muito trabalho, pouco funcionário, o que gera estresse e doença (A9).

Em alguns casos de afastamentos por motivos psiquiátricos, os agentes relataram dificuldades do servidor em ir a consultas médicas e, posteriormente, levar o atestado até a instituição. Nos casos que geram afastamentos com períodos mais longos, é realizado um acompanhamento, mesmo distanciado, em relação aos cuidados de saúde realizados pelo servidor, do retorno ou não ao trabalho e, algumas vezes, contato telefônico com os familiares, pelo qual orientam quanto à necessidade de realização da perícia médica.

Em relação ao retorno ao trabalho, quando do término do afastamento médico do servidor, os agentes de RH disseram acatar a orientação discriminada no laudo pericial de retornar ou não à perícia na unidade do SIASS. As instituições não possuem práticas de readaptação. Nos casos em que o servidor apresentou recomendações médicas, a situação foi levada à chefia imediata para que os cuidados necessários fossem seguidos: “A própria chefia acompanha. Se o nosso RH percebe que não está cumprindo aquilo, lembramos a chefia: ‘olha, ele está se readaptando’” (A7).

A importância da ética no trabalho de intermediação foi ressaltada pelos agentes em relação à preocupação com o sigilo das informações pessoais do servidor que passam pelo seu conhecimento:

[...] o fato de não ter um profissional qualificado pra atender o servidor num certo momento não quer dizer que eu tenho o direito de expor a vida dele, de contar ou repassar aquilo que ele vem me dizer. Ouço histórias mil, sei de coisas da vida dessas pessoas, mas eu não tenho o direito de dizer isso nunca a ninguém. Não posso (A4).

Ao serem perguntados sobre qual seria o papel do agente de RH no trabalho de intermediação, todos responderam que é o de receber o atestado médico, agendar e encaminhar o servidor para realização da perícia, mas, cada um ao seu modo, complementou a resposta explicando que o trabalho vai além, pois, ao atender o servidor com problemas de saúde, é levado a desempenhar outros papéis:

Entendo que não é uma coisa mecânica, pegar o papel, mandar pro SIASS (A1). É um facilitador. Vê qual o melhor momento que ele pode vir. De repente ele não tem condições de vir numa perícia naquele momento, intermediar um prazo mais longo até ele ter condições (A2).

Então, eu acho que o papel é esse, seria só receber a documentação e dar uma informação. Mas não é só isso que você pode fazer. Você tem que fazer mais nesse momento de vida do funcionário (A4).

Apesar dessa percepção, a atenção despendida no atendimento aos servidores – o envolvimento com a história de vida, da saúde, o interesse, a escuta, a disponibilidade para o diálogo – varia entre os agentes, sendo maior ou menor dependendo do agente. Alguns acompanham os casos, demonstram disposição e abertura para ouvir. No entanto, uma maior amplitude dessa atividade é impedida pela ausência de condições e por prescrições possíveis à realidade de trabalho dos agentes:

E você tem que ouvir histórias e você não poder fazer nada, porque você não tem nem pra onde encaminhar esse servidor. Então você fica de mãos atadas [...] (A4).

Outros tentam manter a impessoalidade, fazer o que deve ser feito em relação aos controles e ao cumprimento das normativas...

A unidade do SIASS como ação estratégica da PASS

A equipe da unidade do SIASS, mencionada durante as entrevistas pelos agentes, é composta por servidores que cuidam do atendimento e dos trabalhos administrativos, um coordenador, vários médicos peritos e um psicólogo.

O atendimento prestado por esses profissionais, tanto para os agentes no trabalho de intermediação, quanto para os servidores avaliados pela perícia, foi elogiado por todos. Os funcionários estão sempre prontos a remediar os entraves operacionais, procurando despender atenção nas pequenas soluções do dia a dia. A simpatia também foi citada em relação a esse atendimento, todavia, houve queixas em relação à morosidade no retorno dos agendamentos, das documentações e dos laudos emitidos após avaliação da perícia.

No que tange a treinamentos, os agentes disseram ter participado de um organizado pela equipe administrativa da unidade sobre as regras das licenças por motivos de saúde dos servidores consideradas de curta duração. Teve como objetivo ensinar os procedimentos para lançamento dos respectivos atestados médicos no sistema Siape-Saúde. Quase todos os agentes participaram desse treinamento, o único ofertado pela unidade até o momento.

Em relação à avaliação pericial, os agentes não compreendem que o trabalho dos peritos contribui para a saúde dos servidores. Um deles complementou que a demora no agendamento prejudica o trabalho da perícia, pois o servidor, quando passa pela avaliação, já está curado da enfermidade: “Quando a pessoa vai fazer a perícia, ela não tem mais nada pra mostrar. [...] Só homologou o atestado. O papel deles é homologar o atestado, não é a perícia” (A9).

Apesar da confirmação de que os lançamentos no sistema Siape-Saúde têm sido realizados, os históricos dos afastamentos médicos dos servidores continuam sendo encaminhados aos peritos, o que nos permite levantar a hipótese de que as informações epidemiológicas constantes no sistema não têm sido utilizadas.

Em relação aos casos de adoecimentos mais relevantes, as orientações prestadas pela unidade do SIASS aos agentes de RH são pontuais, não se estendem ao foco do problema. Geralmente são os próprios agentes que procuram orientações, movidos pela situação de saúde do servidor.

A indefinição quanto às ações de assistência ao servidor é motivo de preocupação entre os agentes:

E você tem que ouvir histórias e você não poder fazer nada, porque você não tem nem pra onde encaminhar esse servidor. Então você fica de mãos atadas [...] (A4).

Também não foram mencionadas pelos agentes ações de prevenção e/ou promoção à saúde, incentivadas ou realizadas pela unidade do SIASS. Um dos agentes de RH que presta apoio nas atividades administrativas da unidade – como forma de contribuição da instituição prevista no Acordo de Cooperação Técnica – confirmou tal situação, havendo a expectativa de conseguir formar uma equipe multiprofissional para avançar nas ações propostas ao SIASS.

Discussão

Por meio deste estudo, verificamos que o papel dos agentes de RH no trabalho de intermediação entre os servidores e a unidade do SIASS tem sido desempenhado, sobretudo, nas práticas de controle dos afastamentos. Essa realidade ocorre diante da indefinição desse papel e pela insuficiência dos meios e dos recursos que impedem ações mais efetivas em prevenção, promoção e assistência à saúde dos servidores, propostas pela PASS.

Em relação aos meios disponíveis, verificamos a ausência de orientações internas que definam como realizar o trabalho de intermediação. Os agentes têm

se baseado nas normativas prescritas pela política e em orientações da unidade do SIASS prestadas individualmente a partir dos questionamentos dos agentes.

Outra deficiência é o quadro reduzido de servidores nas instituições, agravado pela proximidade das aposentadorias dos agentes. O concurso público como solução para essa problemática não parece ser uma possibilidade imediata. Os agentes têm dificuldade de se ausentar do trabalho, seja para usufruir das férias ou por qualquer outro motivo, pois não têm com quem dividir as tarefas. Eles organizam as ausências em função dos prazos em que o trabalho precisa ser realizado. Esse cenário foi descrito pelos agentes com desânimo, pois trabalham com a perspectiva da descontinuidade, ou seja, suas experiências não serão transmitidas e tudo aquilo que foi desenvolvido e aprimorado por eles corre o risco de acabar.

Cadastro desatualizado, problemas no recebimento de e-mails trocados entre a instituição e a unidade do SIASS, falta de espaço para atendimento e fragilidade das ações institucionais voltadas à saúde dos servidores são outras impossibilidades que se colocam para o trabalho. Essas deficiências institucionais possuem características conhecidas como próprias do serviço público (NUNES; LINS, 2009; RIBEIRO; MANCIBO, 2013) e geram a ocorrência de agravos à saúde dos trabalhadores, devido aos constantes impedimentos na realização das ações propostas, que reduzem a margem de ação nas situações de trabalho (VILELA; SILVA; JACKSON FILHO, 2010). Prevalencem as atividades voltadas ao controle, sem indícios de aperfeiçoamento dos mecanismos existentes, ao contrário do proposto pelos princípios da administração, que buscam alcançar a modernização do Estado (AZEVEDO; LOUREIRO, 2003).

Nesse contexto, os agentes se dedicam cada vez mais ao trabalho burocrático ditado pelas práticas gerenciais – buscam alcançar eficiência por meio da realização das tarefas. Pela ausência de procedimentos padronizados, identificamos diversas práticas para realizar o mesmo trabalho, acrescentando-se a duplicidade no armazenamento das informações em planilhas, sistemas e prontuários ao excesso de atividades operacionais e às responsabilidades acumuladas. O dever do controle soma-se à atividade de atender o servidor com problemas de saúde, reduzindo a intermediação à perícia médica, sem alcance do proposto pela PASS.

Cientes de seu contexto de trabalho, mas sensibilizados com os problemas de saúde dos servidores, os agentes procuram ter iniciativas que amenizem a situação, como o empenho em regularizar o afastamento, evitando ou revertendo perdas salariais, em reagendar ou conseguir determinada data de agendamento da perícia, em buscar orientações na unidade do SIASS e, em alguns casos, até realizar o acompanhamento e a escuta dos servidores atendidos. Nesse sentido, podemos inferir que a dedicação dos agentes poderia ser expandida para além do controle

dos afastamentos, tendo em vista que eles demonstram preocupação e interesse no acompanhamento dos servidores em licença por motivos de saúde.

Não há definição, todavia, sobre como a assistência deve ser prestada pelos agentes de RH, prevalecendo o papel do controle, imposto indiretamente por meio das normativas, do excesso de trabalho e do único treinamento recebido, ministrado pela unidade do SIASS, relativo ao lançamento de atestados no sistema Siape-Saúde. O trabalho se coloca cada vez mais abstrato e distante da realidade (LHUILIER, 2011) dos adoecimentos nas instituições. As tarefas voltadas aos regramentos têm sido cumpridas, alcançadas, exercidas exaustivamente pelos agentes, que ficam impossibilitados de desenvolver suas potencialidades.

Além dos problemas estruturais vivenciados pelos agentes, sabe-se que é característica das áreas de RH o convívio com as contradições que se colocam entre o compromisso firmado com as pessoas às quais atendem e o cumprimento do trabalho (LACOMBE; BENDASSOLLI, 2004). Diante do cenário de trabalho, os agentes de RH despendem esforços e iniciativas que supram as insuficiências, buscam alternativas para prestar a mínima assistência ao servidor atendido, mesmo com a ausência de autonomia e condições para realizar o trabalho.

Tais fatos vão ao encontro do que diz Clot (2010), pois ao realizar a atividade, o indivíduo vai além do prescrito, desenvolve seu poder de agir, dando sentido e eficiência à ação, conforme as possibilidades e/ou impossibilidades que se apresentam. Isso não descarta a necessidade de se definir como a assistência deve ser prestada, quais são os limites de ação dos agentes de RH diante das situações de adoecimentos.

A unidade do SIASS colocada pela PASS como recurso para ação parece sofrer dos mesmos problemas estruturais enfrentados pelos agentes de RH nas instituições. Essa conclusão se baseia nas queixas apresentadas pelos agentes, que evidenciam que a unidade do SIASS não tem cumprido a finalidade para qual foi criada. Realidade semelhante foi descrita por Zanin *et al.* (2015) sobre a unidade SIASS-UFPR¹².

As instituições atendidas pela unidade do SIASS possuem missões diferenciadas, sendo possível observar, por meio dos relatos dos agentes, que, em alguns casos, o trabalho exercido pelos servidores parece acarretar adoecimentos. Assim, desempenhar ações somente na perícia médica, focada na homologação dos afastamentos, é deixar de lado as peculiaridades de cada tipo de trabalho e as questões de saúde que se manifestam nas instituições.

¹² Outra crítica se volta ao caráter transversal do subsistema, que não está atrelado diretamente a nenhuma instituição ou ministério, portanto não dispõe de orçamento próprio, nem força política. Com relação às instituições que atende, pode-se supor que não tem poder suficiente para possíveis enfrentamentos em casos de litígio com a direção das mesmas.

As impossibilidades que se colocam no trabalho de intermediação fazem com que os agentes trabalhem na realização daquilo que é possível. O papel a ser desempenhado além do controle passa a ser questão pessoal, desamparado em sua essência pela instituição, pela unidade do SIASS e, principalmente, pela PASS. Podemos dizer que o trabalho de intermediação se realiza porque os agentes de RH “mobilizam sua inteligência prática para fazer as coisas acontecerem a despeito das regras e dos procedimentos prescritos frequentemente inaplicáveis [...]” (CHANLAT, 2011, p. 117).

Sznelwar, Mascia e Bouyer (2006) explicam ainda que os trabalhadores possuem diversas possibilidades de agir na realização do seu trabalho, mesmo diante das regras. Concentram sua atenção nas atividades fazendo uso da sua vontade e do seu livre arbítrio. Porém, em certos sistemas, o uso estrito de prescrições e regras, impostas pela gestão, pode impedir a realização das atividades, limitando a margem de ação e, conseqüentemente, o próprio funcionamento da organização (SZNELWAR; MASCIA; BOUYER, 2006; VILELA; SILVA; JACKSON FILHO, 2010).

No caso dos agentes de RH, a margem de ação que se coloca é a operacionalização de atividades que tendem a reduzir a política ao controle, ao mesmo tempo em que vivenciam as deficiências do meio, as insuficiências da unidade do SIASS, a fragilidade da saúde dos servidores afastados, as dificuldades de fazer cumprir a realização da perícia, os diversos procedimentos operacionais e as exigências institucionais. O cenário é de ausência de possibilidade para a realização de ações de saúde mais efetivas, deixando-os cada vez mais distantes do verdadeiro potencial de contribuição de seu trabalho.

As experiências no trabalho de intermediação fazem dos agentes de RH atores importantes na implementação da PASS. Eles acompanham, ainda que baseados no controle dos afastamentos, o histórico dos adoecimentos dos servidores, acumulando informações que poderiam contribuir para o avanço das ações em saúde e trabalho no serviço público federal.

Além disso, o “desenho estratégico das políticas deve incluir a identificação dos atores que dão sustentação à política e mecanismos de concertação e negociação entre tais atores” (SILVA; MELO, 2000, p. 13). Portanto, o papel dos agentes de RH é algo a ser definido pela PASS, o que ultrapassaria a responsabilidade indireta delegada a eles pelos órgãos e entidades.

A capacitação dos agentes em saúde e trabalho com enfoque no serviço público favorece uma atuação mais expressiva em relação à PASS, pois o aprendizado e a discussão ampliam o espaço para contribuições desses agentes, tanto no trabalho cotidiano da intermediação, quanto em relação às ações da política. A continuidade

dos eventos propostos pelo MP (CARNEIRO, 2011) é, portanto, fundamental para a efetividade das ações.

Souza e Reis (2013) compreendem que uma das demandas necessárias em saúde do trabalhador é a realização de discussões no espaço de trabalho como meio de reconhecimento dos adoecimentos e de ampliação da compreensão sobre políticas em saúde do trabalhador:

Entendemos que a participação dos servidores públicos no processo de ampliação das políticas de saúde do trabalhador é fundamental, pois são eles que vivenciam as experiências e podem dizer o que sentem e o que os afeta (SOUZA; REIS, 2013, p. 102).

Por outro aspecto, alguns autores também defendem a criação de um espaço em que o coletivo possa fazer uso da palavra para verbalizar e discutir o trabalho (DEJOURS, 1993; CHANLAT, 1993), por meio do que é possível não só identificar problemas, organizar e definir responsabilidades, mas também mobilizar qualidades individuais e proporcionar alto potencial preventivo à saúde e à segurança no trabalho (DEJOURS, 1993).

Desse modo, considerando as contribuições do coletivo para o trabalho, a formação de um grupo permanente composto pelos agentes de RH que fazem parte do mesmo Acordo de Cooperação Técnica com a unidade do SIASS deveria ser viabilizada. A integração entre eles poderia ocorrer por meio de reuniões periódicas para dialogar sobre o trabalho: discutir as práticas, os procedimentos prescritos, a política, trocar experiências, expor e encaminhar os problemas e encontrar soluções que, talvez, já poderiam ter sido executadas, mas, pelo distanciamento entre as instituições e os agentes, ainda não foram adotadas.

Para além dessa ação, por que não constituir uma rede ou comunidade (MASSARDIER, 2006) composta pelos agentes de RH do País que pudesse, mais do que trocar informações e experiências, produzir compromissos de trabalho em relação a objetivos comuns que tragam contribuições para a construção da política?

Ressaltamos que a interlocução entre as instituições é prevista tanto no Decreto nº 6.833, de 29 de abril de 2009 (BRASIL, 2009a), que trata da criação das unidades do SIASS, como na Portaria nº 1.397, de 10 de agosto de 2012 (BRASIL, 2012), que orienta acerca da formalização dos acordos.

Conclusões

Este estudo possibilitou identificar que o papel dos agentes de RH tem se pautado, sobretudo, nas práticas de controle dos afastamentos dos servidores ao trabalho,

orientadas pelas prescrições possíveis diante das deficiências estruturais das instituições e pela ausência de definição de seu papel no trabalho de intermediação realizado entre os servidores e a unidade do SIASS da cidade de São Paulo. Faz-se necessário ampliar a margem de ação dos agentes de RH através da melhoria dos meios e dos recursos, assim como da manutenção de processo contínuo de capacitação voltado à temática de saúde e trabalho com ênfase no serviço público.

Por fim, embora o caminho metodológico desta pesquisa tenha permitido apenas compreender a realidade de trabalho dos agentes de RH, pode-se observar, por meio dela, seu papel fundamental na implementação da política, que, malgrado suas insuficiências institucionais, ainda se pode constituir como oportunidade para sanar a falta histórica do olhar do Estado brasileiro para a saúde dos trabalhadores públicos (RAMMINGER; NARDI, 2007).

Referências

ABRUCIO, F. L. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. *Revista de Administração Pública (RAP)*, Rio de Janeiro, Edição Especial Comemorativa: 1967-2007, p. 67-86, 2007.

ANDRADE, E. T. *O processo de implementação da política de atenção à saúde do trabalhador em instituições públicas federais: o desafio da integralidade*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2009. 128 f. Dissertação (Mestrado em Ciências) – Escola Nacional de Saúde Pública/Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro. Disponível em: <http://www.arca.fiocruz.br/bitstream/icict/2522/1/ENSP_Disserta%c3%a7%c3%a3o_Andrade_Elsa_Tom%c3%a9.pdf>. Acesso em: 27 nov. 2012.

ASSUNÇÃO, A. A. (Org.). *Promoção e vigilância em saúde: guia para as ações no setor público federal*. Belo Horizonte: [s.n.], 2012. Disponível em: <<http://pt.scribd.com/doc/118956027/Promocao-e-Vigilancia-Em-Saude>>. Acesso em: 10 set. 2014.

AZEVEDO, C. B.; LOUREIRO, M. R. Carreiras públicas em uma ordem democrática: entre os modelos burocrático e gerencial. *Revista do Serviço Público*, Brasília, ano 54, v. 1, n. 1, p. 47-61, jan./mar. 2003.

BARDIN, L. *Análise de conteúdo*. São Paulo: Edições 70, 2011.

BRASIL. Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 19 abril 1991. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm>. Acesso em: 15 out. 2012.

BRASIL. Decreto nº 6.833, de 29 de abril de 2009. Institui o Subsistema Integrado de Atenção à Saúde do Servidor Público Federal – SIASS e o Comitê Gestor de Atenção à Saúde do Servidor. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 30 abril 2009a. Seção 1, p. 4.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Decreto nº 6.856, de 25 de maio de 2009. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 26 maio 2009b.

Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6856.htm>. Acesso em: 07 jan. 2014.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Decreto nº 7.003, de 09 de novembro de 2009. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 10 nov. 2009c. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D7003.htm>. Acesso em: 07 jan. 2014.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Recursos Humanos. Portaria nº 797, de 22 de março de 2010. Institui o Manual de Perícia Oficial em Saúde do Servidor Público Federal. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 23 mar. 2010a. Seção 1, p. 53-54.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Recursos Humanos. SIASS – Subsistema Integrado de Atenção à Saúde do Servidor. *Folder SIASS – PASS – NOSS – Saúde Mental – Saúde Suplementar – Base Legal*. Brasília: MPOG, 2010b. Folder.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Recursos Humanos. Portaria Normativa nº 3, de 7 de maio de 2010. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 10 maio 2010c. Disponível em: <<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=10/05/2010&jornal=1&pagina=80&totalArquivos=120>>. Acesso em: 20 dez. 2012.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Recursos Humanos. Portaria nº 1.261, de 5 de maio de 2010. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 06 maio 2010d. Disponível em: <<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=97&data=06/05/2010>>. Acesso em: 16 jul. 2013.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Recursos Humanos. Extrato de Acordo de Cooperação Técnica. Acordo de Cooperação Técnica nº 20/2011, de 22/12/2011. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 23 dez 2011. Disponível em: <<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/servlet/iewer?jornal=3&pagina=333&data=23/12/2011&captchafield=firistAccess>>. Acesso em: 23 ago. 2012.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão Pública. Portaria nº 1.397, de 10 de agosto de 2012. Estabelece orientações básicas para a realização de acordo de cooperação técnica. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 23 ago. 2012. Seção 1, p. 57.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão Pública. Orientação Normativa nº 6, de 18 de março de 2013. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 20 março 2013a. Disponível em: <<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=75&data=20/03/2013>>. Acesso em: 20 jan. 2014.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão Pública. Portaria Normativa nº 3, de 25 de março de 2013. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 27 março 2013b.

Disponível em: <<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=27/03/2013&jornal=1&pagina=77&totalArquivos=112>>. Acesso em: 20 jan. 2014.

CARNEIRO, S. A. M. Saúde do trabalhador público: questão para gestão de pessoas – a experiência na prefeitura de São Paulo. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 1, n. 57, p. 23-49, jan./mar. 2006.

CARNEIRO, S. A. Saúde do trabalhador público: Uma questão para gestão de pessoas. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 4., 2011, Brasília. Anais... Brasília: Consad, 2011. Disponível em: <[//repositorio.fjp.mg.gov.br/consad/handle/123456789/757](http://repositorio.fjp.mg.gov.br/consad/handle/123456789/757)>. Acesso em 19 ago. 2015.

CHANLAT, J. F. Por uma antropologia da condição humana nas organizações. In: _____. *O indivíduo na organização: dimensões esquecidas*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1993. v. 1. p. 21-45.

CHANLAT, J. F. O desafio social da gestão: a contribuição das ciências sociais. In: BENDASSOLLI, P. F.; SOBOLL, L. A. (Orgs.). *Clínicas do trabalho: novas perspectivas para compreensão do trabalho na atualidade*. São Paulo: Atlas, 2011. p. 110-131.

CLOT, Y. *Trabalho e poder de agir*. Belo Horizonte: Fabrefactum, 2010.

COSTA, F. L. Condicionantes da reforma do Estado no Brasil. In: MARTINS, P. E. M.; PIERANTI, O. P. (Orgs.). *Estado e gestão pública: visões do Brasil contemporâneo*. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006. p. 133-158.

CUNHA, J. B.; BLANK, V. L. G.; BOING, A. F. Tendência temporal de afastamento do trabalho em servidores públicos (1995-2005). *Revista Brasileira de Epidemiologia*, São Paulo, v. 12, n. 2, p. 226-236, 2009.

DEJOURS, C. Uma nova visão do sofrimento humano nas organizações. In: CHANLAT, J. F. *O indivíduo na organização: dimensões esquecidas*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1993. v. 1. p. 149-173.

DIAS, E. C. et al. (Coord.). *Políticas públicas de saúde: servidor público federal*. Rio de Janeiro: Fiocruz, [2014]. Disponível em: <http://pt.slideshare.net/GluciaSilveiraCastro/siass-projeto-final-diagramado-fadelfiocruz?redirected_from=save_on_embed>. Acesso em: 10 set. 2014.

GUÉRIN, F. et al. *Compreender o trabalho para transformá-lo: a prática da ergonomia*. São Paulo: Blucher, Fundação Vanzolini, 2001.

INVESTIMENTO em saúde do servidor previne aposentadoria precoce. *Contato: Boletim do Servidor*, Brasília, n. 43, p. 2, 21 jan. 2005.

LACOMBE, B. M. B.; BENDASSOLLI, P. F. Cinco décadas de RH. Fator Humano. *GV – Executivo*, São Paulo, v. 3, n. 3, p. 65-69, ago./out. 2004.

LHUILIER, D. Filiações teóricas das clínicas do trabalho. In: BENDASSOLLI, P. F.; SOBOLL, L. A. (Orgs.). *Clínicas do trabalho: novas perspectivas para compreensão do trabalho na atualidade*. São Paulo: Atlas, 2011. p. 22-58.

MARCELINO, G. F. Em busca da flexibilidade do Estado: o desafio das reformas planejadas no Brasil. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 37, n. 3, p. 641-659, maio/jun. 2003.

- MARTINS, L. Reforma da administração pública e cultura política no Brasil: uma visão geral. *Cadernos Enap*, Brasília, n. 8, 1997.
- MASSARDIER, G. Redes de política pública. In: SARAIVA, E.; FERRAREZI, E. (Orgs.). *Políticas públicas*. Brasília: Enap, 2006. (coletânea, 2 v.) p. 167-185.
- MINAYO, M. C. S. *O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde*. 12 ed. São Paulo: Hucitec, 2010.
- NUNES, A. V. L.; LINS, S. L. B. Servidores públicos federais: uma análise do prazer e sofrimento no trabalho. *Revista Psicologia: Organização e Trabalho*, Brasília, v. 9, n. 1, p. 51-67, jan./jun. 2009.
- PAULA, A. P. P. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. *Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, v. 45, n. 1, p. 36-49, jan./mar. 2005.
- RAMMINGER, T.; NARDI, H. C. Saúde do trabalhador: um (não) olhar sobre o servidor público. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 58, n. 2, p. 213-226, 2007. Disponível em: <<http://seer.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/171/176>>. Acesso em 03 nov. 2015.
- RIBEIRO, C. V. S.; MANCENO, D. O servidor público no mundo do trabalho do século XXI. *Psicologia: Ciência e Profissão*, Brasília, v. 33, n. 1, p. 192-207, 2013.
- SALA, A. et al. Licenças médicas entre trabalhadores da Secretaria de Estado da Saúde de São Paulo no ano de 2004. *Cadernos de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 10, n. 25, p. 2168-2178, out. 2009.
- SAÚDE do servidor: governo fará pesquisa para avaliar situação. *Contato: Boletim do Servidor*, Brasília, n. 19, p. 1, 3 nov. 2003.
- SILVA, P. L. B.; MELO, M. A. B. O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e de projetos. *Caderno NEPP*, Unicamp, Campinas, n. 48, p. 1-16, 2000.
- SISTEMA determina novas diretrizes para a saúde do servidor. *Contato: Boletim do Servidor*, Brasília, n. 62, p. 1, 4 dez. 2006.
- SOUZA, Z. B.; REIS, L. M. Entre o atender e o ser atendido: políticas em saúde para o trabalhador do serviço público. *Cadernos de Psicologia Social do Trabalho*, São Paulo, v. 16, n. 1, p. 87-106, 2013.
- SZNELWAR, L. I.; MASCIA, F. L.; BOUYER, G. L'empêchement au travail: une source majeure de TMS? *Activités*, Paris, v. 3, n. 2, p. 28-44, 2006. Disponível em: <<http://www.activites.org/v3n2/LAERTE.pdf>>. Acesso em: 19 out. 2014.
- VILELA, R. A. G.; SILVA, R. C.; JACKSON FILHO, J. M. Poder de agir e sofrimento: estudo de caso sobre agentes comunitários de saúde. *Revista Brasileira de Saúde Ocupacional*, v. 35, n. 122, p. 289-302, 2010.
- ZANIN, F. et al. Política de atenção à saúde e segurança do trabalho do servidor público no Brasil. *Universidade e Sociedade*, Brasília, p.86-95, fev. 2015.

José Marçal Jackson Filho

Possui doutorado em Ergonomie pela Conservatoire National des Arts et Métiers, França. Atualmente é Pesquisador da Fundação Jorge Duprat Figueiredo de Segurança e Medicina do Trabalho (Fundacentro). Contato: jose.jackson@fundacentro.gov.br

Tarsila Baptista Ponce

Possui mestrado em Trabalho, Saúde e Ambiente pela Fundação Jorge Duprat Figueiredo de Segurança e Medicina do Trabalho (Fundacentro). Atualmente é Analista em Ciência e Tecnologia na Fundacentro. Contato: tarsila.ponce@fundacentro.gov.br

Impactos do Parlamento Jovem Brasileiro na imagem pública do Poder Legislativo na visão dos egressos

Antonio Teixeira de Barros

Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados (Cefor)

Lúcio Meireles Martins

Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados (Cefor)

Avaliam-se os impactos do Parlamento Jovem Brasileiro (PJB) nas percepções políticas dos egressos, quanto à imagem pública do Poder Legislativo. A imagem pública está diretamente relacionada com a confiança institucional. Dessa forma, avalia-se a correlação desses dois aspectos. A análise é guiada pela seguinte indagação: eventuais impactos positivos de um projeto institucional de simulação parlamentar para jovens podem interferir na visão dos egressos sobre a imagem institucional e a confiança política? A análise baseia-se em levantamento do tipo *survey*, com questionário aplicado on-line, em 2014, com 27,93% do universo estudado. A principal conclusão é que o PJB exerceu efeitos duradouros nos egressos, tanto em relação à melhoria da imagem do Poder Legislativo quanto ao fortalecimento da confiança política.

Palavras-chave: imagem pública, educação política, comportamento humano, poder legislativo

[Artigo submetido em 8 de setembro de 2015. Aprovado em 8 de agosto de 2016.]

Efectos del Parlamento de la Juventud en la imagen pública de la Legislatura en opinión de los participantes graduados

Este artículo evalúa los impactos del Parlamento Brasileiro de la Juventud (PJB) en las percepciones políticas de los graduados, en relación a la imagen pública de la Legislatura. La imagen pública está directamente relacionada con la confianza institucional. De esta manera se evalúa la correlación de estos dos aspectos. El análisis se guía por la siguiente pregunta: ¿los impactos positivos de un proyecto institucional de simulación parlamentaria pueden interferir con la visión de la imagen institucional y la confianza política de los participantes? El análisis se basa en el tipo de encuesta con cuestionario en línea aplicada en 2014, con 27,93% del universo de estudio. La principal conclusión es que lo PJB ejerce efectos duraderos sobre los jóvenes, tanto en términos de mejora de la imagen de la legislatura, como el fortalecimiento de la confianza política.

Palabras clave: imagen pública, educación política, comportamiento humano, poder legislativo

Effects of the Brazilian Youth Parliament project in the public image of Legislature in the view of former participants

The article analyses the effects of the Brazilian Youth Parliament (PJB) in political perceptions of the participants. The public image is directly related to the institutional trust. Thus, we evaluate the correlation of these two aspects. The analysis is guided by the following question: possible positive effects of an institutional project of parliamentary simulation for young people can interfere in institutional image and political trust? The analysis is based on a survey applied online in 2014, with 27.93% of the universe studied. The main conclusion is that the PJB effects are permanent in the image of Legislature and about the improving of political trust.

Keywords: public image, political education, human behavior, legislative power

Introdução

O artigo tem como objetivo principal analisar os impactos do Parlamento Jovem Brasileiro (PJB) nas percepções políticas dos egressos. O foco específico da pesquisa são os efeitos do PJB na imagem pública do Poder Legislativo segundo a perspectiva dos jovens egressos. A imagem pública está diretamente relacionada com a confiança institucional, dessa forma avalia-se a correlação dessas duas perspectivas. O levantamento foi guiado pela seguinte indagação: eventuais impactos positivos de um projeto institucional de simulação parlamentar juvenil podem interferir na percepção dos egressos sobre a imagem pública do Poder Legislativo?

A análise está baseada em levantamento do tipo *survey*, com questionário aplicado on-line em 2014. Os ex-participantes das edições de 2004 a 2013 (10 eventos) foram contatados via e-mail e Facebook, quando foram convidados a preencher um questionário com questões abertas e fechadas. Do total de 762 jovens que participaram do projeto nas dez edições mencionadas, 176 responderam ao questionário, representando 23,09% do universo estudado.

Intentou-se a realização de um censo junto aos participantes e ao final da coleta de dados, optou-se pela exclusão das respostas relativas aos dois anos iniciais (2004 e 2005), em vista do baixo índice de respostas advindo da dificuldade de contato com esse grupo¹. Assim, a análise final contempla oito anos de execução do PJB, isto é, de 2006 a 2013, totalizando 169 respondentes, o que corresponde a 27,93% do total de egressos das oito edições mencionadas. Essa decisão se baseia nas diversas características desse público analisado no estudo, entre elas, gênero, idade, moradia em capital ou cidade do interior e escolaridade, já que a análise de uma amostra com apenas duas (2004) ou cinco (2005) respostas não abarcaria esses variados fatores necessários à compreensão dos fenômenos estudados.

Imagem pública e confiança institucional

A imagem pública dos governantes, das instituições e de seus representantes exerce um papel fundamental na vida política, uma vez que está diretamente associada ao capital simbólico da credibilidade e da confiança, o que tem reflexo direto na reputação institucional (GOMES, 2006). Afinal, complementa Baldissera (2008, p. 197), “a imagem-conceito contempla a noção de reputação, pois formar conceito implica apreciar, considerar, ajuizar, sentenciar e sancionar”. Trata-se, portanto, de uma forma simbólica, nos termos de Thompson (1995), ou seja, expressão significativa produzida, transmitida e recebida em contextos e processos

¹ Vale ressaltar que os grupos iniciais ainda não dispunham das facilidades de contato eletrônico como no período mais recente.

historicamente específicos e socialmente estruturados. Em razão disso, a imagem pública, entendida como forma simbólica, é passível de “complexos processos de valorização, avaliação e conflitos” (THOMPSON, 1995, p. 203). A valorização ocorre no plano simbólico, por meio da aprovação ou rejeição da imagem pública projetada para a opinião pública. Essa valorização simbólica implica, portanto, constante avaliação e conflito, em função das dinâmicas de visibilidade.

Imagem pública e visibilidade

A imagem pública é consequência da visibilidade, uma vez que aquilo que é mostrado produz efeitos cognitivos e simbólicos no público (GOMES, 2004). Como define Weber (2004, p.265), “a imagem pública é resultante da imagem conceitual, emitida por sujeitos políticos em disputa de poder e recuperada na síntese de imagens abstratas (o intangível, a imaginação), com as imagens concretas (o tangível, os sentidos)”.

Além da *performance* dos *media*, operadores por excelência da visibilidade, a imagem pública depende ainda de fatores político-institucionais e de características da cultura política (NOLETO FILHO, 2014). Isso significa que as percepções públicas sobre determinada instituição e seus representantes dependem do modo como a própria instituição se relaciona com a sociedade e de como essa mesma sociedade constrói suas representações políticas. Por essa razão, trata-se de um “conceito híbrido forjado na combinação de visibilidades e segredos” (WEBER, 2009, p. 11), a partir da articulação entre os três fatores mencionados, com forte impacto na reputação institucional.

Existe, portanto, um processo de reciprocidade entre instituição e sociedade no processo de construção da imagem pública, com base na comunicação mediada:

A imagem pública pode ser formulada sobre o “reconhecimento” da instituição ou sujeito que fala sobre o tema que adquire significado na recepção a partir da identificação da sua “representatividade, legitimidade, autoridade, autonomia, compromisso” com o tema. Influenciam na formulação dessa opinião a modalidade discursiva, as mídias e os emissores de informações sobre o tema em questão, especificamente, como notícia, opinião, propaganda; rádio, televisão, internet, mídia impressa; manifestação pública; comunicação institucional, eventos ou comunicação mediática (...). Quanto maior a repercussão do tema para a vida do indivíduo, da sua classe, da sociedade, maior será sua capacidade seletiva e, conseqüentemente, a reunião de dados e informações ampliando a sua possibilidade de formar criticamente uma imagem pública sobre as instituições e sujeitos em questão (WEBER, 2009, p. 22).

A construção da imagem pública está associada, portanto, à produção e divulgação de opiniões e à consequente adesão do público a determinadas formas de pensar. Afinal, a política se baseia na capacidade de formar opinião (ARENDR, 1983). Enquanto as ciências exatas e naturais operam com evidências racionais ou provas empíricas expressas em definições, postulados, teoremas e similares (discursos monológicos), a política situa-se no campo dialógico da pluralidade de ideias, uma vez que se trata de uma atividade que se instaura na relação entre os homens, ou seja, a pluralidade está na sua própria origem e a visibilidade lhe é inerente (THOMPSON, 1995). Tal raciocínio conduz ao pressuposto de que a política se situa no âmbito da opinião, com todas as implicações positivas e negativas.

Um conceito central, nessa ordem de ideias, é o de opinião pública², em sua relação direta com as práticas políticas e a construção da imagem pública. A esse respeito, cabe ressaltar que, no âmbito da Ciência Política, no Brasil, os estudos sobre opinião pública ocupam-se mais do comportamento eleitoral do que propriamente da formação da opinião. As principais explicações para o comportamento eleitoral vêm de duas principais vertentes: a teoria da escolha racional e a perspectiva sociológica (CASTRO, 1992). Entendemos a primeira, resumidamente, como aquela que explica comportamentos políticos considerando os cidadãos como racionais e sempre com intenção de maximizar seus ganhos, obviamente com pequenas variações teóricas entre os autores que trabalham com essa base (DOWNS, 1957; FIORINA, 1981). E a segunda, como aquela que explica a direção do voto também por variáveis de tipo social e comunicacional, ligadas à participação política, como grupo social, escolaridade, exposição à propaganda etc. (CASTRO, 1992; KEY, 2013; FIGUEIREDO, 1991; ALDÉ *et al.*, 2007).

Em seu processo de conceituação geral, a opinião pública concentra um dos debates mais polêmicos e inacabados na atualidade (CERVI, 2006, p. 132). Recorremos aqui a uma síntese conceitual, a partir das contribuições de autores como Nikas Luhmann (2005), Walter Lippmann (2008) e Habermas (1971, 1984)³.

Luhmann (2005) analisa a opinião pública como indissociável da democracia. Afinal, o sistema político é baseado em variadas formas de comunicação, informação e opinião. Existe, portanto, um acoplamento estrutural entre o sistema político e a opinião pública. Por essa razão, os *media* exercem papel central na função de legitimação de determinadas correntes de opinião. Esteves (2005, p. 289) resume

² Não é objetivo deste trabalho discorrer sobre a complexidade teórica envolvida na discussão sobre o conceito de opinião pública, até porque não haveria espaço para tal. Um panorama dessa discussão, do ponto de vista da Ciência Política, é formulado por Cervi (2006).

³ Utilizamos na realidade os pontos de convergência teórica entre esses autores, com a ressalva de que o pensamento de cada um deles é portador de particularidades que não cabem aqui, principalmente pela falta de espaço.

como essa função é exercida pelos meios de comunicação, os quais fornecem diariamente aos cidadãos as motivações necessárias à aceitação das “formas elementares de sentido” que sustentam as decisões políticas e produzem um efeito de “generalização normativa”, por meio de uma “linguagem funcionalizada” da política. Isso produz impacto na seleção temática, reduzindo a complexidade da agenda a alguns núcleos, os quais se mostram ajustáveis às dinâmicas decisórias do sistema político. Dessa forma, a opinião pública assume a função de “mecanismo-guia” do sistema político, “que não determina o que é verdadeiro, nem o exercício do domínio, nem a formação da opinião, mas só estabelece os limites daquilo que é progressivamente possível” (ESTEVES, 2005, p. 317-318).

Walter Lippmann (2008) também discute a legitimidade da opinião pública, ao questionar a relação entre os fatos, a divulgação deles e a imagem formada individualmente pelos cidadãos. Em outras palavras, o autor discute a natureza da mediação simbólica protagonizada pelos *media*, uma vez que a realidade é inacessível diretamente pelos indivíduos em seus diferentes mundos privados. Para Lippmann (2008), há uma série de fatores que interferem na transmissão de imagens, informações e opiniões, a começar pelas limitações técnicas dos *media*, padronizações e formatos, além dos estereótipos e eventuais restrições na divulgação de determinados temas. Em relação ao público, o autor chama atenção para outro conjunto de fatores que também podem interferir, como o interesse do público, o grau de conhecimento dos temas abordados e a falta de acesso direto ao contexto originário dos acontecimentos. A opinião reconhecida como pública resulta, portanto, de variados fatores que condicionam sua conformação, a exemplo da ação articulada de grupos de interesse que utilizam a vitrine dos *media*. Assim, trata-se de uma opinião que se torna pública, mas não nasce do público.

Habermas (1971, 1984), por sua vez, associa o conceito de opinião pública à noção de publicidade, ou seja, às dinâmicas de debate público de argumentos que interessam a um público. A publicidade remete, em termos gerais, ao estatuto daquilo que é público, à qualidade ou estado das coisas públicas (tornar público). Na visão habermasiana, nas sociedades democráticas os *media* exercem a função de “enfeixar” as distintas correntes de opinião, por meio de ação instrumental que seletivamente exclui determinados assuntos da discussão pública, enquanto acentua politicamente a inserção de outros temas.

Essa ação instrumental produz efeitos nos processos de formação, circulação e de expressão da opinião pública. O autor atribui à opinião pública (no sentido midiático) a função de legitimar o domínio político por meio de um processo estratégico de comunicação sustentado nos princípios de um consenso que deixa de ser racionalmente motivado e torna-se estrategicamente orientado. Assim, a esfera pública originalmente entendida pelo autor como instância ativa da opinião pública,

torna-se uma instância meramente receptiva, em que os indivíduos “isolados e sem possibilidade de comunicação real com os representantes de instituições políticas, reagem apenas aclamando, enquanto os representantes usam esse espaço para a divulgação manipulativa das mensagens” (CERVI, 2006, p. 115).

Em resumo, apesar da complexidade e da amplitude do debate, alguns autores assinalam que a opinião pública constitui, portanto, uma espécie de consenso socialmente construído ou induzido, embora isso não signifique unanimidade (CHAMPAGNE, 1988). Converte para a coincidência da atenção pública em relação a determinadas questões ou temas, mas sem necessariamente implicar adesão dóxica generalizada da população. O debate coletivo contribui para fortalecer a opinião pública.

Em termos mais abrangentes, a opinião pública reflete as ideias culturais de uma sociedade, como os valores que conformam seu ethos cultural (JOHNSON, 1997). Por essa razão, os processos de formação da opinião pública são considerados de grande relevância para as ciências sociais. Nessa perspectiva, Matteucci (1986), Champagne (1998) e Viá (1983) consideram que a opinião pública nasce pública, ou seja, é manifestada publicamente, com o respaldo de um grupo, de uma classe ou de uma elite e se refere a algo de interesse público. Isso significa que o debate coletivo é o tônico que fortalece a opinião pública. Quando bem conduzido, o debate pode tornar a discussão mais racional e crítica, isto é, pode depurar os juízos de valor e ressaltar os juízos de fato, tornando a opinião pública mais racional e crítica. Como opinião (*doxa*), “é sempre discutível, pois muda com o tempo e permite a discordância” (MATTEUCCI, 1986, p. 842). “Enquanto ‘pública’, isto é, pertencente ao âmbito político, conviria antes falar de opiniões no plural, já que nesse universo não há espaço apenas para uma verdade, para uma epistemocracia” (MATTEUCCI, 1986, p. 842).

Dessa forma, a opinião pública transcende a mera soma das opiniões individuais, uma vez que é formada em contextos de debates coletivos e se refere a algo de interesse público. Por essa razão, no sentido moderno, a opinião pública pressupõe uma sociedade civil distinta do Estado, livre e articulada.

Para Thiollent (1986, p. 156), “A opinião pública é uma noção comumente utilizada para designar o que a maioria da população de um país julga, gosta, prefere em matéria de política, de economia ou de outros assuntos de importância nacional ou internacional”. Assim, a opinião pública não é a simples adição das opiniões individuais, pois sua formação e sua significação dependem do contexto nacional ou internacional, do governo, dos partidos políticos, das grandes empresas, dos meios de comunicação de massa etc. A opinião pública é determinada por todos esses fatores e se apresenta como espaço no qual se opõem diversas tendências ideológicas, sendo que uma delas é majoritária.

Segundo Augras (1978, p. 24-46), existem três fatores relevantes que interferem na formação da opinião pública. Os fatores psicológicos situam-se no nível interpessoal, ou seja, a formação de atitudes e opiniões; motivações e mecanismos de defesa; além das crenças, valores e capacidade cognitiva. Os fatores sociais situam-se no nível da convivência coletiva, no qual as opiniões individuais são influenciadas pelos grupos sociais primários, secundários e de referência. Os fatores históricos estão relacionados com a conjuntura macropolítica, a qual condiciona as opiniões, de acordo com a tendência a maior ou menor liberdade de expressão.

As controvérsias de ampla repercussão pública são consideradas as ocasiões mais férteis para as manifestações coletivas de opinião. Controvérsias ocorrem nas dinâmicas alimentadas pelo debate público, o qual pressupõe pluralismo, ou seja, a pluralização de universos divergentes de discurso (HABERMAS, 1999, 2002). As múltiplas visões sobre uma mesma questão discutida na esfera pública devem-se pautar, segundo a abordagem habermasiana, pela racionalidade comunicativa, ou seja, as controvérsias devem ser tratadas sem coerção moral, em um ambiente comunicativo capaz de instituir um consenso racionalmente construído. Isso implica um clima de debate no qual os participantes superam suas concepções inicialmente subjetivas e parciais em favor de um acordo racionalmente motivado (HABERMAS, 2002).

Nessa perspectiva, quanto mais livres e seguros os indivíduos se sentirem, no que se refere à exposição de seus argumentos, mais as controvérsias prosperam, levando ao que Bauman (2010, p. 177) denomina de “exacerbação das controvérsias” ou “a pluralidade histórica das verdades”. Afinal, complementa: “em um mundo pluralista, não há nenhum sistema incontestado de definição da realidade” (BAUMAN, 2010, p. 178). Por outro lado, o autor alerta para o risco de o pluralismo se transformar em absolutismo múltiplo, ou seja, as controvérsias são regidas por lógicas autoritárias de argumentação e construção de consensos.

Para que efetivamente haja pluralismo, segundo Bauman (2010), não basta a coexistência de visões diferentes e um relativo clima de liberdade de opinião. O pluralismo, em sua visão, vai além disso, pois compreende a existência de múltiplas estruturas de referência, cada qual com seu próprio esquema de compreensão e seus próprios critérios de racionalidade. “Pluralismo é a coexistência de posições comparáveis e rivais que não se podem conciliar. Pluralismo é o reconhecimento de que diferentes pessoas e diferentes grupos vivem, literalmente, em mundos diferentes” (BAUMAN, 2010, p.178).

Cada vez mais a esfera pública assume papel relevante nas dinâmicas de visibilidade e discutibilidade das denúncias e causas públicas, inserindo os diversos atores na construção argumentativa em torno das questões suscitadas pela repercussão das controvérsias. Isso favorece a formação de diversos tipos

de comunidades discursivas e comunidades de interesse, que passam a mobilizar diferentes modalidades de recursos críticos em seus modos de apresentar suas críticas e justificações, nas diferentes cadeias de mediação proporcionadas pela atuação cada vez mais ramificada das mídias digitais. Afinal de contas,

En nuestras sociedades todos los actores disponen, en efecto, de capacidades críticas, y pueden movilizar, aunque sin duda de manera desigual según la situación, recursos críticos que ponen en práctica en el curso de sus actividades cotidianas. En este sentido, estas sociedades pueden ser calificadas como sociedades críticas (BOLTANSKI, 2000, p. 260).

Apesar disso, Bauman (2015, p. 120) refere-se a uma crise nos debates públicos, com o “desaparecimento ou redução das arenas voltadas para a deliberação pública e política”. A despeito dessa crise, o autor aponta as ciências sociais como instâncias de saberes diretamente conectados à esfera pública e às experiências humanas. Assim, os cientistas sociais, com sua *expertise* discursiva e a perícia típica de quem consegue olhar para a realidade e seus contextos, podem contribuir para ampliar o foco dos debates, “num mundo saturado de opiniões que se opõem e que mutuamente corroem sua veracidade real ou suposta” (BAUMAN, 2015, p.105).

O autor chama atenção para os movimentos de opinião denominados por ele de enxames, ou seja, uma conformação social líquida que substitui os grupos sociais. Ao contrário do grupo, entendido sociologicamente como algo dependente de lideranças fortes, hierarquia de autoridade e estruturas de poder (ORTIZ, 2011), o enxame se forma e se dispersa conforme as circunstâncias. Por isso, também são denominados por Bauman (2008a) de comunidades de ocasião, que se formam e se desfazem em torno de um assunto enquanto dura uma controvérsia pública, uma disputa ou uma comoção coletiva (BAUMAN, 2008b).

Ancorada nas ideias de Hannah Arendt e Habermas, Céli Pinto (2004) relaciona a opinião pública com a própria noção de democracia. Para a autora, a livre formação de opinião é uma condição dos regimes democráticos, baseados no princípio de liberdade de expressão. Isso remete à relação entre os conceitos de público, espaço público e de esfera pública, em paralelo com as noções de democracia, liberdade e igualdade. Todos esses conceitos são indissociáveis quando se pensa em democracia, “porque a democracia é, entre outras coisas, o regime da opinião pública, da circulação livre das informações” (PINTO, 2004, p. 46). Dessa forma, a democracia “não pode prescindir de uma esfera pública capaz de ser um espaço para a construção de uma opinião pública” (PINTO, 2004, p. 49). O desafio, segundo a autora, é como pensar em uma esfera pública forte e em uma opinião pública consistente. Refletir sobre opinião pública, constitui, portanto, um dos principais desafios para as teorias democráticas na atualidade.

Manuel Castells (2003) reforça tal desafio com a emergência das formas virtuais de circulação de opiniões possibilitadas pela internet e seu regime de opiniões em fluxo. Segundo Castells (2003), as mídias digitais ampliaram as possibilidades de produção, emissão e circulação de opiniões, sem o filtro dos meios de comunicação unidirecionais, uma vez que a sociedade em rede é caracterizada pela variedade de formas de expressão de opiniões, possibilitadas pelas tecnologias digitais. O autor denominou essa sociedade em rede de sistema de autocomunicação de massas ou de intercomunicação, em função do empoderamento dos usuários das redes informacionais, os quais não dependem mais dos sistemas convencionais de intermediação e controle da opinião. Isso permite uma nova configuração no âmbito das trocas de opiniões, em um regime de maior velocidade e pluralidade.

Ao chamar atenção para a complexidade envolvida nos processos de formação de opinião pública, Pierre Bourdieu (2003) critica as concepções que reduzem a noção de opinião pública às sondagens e pesquisas de opinião. Para o autor, “a opinião, no sentido da definição social implicitamente admitida pelos que fazem sondagens de opinião ou pelos que utilizam os resultados das sondagens de opinião, não existe” (BOURDIEU, 2003, p. 233).

Segundo Bourdieu (2003), essas sondagens estão ancoradas em vários postulados falsos. O primeiro diz respeito às heranças positivistas das amostragens utilizadas, que consideram a sociedade como algo homogêneo, passível de ser representado numericamente por certos percentuais de indivíduos de cada sexo, faixa etária etc. Além disso, as pesquisas de opinião colocam em posição de igualdade opiniões que são qualitativamente diferentes, como a de um especialista ou a de cidadão crítico e bem informado sobre o assunto inquirido e a visão de um indivíduo que desconhece totalmente o tema em debate. Em relação a essa premissa, “a ideia de objetividade numa pesquisa de opinião é associada ao fato de se fazer a pergunta nos termos mais neutros possíveis para dar chances a todas as respostas” (BOURDIEU, 2003, p. 234). Segundo o autor, na maioria das vezes, as questões são formuladas com vieses, levando a resposta a ser induzida por meio da maneira de se colocar a questão.

Outro postulado falso consiste na suposição das sondagens de que todos os indivíduos possuem opinião formada sobre o tema pesquisado, ou seja, “que a produção de uma opinião está ao alcance de todos” (BOURDIEU, 2003, p. 235). Essa premissa desconsidera as condições específicas da produção de opiniões, “que a pesquisa de opinião supõe estarem universal e uniformemente preenchidas”, com a ideia implícita de que “todo mundo pode produzir uma opinião” (BOURDIEU, 2003, p. 236). Essa visão “tem como ponto de partida o postulado segundo o qual todo mundo deve ter uma opinião” e “consiste em ignorar as não respostas” (BOURDIEU, 2003, p. 237). Além disso, esse postulado desconsidera que “tem-se muito mais

opiniões sobre um problema quando se está mais interessado por este problema, isto é, quando se tem mais interesse neste problema” (BOURDIEU, 2003, p. 238). Por essa razão, “as pesquisas de opinião apreendem muito mal os estados virtuais da opinião e mais exatamente os movimentos de opinião”, uma vez que “a situação na qual elas apreendem as opiniões é inteiramente artificial” (BOURDIEU, 2003, p. 243).

Conforme Bourdieu (2003), também seria equivocado supor que o interesse dos pesquisadores coincide com o interesse dos pesquisados. “Pelo simples fato de se colocar a mesma questão a todo mundo, está implícita a hipótese de que há um consenso sobre os problemas, ou seja, que há um acordo sobre as questões que merecem ser colocadas” (BOURDIEU, 2003, p. 239). Assim, um dos efeitos mais perniciosos da pesquisa de opinião “consiste precisamente em colocar pessoas respondendo a perguntas que elas não se perguntaram” (BOURDIEU, 2003, p. 241). O efeito de imposição da problemática é exercido por qualquer pesquisa de opinião e por qualquer interrogação política. Tal efeito resulta do fato de que as perguntas colocadas numa pesquisa de opinião “não são perguntas que realmente se colocam a todas as pessoas interrogadas e as respostas não são interpretadas em função da problemática que servia efetivamente como referência às diferentes categorias de inquiridos” (BOURDIEU, 2003, p. 240).

Para o autor,

As problemáticas que são propostas pelas pesquisas de opinião se subordinam a interesses políticos, e isto dirige de maneira muito acentuada o significado das respostas e, ao mesmo tempo, o significado dado à publicação dos resultados. Em seu estado atual, a pesquisa de opinião é um instrumento de ação política; sua função mais importante consiste talvez em impor a ilusão de que existe uma opinião pública que é a soma puramente aditiva de opiniões individuais; em impor a ideia de que existe algo que seria uma coisa assim como a média das opiniões ou a opinião média (BOURDIEU, 2003, p. 241).

No que diz respeito especificamente ao Parlamento, com base no conceito de Habermas (1994), é interessante considerar ainda o que se chama de regime de opinião, instaurado com os primeiros governos liberais, no princípio do século 19. Em um regime de opinião, seria lícito e prudente aos parlamentares consultar a opinião pública, já que a origem do poder em uma democracia é popular (SÁ, 2004; HABERMAS, 1994). Nele há racionalidade e discussão, que confeririam o princípio de autoridade, que pode ser reforçado ou questionado pela população, a depender da natureza da imagem pública dominante e do nível de confiança da sociedade nas instituições políticas, conforme será abordado a seguir.

Confiança e imagem pública

A confiança institucional é um dos elementos centrais da modernidade, na forma de credibilidade pública, o que se reflete diretamente na imagem e na reputação de governos e instituições públicas. Trata-se de “uma forma de fé na qual a segurança adquirida em resultados prováveis expressa mais um compromisso com algo do que apenas uma compreensão cognitiva” (GIDDENS, 1990, p. 29). Dessa forma, a confiança expressa no nível de adesão ao regime democrático e na utilização das instituições oficiais constitui um fator simbólico de suma importância para a estabilidade política e institucional.

Como assinala Miguel (2003, p. 123), há uma “deterioração da adesão popular às instituições representativas”, especialmente sob o ponto de vista liberal de democracia adotado por autores como Schumpeter. Em outra obra, Miguel (2005) faz uma síntese dos estudos que apontam uma crise da representação ou da democracia nos países ocidentais nos anos 1970 e 1990 do século passado e que revelam “o descrédito generalizado das instituições representativas entre os cidadãos comuns” (MIGUEL, 2005, p. 27). A confiança, portanto, pode se tornar um antídoto às recorrentes crises das democracias (MCCOY, 2000).

Vários outros autores (PORTO, 1996; BOSCHI, 2004; STOKER, 2006; DALTON, 2007; MOISÉS, 2009) enfatizam a crise de descrédito por que passam as instituições políticas contemporâneas. Pesquisas recentes revelam que o nível de confiança da população nas instituições políticas nunca foi tão baixo, especialmente em relação às casas legislativas (LESTON-BANDEIRA, 2012). Essa desconfiança nos políticos, o ceticismo em relação a instituições democráticas e a desilusão com o processo democrático chegam a ser apontados por Dalton (2007) e Stoker (2006) como o grande desafio das democracias contemporâneas, já que é comum a todas as democracias industriais avançadas. A desconfiança é apontada em vários estudos da ciência política⁴ como efeito da percepção da corrupção e ênfase dos *media* em informações sobre condutas inadequadas de parlamentares e figuras da vida pública (POWER; JAMINSON, 2005). O desenvolvimento de uma cidadania cada vez mais crítica e vigilante também é apontado como um dos fatores do aumento da desconfiança (RIBEIRO, 2011).

Boschi (2004, p. 3) explica que isso se deve à ausência de resultados substantivos das instituições democráticas, que correspondam às expectativas dos cidadãos em relação a mudanças, revelando um descompasso muito grande entre o que chama de democracia formal e democracia substantiva no Brasil e na América Latina em

⁴ Para um panorama desses estudos, ver Power e Jaminson (2005); Colen (2010); Lopes (2004); Ribeiro (2011); entre outros.

geral, com implicações sobre a qualidade da democracia. Ainda que certo grau de desconfiança seja necessário para garantir a fiscalização ou para estimular reformas e melhorias no processo democrático, a confiança é importante, se não para a existência da democracia, ao menos para sua vitalidade (TILLY, 2008; NORRIS, 1999; LIJPHART, 2001).

Dessa forma, as instituições políticas surgem como “fatores de diminuição de risco” (FERES JÚNIOR; EISENBERG, 2006, p. 471), pois seu funcionamento adequado inibe previamente os potenciais quebradores de confiança e possibilita a reparação dos danos causados pelo não cumprimento das regras por alguns. Para os autores, as instituições servem como espaço de discussão e deliberação de três tipos de demandas sociais em um regime democrático: reconhecimento, redistribuição e revisão das regras das próprias instituições (FERES JÚNIOR; EISENBERG, 2006, p. 473).

O fato é que o debate sobre democracia está diretamente relacionado com a questão da confiança do cidadão nas instituições. A discussão está conectada à ideia de que a confiança da população nas instituições de seus países ou comunidades é um aspecto essencial para a legitimidade do regime político e, portanto, para a estabilidade do sistema social. De maneira geral, podemos dizer que quanto mais confiança nas instituições, maiores as chances de desenvolvimento de um regime democrático satisfatório para a população (DAHL, 1989; NORRIS, 1999; LIJPHART, 2001; TILLY, 2008). No sistema representativo, com parlamentos, isso adquire ainda mais importância.

Estudos empíricos internacionais mostram que, embora a confiança nas instituições políticas esteja em declínio, o mesmo não se verifica quando se trata das pesquisas sobre a adesão dos cidadãos à democracia. A interpretação do fenômeno é complexa e multifacetada. Por um lado, há análises que associam a desconfiança ao avanço da cidadania crítica, como é o caso de Pipa Norris (1999). Para a autora, quanto mais críticos os cidadãos se tornam, mais exigem dos representantes e das instituições. Em perspectiva contrária, o argumento mais citado baseia-se na visão de Clauss Offe (1999), segundo o qual a desconfiança generalizada dos cidadãos nas instituições e nos governantes pode comprometer a relação entre governantes e governados, uma das bases de sustentação dos regimes democráticos.

No caso do Brasil e das demais jovens democracias latino-americanas, os estudiosos apontam que elas padecem da “síndrome de desconfiança generalizada” (POWER; JAMINSON, 2005; COLEN, 2010; LOPES, 2004; RIBEIRO, 2011). Mas seriam as causas da desconfiança política na América Latina as mesmas identificadas nas democracias avançadas? Segundo Ribeiro (2011), as razões são distintas e as explicações devem ser buscadas no contexto cultural e histórico. Enquanto nas democracias consolidadas a desconfiança é fruto do elevado nível de

escolarização e informação dos cidadãos críticos, nas jovens democracias latinas a explicação estaria na desilusão dos cidadãos com o funcionamento concreto das instituições políticas, principalmente os parlamentos. Em um ambiente social marcado por extremas desigualdades, a percepção dos cidadãos de que os sistemas político e econômico “beneficiam diferentemente os indivíduos pode levar a uma sensação de que as instituições não são confiáveis” (COLEN, 2010, p. 5). Essa “síndrome cultural latino-americana” teria se enraizado no modo de vida dos cidadãos dessas jovens democracias, estruturando, assim, “uma convivência marcada entre as pessoas e, por decorrência, pela desconfiança em relação às instituições do Estado” (COLEN, 2010, p. 4).

O Brasil segue em percursos interpretativos distintos das democracias industriais avançadas. A baixa confiança, nesse cenário, se mostra próxima a sentimentos de apatia e distanciamento com relação aos aspectos políticos, não refletidos em atitudes de crítica para com o sistema. Cabe ressaltar que os sentimentos de distanciamento e apatia não podem ser generalizados, como vimos nas ondas de manifestações públicas pelas ruas de dezenas de cidades brasileiras, especialmente no caso das chamadas jornadas de junho de 2013. Esses apontamentos nos levam a confirmar a necessidade de se pautarem os estudos sobre cultura política com base em suas realidades contextuais, longe dos padrões vigentes em democracias industriais avançadas. Em suma, no contexto brasileiro, há momentos de retraimento da sociedade civil, mas também há momentos de efervescência e mobilização popular.

Outra observação pertinente é de que os parlamentos não são o foco exclusivo da desconfiança da população, mas são um ponto de concentração de desconfiança. Norris (2011, p. 103) chama atenção, em estudo comparativo de 11 países, para o fato de que a confiança nessa instituição específica apresenta queda significativa ao longo do tempo.

Em relação à juventude, levantamentos mostram até 82% de desinteresse dos jovens pela política em suas modalidades institucionalizadas⁵ (BAPTISTA *et al.*, 2013). Isso se deve principalmente à recorrente associação entre política e corrupção, o que reforça o pessimismo e a descrença da juventude:

Descrentes da política, desconfiados das instituições representativas, suspeitosos em relação à organização do processo eleitoral e com poucas expectativas de serem ouvidos pelas lideranças, os jovens acabam por participar pouco da vida política. Constata-se uma reduzida experiência

⁵ Trata-se da pesquisa Juventude, Participação e Voto, realizada por pesquisadores da Universidade Federal de Minas Gerais, em 2010. Disponível em: http://www.opiniaopublica.ufmg.br/pesquisas_detalhe.php?id=41

associativa e, mesmo, certa tendência a que essa participação fique ainda menor. Apenas 18,8% deles participam de organizações como partidos políticos, sindicatos, organizações não governamentais, associações de bairro, religiosas ou estudantis. Atualmente, a principal forma de os jovens participarem é por meio de associações religiosas (8,4%). O ingresso em partidos políticos (1,4%) ou mesmo em associações estudantis (2,6%) é praticamente nulo (TELLES; DIAS, 2010, p. 97).

Diante desse cenário, importa avaliar como o PJB interfere na relação dos egressos com a política, sob o ângulo específico da imagem pública do Poder Legislativo e da confiança política.

O Parlamento Jovem Brasileiro

O PJB é um projeto anual de simulação parlamentar juvenil. Estudantes do ensino médio e técnico de escolas públicas e privadas, entre 16 e 22 anos (2º ou 3º anos), são convidados a participarem de um concurso de projetos de lei, por meio do qual são selecionados 78 jovens que terão a oportunidade de passar por um processo de formação e prática parlamentar simulada, durante uma semana, na Câmara dos Deputados.

A iniciativa foi idealizada pelo então Deputado Federal Lobbe Netto (PSDB/SP) e instituída como um projeto institucional da Câmara dos Deputados por meio da Resolução nº 12/2003. Em novembro daquele ano, previa-se inicialmente um projeto a ser desenvolvido em parceria com as instituições representativas estudantis (UNE e Ubes), que promoveriam a seleção por meio de eleições abertas aos estudantes. Percebe-se, assim, que o objetivo inicial do projeto era de formar líderes políticos, dada essa intenção de se vincular ao movimento estudantil. Também se previa alternância de turmas do ensino médio e do ensino superior a cada ano⁶. Porém, já na primeira edição do projeto, em 2004, foi iniciado com outra configuração, bastante semelhante ao formato atual, direcionado aos jovens do ensino médio e com seleção realizada por meio de concurso de redação legislativa. Apesar de alterações pontuais de procedimentos, seja na seleção ou nas atividades didáticas e de simulação, o projeto vem tendo uma constância de seus procedimentos e conteúdos, o que facilita uma análise histórica dos seus resultados. Desde que foi criado, o PJB já realizou 11 edições (2004-2014).

Apesar de não ter se efetivado a participação das instituições estudantis, uma das características do projeto está no envolvimento interinstitucional. O Conselho

⁶ O Regimento Interno do PJB ainda mantém essas intenções iniciais, apesar das modificações por que passou o projeto: <http://www2.camara.leg.br/responsabilidade-social/parlamentojovem/regimento-interno-do-parlamento-jovem-brasileiro>

Nacional de Secretários de Educação (Consed) tem papel essencial na difusão do programa nacionalmente. As secretarias estaduais realizam a divulgação do projeto por meio de *releases* pré-elaborados, *spots* de rádio e peças publicitárias impressas oferecidos pela Câmara dos Deputados, e recebem as inscrições com os projetos de lei para uma primeira avaliação de questões documentais obrigatórias. O servidor indicado por cada secretaria de educação também faz uma primeira seleção dos projetos com base em critérios preestabelecidos e os escolhe em até quatro vezes a quantidade de vagas de cada estado. A seleção final dos projetos escolhidos é feita por uma comissão de servidores da Câmara dos Deputados. No mês de março, é realizado um encontro com esses servidores dos estados com diferentes objetivos: avaliação da edição anterior, conscientização quanto à importância da educação política, busca de compromisso com as etapas de organização do programa e apresentação da campanha de divulgação da edição seguinte.

A simulação inclui eleição da Mesa Diretora, debates nas comissões temáticas, além de votação em plenário de proposições, sendo todas as atividades organizadas conforme o Regimento Interno do PJB, homologado pelo Ato da Mesa Diretora da Câmara nº 49/2004.

Análise dos resultados

A análise dos dados inicia-se com a caracterização da amostra estudada, com ênfase para os seguintes aspectos: faixa etária dos respondentes, sexo, ano de participação, região e escolaridade. A análise dos resultados também inclui variáveis como a escolaridade e o local de moradia (capital ou cidade do interior). O objetivo dessas informações é contextualizar as respostas dos sujeitos da pesquisa e tentar estabelecer algumas correlações entre as variáveis, a fim de avaliar nos resultados se o tipo de resposta varia em função desses fatores. Além disso, trata-se das variáveis demográficas mais usuais em estudos cujos sujeitos manifestam suas opiniões acerca de determinados temas.

Apesar disso, algumas devem ser justificadas separadamente, como a faixa etária e a escolaridade. A primeira se deve ao fato de que a pesquisa engloba um período de oito anos (2006 a 2013). Portanto, apesar de serem todos jovens, há variações de idade que devem ser consideradas, em consonância com os estudos que recomendam evitar considerar a juventude como algo homogêneo em termos de faixa etária (PEREIRA, 2007). Apesar de se tratar de um público jovem, a resposta ao questionário se deu alguns anos após a participação dos estudantes no PJB, um intervalo de tempo que deve ser considerado. A segunda se justifica por razões similares, ou seja, ao participarem do PJB são todos estudantes do ensino médio, porém, alguns anos depois, ao responderem ao questionário, já passaram dessa

fase escolar. Cabe ressaltar que a pesquisa foi aplicada após a participação dos jovens no PJB, com turmas de 2006 a 2013.

A amostra estudada inclui participantes de 16 a 29 anos, sendo cerca de 52% mulheres e 48% homens. Tal distribuição de idade e gênero pode ser observada na Quadro 1.

Quadro 1 – Idade e sexo dos informantes

Faixa etária	N	%	Gênero	N	%
16 a 19	55	32,54	Masculino	88	47,93
20 a 25	102	60,36	Feminino	81	52,07
26 a 29	12	7,10			
Total	169	100		169	100

Fonte: Elaboração própria.

Do ponto de vista da faixa etária, predominam os respondentes entre 20 e 25 anos, com 102 registros, equivalente a 60,36%. Quanto à relação entre o percentual de masculinos e femininos, os dados são coerentes com a realidade nacional e também com o número de eleitores (48%) e eleitoras (52%), segundo dados do Tribunal Superior Eleitoral (2014).

Quanto à distribuição por ano, a Quadro 2 mostra um relativo equilíbrio no número de respondentes de cada uma das edições do PJB, com o percentual mínimo de 19,48%, em 2010, e o máximo de 40,51%, em 2013. Mesmo quando se trata dos menores percentuais, as amostras podem ser consideradas representativas.

Quadro 2 – Quantitativo das amostras por edição

Edição	Amostra	População	Porcentagem
2006	17	78	21,79%
2007	30	77	38,96%
2008	21	78	26,92%
2009	18	65	27,69%
2010	15	77	19,48%
2011	20	81	24,69%
2012	16	70	22,86%
2013	32	79	40,51%
Total	169	605	27,93%

Fonte: Elaboração própria.

Os egressos que responderam à pesquisa residem em grande parte em cidades do interior⁷ (64%) e os demais em capitais, com predomínio de residentes nas regiões Sudeste, Nordeste e Sul, como mostra a Quadro 3. Uma informação complementar relevante é que a amostragem de egressos segmentada conforme a região geográfica é relativamente coerente com a distribuição do eleitorado regional (TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, 2014).

A quantidade de vagas do projeto é proporcional ao quantitativo de cadeiras na Câmara dos Deputados que, por sua vez, está vinculada à população dos estados brasileiros. Conforme pode ser verificado na Quadro 3, a realização da pesquisa resultou numa proporção muito próxima entre a amostra e a população de eleitores das regiões, com leve diferença em algumas e um maior percentual na amostra do Sudeste. Considera-se, assim, que os dados levantados têm uma boa representatividade do perfil dos egressos do PJB.

Quadro 3 – Comparação da amostra dos egressos e população de eleitores

Região	N	Amostra em relação à população de egressos	Eleitores N	Eleitores %
Norte	15	8,87%	10.800.006	7,569
Sudeste	68	40,24%	61.978.432	43,438
Centro-Oeste	19	11,24%	10.230.760	7,17
Nordeste	40	23,67%	38.227.417	26,792
Sul	26	15,37%	21.092.096	14,783
Exterior	1	0,59%	353.598	0,248
Total	169	100	142.682.309	100

Fonte: Elaboração própria, com dados do TSE – Estatística de eleitorado em novembro de 2014.

Em relação à formação educacional dos egressos, grande parte dos respondentes está em processo de graduação ou já se formou⁸ (69,05%). Quando separados apenas aqueles graduados ou graduandos em ciências humanas ou sociais aplicadas, chega-se a um percentual de 47,93% do geral da amostra, conforme a Quadro 4.

⁷ As cidades foram classificadas em capital ou cidade de interior, sem uma análise mais detalhada do tamanho das cidades. Cidades de regiões metropolitanas das capitais, quando nomeadas diretamente, foram consideradas cidades do interior, pois isso indicaria uma vinculação maior à localidade mais próxima do que à metrópole.

⁸ Cabe ressaltar que os dados se referem ao momento em que os egressos responderam ao questionário e não ao período em que participaram do PJB.

Quadro 4 – Escolaridade dos egressos

Formação	Quantitativo de respostas	Proporções da amostra
Médio e técnico	33	19,53%
Graduação	116	68,64%
Pós-graduação	20	11,83%
Total	169	100

Fonte: Elaboração própria.

Imagem pública do Poder Legislativo

Em relação à imagem do Poder Legislativo, os resultados mostram um efeito positivo do PJB sobre os jovens participantes. Ao serem indagados se a imagem que eles tinham do Poder Legislativo melhorou ou piorou após a participação no PJB, os percentuais de respostas foram os seguintes: melhorou muito (47,34%); melhorou um pouco (36,09%); permaneceu igual (6,51%); piorou um pouco (4,73%); piorou muito (5,33%), como mostra a Quadro 5. Somadas as duas primeiras alternativas, o percentual chega a 83,44%, um expressivo impacto positivo na imagem pública dos egressos.

Quadro 5 – A imagem do Poder Legislativo após participar do PJB

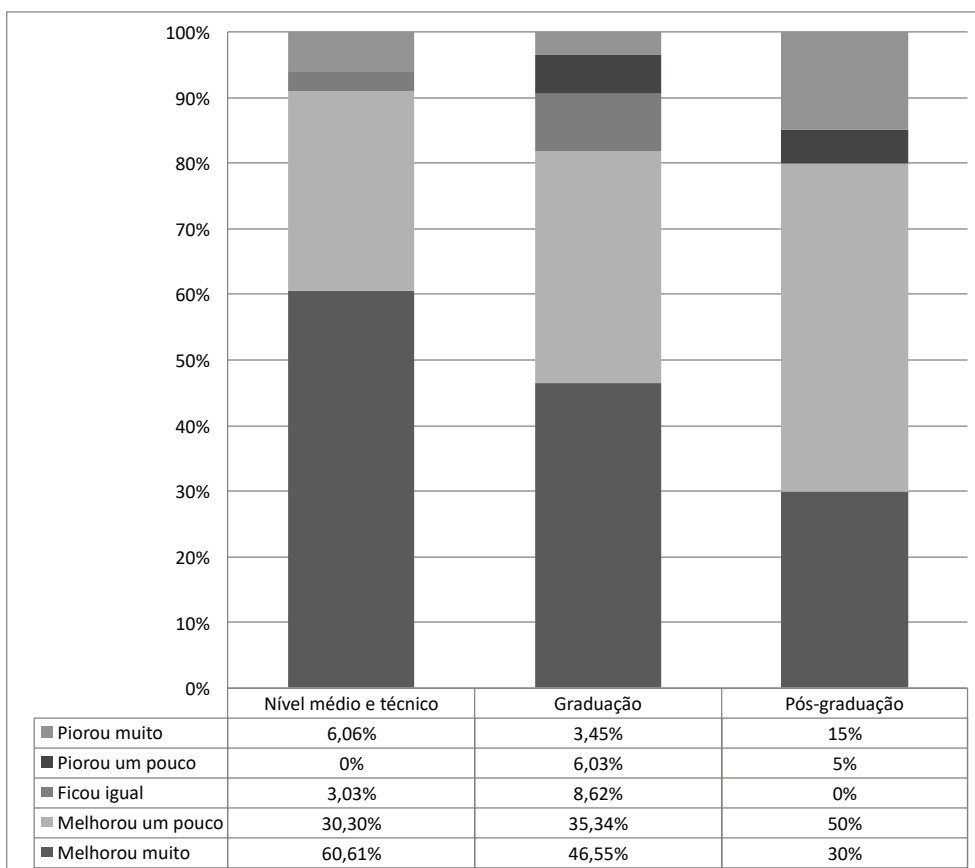
Alternativas	N	%
Melhorou muito	80	47,34
Melhorou um pouco	61	36,09
Permaneceu igual	11	6,51
Piorou um pouco	8	4,73
Piorou muito	9	5,33
Total	169	100

Fonte: Elaboração própria.

Quando analisados os resultados para homens e mulheres separadamente, percebe-se uma leve diferença da melhoria da imagem entre os homens, sendo que 53,41% deles afirmaram que a imagem melhorou muito; já entre as mulheres, apenas 40,74%. Conforme pode ser observado no Gráfico 1, a percepção da influência do PJB na imagem do Parlamento apresenta relação com o nível educacional dos egressos, pois há uma diminuição do maior nível de mudança da

imagem conforme aumenta a formação educacional. O percentual de egressos pós-graduados ou pós-graduandos que afirmaram que a imagem piorou após a participação no PJB (2 níveis negativos – 20%) também reforça essa relação. Contudo, é importante ressaltar que, mesmo nesse público, teoricamente mais crítico, 80% consideraram alguma melhora da imagem pela participação no projeto (2 níveis positivos).

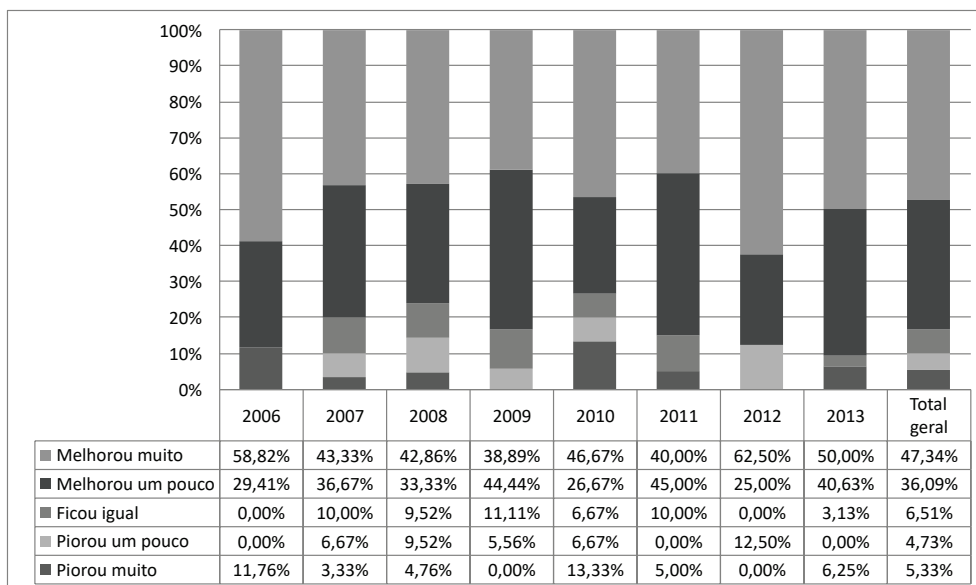
Gráfico 1 – Impactos do PJB na imagem pública do Poder Legislativo por nível educacional



Fonte: Elaboração própria.

A percepção da melhoria de imagem motivada pela participação no projeto apresenta-se de forma ampla entre egressos de todas as edições, como se pode perceber no Gráfico 2. Os maiores percentuais são percebidos nos egressos das edições mais recentes, o que diminui levemente nos participantes de edições anteriores, com exceção dos anos de 2006 e 2009, que apresentaram percentuais próximos das edições mais recentes.

Gráfico 2 – Impactos do PJB na imagem pública do Poder Legislativo por edição



Fonte: Elaboração própria.

Pergunta-se qual o nível de conhecimento deles sobre o Poder Legislativo antes e depois do PJB. Conforme consta na Quadro 6, há uma significativa elevação em todos os itens.

Quadro 6 – Nível de conhecimento acerca do Poder Legislativo antes e após a participação no PJB

Antes do PJB	N	%	Depois do PJB	N	%
Nenhum conhecimento	16	9,46	Nenhum conhecimento	1	0,59
Pouco conhecimento	94	55,62	Pouco conhecimento	12	7,10
Nível médio de conhecimento	56	33,13	Nível médio de conhecimento	65	38,46
Nível elevado de conhecimento	3	1,77	Nível elevado de conhecimento	91	53,84
Total	169	100	Total	169	100

Fonte: Elaboração própria.

A melhoria da imagem está relacionada com os conhecimentos adquiridos na experiência de simulação parlamentar, o que se verifica no cruzamento das respostas acerca do conhecimento das funções e atribuições do Legislativo após

o PJB e a imagem desse Poder segundo os egressos (Quadro 7). Somando-se os percentuais de respostas nos dois maiores níveis de imagem (melhorou um pouco e melhorou muito) e aquelas que também apontaram os dois maiores níveis de conhecimento do Legislativo (nível médio e nível elevado), chega-se a 78,7%, o que indica uma possível correlação entre maior conhecimento das atribuições do Poder Legislativo e o desenvolvimento de uma melhor imagem dessa instituição.

Quadro 7 – Cruzamento do nível de conhecimento após o PJB e a imagem pública do Poder Legislativo

Imagem	Piorou muito		Piorou um pouco		Ficou igual		Melhorou um pouco		Melhorou muito	
		%		%		%		%		%
Nenhum conhecimento	1	0,59	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00
Pouco conhecimento	1	0,59	3	1,78	1	0,59	5	2,96	2	1,18
Nível médio de conhecimento	5	2,96	3	1,78	6	3,55	29	17,16	22	13,02
Nível elevado de conhecimento	2	1,18	2	1,18	4	2,37	27	15,98	56	33,14

Fonte: Elaboração própria.

O nível de conhecimento também foi associado a tópicos específicos, como a compreensão da relação entre Legislativo e Executivo, entendimento das funções do Poder Legislativo, das comissões permanentes/Plenário, o papel dos parlamentares na dinâmica legislativa, o papel das lideranças partidárias, a relação da base parlamentar de apoio ao governo *versus* oposição, o papel das lideranças partidárias, e o papel dos partidos políticos no Congresso Nacional. Em todos esses itens, o nível mais elevado de aprendizado, ou seja, respostas que indicaram bastante contribuição do projeto ficaram entre 47,33% e 84,61%, como mostra a Quadro 8.

Quadro 8 – Nível de conhecimento acerca do Poder Legislativo após a participação no PJB

Tópicos	Resposta	N	%
Compreensão da relação entre Legislativo e Executivo	em nada	2	1,18
	um pouco	37	21,89
	bastante	130	76,92
Entendimento das funções do Poder Legislativo	em nada	1	0,59
	um pouco	29	17,16
	bastante	139	82,24
Entendimento das funções das comissões e do Plenário	em nada	2	1,18
	um pouco	24	14,20
	bastante	143	84,61
Compreensão do papel dos parlamentares na dinâmica legislativa	em nada	3	1,77
	um pouco	35	20,71
	bastante	131	77,51
Entendimento da relação entre base <i>versus</i> oposição	em nada	19	11,24
	um pouco	70	41,42
	bastante	80	47,33
Entendimento do papel das lideranças partidárias	em nada	18	10,65
	um pouco	70	41,42
	bastante	81	47,92
Compreensão do papel dos partidos políticos no Congresso Nacional	em nada	20	11,83
	um pouco	58	34,32
	bastante	91	53,84

Fonte: Elaboração própria.

Confiança política

A variação da confiança em relação ao Poder Legislativo também foi sensível (Quadro 9). Foi perguntado qual seria o nível de confiança antes e, em outra questão, qual passou a ser o nível de confiança após o PJB, com ambas as questões respondidas no mesmo questionário. Fica evidente nos resultados uma variação significativa da confiança. Enquanto a maioria dos egressos considera seu nível de confiança no Legislativo, antes do PJB, nos dois menores níveis (51,89%), após a simulação parlamentar, 85,2% se identificam com os dois maiores níveis. Esse resultado aponta para a inversão de uma lógica comum também no eleitorado em geral, no qual se verifica um baixo nível de confiança no Parlamento, sendo que, numa escala de 0 a 100, o Instituto Brasileiro de Opinião e Estatística (Ibope) (2014) encontrou 35 pontos para a confiança no Congresso Nacional, o que, comparado a outras instituições sociais, é menor apenas que os partidos políticos, entre diversas instituições sociais.

Quadro 9 – Confiança no Poder Legislativo antes e após o PJB

Confiança antes	N	%	Confiança após	N	%
Nenhuma	16	9,47	Nenhuma	6	3,55
Quase nenhuma	70	41,42	Quase nenhuma	19	11,24
Alguma	78	46,15	Alguma	90	53,25
Muita	5	2,96	Muita	54	31,95

Fonte: Elaboração própria.

Um dado relevante desse levantamento é o fato de que apenas 4,14% dos egressos tiveram uma variação negativa e outros 37,28% afirmaram que não houve variação da confiança; contudo, 42,60% variaram um nível e outros 15,98% indicaram dois ou três níveis de variação positiva da confiança no Poder Legislativo. Para efeito de comparação, transpondo-se a escala utilizada de quatro níveis de confiança deste estudo para uma escala centesimal⁹, verifica-se aproximadamente 47 pontos como percepção para o período anterior e 71 pontos após a participação, o que pode indicar um perfil diferenciado do público atendido em relação ao eleitorado nacional e também um aperfeiçoamento considerável do nível de confiança dos jovens no Poder Legislativo.

O fator gênero não apresentou diferença significativa quando correlacionado com o nível de confiança no Poder Legislativo. Os percentuais são similares para homens e mulheres após o PJB, com leves variações¹⁰. Isso mostra que o impacto positivo na confiança política dos jovens ocorre de maneira homogênea, sem diferenciação expressiva em relação à variável gênero. Isso significa que o efeito é similar em homens e mulheres.

De forma semelhante ao fator gênero, o nível educacional não indicou forte relação com o nível de confiança pós-PJB; porém, há variações. Quando somados os dois maiores níveis de confiança em relação ao nível de formação, foram encontrados: 81,81% – nível médio e técnico; 85,34% – graduação; e 90% – pós-graduação. Em comparação com a imagem institucional, há uma situação inversa, já que o nível de confiança cresce levemente acompanhando a maior formação, enquanto que a melhoria da imagem apresentou leve decréscimo. Esses dados são convergentes com as demais pesquisas sobre os projetos de parlamento jovem

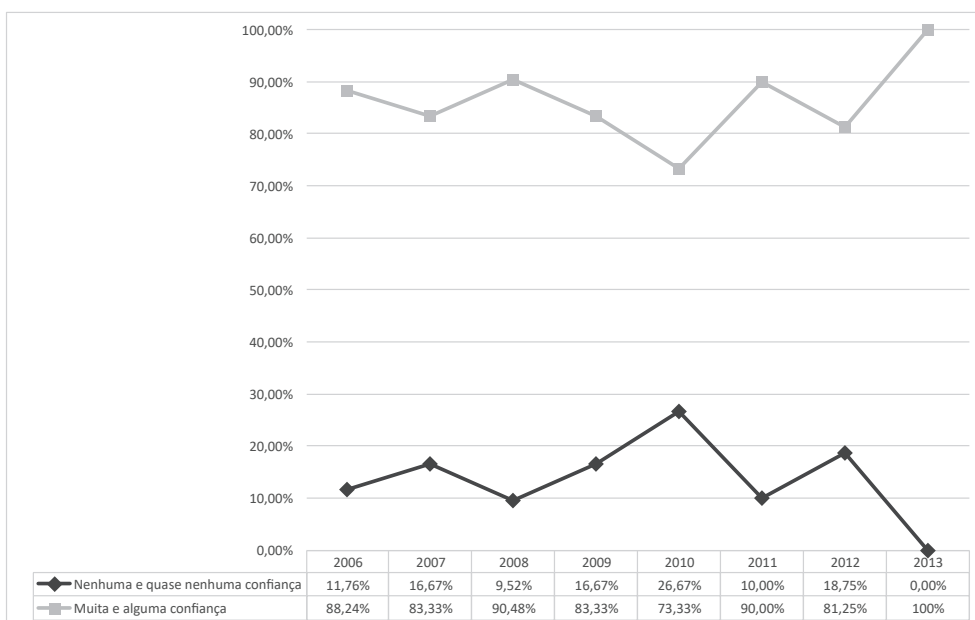
⁹ Transposição realizada da seguinte forma: nenhuma confiança = 0, quase nenhuma = 33,33, alguma = 66,66 e muita = 100.

¹⁰ Ao serem segmentados por gênero, os dados da Quadro 9 (que mostram o total das respostas) na coluna confiança após o PJB são similares, como por exemplo no caso de alguma confiança (26% para homens e 27,25% para mulheres) e de muita confiança (16% para homens e 15,95% para mulheres).

estaduais, a exemplo do estudo de Gonçalves e Casalecchi (2013) e de Fuks (2014), ambos sobre o Parlamento Jovem Mineiro. Talvez a escolaridade não seja razão de grandes variações nas respostas porque se trata de um público relativamente homogêneo, com faixa etária similar e consequente grau de instrução. Afinal, o público preferencial dos projetos de simulação parlamentar como o PJB são os estudantes do ensino médio. Após o PJB, ao responderem ao questionário, é que parte dos jovens já alcançou o ensino superior.

Como forma de avaliar se os egressos com maior tempo decorrido da participação no projeto teriam uma menor confiança no Legislativo, foram agrupados os dois menores níveis e também os dois maiores, conforme pode ser visualizado no Gráfico 3.

Gráfico 3 – Impactos do PJB na imagem pública do Poder Legislativo por edição



Fonte: Elaboração própria.

Por meio dessa análise, é possível perceber certa manutenção dos níveis de confiança no Poder Legislativo com o passar dos anos decorridos da participação no projeto, apesar de uma leve diminuição dessa confiança dos egressos nos quatro anos posteriores à participação. Um quantitativo a ser destacado é que 29,58% (50 respostas) dos egressos em geral afirmaram ter muita confiança no Poder Legislativo após o PJB, o que demonstra um efeito significativo, já que apenas cinco afirmaram ter muita confiança no Parlamento em relação ao período anterior ao projeto (2,98%).

O levantamento indica uma possível correlação positiva entre a melhoria da imagem e da confiança no Poder Legislativo. Como verificado na Quadro 10, 79,29% dos jovens afirmaram ter ocorrido uma melhoria considerável da imagem e também informaram ter alguma ou muita confiança no Poder Legislativo. Respostas no maior nível de confiança no Poder Legislativo e no maior nível de impacto do PJB na sua imagem somaram 20,71%.

Dados qualitativos do questionário reforçam essa correlação positiva entre a participação no PJB e a melhora da imagem desse Poder perante os participantes, assim como ampliação da confiança institucional, como se vê em alguns dos depoimentos escritos pelos próprios jovens:

O aprendizado me fez confiar mais no Legislativo. Ao compreender, consigo defender o Legislativo naquilo que conheço e que os outros ainda têm ideia distorcida (Resposta 56, 23 anos, masculino, interior/SC).

O PJB me influenciou muito, me fez acreditar ainda mais no Legislativo federal, fortaleceu em mim a confiança na democracia do País, pois eu vivi na prática a atividade legislativa (Resposta 171, 20 anos, masculino, capital/MS).

Hoje, tenho uma visão mais positiva da atuação parlamentar, pois consigo compreender como as coisas funcionam na política. Vi na prática que o Congresso Nacional está de portas abertas, para receber, informar e ouvir cada cidadão. Isso faz a gente confiar (Resposta 124, 19 anos, feminino, interior/GO).

Meu interesse sobre o Legislativo aumentou e passei a acompanhar a agenda e atividade da casa e dos parlamentares do meu estado e os mais relevantes a nível nacional (Resposta 3, 24 anos, masculino, capital/GO).

Quadro 10 – Cruzamento da confiança, após o PJB, e da imagem do Poder Legislativo

Confiança no Poder Legislativo	Nenhuma confiança	%	Quase nenhuma confiança	%	Alguma confiança	%	Muita confiança	%
Piorou muito	2	1,18	4	2,37	3	1,78	0	0,00
Piorou um pouco	1	0,59	3	1,78	3	1,78	1	0,59
Ficou igual	0	0,00	4	2,37	6	3,55	1	0,59
Melhorou um pouco	0	0,00	5	2,96	44	26,04	12	7,10
Melhorou muito	0	0,00	2	1,18	43	25,44	35	20,71

Fonte: Elaboração própria.

Os dados sugerem que a confiança política dos jovens é fortalecida com o desenvolvimento de conhecimentos sobre as funções do Poder Legislativo. A experiência direta proporcionada pelo projeto de simulação parlamentar contribui para que os jovens participantes adquiram conhecimento sobre o processo legislativo. Desse modo, como salienta Giddens (1990), os aspectos cognitivos se somam aos elementos de crença no sistema político, dois fatores essenciais para a construção da confiança política. Essa compreensão favorece que os jovens entendam os procedimentos que regem as práticas dos parlamentares, contextualizando seus desafios e limitações. Assim, tornando-se mais permeável à participação dos jovens, o Poder Legislativo pode ser fortalecido, bem como sua imagem pública perante a juventude. Afinal, como argumenta McCoy (2000), a confiança institucional pode se tornar um antídoto às recorrentes crises das democracias, contribuindo para a legitimidade do regime e a estabilidade política.

Conclusões

O presente estudo indica que a participação no projeto Parlamento Jovem Brasileiro tem gerado uma melhoria significativa dos níveis de conhecimento acerca de temáticas relevantes sobre as funções e o funcionamento do Poder Legislativo. Os dados acerca do impacto na imagem pública levam à conclusão de que a experiência altera significativamente o conceito do Legislativo, altera-se consideravelmente a sua reputação perante os jovens egressos. Ao participar diretamente da discussão de temáticas relevantes para a sociedade e da disputa de posições e ideias na simulação parlamentar, a política passa a fazer parte da vida do indivíduo, facilitando a formação de uma opinião esclarecida.

Existem vários aspectos da pesquisa que demonstram que, após a experiência do PJB, os jovens entrevistados passaram a encarar a política como parte de seu cotidiano. Um montante de 66% de estudantes afirmaram que, após o PJB, adquiriram o hábito de conversar sobre política no ambiente familiar, incluindo amigos e vizinhos. Mais de 48% dos jovens passaram a publicar e compartilhar opinião sobre política em redes sociais e blogs. Cerca de 26% dos jovens informaram que passaram a participar de atividades promovidas por organizações não-governamentais, instituições filantrópicas, comunitárias e voluntariado após o PJB. Além disso, 24% dos respondentes passaram a participar da política estudantil de suas escolas e universidades.

A melhoria da imagem do Legislativo como resultado da participação não se apresenta como uma visão efêmera, como se poderia supor já que o PJB representa um estímulo ao aprendizado com período limitado de apenas uma semana

contraposto a diversos outros estímulos no âmbito escola/universidade, de relações pessoais próximas (família, amigos e colegas de trabalho) e da mídia que tem sua linguagem e enfoque próprios para abordar a política, o que nem sempre facilita a compreensão acerca do funcionamento do Congresso Nacional. Essa relativa permanência da imagem fica evidente ao constatarmos que os dois maiores níveis¹¹ de melhoria somados representam de 73% a 90% e não há a constatação de uma tendência unidirecional de queda dessa percepção com o maior tempo decorrido da interação.

A criação de escolas do Legislativo, de veículos de comunicação e de programas de relacionamento e aproximação com os cidadãos, além das formas de participação popular diretamente no processo legislativo, se apresentam como estratégias das instituições parlamentares de se contrapor ao descrédito e desconfiança verificados largamente nas democracias modernas. O Parlamento Jovem Brasileiro, como uma dessas iniciativas, demonstra, por meio dos resultados parciais deste levantamento, que é possível inverter essa lógica por meio de ações educativas sistemáticas e continuadas. Quando comparados os níveis de confiança no Parlamento da população brasileira verificados pelo Ibope e os níveis verificados junto aos egressos, há uma diferença positiva expressiva. Após a participação na simulação parlamentar, os jovens passam de um nível de desconfiança (47 em 100 pontos) para um nível de relativa confiança (71 pontos), com baixíssima diferença entre homens e mulheres. Esse resultado relativo à confiança no Legislativo apresenta uma leve tendência de melhoria conforme aumenta o nível educacional dos egressos, o que acontece de forma invertida em relação à imagem. Também é possível identificar, em termos descritivos, uma correlação positiva entre a melhoria da imagem pública e a confiança em relação ao Poder Legislativo, apesar de que diversas variáveis podem atuar para a construção dessa relação entre o cidadão e as instituições representativas.

Este artigo apresenta uma parte dos resultados de um amplo levantamento junto aos egressos de dez edições do projeto Parlamento Jovem Brasileiro da Câmara dos Deputados, sendo que novas análises desses dados utilizando-se de métodos inferenciais poderão trazer conhecimentos mais amplos acerca dos efeitos da participação no engajamento cívico (participação política convencional e não convencional) e da confiança em relação a outras instituições, além do Legislativo. Estudos semelhantes com egressos de projetos correlatos e a posterior comparação com esse levantamento podem trazer relevantes conhecimentos para os impactos desse tipo de projeto para a cidadania do público jovem.

¹¹ Escala de cinco níveis relativa ao efeito do PJB na imagem do Parlamento com as alternativas: melhorou muito, melhorou um pouco, ficou igual, piorou um pouco e piorou muito.

Mais do que um alto nível de melhoria da imagem pública do Poder Legislativo e de ampliação da confiança institucional, este estudo indica que esses efeitos podem ser duradouros, o que reforça a importância desse tipo de estratégia para o fortalecimento dessa instituição, que é um dos pilares da democracia.

Referência bibliográfica

ALDÉ, A; MENDES, G; FIGUEIREDO, M. Imprensa e eleições presidenciais. In: LIMA, Venício A. de (Org.) *A mídia nas eleições de 2006*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2007.

ARENDT, H. *A condição humana*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1983.

AUGRAS, M. *Opinião pública: teoria e pesquisa*. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 1978.

BALDISSERA, Rudimar. Significação e comunicação na construção da imagem-conceito. *Revista Fronteiras – Estudos Midiáticos*, São Leopoldo (RS), Unisinos, v. 10, n. 3, p. 193-200, set./dez. 2008.

BAPTISTA, Érica Anita et al. Jovens eleitores e novas tecnologias: percepções da política e participação. *Revista do Legislativo*. Belo Horizonte, v.5, n.1, jan., 2013, p.124-132.

BAUMAN, Z. *Vidas para consumo: a transformação das pessoas em mercadorias*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2008a.

BAUMAN, Zygmunt. *A sociedade individualizada: vidas contadas e histórias vividas*. Rio de Janeiro: Zahar, 2008b.

BAUMAN, Z. *Legisladores e intérpretes: sobre modernidade, pós-modernidade e intelectuais*. Rio de Janeiro: Zahar, 2010.

BAUMAN, Zygmunt. *Para que serve a sociologia?* Rio de Janeiro: Zahar, 2015.

BOLTANSKI, Luc. *El amor y la justicia como competencias*. Buenos Aires: Amorroutu, 2000.

BOSCHI, R. Instituições políticas, reformas estruturais e cidadania: dilemas da democracia no Brasil. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOBRE DEMOCRACIA NA AMÉRICA LATINA, 2004, Santiago. *Anais...* Chile, 2004.

BOURDIEU, Pierre. A opinião pública não existe. In: _____. *Questões de sociologia*. Lisboa: Fim de Século, 2003. p. 233-246.

CASTELS, Manuel. *A Galáxia Internet: reflexões sobre a internet, negócios e a sociedade*. Rio de Janeiro: Zahar, 2003.

CASTRO, M. M.M. Sujeito e estrutura no comportamento eleitoral. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 20, p. 7-19, 1992.

CERVI, E. U. *Opinião pública e política no Brasil: o que o brasileiro pensa sobre política e por que isso interessa à democracia*. Rio de Janeiro: IUPERJ, 2006. 359 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

CHAMPAGNE, P. *Formar a opinião*. São Paulo: Vozes, 1998.

- COLEN, M. C. L. As covariantes da confiança política na América Latina. *Opinião Pública*, Campinas, v. 16, n. 1, p. 1-27, 2010.
- DAHL, R. *Um prefácio à teoria democrática*. Rio de Janeiro: J. Zahar, 1989.
- DALTON, R. J. *Democratic challenges, democratic choices: the erosion of political support in advanced industrial democracies*. USA: Oxford University Press, 2007.
- DOWNES, A. *An economic theory of democracy*. New York: Harper & Row, 1957.
- ESTEVES, J. P. Legitimação pelo procedimento e deslegitimação da opinião pública. In: SANTOS, José Manuel. *O pensamento de Niklas Luhmann*. Covilhã: Universidade da Beira Interior, 2005. p. 281-320.
- FERES Jr., J.; EISENBERG, J. Dormindo com o inimigo: uma crítica ao conceito de confiança. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 49, n. 3, p. 457-482, 2006.
- FIGUEIREDO, M. *A decisão do voto – democracia e nacionalidade*. São Paulo: editora Sumaré, 1991.
- FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. O próximo passo. *Revista Plenarium*, Brasília, Coordenação de Publicações da Câmara dos Deputados, ano IV, n. 4, p.36-52, maio 2007.
- FIORINA, M. *Retrospective voting in american national elections*. New Haven: Yale University Press, 1981.
- FUKS, Mario. Explicando os efeitos de programas de socialização política: a experiência do Parlamento Jovem no Brasil. *Opinião Pública*, Campinas, v. 20, n. 3, p.425-449, 2014.
- GIDDENS, A. *As consequências da modernidade*. São Paulo: Unesp, 1990.
- _____. *A constituição da sociedade*. São Paulo: Martins Fontes, 2009.
- GOMES, Wilson. *Transformação da política na era da comunicação de massa*. São Paulo: Paulus, 2004.
- GOMES, Marcelo Bolshaw. Hermenêutica, teoria política e imagem pública. In: CONGRESSO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE PESQUISADORES EM COMUNICAÇÃO E POLÍTICA (COMPOLÍTICA), 1., novembro 2006, Salvador – BA. *Anais...* Salvador: Compolítica, 2006. Disponível em: http://www.compolitica.org/home/?page_id=70. Acesso em: 4/3/2015.
- GONÇALVES, Guilherme Quaresma; CASALECCHI, Gabriel Ávila. O impacto do Parlamento Jovem sobre a confiança dos jovens mineiros. *Cadernos da Escola do Legislativo*, Belo Horizonte, v. 15, n. 24, p. 71-103, 2013.
- HABERMAS, J. Opinião pública e poder. In: COHN, Gabriel. *Comunicação e indústria cultural*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1971.
- _____. *Mudança estrutural na esfera pública*. São Paulo: Tempo Brasileiro, 1984.
- _____. *Historia y crítica de la opinión pública*. Barcelona: G. Gili, 1994.
- _____. *Comentários à Ética do Discurso*. Lisboa: Instituto Piaget, 1999. 202 p.
- _____. *O discurso filosófico da modernidade*. São Paulo: Martins Fontes, 2002. 540 p.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE OPINIÃO E ESTATÍSTICA (IBOPE). *Após queda acentuada em 2013, Índice de Confiança Social se estabiliza*. Divulgação da pesquisa realizada em

- 1º de setembro de 2014 sem indicação de autoria. Ibope, 2014. Disponível em: <<http://www.ibope.com.br/pt-br/noticias/Paginas/Ap%C3%B3s-queda-acentuada-em-2013,Indice-de-Confianca-Social-se-estabiliza.aspx>> Acesso em: 10/2/2015.
- JOSHI, D.; ROSENFELD, E. MP. Transparency, communication links and social media: a comparative assessment of 184 parliamentary websites. *The Journal of Legislative Studies*, v. 19, n. 4, p. 526-545, 2013. DOI: 10.1080/13572334.2013.811940.
- JOHNSON, Allan G. *Dicionário de sociologia*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1997.
- KEY, V. O. *The responsible electorate: rationality in presidential voting. 1936-1966*. Cambridge: Harvard University Press, 2013.
- LESTON-BANDEIRA. Studying the relationship between Parliament and citizens. *The Journal of Legislative Studies*, v. 18, n. 3-4, p. 265-274, Sep.-Dec. 2012.
- LIJPHART, A. Democracy in the 21st century: can we be optimistic? *European Review*, v. 9, n. 2, p. 169-184, 2001.
- LIPPMANN, W. *Opinião Pública*. Petrópolis: Vozes, 2008.
- LOPES, D. M. N. N. Para pensar a confiança e a cultura política na América Latina. *Opinião Pública*, Campinas, v. 10, n. 1, 2004, p. 162-187.
- LUHMANN, N. *A realidade dos meios de comunicação*. São Paulo: Paulus, 2005.
- MATTEUCCI, Nicola. Opinião pública. In: BOBBIO, Norberto et al. *Política. Dicionário de política*. Brasília: Editora da UnB, 1986. p. 842-845.
- MCCOY, J. *Political learning and democratization in Latin America: do politicians learn from crisis?* Miami: University of Miami Press, 2000.
- MIGUEL, Luis F. Representação política em 3-D. Elementos para uma teoria ampliada da representação política. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 18, n. 51, p. 123-140, fev. 2003.
- _____. Impasses da accountability: dilemas e alternativas da representação política. *Revista de Sociologia Política*, Curitiba, s.v, n. 25, p. 25-38, nov. 2005.
- _____. A mídia e o declínio da confiança na política. *Sociologias*, Porto Alegre, v. 10, n. 19, p. 250-273, jan./jun. 2008.
- MOISÉS, J.A. *Democracia e desconfiança de instituições democráticas*. Edição do autor, 2009.
- NÖELLE-NEUMAN, E. Pesquisa eleitoral e clima de opinião. *Opinião Pública*, v. 1, n. 2, 1993.
- NOLETO FILHO, Pedro Aquino. *Mídia e política na imagem do Congresso*. Brasília: Edições Câmara, 2014. Versão eletrônica disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/18759/midia_politica_noleto.pdf?sequence=1> Acessado em: 04/03/15.
- Norris, P. *Critical citizens: global support for democratic government*. USA: Oxford University Press, 1999.
- _____. *Democratic deficit – Critical citizens revisited*. Cambridge: Cambridge University Press, 2011.
- OFFE, C. How can we trust our fellow citizens? In: WARREN, M. E. (Ed.). *Democracy and trust*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

ORTIZ, Anderson de Almeida Cano. Opinião pública, enxames e contornos visíveis da esfera. In: ENCONTRO DA COMPOLÍTICA, 4., 2011, Rio de Janeiro. *Anais...* Rio de Janeiro: Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 13 a 15 de abril de 2011. Disponível em: <<http://www.compolitica.org/home/wp-content/uploads/2011/03/Anderson-Ortiz.pdf>>. Acesso em: 22/07/16.

PEREIRA, Alexandre Barbosa. Muitas palavras: a discussão recente sobre juventude nas ciências sociais. *Ponto Urbe*, n. 1, 2007. Disponível em: <<http://pontourbe.revues.org/1203>>. Acesso em: 21/03/15.

PINTO, Céli Regina Jardim. *Teorias da democracia: diferenças e identidades na contemporaneidade*. Porto Alegre: EdIPUCRS, 2004.

PORTO, M. A crise de confiança política e suas instituições: os mídia e a legitimidade da democracia. In: BAQUERO, Marcello (Org.). *Condicionantes da consolidação democrática: ética, mídia e cultura política*. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 1996.

POWER, T. J.; JAMINSON, G. D. Desconfiança política na América Latina. *Opinião Pública*, Campinas, v. 11, n. 1, p.64-93, mar. 2005.

RIBEIRO, Ednaldo E. A. Confiança política na América Latina: evolução recente e determinantes individuais. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 19, n. 39, p. 167-182, 2011.

SÁ, Fernando A. Opinião pública, imprensa e parlamento. *Achegas.net*, Rio de Janeiro, v. 2, n. 15, 2004. Disponível em: <http://www.achegas.net/numero/quinze/fernando_sa_15.htm>. Acesso em: 7/7/2014.

STOKER, G. *Why politics matters: making democracy work*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2006.

TELLES, Helcimara de S.; DIAS, Mariana. Condutas políticas, valores e voto dos eleitores jovens de Belo Horizonte. *Revista do Legislativo*. Belo Horizonte, n. 43, p.82-102, jan. 2010.

THIOLLENT, Michel. *Metodologia da pesquisa-ação*. São Paulo: Cortez, 1986.

THOMPSON, J. B. *Ideologia e cultura moderna*. Petrópolis: Vozes, 1995.

TILLY, C. *Democracy*. New York: Cambridge University Press, 2008.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. *Estatísticas do eleitorado por sexo e faixa etária*. 2014. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleitor/estatisticas-de-eleitorado/estatistica-do-eleitorado-por-sexo-e-faixa-etaria>>. Acessado em: 23/12/2015.

_____. *Estatísticas do eleitorado*. 2014. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-candidaturas-2014/estatisticas-eleitorais-2014-eleitorado>>. Acessado em: 23/12/2015.

VIÁ, Sara. *Opinião pública: técnicas de formação e problemas de controle*. São Paulo: Loyola, 1983.

WEBER, Maria Helena. A imagem pública. In: RUBIM, Albino (Org.) *Comunicação e política: conceitos e abordagens*. Salvador: EdUFBA, 2004. p. 262-278.

_____. O estatuto da imagem pública na disputa política. *Eco-Pós*, Rio de Janeiro, v. 12, n. 3, p. 11-26, set./dez. 2009.

Antonio Teixeira de Barros

Possui doutorado em Sociologia pela Universidade de Brasília e pós-doutorado em Comunicação pela Universidade Fernando Pessoa, Portugal. Docente e pesquisador do Programa de Mestrado em Ciência Política do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados (Cefor). Contato: antonibarros@gmail.com

Lúcio Meireles Martins

Possui especialização em Comunicação Empresarial pela UDC-Foz do Iguaçu e em Instituições e Processos Políticos do Legislativo no Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados (Cefor). É mestre em Poder Legislativo pelo Cefor/Câmara dos Deputados. Atualmente chefia o Serviço de Relacionamento Institucional da Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. Contato: luciogoiano@hotmail.com

RSP

O orçamento-programa e a execução das políticas públicas

Flavio Rosendo dos Santos

Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR)

Andréa Roseli Moreira Cruz Jankoski

Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR)

Antonio Gonçalves de Oliveira

Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR)

Vanessa Ishikawa Rasoto

Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR)

O presente artigo tem por objetivo analisar o papel da técnica orçamento-programa na execução de políticas públicas no Estado brasileiro. Verificou-se que o orçamento público baseado em programas é um importante instrumento multidimensional de gestão, político e jurídico e de implementação de políticas públicas, expressando o planejamento dessas políticas que serão executadas pela administração pública. A metodologia utilizada foi pesquisa descritiva de cunho bibliográfico. Também é considerada quantitativa e qualitativa *ex-post-facto*, pois foram tratados dados orçamentário-financeiros no período de 2008 a 2013. Constatou-se que os recursos autorizados não foram executados integralmente, comparando-os com os recursos pagos. Conclui-se que as organizações da sociedade civil, os atores sociais e os grupos de interesse têm no orçamento-programa um importante instrumento de controle para cobrar da administração pública uma maior eficiência e efetividade nos gastos destinados aos programas de políticas públicas.

Palavras-chave: gestão orçamentária, orçamento público, gestão de políticas públicas, controle social

Presupuesto por programas y implementación de políticas públicas

Este artículo tiene como objetivo analizar el papel de la técnica del presupuesto por programas en la implementación de políticas públicas en el Estado brasileño. Se encontró que el presupuesto público basado en los programas es una importante herramienta multidimensional de gestión, política y jurídica y de la aplicación de políticas públicas, expresando la planificación de estas políticas a ser implementadas por el gobierno. La

[Artigo submetido em 25 de maio de 2015. Aprovado em 30 de novembro de 2016.]

metodología utilizada fue de naturaleza descriptiva bibliográfica. También se considera cuantitativa y cualitativa *ex-post-facto*, ya que fueron tratados datos presupuestarios y financieros del período de 2008 a 2013. Se encontró que los fondos pagados en relación con los recursos autorizados no se aplicaron en su totalidad. Llegamos a la conclusión de que las organizaciones de la sociedad civil, actores sociales y grupos de interés tienen en el presupuesto un instrumento de control importante para cobrar del gobierno una mayor eficiencia y eficacia en el gasto destinado a programas de políticas públicas.

Palabras clave: gestión presupuestaria, presupuesto público, gestión de políticas públicas, control social

Budget-program and implementation of public policies

This article aims to analyze the role of technical program budget in the implementation of public policies in the Brazilian state. It was found that the public budget based on programs is an important multidimensional management tool, with political and legal scope, for the implementation of public policies, expressing the planning of these policies to be implemented by the government. The methodology used was of descriptive bibliographic nature. It is also considered quantitative and qualitative *ex-post-facto*, since were treated budgetary and financial data of the period 2008 to 2013. It was found that the authorized resources were not implemented in full, by comparing them with the paid funds. We conclude that the civil society organizations, social actors and interest groups have in the budget an important control instrument to charge the government greater efficiency and effectiveness in spending intended for public policy programs.

Keywords: budgetary management, public budget, public policy management, social control

Introdução

O Estado exerce suas funções e busca atingir seus fins valendo-se da arrecadação e dispêndio de recursos ou receitas, as quais, no mais das vezes, são obtidas no seio da sociedade por ele governada mediante a cobrança de tributos, embora outras fontes não possam ser descartadas, tais como a exploração lucrativa de atividades econômicas, as rendas oriundas de seu patrimônio e os empréstimos.

Ao serem despendidas, de uma maneira ou de outra, as receitas arrecadadas retornam à sociedade da qual se originaram. Esse retorno pode se dar, por exemplo, pelos pagamentos efetuados a servidores públicos ou fornecedores, ou ainda, e mais especialmente, pela prestação de serviços públicos ou implementação de políticas públicas (PIRES; MOTTA, 2006).

Esse ciclo que envolve a arrecadação de receitas, a realização de despesas e a implementação de políticas públicas (objeto que interessa diretamente ao presente estudo) é permeado e intermediado pelo orçamento público, instrumento legislativo por meio do qual um Estado expressa suas escolhas financeiras num dado período (ASSIS, 2009), isto é, identifica suas receitas e as despesas que realizará.

Despesas não autorizadas no orçamento não podem ser realizadas, de modo que políticas públicas não contempladas com recursos no orçamento não poderão ser efetivadas, como decorre do artigo 167, I, da Constituição Federal (BRASIL, 1988), que veda o início de programas ou projetos não previstos na lei orçamentária.

Portanto, políticas públicas e orçamento não são temas desconexos, embora, em sua concepção inicial, o orçamento público seja, antes de qualquer outra coisa, um instrumento de controle político, isto é, de fiscalização e controle do Poder Legislativo sobre o Poder Executivo e suas despesas, sem apresentar muita preocupação com as consequências dessas despesas (GIACOMONI, 2010).

Porém, modernamente, o orçamento público, de instrumento de autorização e controle pelo Legislativo, passou também a auxiliar na administração e planejamento, veiculando a programação do governo, suas metas e objetivos (GIACOMONI, 2010).

O orçamento público e as decisões orçamentárias passaram a ser direcionadas aos resultados – metas, objetivos, programas governamentais –, relacionando custos aos objetivos pretendidos, no que se convencionou chamar de orçamento-programa (CAVALCANTE, 2007).

No Brasil, a concepção de orçamento não ficou imune a essa evolução, e a técnica do orçamento-programa também é adotada (ABREU, 2009), de modo que as políticas públicas porventura implementadas pelo Estado brasileiro serão previstas e manejadas, em termos orçamentários, de acordo com ditames dessa técnica.

Nesse ponto reside a questão-problema que anima o presente estudo: quais as relações existentes entre o orçamento-programa e a execução de políticas públicas no Estado brasileiro, em especial no que se refere ao orçamento da União? Por consequência, o presente artigo objetiva analisar o papel da técnica orçamento-programa na execução de políticas públicas no Estado brasileiro.

O resultado dessa pesquisa é o presente estudo, o qual se divide em seis seções, sendo a primeira esta introdução. Na segunda, é analisada a evolução do orçamento em direção ao orçamento-programa. A terceira seção é dedicada a analisar o conceito de orçamento-programa. A quarta seção explica a metodologia utilizada. A quinta seção dedica-se a analisar a execução orçamentária na implementação das políticas públicas. Na sexta e última seção, são apresentadas as considerações finais e extraídas as conclusões que se fizeram possíveis a partir do estudo realizado.

Evolução do orçamento-programa

Já se mencionou que o orçamento público é o instrumento por meio do qual o Estado expressa suas escolhas financeiras (ASSIS, 2009). Nele, “o governo, de forma expressa ou indireta, decide sobre o papel que deve desempenhar e define prioridades” (CAVALCANTE, 2007, p. 129).

Porém, seu conceito – no qual se imbricam aspectos de ordem política, jurídica, contábil, econômica, financeira e administrativa – não ficou imune a modificações ao longo de sua história, evoluindo à medida que evoluíam suas funções (GIACOMONI, 2010).

Por tal motivo, Giacomoni (2010) propõe que a evolução conceitual do orçamento seja dividida em duas fases: uma dita tradicional e outra chamada de moderna, as quais, como explica Couto (2009), constituem dois vértices extremos de uma linha do tempo da evolução orçamentária entre os quais estão presentes todas as espécies de orçamento público, sendo o orçamento moderno um ponto ideal e inalcançável, diante da constante incorporação de novos conceitos e técnicas a esse “ideal”.

Para Pires e Motta (2006), as origens do orçamento estão vinculadas às origens do Estado de Direito, no que são acompanhados por Korff (1984, p. 09), para quem o surgimento do orçamento “se confunde com a origem dos próprios direitos do cidadão e das instituições de representação popular”.

Nesse caminho, os antecedentes históricos do orçamento público remontam à Idade Média (ASSIS, 2009) e às primeiras tentativas de limitar o poder discricionário dos soberanos na seara da tributação, atrelando-o à aceitação ou ao consentimento da sociedade.

A partir daí, a formação da concepção tradicional de orçamento acompanha o crescimento do próprio Estado e as lutas políticas em torno do mesmo (PIRES; MOTTA, 2006), isto é, a queda do Antigo Regime e a ascensão do Estado burguês-liberal, tendo o orçamento surgido, de acordo com Giacomoni (2010, p. 54), “como instrumento formalmente acabado, na Inglaterra, por volta de 1822”.

Nesse período, sua função era precipuamente política, instrumento de controle do Poder Legislativo sobre o Executivo focado no equilíbrio financeiro, na contenção dos gastos públicos e na neutralidade da despesa pública, com poucas preocupações econômicas, de acordo com as concepções do Estado liberal (GIACOMONI, 2010).

Para o citado autor, esse orçamento tradicional caracterizava-se por não possuir preocupação com o planejamento dos órgãos estatais ou com os resultados esperados por eles ou deles esperados, por dar ênfase aos aspectos contábeis de gestão, por adotar critérios classificatórios baseados em unidades administrativas e elementos de despesa, pela inexistência de sistemas de medição dos resultados e por ter controle voltado para avaliar a legalidade da execução orçamentária, não seus resultados (GIACOMONI, 2010).

Todavia, o contínuo crescimento do Estado e de suas tarefas, acompanhado do crescimento das despesas públicas e das funções atribuídas a essas, com esteio em teorias keynesianas, bem como da necessidade de conferir maior racionalidade e eficiência às ações governamentais acabaram por enfraquecer o papel político do orçamento, dando maior prevalência a seus aspectos técnicos e abrindo caminho para novas técnicas orçamentárias, entre elas o orçamento-programa (KORFF, 1984).

Assim, de acordo com Pires e Motta (2006), no início do século 20, nos Estados Unidos, deu-se início à aproximação entre orçamento e planejamento. Nos anos 1930, o Departamento de Agricultura e a Administração do Vale do Tennessee adotou uma classificação orçamentária por projetos e programas. E, na década de 1940, a Comissão Hoover recomendou ao Governo Federal americano a adoção de orçamento que indicasse objetivos, custos e relação receita/despesa, estruturado em funções, projetos e atividades. No entanto, só em 1950, com a aprovação da Lei de Processo e Contabilidade, planejamento e orçamento foram integrados “a partir de uma concepção gerencial que procurava definir o orçamento como um elo de ligação entre o planejamento e as ações executivas da gestão pública e, para tanto, incorporava os custos dos programas do governo” (PIRES; MOTTA, 2006, p. 19). Tal concepção veio a ficar conhecida como *Planning, Programming and Budget System* (PBBS) (Sistema de Planejamento, Programação e Orçamento) e, segundo Cavalcante (2007), começou a ser abandonada em 1971, mas terminou por influenciar o que se convencionou chamar de orçamento-programa.

O chamado orçamento-programa, tal qual sistematizado pela Organização das Nações Unidas (ONU) na década de 1960, com base no orçamento de desempenho proposto pela Comissão Hoover, com posterior adição de novos conceitos, alguns dos quais oriundos do PBBS, representa, para Giacomoni (2010), o ideal de orçamento moderno no Brasil.

Todavia, para Machado Júnior (2012), a concepção de orçamento-programa no Brasil está presente desde o Decreto-lei nº 2146/40, o qual lançava bases para uma classificação funcional das finanças públicas, mas do qual não resultou “o florescimento promissor do orçamento-programa” (MACHADO JÚNIOR, 2012, p. 1157-1159), por falta de arcabouço teórico.

De acordo com Korff (1984), o orçamento-programa foi adotado no Brasil com a Lei nº 4320/64. Machado Júnior (2012), porém, discorda dessa afirmação, embora admita que a referida lei abre margem às interpretações que favorecem o orçamento-programa.

Para Abreu (2009), embora o orçamento-programa já fosse formalmente utilizado pela administração pública, apenas no ano de 2000 ele foi adotado efetivamente, a partir de diversas medidas de reorganização do orçamento e planejamento federal, adotadas entre 1998 e 2000, a começar pelo Decreto nº 2.829/98, culminando com a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), as quais visavam permitir avaliações qualitativas e quantitativas das ações públicas.

A técnica do orçamento-programa continua a ser utilizada no Brasil (ABREU, 2009), como se pode extrair do próprio Plano Plurianual (PPA) (BRASIL, 2011) atualmente vigente (PPA 2012-2015), que se diz imbuído de uma concepção de planejamento e está estruturado em programas, por sua vez organizados em objetivos, os quais são detalhados em metas e iniciativas.

Essa é, em linhas gerais, a evolução do orçamento em direção ao orçamento-programa, de instrumento do controle político de despesas a ferramenta de planejamento e avaliação das ações governamentais, como ficará mais claro no próximo tópico, quando seu conceito será investigado.

Orçamento-programa: origem e características

Após ter sido esclarecido o processo de evolução do orçamento tradicional em direção ao orçamento-programa, cumpre investigar mais detalhadamente o conceito de orçamento-programa, de modo a viabilizar a compreensão de seu papel na implantação e avaliação de políticas públicas.

De acordo com Rezende (1976, p. 42), o orçamento-programa diferencia-se dos métodos tradicionais de orçamento pela ênfase dada “no objetivo do gasto

em vez da simples preocupação com a categoria de dispêndio”. Não obstante, Ribeiro (2003, p. 4) não foca somente nos objetivos, ressaltando também o aspecto planejamento, pois para ele “o orçamento-programa não é apenas documento financeiro, mas, principalmente, instrumento de operacionalização das ações do governo, viabilizando seus projetos/atividades/operações especiais em consonância com os planos e diretrizes estabelecidos”.

Nesse caminho, para Abreu (2009, p. 29), diante da complexidade característica dos Estados contemporâneos, cabe ao orçamento-programa a tarefa de veicular dados essenciais “para a programação e gestão orçamentária da Administração Pública, agregando informações em termos de espaço, dimensão temporal, forma de operar em relação a diversas unidades administrativas, bem como o efeito da despesa em relação aos objetivos programados”.

Embora Burkhead (1971) diferencie orçamento de desempenho e orçamento-programa, Giacomoni (2010), entendendo que a distinção perdeu seu significado com o passar do tempo, extrai do conceito de orçamento de desempenho dado por Burkhead (1971, p. 182-183) os elementos essenciais do orçamento-programa, a saber:

- a) os objetivos e propósitos perseguidos pela instituição e para cuja consecução são utilizados os recursos orçamentários;
- b) os programas, isto é, os instrumentos de integração dos esforços governamentais no sentido da concretização dos objetivos;
- c) os custos dos programas medidos por meio da identificação dos meios ou insumos (pessoal, material, equipamentos, serviços etc.) necessários para a obtenção dos resultados; e
- d) medidas de desempenho com a finalidade de medir as realizações (produto final) e os esforços despendidos na execução dos programas.

Nesse matiz, Giacomoni (2010) apresenta quadro síntese das características do orçamento-programa, a partir do qual é possível perceber que para ele o orçamento-programa exerce o papel de elo entre planejamento e execução e que, segundo essa técnica, os recursos orçamentários são destinados não à aquisição de meios, mas ao atingimento de objetivos e metas. Além disso, as decisões orçamentárias devem ser tomadas a partir de avaliações e análises das alternativas possíveis, considerando-se todos os custos dos programas. O critério de classificação das despesas é funcional-programático, devendo ser utilizados instrumentos de medição do trabalho e dos resultados alcançados, pois o controle exercido deverá focar na eficiência, eficácia e efetividade das ações do Estado.

A partir das mencionadas características do orçamento-programa, é possível perceber que essa técnica orçamentária é naturalmente direcionada a permitir um maior controle sobre as ações do Estado e os resultados de suas despesas, e não apenas sobre as despesas em si mesmas consideradas. Por inferência, essa técnica orçamentária permite um maior controle sobre as políticas públicas, papel a ser analisado na próxima seção.

A relação entre políticas públicas e orçamento-programa

Como visto, o orçamento-programa visa possibilitar um maior controle sobre as ações, objetivos, metas e resultados alcançados pelo Estado e pelas despesas por ele realizadas e, por extensão, possibilita também um maior controle sobre as políticas públicas por ele implantadas. Cumpre analisar mais detidamente esse papel.

De acordo com Abreu (2009, p. 28) o orçamento-programa pressupõe “a agregação de um conjunto de iniciativas públicas dentro de uma mesma unidade de gestão, que seria o programa, esses seriam operadores de opções de políticas públicas definidas pelos decisores de níveis estratégicos”.

Por sua vez, na visão de Couto (2009), programas são instrumentos que integram esforços governamentais com vistas aos objetivos a serem alcançados, cujos custos devem ser mensurados com base nos insumos necessários à obtenção dos resultados, os quais, por sua vez, devem ser avaliados a partir de indicadores de desempenho.

Para Giacomoni (2010, p. 177), programa corresponde ao “campo em que se desenvolvem ações homogêneas que visam ao mesmo fim”, e sua utilidade maior é propiciar aos escalões superiores análises e avaliações dessas ações (Giacomoni, 2010).

Pois bem, de acordo com Secchi (2012, p. 2), “política pública é uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público”, que passa pela tomada de decisões e envolve “diversas ações estrategicamente selecionadas para implementar as decisões tomadas” (RUA, 2009, p. 19).

Do ponto de vista político, “a formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real” (SOUZA, 2007, p. 69). Assim, o interior de um programa pode conter diversas políticas públicas, destinadas a dar atendimento aos múltiplos objetivos que compõem o programa.

Ora, segundo Ribeiro (2011, p.10), “o orçamento é o principal instrumento de realização de políticas públicas”, e é no orçamento-programa que o Estado,

por meio do seu Poder Executivo, prevê suas políticas destinando-lhes receitas correspondentes às despesas necessárias à efetivação das mesmas. Sem previsão orçamentária não é possível implementar políticas públicas, como decorre do anteriormente citado artigo 167, I, da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

Além disso, para Silva (2012, p. 28), “o orçamento é uma ferramenta de análise de políticas instrumentais ou setoriais a ser utilizada em conjunto com outras, conforme cada propósito de análise demandado” e, segundo Abreu (2009, p. 29), “como instrumento de análise de políticas públicas, o orçamento programa facilita a comparação dos custos e avaliação das alternativas que têm o mesmo objetivo”.

Isso porque, conforme observa Giacomoni (2010), a mensuração das ações governamentais e de seus resultados é essencial no orçamento-programa e se dá pela instituição de um sistema que meça o rendimento do trabalho por meio do qual os objetivos politicamente escolhidos são buscados.

Para Bucci (2002), o que fundamenta a existência das políticas públicas no Brasil é o caráter de Estado social assumido pelo País, o qual, em razão disso, obriga-se a uma atividade de concretização dos direitos fundamentais já positivados, entre os quais o direito à segurança. Nesse sentido, as políticas públicas podem ser definidas como as ações programadas pelo governo que visam “coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados”, ou seja, as políticas públicas representam os instrumentos de ação dos governos (BUCCI, 2002, p. 135).

Em consequência, pode-se inferir que o orçamento-programa impõe a mensuração do rendimento das políticas públicas que compõem os diversos programas nos quais o orçamento está estruturado, contribuindo para a análise e avaliação das mesmas.

Procedimentos metodológicos

A fim de atingir os objetivos delineados, empreendeu-se uma pesquisa descritiva de cunho bibliográfico, pautada em livros, dissertações, monografias e artigos científicos pertinentes à temática, ao final referenciados.

Quanto à abordagem, trata-se de uma pesquisa quantitativa e qualitativa. Quantitativa, pois serão tratados dados orçamentário-financeiros no período de 2008 a 2013. Qualitativa, pois, a partir da análise dos dados classificados, fez-se possível identificar a execução orçamentária dos orçamentos estudados. Trata-se também de uma pesquisa *ex-post-facto*, já que os orçamentos pesquisados ocorreram em anos passados.

Registre-se que, para a viabilidade da comparação dos orçamentos temáticos de 2008 a 2013, os dados coletados foram ajustados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), ano base 2013. Note-se ainda que, não obstante o amplo espectro dos programas, os orçamentos temáticos a serem estudados e analisados neste artigo são: Criança e Adolescente, Mulher, Meio Ambiente, Segurança Alimentar e Igualdade Racial.

O orçamento da União contém programas sociais do governo para diversas áreas de atuação, como saúde, educação e segurança alimentar, e para diversos grupos de beneficiários, como mulheres, crianças e quilombolas. Por meio de parcerias com organizações da sociedade civil que acompanham segmentos específicos das políticas públicas, identificam-se e destacam-se os diversos orçamentos temáticos contidos no orçamento da União. As informações dessas áreas se referem ao orçamento da União destinado às políticas que o Governo Federal desenvolve para combater o racismo e as desigualdades raciais; afetar diretamente a qualidade de vida e o desenvolvimento das crianças; e garantir os direitos das comunidades quilombolas e indígenas.

O orçamento temático da criança e do adolescente (OCA) é voltado para a promoção dos direitos humanos de crianças e adolescentes no Brasil. As principais áreas dizem respeito à promoção, proteção e defesa: políticas como educação, saúde, assistência social e programas voltados à promoção de direitos desse público específico, tais como Promoção dos Direitos de Criança e Adolescente, da Secretaria de Direitos Humanos (SDH).

O orçamento temático da mulher é um extrato do orçamento da União contendo as ações que, segundo a metodologia adotada, impactam a qualidade de vida das mulheres brasileiras. Foi organizado em parceria com o Centro Feminista de Estudos e Assessoria (CFEMEA), para facilitar o acompanhamento do processo orçamentário pelas entidades voltadas para as políticas da mulher.

O orçamento temático do meio ambiente é um extrato do orçamento da União contendo as ações que promovem a pesquisa, preservação, defesa e recuperação ambiental nos meios urbano e rural.

O orçamento temático da segurança alimentar é um extrato do orçamento da União contendo as ações que, segundo a metodologia adotada, promovem uma alimentação saudável, acessível, permanente e de qualidade para os cidadãos. Foi elaborado em parceria com o Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc), para facilitar o acompanhamento do processo orçamentário pelas entidades integrantes do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (Consea) e outras organizações da sociedade civil.

O orçamento temático da igualdade racial busca realizar o monitoramento do orçamento das políticas públicas do Governo Federal voltadas para a promoção da igualdade racial e combate ao racismo. Fazem parte das políticas afirmativas programas, ações e planos orçamentários na área de educação e trabalho, de saúde, agricultura familiar, segurança alimentar, proteção do patrimônio histórico e promoção da cultura.

Análise e discussão dos resultados

Nesta seção, são realizadas as análises dos orçamentos temáticos de 2008 a 2013 referentes à lei orçamentária anual (LOA). Essa lei define o valor de dotações a que cada órgão faz jus ao longo do ano para realizar despesas. A análise se baseou no valor total anual de cada orçamento temático. Os dados foram coletados do SIGA Brasil, um sistema de informações sobre orçamento público que permite acesso amplo e facilitado aos dados do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi) e a outras bases de dados sobre planos e orçamentos públicos, por meio de uma única ferramenta de consulta, e agrupa os resultados em diferentes universos e objetos. Constam no SIGA Brasil as seguintes descrições para essas variáveis exploradas:

- a) Dotação inicial: valor em reais discriminado na lei orçamentária anual (LOA) após ser sancionada pelo Presidente da República (já incluídos os vetos).
- b) Autorizado: registra a soma dos valores da dotação inicial com os cancelamentos e remanejamentos relativos à abertura de créditos adicionais. Ex: Autorizado = dotação inicial + créditos suplementares + créditos especiais + créditos extraordinários + dotação cancelada/remanejada.
- c) Empenhado: soma dos empenhos a liquidar e liquidados.
- d) Pago: indica os valores pagos e corresponde ao terceiro e último estágio da despesa.

A seguir, traz-se ao plano um histórico dos recursos orçamentários autorizados (ou seja, previstos para determinado ano) em contraste com os recursos efetivamente liquidados e pagos para as ações orçamentárias. Na execução orçamentária das políticas públicas, a fase de liquidação é o momento em que a administração pública reconhece que o serviço foi prestado ou o bem foi entregue. A fase seguinte é a do pagamento, em que se quitam os débitos relacionados à despesa liquidada. Nem sempre o pagamento é concomitante à liquidação: o governo pode pagar em momento posterior ou até mesmo no ano seguinte (configurando os “restos a pagar”). A observação desses dados permite fazer algumas inferências.

Em primeiro lugar, nota-se que raras vezes a execução da política é integral: observa-se que em nenhum ano a execução atingiu 100% dos valores previstos. Em 2008, executou-se 98,43% dos recursos autorizados, e nos demais anos, a liquidação ficou numa média de 88,09%, limitando-se ao máximo de 95,35% em 2011 e ao mínimo de 79,21% em 2012. A média de crescimento foi de 5% dos recursos autorizados em relação ao previsto inicialmente, no período de 2008 a 2013 (Tabela 1).

Em 2013, os programas e ações que correspondem ao orçamento criança e adolescente representaram R\$ 105 bilhões. Do total autorizado (R\$ 105 bilhões), foram empenhados, ou seja, foram comprometidos com a realização de despesas R\$ 98 bilhões, significando 93,2%, porém, os recursos pagos representaram 79,88% (Tabela 1).

Tabela 1 – Orçamento da criança e do adolescente

R\$ 1,00							
Ano	Dotação inicial	Autorizado	Empenhado	Liquidado (subelemento)	Pago	%Execução (liq./aut.)	%Execução (pago/ aut.)
2008	55.871.404.811	57.576.442.508	56.675.125.836	56.675.059.689	52.411.844.817	98,43%	91,03%
2009	65.635.241.167	67.241.304.491	60.501.473.329	60.501.473.329	56.225.691.168	89,98%	83,62%
2010	69.238.640.329	71.991.699.931	68.344.440.909	68.344.440.909	62.263.768.072	94,93%	86,49%
2011	75.837.305.499	82.490.668.138	78.654.371.975	78.654.371.975	71.164.704.402	95,35%	86,27%
2012	90.510.566.703	97.798.694.287	88.092.198.088	77.469.535.092	77.403.798.270	79,21%	79,15%
2013	100.814.742.299	105.233.812.046	98.028.409.579	85.241.022.131	84.057.040.340	81,00%	79,88%

Fonte: SIGA Brasil, Senado Federal.

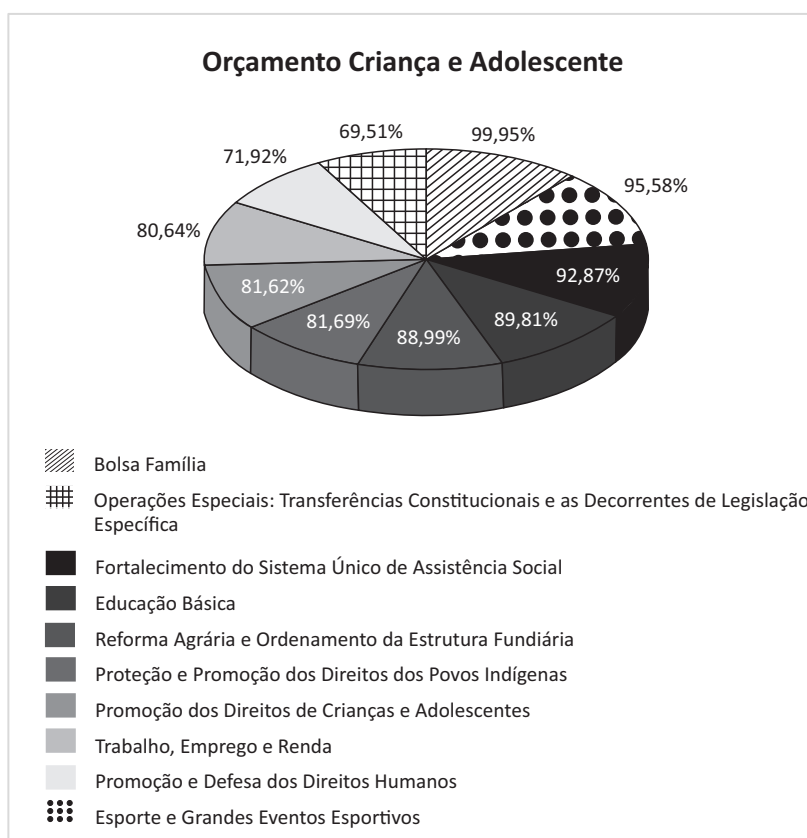
Obs.: Valores atualizados pelo IPCA/IBGE, ano base 2013.

Além disso, parece haver um descompasso entre os momentos da liquidação e do pagamento, visto que os montantes pagos são, geralmente, inferiores aos montantes liquidados. Isso indica que, em praticamente todos os anos, o governo executou, mas não pagou as despesas, resultando na acumulação de montantes (os chamados “restos a pagar”) para pagamento nos anos seguintes, o que configura uma espécie de “orçamento paralelo”, que pode prejudicar e até inviabilizar a execução de políticas em anos posteriores.

Em 2013, dos 17 programas que compõem o orçamento criança e adolescente foram elencados os dez que tiveram melhor desempenho em relação aos recursos empenhados: Bolsa Família – 99,95% (R\$ 24 bilhões); Operações Especiais:

Transferências Constitucionais e as Decorrentes de Legislação Específica – 95,58% (R\$ 39 bilhões); Fortalecimento do Sistema Único de Assistência Social – 92,87% (R\$ 2 bilhões); Educação Básica – 89,81% (R\$ 28 bilhões); Reforma Agrária e Ordenamento da Estrutura Fundiária – 88,99% (27 milhões); Proteção e Promoção dos Direitos dos Povos Indígenas – 81,69% (R\$ 44 milhões); Promoção dos Direitos de Crianças e Adolescentes – 81,62% (R\$ 417 milhões); Trabalho, Emprego e Renda – 80,64% (R\$ 27 milhões); Promoção e Defesa dos Direitos Humanos – 71,92% (R\$ 76 milhões); e Esporte e Grandes Eventos Esportivos – 69,51% (R\$ 1 milhão) (Gráfico 1).

Gráfico 1 – Programas com melhores recursos empenhados (orçamento criança e adolescente), 2013



Fonte: Elaboração própria a partir do SIGA Brasil, Senado Federal, 2013.

Na Tabela 2, observa-se que em 2008 executou-se 90,87% dos recursos autorizados, e nos demais anos, a liquidação ficou numa média de 83,38%. Em 2013, os programas e ações que correspondem ao orçamento mulher representaram R\$

171 bilhões. Do total autorizado (R\$ 171 bilhões), foram empenhados, ou seja, foram comprometidos com a realização de despesas R\$ 154 bilhões, significando 90,1%. Mas só foram efetivamente realizadas despesas que representam 68,7% do total autorizado e pagos 67,5%. Isso significa que cerca de R\$ 37 bilhões que se referem às despesas empenhadas em 2013 só serão efetivamente realizadas nos exercícios seguintes, devido principalmente aos limites impostos para pagamento das despesas do exercício vigente e de restos a pagar de outros anos, definidos no decreto de programação financeira do Governo Federal.

Nota-se também que o percentual médio de aumento do recurso autorizado em relação à dotação inicial foi de 6%, no período analisado.

Tabela 2 – Orçamento mulher

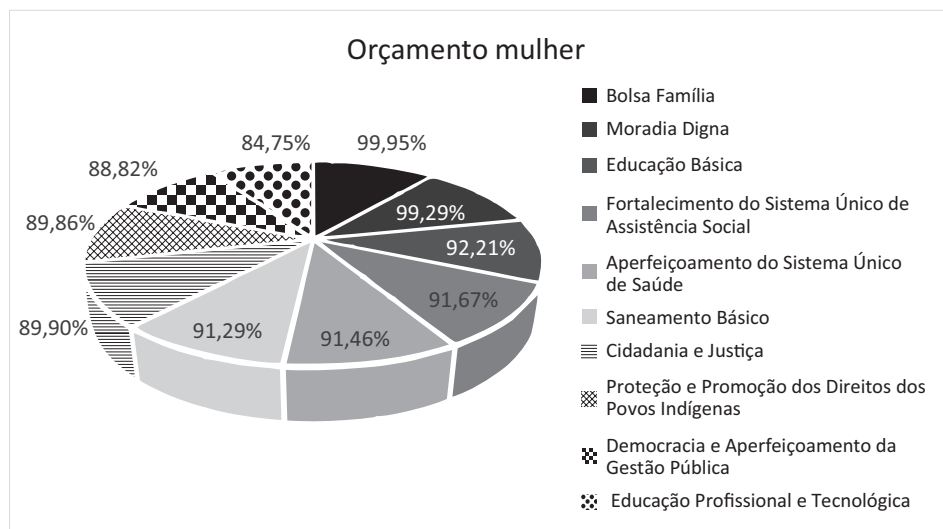
R\$ 1,00							
Ano	Dotação inicial	Autorizado	Empenhado	Liquidado (subelemento)	Pago	%Execução (liq./aut.)	%Execução (pago/ aut.)
2008	103.888.150.496	110.887.345.279	100.761.074.033	100.760.984.869	82.234.884.381	90,87%	74,16%
2009	111.928.735.693	116.931.245.277	109.986.204.255	109.986.204.255	86.837.083.470	94,06%	74,26%
2010	116.201.236.632	120.336.230.716	110.000.809.092	110.000.809.092	91.934.865.393	91,41%	76,40%
2011	121.444.713.890	129.757.226.682	120.186.716.750	120.186.716.750	98.467.532.592	92,62%	75,89%
2012	156.098.897.253	169.791.420.014	147.723.984.002	119.042.898.151	118.561.987.965	70,11%	69,83%
2013	163.337.217.128	171.034.488.803	154.063.776.851	117.478.032.439	115.428.284.814	68,69%	67,49%

Fonte: SIGA Brasil, Senado Federal.

Obs.: Valores atualizados pelo IPCA/IBGE, ano base 2013.

Em 2013, dos 40 programas que compõem o orçamento mulher, foram selecionados os dez que tiveram melhor desempenho em relação aos recursos empenhados: Bolsa Família – 99,95% (R\$ 24 bilhões); Moradia Digna – 99,29% (R\$ 15 bilhões); Educação Básica – 92,21% (R\$ 25 bilhões); Fortalecimento do Sistema Único de Assistência Social – 91,67% (R\$ 2 bilhões); Aperfeiçoamento do Sistema Único de Saúde – 91,46% (R\$ 58 bilhões); Saneamento Básico – 91,29% (R\$ 584 milhões); Cidadania e Justiça – 89,90% (R\$ 134 milhões); Proteção e Promoção dos Direitos dos Povos Indígenas – 89,86% (R\$ 1 bilhão); Democracia e Aperfeiçoamento da Gestão Pública – 88,82% (R\$ 290 milhões); e Educação Profissional e Tecnológica – 84,75% (R\$ 5 bilhões) (Gráfico 2).

Gráfico 2 – Programas com melhores recursos empenhados (orçamento mulher), 2013



Fonte: Elaboração própria a partir do SIGA Brasil, Senado Federal, 2013.

A Tabela 3, sobre o orçamento do Ministério do Meio Ambiente, mostra-se mais equilibrada em relação ao que foi liquidado nos anos 2008 a 2013 (média de 51,49%) e os valores pagos (média de 48,62%), porém os valores liquidados e pagos ficaram abaixo do previsto em relação aos recursos autorizados. A média de crescimento entre o recurso inicial (dotação inicial) e o recurso autorizado foi de 7%, no período. Porém, percebe-se uma pequena queda no ano de 2009 (-0,26%). Em compensação, em 2011 houve um aumento de 11%, do autorizado em relação ao que foi previsto.

Tabela 3 – Orçamento do Ministério do Meio Ambiente

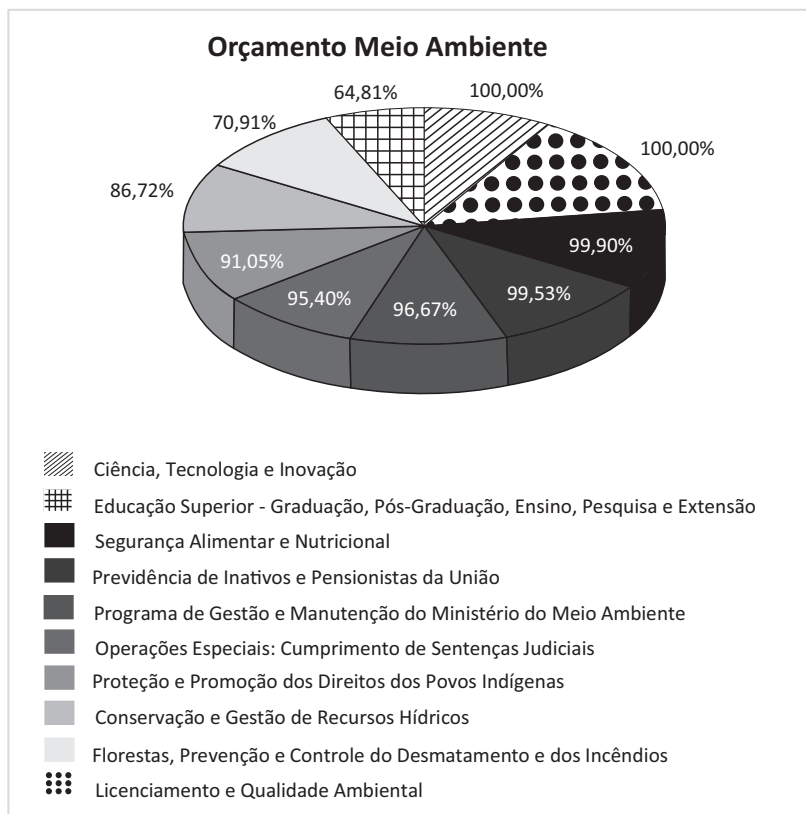
R\$ 1,00							
Ano	Dotação inicial	Autorizado	Empenhado	Liquidado (subelemento)	Pago	%Execução (liq./aut.)	%Execução (pago/aut.)
2008	4.124.827.531,85	4.411.905.057	2.148.197.781	2.148.197.781	1.992.164.217	48,69%	45,15%
2009	4.659.198.466,74	4.646.891.571	2.211.085.002	2.211.085.002	2.048.727.516	47,58%	44,09%
2010	4.452.799.236,46	4.895.046.827	2.487.862.676	2.487.862.676	2.298.758.749	50,82%	46,96%
2011	3.986.067.841,10	4.421.188.871	2.702.454.161	2.702.454.161	2.446.383.416	61,13%	55,33%
2012	4.150.095.916,05	4.411.271.224	2.659.698.183	2.313.088.032	2.302.574.498	52,44%	52,20%
2013	4.456.461.899,00	4.695.275.887	2.563.017.520	2.267.482.777	2.252.969.280	48,29%	47,98%

Fonte: SIGA Brasil, Senado Federal.

Obs.: Valores atualizados pelo IPCA/IBGE, ano base 2013.

Selecionaram-se os dez programas do orçamento do Ministério do Meio Ambiente com melhor efetividade no tocante aos recursos empenhados em relação aos recursos autorizados: Ciência, Tecnologia e Inovação – 100,00% (R\$ 2 milhões); Educação Superior: Graduação, Pós-Graduação, Ensino, Pesquisa e Extensão – 100,00% (R\$ 594 mil); Segurança Alimentar e Nutricional – 99,90% (R\$ 90 milhões); Previdência de Inativos e Pensionistas da União – 99,53% (R\$ 367 milhões); Programa de Gestão e Manutenção do Ministério do Meio Ambiente – 96,67% (R\$ 1 bilhão); Operações Especiais: Cumprimento de Sentenças Judiciais – 95,40% (R\$ 26 milhões); Proteção e Promoção dos Direitos dos Povos Indígenas – 91,05% (R\$ 182 mil); Conservação e Gestão de Recursos Hídricos – 86,72% (R\$ 258 milhões); Florestas, Prevenção e Controle do Desmatamento e dos Incêndios – 70,91% (R\$ 228 milhões); Licenciamento e Qualidade Ambiental – 64,81% (R\$ 21 milhões) (Gráfico 3).

Gráfico 3 – Programas com melhores recursos empenhados (orçamento do Ministério do Meio Ambiente), 2013



Fonte: Elaboração própria a partir do SIGA Brasil, Senado Federal, 2013.

A Tabela 4, sobre o orçamento da segurança alimentar, também revela que a execução orçamentária ficou abaixo dos 100%. Somente no ano de 2009 a liquidação dos valores chegou a 92,76%, e, comparando com o que foi efetivamente pago, a situação piora, pois ficou em torno de 79,73%. A média dos outros anos foi 81,55% e 72,39% entre os valores liquidados e os valores pagos, respectivamente.

Em 2011, o orçamento segurança alimentar obteve um aumento de 19% no recurso autorizado em relação ao recurso previsto na lei orçamentária. A média do período ficou em torno dos 10%.

Em 2012, os recursos autorizados corresponderam a 45 bilhões de reais, mas foram efetivamente pagos 30 bilhões (67,53%) e liquidados em torno de 68,03% (R\$31 bilhões). Em relação ao ano de 2013, não constam dados no Sistema SIGA Brasil para consulta.

Tabela 4 – Orçamento segurança alimentar

R\$ 1,00							
Ano	Dotação inicial	Autorizado	Empenhado	Liquidado (subelemento)	Pago	%Execução (liq./aut.)	%Execução (pago/aut.)
2008	31.802.423.155	33.152.522.029	26.657.939.290	26.657.934.377	23.167.321.142	80,41%	69,88%
2009	31.874.948.299	34.048.577.796	31.584.885.080	31.584.885.080	27.145.938.334	92,76%	79,73%
2010	32.640.817.507	35.254.352.332	30.694.654.663	30.694.654.663	26.678.706.196	87,07%	75,67%
2011	32.602.448.112	38.802.232.746	35.192.820.824	35.192.820.824	29.666.881.068	90,70%	76,46%
2012	40.871.797.335	45.802.035.997	38.656.749.772	31.160.555.866	30.932.301.903	68,03%	67,53%

Fonte: SIGA Brasil, Senado Federal.

Obs.: Valores atualizados pelo IPCA/IBGE, ano base 2013.

Os dados do ano de 2013 não estão disponíveis no SIGA Brasil.

A situação é semelhante no orçamento da igualdade racial. Como se vê na Tabela 5, a execução nos anos 2008 a 2010 é muito diferente considerando-se os valores liquidados (média de 48,42%) e os valores pagos (média de 12,24%) em relação aos valores autorizados.

Comparando os dados dos recursos autorizados e da dotação inicial, em 2012 ocorreu um aumento substancial em torno dos 39%, no entanto, nos anos de 2010 e 2013, houve queda equivalente a -4,2% e -0,4%, respectivamente. A média no período ficou aproximadamente 13,4%, sendo assim, o orçamento igualdade racial, em comparação aos outros orçamentos acima, foi o que teve a maior média de aumento no período considerado, mas em compensação sua execução ficou muito aquém do esperado.

Em 2013, os recursos autorizados representaram 2 bilhões de reais, mas somente 14,80% dos recursos foram pagos (R\$ 345 milhões).

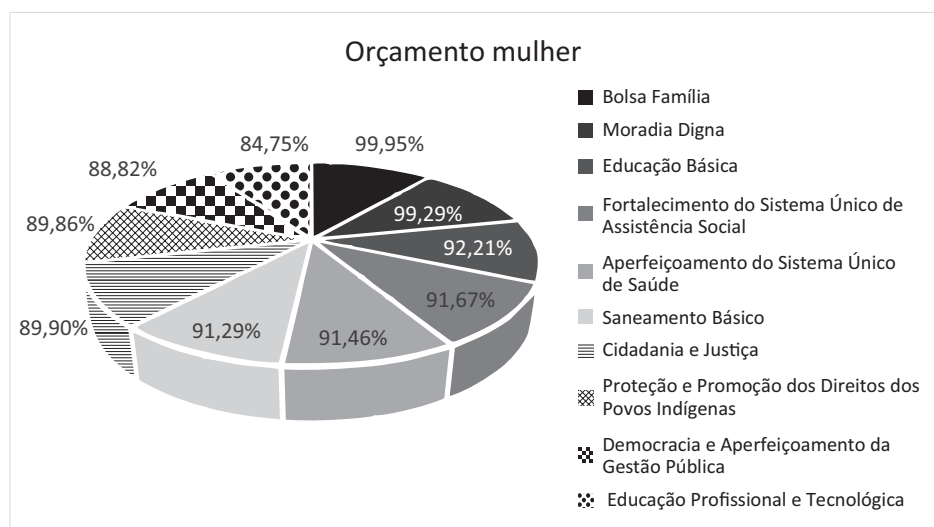
Tabela 5 – Orçamento igualdade racial

R\$ 1,00							
Ano	Dotação inicial	Autorizado	Empenhado	Liquidado (subelemento)	Pago	%Execução (liq./aut.)	%Execução (pago/aut.)
2008	245.337.333	275.042.242	160.812.377	160.809.584	11.037.044	58,47%	4,01%
2009	264.355.778	345.254.522	239.381.927	239.381.927	27.030.026	69,33%	7,83%
2010	321.308.794	307.854.461	224.104.841	224.104.841	51.506.113	72,80%	16,73%
2011	277.303.745	285.091.380	165.205.395	165.205.395	45.073.991	57,95%	15,81%
2012	1.600.132.752	2.234.474.737	971.475.025	345.438.842	318.190.822	15,46%	14,24%
2013	2.341.954.638	2.333.042.698	1.152.568.649	385.166.467	345.293.798	16,51%	14,80%

Fonte: SIGA Brasil, Senado Federal.

Obs.: Valores atualizados pelo IPCA/IBGE, ano base 2013.

Em 2013, foram selecionados seis programas do orçamento igualdade racial com melhor efetividade no tocante aos recursos empenhados em relação aos recursos autorizados: Aperfeiçoamento do Sistema Único de Saúde – 89,20% (R\$ 51 milhões); Política Externa – 78,95% (R\$ 1 milhão); Licenciamento e Qualidade Ambiental – 75,85% (R\$ 265 mil); Enfrentamento ao Racismo e Promoção da Igualdade Racial – 74,60% (R\$ 56 milhões); Segurança Alimentar e Nutricional – 71,25% (R\$ 228 milhões); e Biodiversidade – 64,16% (R\$ 58 milhões).

Gráfico 4 – Programas com melhores recursos empenhados (orçamento igualdade racial), 2013

Fonte: Elaboração própria a partir do SIGA Brasil, Senado Federal, 2013.

Longe de serem novidade, essas constatações há muito são discutidas entre estudiosos/as da temática: Pereira e Reis (2011), citando Diane Elson (2002, p. 4), apontam que frequentemente existem importantes brechas entre o planejado e o executado em termos de recursos públicos. Isso pode ser um indicativo de falta de prioridade a essas políticas públicas, ou mesmo um indicador da (in)capacidade técnica e administrativa do governo (ANDÍA; BELTRÁN, 2003).

Considerações finais

O orçamento público baseado em programas é um importante instrumento multidimensional de gestão, político e jurídico e de implementação de políticas públicas, expressando o planejamento dessas políticas que serão colocadas em execução pela administração pública.

No mais, o orçamento por programas representou um importante passo no aprimoramento da programação das despesas, pois passou a ser um instrumento de operacionalização das ações do governo, em conformidade com os planos e diretrizes formulados no planejamento estratégico.

Este estudo não analisou detalhadamente a execução orçamentária dos programas e ações dispostos nos orçamentos temáticos, mas sim avaliou o volume global dos recursos autorizados, liquidados e pagos no período compreendido entre 2008 a 2013. Entretanto, foram mencionados os programas com maior desempenho em relação aos recursos empenhados sobre os recursos autorizados no ano de 2013, de acordo com os orçamentos temáticos.

Verificou-se que nem toda dotação empenhada foi efetivamente liquidada. Isso se justifica porque a dotação é uma mera autorização de gasto a partir da fixação da despesa. Importa notar que a lei orçamentária é uma autorização de gastos, mas não uma obrigação de gastos. Por isso o orçamento é dito autorizativo e não impositivo.

Além disso, a constatação obtida ao analisar os orçamentos temáticos do Governo Federal – em que se encontram os programas e ações para políticas públicas específicas como o orçamento mulher, orçamento criança e adolescente, orçamento da Secretaria do Meio Ambiente, orçamento igualdade racial e orçamento segurança alimentar – é que não foram executados em sua totalidade, talvez pela ineficiência dos gestores públicos ou por falta de interesse político por parte do governo, ou ainda porque os recursos arrecadados não foram suficientes para contemplar os programas e ações previstos.

Nota-se, porém, que o orçamento mulher e o orçamento criança e adolescente foram os mais efetivos na execução orçamentária em relação ao recurso pago e

autorizado do montante total, ou seja, em média ficou em torno de 73% e 84%, respectivamente, no período analisado (2008 a 2013). Já o orçamento do Ministério do Meio Ambiente e o orçamento igualdade racial foram os mais ineficientes, pois na média foram executados somente 48% e 12%, respectivamente, no período estudado (2008 a 2013).

A partir desses dados é possível inferir, respondendo ao problema inicialmente proposto, que a técnica de orçamento-programa empregada no Brasil permite visualizar, do ponto de vista orçamentário (da previsão e execução de despesas), o grau de realização dos programas e, por consequência, das políticas públicas neles compreendidas, revelando um descompasso entre o inicialmente planejado e o efetivamente realizado, entre as despesas previstas e autorizadas pela lei orçamentária e as despesas liquidadas, entre as políticas públicas contempladas com recursos no momento da elaboração da lei orçamentária e as políticas públicas implementadas mediante o efetivo dispêndio dos recursos destinados a elas.

Dessa forma, as organizações da sociedade civil, os atores sociais e os grupos de interesse têm aí um importante instrumento de controle para cobrar da administração pública uma maior eficiência e efetividade nos gastos destinados aos programas de políticas públicas. Assim, a participação social na estruturação do orçamento público e no acompanhamento de sua execução se faz indispensável para que os recursos necessários à realização das políticas públicas sejam incluídos no orçamento, bem como para que, uma vez reservados, sejam aplicados ao destino previsto, no contexto de uma apropriada execução orçamentária.

Referências bibliográficas

ABREU, Cilair Rodrigues de. *A produção de informação no contexto do orçamento-programa: uma análise a partir das informações contidas no cadastro de ações orçamentárias do governo federal*. 2009. 96 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade de Brasília – Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciência da Administração, Brasília, 2009. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/3937/1/2009_CilairRodriguesdeAbreu.pdf> Acesso em: 22 nov 2014.

ASSIS, Luiz Gustavo Bambini de. *Processo legislativo e orçamento público: a função de controle do parlamento*. 2009. 299 f. Tese (Doutorado em Direito do Estado) – Universidade de São Paulo – Faculdade de Direito, São Paulo, 2009.

ANDÍA, B.; BELTRÁN, A. (2003). *Documento Metodológico sobre el Análisis Del Presupuesto Público con Enfoque de Género: sistematización de las experiencias en la Región Andina*. Unifem Andina, 2003. Disponível em: http://www.gender-budgets.org/index.php?option=com_joomdoc&task=doc_download&gid=107&Itemid=189. Acesso em: 06 dez. 2014.

BRASIL, Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm> Acesso em: 22 nov. 2014.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. *Plano Plurianual 2012-2015*: projeto de lei. Brasília, 2011. Disponível em <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/PPA/2012/mp_003_modelo_planeja_gov.pdf> Acesso em: 25 nov. 2014.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Direito administrativo e políticas públicas. São Paulo: Saraiva, 2002.

BURKHEAD, Jesse. Orçamento público. Rio de Janeiro: FGV, 1971.

CAVALCANTE, Pedro Luiz. O plano plurianual: resultados da mais recente reforma do planejamento e orçamento no Brasil. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 58, n. 2, p. 129-150, 2007. Disponível em: <<http://seer.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/168/173>> Acesso em: 22 nov. 2014.

COUTO, Luciana Torres da Silveira Graça. O orçamento público e a evolução da eficiência do gasto público no Brasil. 2009. 101 f. Dissertação (Mestrado em Economia do Setor Público) – Universidade de Brasília, Brasília, 2009. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/9883/1/2009_LucianaTorresSilveiraGraçaCouto.pdf> Acesso em: 24 nov. 2014.

GIACOMONI, James. Orçamento público. 15 ed. ampl., rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2010.

KORFF, Eurico. O disciplinamento da gestão financeira do poder público. *Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, v. 24, n. 3, p. 09-17, 1984. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-75901984000300003&script=sci_arttext> Acesso em: 24 nov. 2014.

MACHADO JÚNIOR, José Teixeira. A experiência brasileira em orçamento-programa — uma primeira visão. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 46, n. 4, p. 1157-1175, 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-76122012000400012&script=sci_arttext> Acesso em: 24 nov. 2014.

PIRES, José Santo Dal Bem; MOTTA, Walmir Francelino. A evolução histórica do orçamento público e sua importância para a sociedade. *Enfoque: Reflexão Contábil*, Maringá, v. 25, n. 2, p. 16-25, 2006. Disponível em: <<http://www.periodicos.uem.br/ojs/index.php/Enfoque/article/view/3491/3158>> Acesso em: 24 nov. 2014.

REZENDE, Fernando. Orçamento-programa a nível empresarial. *Revista de Administração de Empresas*, Rio de Janeiro, v. 16, n. 2, p. 42-51, 1976. Disponível em: <http://rae.fgv.br/sites/rae.fgv.br/files/artigos/10.1590_S0034-75901976000200005.pdf> Acesso em: 26 nov. 2014.

RIBEIRO, Maria de Fatima. Efetivação de políticas públicas e a escassez de recursos financeiros. *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, v. 14, n. 93, 2011. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=10522>. Acesso em: 29 nov. 2014.

RIBEIRO, Renato Jorge Brown. *Possibilidades de transformações no sistema de planejamento e orçamento no Brasil*. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 8., 2003, Panamá. Disponível em: <<http://siare.clad.org/fulltext/0047310.pdf>>. Acesso em: 26 nov. 2014.

PEREIRA, Ana Claudia Jaquetto; REIS, Sarah de Freitas. *Subjetividades e gênero nas políticas de saúde para promoção dos direitos reprodutivos: uma análise das construções discursivas e da execução orçamentária*, 2011. In: Anais do II Simpósio Gênero e Políticas Públicas, 2., 2011, Universidade Estadual de Londrina, Londrina. Disponível em: <<http://www.uel.br/eventos/gpp/pages/arquivos/Ana%20Claudia%20e%20cia.pdf>>. Acesso em: 06 dez. 2014.

RUA, Maria das Graças. *Políticas públicas*. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC; Brasília: Capes: UAB, 2009.

SECCHI, Leonardo. *Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

SENADO FEDERAL. SIGA Brasil. *LOA – Despesa Execução: Orçamento Mulher, Orçamento Criança e Adolescente, Orçamento do Ministério do Meio Ambiente, Orçamento Segurança Alimentar e Orçamento Igualdade Racial*. Disponível em: <www.sigabrasil.gov.br>. Acesso em: 02 dez. 2014.

SILVA, Priscilla Teresinha Pyrrho de Souza. *O orçamento público como ferramenta de análise de políticas públicas*. 2012. 153 f. Monografia (Especialização em Orçamento Público) – Instituto Serzedello Corrêa do Tribunal de Constas da União, Brasília, 2012. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/11695/orcamento_publico_silva.pdf?sequence=1> Acesso em: 30 nov. 2014.

SOUZA, Celina. *Estado da arte da pesquisa em políticas públicas*. In: HOCHMAN, Gilberto; ARRETICHE, Marta; MARQUES, Eduardo (org). *Políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007.

Flavio Rosendo dos Santos

Mestre em Planejamento e Governança Pública pela Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Atualmente é Procurador do Estado do Paraná da Procuradoria Geral do Estado do Paraná.

Contato: flaviorosendosantos@bol.com.br

Andréa Roseli Moreira Cruz Jankoski

Mestre em Planejamento e Governança Pública pela Universidade Tecnológica Federal do Paraná. É servidora pública da Universidade Federal do Paraná desde 1992. Contato: andrea.jankoski@ufpr.br

Antonio Gonçalves de Oliveira

Doutor em Engenharia de Produção pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Atualmente é Professor Associado da Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR) Departamento Acadêmico de Gestão e Economia (DAGEE) vinculado à Graduação e à Pós-Graduação - Programas de Mestrados em Planejamento e Governança Pública (PPGGP) e Administração (PPGA). Contato: agoliveira@utfpr.edu.br

Vanessa Ishikawa Rasoto

Doutora em Engenharia da produção - Gestão de Negócios pela Universidade Federal de Santa Catarina (2006). Atualmente é Vice-Reitora, professora permanente do mestrado do Programa de Pós-graduação em Planejamento e Governança Pública e professora Titular da Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR).

Contato: vrasoto@hotmail.com

Custos invisíveis – conflitos de interesses e o não registro de juros, multas e atualizações monetárias: o caso da Universidade de Brasília

Andrea Felipe Cabello

Universidade de Brasília (UnB)

Joelder Alves da Silva

Universidade de Brasília (UnB)

O estudo analisa a não contabilização de juros, multas e atualizações monetárias advindos do atraso nos pagamentos das faturas de energia elétrica e telefonia fixa nas despesas orçamentárias da Universidade de Brasília (UnB), como possíveis custos invisíveis. Apresenta-se uma análise sobre a representatividade financeira desses custos perante os recursos destinados para custeio das atividades institucionais. Relaciona-se essa situação com a ineficiência de processos na organização e com a falta de incentivos de agentes para reportar problemas, utilizando-se a teoria da agência para justificar conclusões. Também por meio dessa teoria se apresentam as políticas de incentivo e controle, que não devem ser descartadas dentro de um processo resolutivo.

Palavras-chave: despesa pública, gestão orçamentária, estudo de caso

Costes invisibles – conflictos de intereses y el no registro de intereses, multas y actualizaciones monetarias: el caso de la Universidad de Brasília

Resumen: El estudio analiza la non contabilización del interés y sanciones de los atrasos en los pagos de las facturas de energía y telefonia en el gasto presupuesto de la Universidad de Brasília (UnB), los costos invisibles. Se Presenta un análisis de la representatividad financiera de los gastos frente los ingresos para lo financiamiento de las actividades institucionales. Se Relaciona esta situación con la ineficiencia de procesos en la organización y con la falta de incentivos de agentes para reportar cuestiones, utilizandose la teoria de la agência para justificar nuestras conclusiones. También com esta teoria, se presentan políticas de incentivo y controle, que no pueden ser descartadas en un proceso resolutivo.

Palabra Clave: gasto público, gestión presupuestaria, estudio de caso

[Artigo recebido em 2 de outubro de 2015. Aprovado em 5 de maio de 2016.]

Invisible costs – conflict of interests and the absence of register of interests, fines and monetary restatements: the case of the University of Brasília

Abstract: This study analyzes the lack of accounting of interests and penalties due from the delay of payments of electric and telephonic bills in budget expenses of the University of Brasilia, as possible invisible costs. We present an analysis regarding how financially important are these costs considering other resources used for institutional activities. We relate this situation with process inefficiency in the organization and with the lack of incentives to report problems, using agency theory to justify our conclusions. Through this theory, we also present policies of incentive and control which cannot be ignore in a resolute environment.

Keywords: public expenditure, budgetary management, case study

Introdução

Subestimar custos ocasionados pelo excesso de ineficiência nos procedimentos administrativos internos e por desperdícios de recursos advindos, por exemplo, das tarefas para organizar as transações dentro da firma pode ter um papel insignificante em algumas estruturas organizacionais. Porém, o seu engajamento traz o principal motivo que diferencia a eficiência entre duas empresas do mesmo ramo no mercado competitivo.

Gerir estrategicamente os custos tem uma aplicabilidade muito importante como instrumento gerencial na condução dos negócios. A preocupação econômica está centrada principalmente no processo de tomada de decisão, no sentido de se saber o quanto, quando e onde deverão ser investidos e/ou reduzidos os gastos.

Portanto, para que essa alocação de recursos seja eficiente e conduza ao processo de melhoria de resultados, é necessária, antes, uma análise mais profunda e adequada dos custos que envolvem determinada atividade. É necessário, ainda, dispensar, por exemplo, uma maior atenção aos custos que são de difícil percepção e mensuração, pois podem ser representativos. Nesse sentido, a correta determinação dos preços dos bens e serviços é imprescindível, de forma a garantir o equilíbrio de mercado, uma vez que não precificados adequadamente podem conduzir a uma alocação ineficiente.

Nessa perspectiva, a teoria econômica vem tratando de diversos tipos de custos que são de difícil mensuração, mas que nem por isso devem ser negligenciados na análise. Segundo Ferreira (2014), a questão dos custos invisíveis muitas vezes relaciona-se com a dificuldade de se mensurar aquilo que é incerto ou muito distante da realidade dos tomadores de decisão. Entretanto, em diversas áreas, a teoria econômica avança buscando resolver a questão. Por exemplo, a abordagem dos custos de transação tornou-se base para o entendimento e análise de diversas questões sobre estudos organizacionais. Sua definição está ligada aos custos decorrentes da negociação de contratos entre agentes econômicos e pode assumir um importante papel no processo de distribuição e gestão dos recursos quando não subestimados.

As primeiras ideias dessa base teórica foram lançadas por Coase (1937), ao assumir que as firmas podem organizar-se na busca de redução de custos de informação, negociação e contratos, quando para a obtenção de produtos e serviços no mercado. No entanto, tal análise, importante para as decisões entre internalizar determinada produção ou contratar de outra empresa, fica comprometida justamente pela

dificuldade de mensuração dos custos econômicos dessas transações, sendo essa uma das principais críticas a essa literatura.

Outro tipo de custo de mensuração difícil são os custos de oportunidade, definidos como aqueles custos associados às oportunidades que serão deixadas de lado, caso a empresa não empregue os recursos da melhor maneira possível.

Considerando que a mensuração dos custos de transação e de oportunidade é algo tecnicamente difícil, além de demandar significativos investimentos, tanto de recursos financeiros quanto de tempo de pesquisa, a atenção desvia-se para os casos dos custos que não são, *a priori*, perceptíveis e passíveis de quantificação no momento em que ocorrem: os chamados custos invisíveis (ALEXANDRE, 2002). A gestão dos custos invisíveis sustenta-se na possibilidade de se gerir custos controláveis e não mensurados, seja pelo aspecto contábil ou por seus tradicionais sistemas de acumulação de custos, mas que, no entanto, devem ser identificados e mapeados para que os gestores tomem conhecimento de sua existência de maneira a lhes permitir uma atuação incisiva sobre eles.

Identificar um custo, decorrente de uma transação entre agentes econômicos, que, por vezes, não é visualizado ou passa despercebido, por mínimo que seja ele, pode representar uma despesa considerável, quando contabilizados numa projeção mais longa, contribuindo significativamente para as decisões alocativas. Portanto, apesar de serem invisíveis ou ocultos, trata-se de custos perfeitamente gerenciáveis e que podem ensejar a sua adequada avaliação na abordagem econômica de custos de transação, de oportunidade, entre outros, complementando assim uma lacuna teórica existente e questionando o motivo dessa não contabilização.

Dessa forma, busca-se aqui realizar tal análise, por meio de um levantamento mais criterioso de algumas situações em que o custo invisível pode estar presente, observando as relações transacionais entre a Universidade de Brasília (UnB) e empresas externas prestadoras de produtos e serviços. Especificamente, são analisados os valores referentes a multas e juros contratuais advindos do atraso nos pagamentos e que não são registrados como tais no momento do pagamento das contas, impedindo o agente de tomar decisões eficientes de forma a reduzir tais encargos. Normalmente, esses não são previstos contabilmente, uma vez que se trata de algo indesejável e que não pode existir por ser proveniente de falhas na gestão. Porém, apesar de não estarem evidenciados nos sistemas de controle da universidade, esses gastos são contabilizados financeiramente, uma vez que foram executados. Assim, a sua invisibilidade se torna ainda mais forte quando tais valores deixam de ser registrados nas contas contábeis específicas e acabam sendo pagos como normais. Isso impossibilita uma distinção econômica entre o que é serviço e o que é encargo por atraso.

Diante dessa perspectiva, nosso objetivo geral é o de verificar o impacto de custos invisíveis nas despesas orçamentárias de custeio da UnB e trazer uma análise sobre a representatividade financeira desses custos e os aspectos de gestão que contornam o seu surgimento.

Nesse último ponto, a teoria da agência trouxe o entendimento de que as incidências dos custos invisíveis também estão ligadas à atuação dos envolvidos quando da execução das suas atividades. Assim, o seu comportamento pode, por vezes, não estar em sintonia com os interesses da organização, o que gera um conflito entre o agente e o principal.

Laffont e Martimort (2009) observam que o problema da relação agente-principal surge quando os agentes perseguem seus próprios objetivos, e não os da instituição. E os resultados desse estudo comprovam que algumas ações vão ao encontro disso e que políticas de incentivos e controle podem ajudar a resolver o problema.

O artigo se divide em oito seções, além desta introdução. A segunda seção discute os aspectos contábeis da noção de custos, enfocando nos custos invisíveis, enquanto a terceira seção trata da visão econômica sobre esses. A seção quatro discute a teoria da agência e o modelo principal-agente. A seção quinta descreve nossa metodologia, enquanto a sexta traz os resultados. Já a sétima discute problemas de gestão à luz do problema principal agente, enquanto a oitava traz os comentários finais.

Aspecto contábil da noção de custos

No âmbito da contabilidade empresarial, buscando uma distinção entre custo e despesa de forma mais criteriosa, tem-se que a despesa é um gasto ocorrido em um determinado período e lançado contabilmente nesse mesmo período, para fins de apuração do resultado periódico da empresa. Portanto, a despesa é lançada diretamente na demonstração de resultados, significando, no momento de sua ocorrência, uma redução de riqueza da empresa (PADOVEZE, 2006). Já o custo, para fins contábeis, está ligado à aquisição de mercadorias para estoque (no caso de empresas comerciais) ou insumos para fabricação de produtos (industriais). Enquanto estiverem em estoque, o valor pago ou incorrido para a obtenção da mercadoria ou insumo não seria uma despesa e sim um custo, pois não reduz a riqueza efetiva dos sócios. Dessa forma, todos os gastos ocorridos no produto, até que esse fique pronto para a venda, são tidos como custos de produção. O custo, por fim, se transforma em despesa quando o bem ou o serviço que estava estocado for consumido ou vendido. Portanto, a sua saída é uma “perda” para a empresa, uma despesa, e afeta a riqueza, positivamente ou negativamente, dependendo do resultado.

Quando se analisa a diferença conceitual entre despesa e custo no âmbito do setor público, contexto do presente estudo, verifica-se que a despesa é a denominação que se aplica à utilização de recursos do Estado no custeio das atividades, seja na manutenção, prestação de serviços ou na realização de investimentos e outros gastos voltados para o desenvolvimento da economia (ALBUQUERQUE; MEDEIROS; FEIJÓ, 2008). Já o custo mede o consumo de recursos pelas atividades das organizações governamentais (custo da atividade ou de processo). Alonso (1999) exemplifica ao afirmar que, quando a administração pública compra material de consumo, são feitos dois lançamentos contábeis de mesmo valor nas contas: o primeiro, despesa com material de consumo (despesa); e o segundo, estoque de material de consumo (ativo). A despesa só é contabilizada como custo no momento em que alguma unidade ou setor faz a requisição do material de consumo junto ao almoxarifado. A contabilização da despesa como custo requer a apropriação dessa a algum produto (no custeio tradicional), ou a alguma atividade (no custeio baseado em atividade).

Nesse sentido, segundo Alonso (1999), basta lembrar que as despesas nos mostram como o governo financia os recursos que usa ou potencialmente poderá utilizar, como: a despesa com pessoal, material de consumo, equipamentos ou material permanente, serviços de terceiros, despesas financeiras etc. Enquanto isso, os custos nos mostram como o governo financia seus resultados: custo de uma aula, de uma consulta médica, de um serviço administrativo, custo de uma operação de fiscalização etc. Portanto, diferentemente do setor privado, suas preocupações com a gestão de custos não estão relacionadas com a avaliação de estoques ou com a apuração de lucros, mas sim com a melhoria da qualidade dos serviços públicos prestados.

Custos invisíveis

Do ponto de vista contábil, custos invisíveis ou custos ocultos (LIMA, 1991) são aqueles gastos que normalmente não são contabilizados nas despesas mensais e para os quais não há programação ou gerenciamento, por vezes, apesar de se saber que existem. O que caracteriza os custos invisíveis é que aparentemente não se desembolsa nada no momento em que ocorrem seus eventos geradores e por isso pouca importância é dada aos mesmos, esquecendo-se de que, futuramente a cobrança, inesperada ou não, acontecerá e acarretará um prejuízo que poderia ser evitado ou ainda uma oportunidade de negócios perdida.

Femenick (2005) distingue entre estes dois tipos de custos: para esse autor, custos invisíveis relacionam-se com problemas estruturais internos ou externos à empresa e aparecem em comparação com a concorrência, enquanto os custos ocultos surgem por ineficiência de gestão resultando na queda do faturamento.

De forma a tornar mais claro como esses gastos ou custos podem aparecer dentro da organização, Zaffani (2006) apresenta uma proposta distribuída em seis áreas do campo da gestão, a saber, relações humanas (relacionado ao clima organizacional), controles (relacionados a controles internos em excesso que não agregam valor), pessoal (problemas de motivação e interesse), recursos materiais (gerados pela ociosidade de ativos e problemas de manutenção), gestão (relacionados com o uso de sistemas e processos inadequados) e treinamento/qualidade (ligados à falta de eficiência e ineficácia).

Lima (1991) ainda afirma que a razão pela qual as empresas raramente medem e verificam os custos ocultos é que esses se encontram esfacelados e disseminados por toda a organização, além de não fazerem parte dos procedimentos de engajamento financeiro. Tais custos podem até parecer insignificantes, se tomados, por base comparativa, os gastos totais contabilizados. Porém, eles são habituais e podem resultar em uma despesa muito grande se forem contabilizados mensalmente, sendo que poderiam ser cortados ou, pelo menos, reduzidos caso haja uma maior atenção por parte dos gestores. Para Lima (1991), é o recolhimento desses microcustos que resulta em montantes exorbitantes e não uma localização precisa nesta ou naquela parte da empresa. Há estimativas que colocam tais custos entre 20% e 30% dos dispêndios totais das companhias¹.

Consideramos que o problema da Universidade de Brasília se encaixa nessa situação, pois, conforme argumentaremos, trata-se de um problema de gestão. Essa falha de gestão, que se relaciona com os pontos levantados por Zaffani (2006), leva à não contabilização dos custos de multas e juros, ou seja, por uma falta de controle e planejamento, podem-se pagar contas em atraso, sem muitas vezes perceber o prejuízo que o problema de gestão está causando.

Abordagem econômica sobre custos

Até aqui, foi dada uma ênfase contábil e orçamentária para o tratamento de custos. Entretanto, a teoria econômica alega que, para uma eficiente alocação de recursos, é necessário que os bens (mesmo aqueles providos pelo Estado) estejam adequadamente precificados. Problemas com precificação surgem quando há externalidades presentes ou quando algum custo econômico não é considerado na questão, como, por exemplo, custos de oportunidade não monetários, custos de transação e custos de agência. O problema surge aqui muitas vezes pela dificuldade de mensuração desses custos, já que custos econômicos diferem de custos

¹ <<http://www.amcham.com.br/business-in-growth/noticias/custos-invisiveis-das-companhias-representam-de-20-a-30-do-total>>

contábeis. A existência de custos invisíveis, nesse caso, levaria a uma precificação inadequada, prejudicando o equilíbrio alocativo da economia.

Uma das principais contribuições para a discussão de custos é a de Alchian (1977), que discute a natureza econômica do custo. O custo de oportunidade é representado pelo valor das oportunidades sacrificadas, ou seja, não escolhidas. Diferente dos custos contábeis que são escriturados na contabilidade de uma empresa, o custo de oportunidade é um custo implícito, que não aparece nos demonstrativos, porém é bastante utilizado no campo da economia quando do processo decisório. Raramente os custos de oportunidade são incorporados aos relatórios financeiros formais, por não implicarem, segundo Horngren, Foster e Datar (2000), recebimentos ou desembolsos de caixa. O registro contábil está limitado às alternativas selecionadas, em vez das alternativas rejeitadas, porque, uma vez que a alternativa é rejeitada ou deixada de lado, não haverá transações para registrar.

Segundo Nascimento e Souza (2003), para fins decisórios, os economistas entendem que a aplicação do conceito de custos de oportunidade na mensuração dos custos de um bem é o método que mais reflete a eficácia do gestor no gerenciamento dos recursos utilizados. Isso se dá justamente por ser uma decisão que envolve a escolha do melhor benefício ou retorno que cada alternativa de decisão poderia proporcionar em face do respectivo recurso.

No entanto, esse custo só aparece claramente após as alternativas terem sido elencadas e mensuradas. Dependendo da situação a ser analisada, uma coerente comparação entre as alternativas pode ser prejudicada, segundo Corrêa e Lopes (2009), devido à dificuldade de mensuração de alguns fatores subjetivos, como: riscos, incertezas, aspectos humanos e intangíveis. Ele ainda observa que, apesar da quantificação ser difícil, sua importância não perde valor, e os efeitos dos fatores subjetivos podem ser ainda mais impactantes do que os fatores objetivos mais explícitos (receitas e custos previstos).

Economia dos custos de transação (ECT)

Inicialmente a ideia da teoria econômica dos custos de transação surgiu com o estudo de Coase (1937) sobre a natureza das firmas. Ele ressalta o motivo da existência das firmas ou o porquê de se organizar uma firma, tendo o mercado como uma economia especializada em troca. Uma razão apontada é que a firma emerge porque os custos dos mecanismos de preço ou de se operar no mercado

são maiores do que se realizados na firma. Seu estudo procura compreender porque as firmas são responsáveis pela própria produção ou optam por sua terceirização.

O ponto de partida da teoria do custo de transação é a consideração de que a empresa não possui apenas os custos de produção, mas também os custos das relações entre agentes econômicos para obtenção de produtos, insumos e serviços no mercado. Tais custos envolvem os custos de informação, negociação e celebração de um contrato (negociar, redigir e garantir o cumprimento do contrato).

Kupfer e Hasenclever (2013) definem custos de transação como aqueles que os gestores enfrentam toda vez que recorrem ao mercado para obter produtos ou serviços. De maneira mais clara, seriam os custos de negociar, redigir e garantir o cumprimento do contrato, como citado anteriormente. Tem-se, dessa forma, o contrato como a unidade básica de análise.

Para Coase (1937), uma empresa poderia, por meio de duas maneiras, realizar a função de reduzir os custos de transação: por meio dos mecanismos de preços, o que possibilitaria à empresa escolher os mais adequados para suas transações no mercado; e por meio da substituição de um contrato incompleto por vários completos. Porém, o autor ainda observa que é preciso ter atenção, pois os custos de se descobrir quais são os preços mais adequados e os de negociação de contratos podem ser relevantes e esvaziar o objetivo da redução.

Nessa perspectiva, Coase (1960) cita que as empresas, ao realizar transações, necessitam descobrir quem é a outra parte com a qual se deseja negociar e em que termos se conduzirá essa negociação.

“[...] formular o contrato, empreender meios de inspeção para se assegurar que os termos do contrato estão sendo cumpridos, e assim por diante. Tais operações são, geralmente, extremamente custosas, suficientemente custosas para evitar a ocorrência de transações que seriam levadas a cabo em um mundo em que o sistema de preços funcionasse sem custos” (COASE, 1960, p.13).

Dessa forma, segundo Kupfer e Hasenclever (2013), os custos de transação deixam de ser desprezíveis e passam a ser um elemento importante nas decisões dos agentes econômicos, pois contribuem para determinar a forma pela qual serão alocados os recursos.

Williamson (1985) cita que é importante compreender as origens e funções das diversas estruturas da empresa e do mercado. A questão que ele se propôs estudar é como essas instituições (mercados, firmas e contratos) lidam com os problemas vinculados à transação, uma vez que a utilização do mecanismo de mercado implica

custos. Entre os problemas, ele considerou que os agentes econômicos possuem racionalidade limitada e são oportunistas. Isso aumenta os custos de transação, já que os agentes envolvidos precisam se proteger dos riscos associados às relações transacionais.

A racionalidade limitada, complexidade e incertezas criam as condições adequadas para que haja iniciativas oportunistas, bem como a geração de assimetrias de informação que podem afetar o resultado final da transação diante das diferenças de informação.

Para Williamson (1985), ao realizarem as trocas, os agentes participam de transações, as quais se distinguem por três características básicas: frequência, incerteza e especificidade dos ativos. O primeiro atributo, frequência, está associado ao número de vezes que os dois agentes realizam determinadas transações; o segundo relaciona-se aos efeitos não previsíveis a que as transações estão sujeitas; e a especificidades dos ativos relaciona-se com os custos advindos da não possibilidade de alocação alternativa daquele ativo em outra transação qualquer. Zylbersztajn e Neves (2000) reconhecem que, dessas três características, a especificidade dos ativos é aquela mais destacada pela teoria e de melhor visualização em torno do problema do desenho contratual e permite uma caracterização precisa e mensurável das relações.

Williamson (1996) observa que, na análise da ECT, os custos *ex-ante* e *ex-post* das transações devem ser considerados. Os custos *ex-ante* são aqueles relacionados com o desenho do contrato, a negociação e a criação de garantias ao acordo estabelecido. Os custos *ex-post* resultam das necessidades de ajustes e adaptações quando ocorrem falhas, erros e omissões na execução dos contratos, que possam gerar disputas entre as partes.

Nesse sentido, Zylbersztajn (2003) reitera que algumas metodologias para mensuração de custos de transação focam somente as transações *ex-ante*, ignorando aspectos *ex-post* das transações, o que gera limitações. O modelo desenvolvido por Williamson (1996) para o estudo dos mecanismos de governança tem um caráter comparativo e também observa a questão da dificuldade efetiva da mensuração dos custos de transação.

Portanto, a mensuração de custos de transações não é uma tarefa trivial. Essa é uma das críticas apresentadas à ECT, conforme observa Ferreira *et al.* (2005). Destaca-se que o valor absoluto da transação não interessa e sim os custos relativos associados às diferentes escolhas organizacionais ou contratuais (WANG, 2003).

Percebe-se que, para alcançar a eficiência no uso dos recursos, tanto na esfera pública quanto privada, deve-se levar em conta a existência de situações que não são perceptíveis, num primeiro momento, pela área contábil. Portanto, se a gestão tiver um foco apenas nos demonstrativos contábeis, custos importantes e de grande representatividade, como os de oportunidade e de transação, serão deixados de lado durante o processo decisório alocativo.

A teoria da agência e o problema principal-agente

Além dos aspectos abordados relativos à eficiência na alocação dos recursos, que envolve a análise adequada dos custos econômicos e precificação dos bens e serviços, a incidência dos custos invisíveis também pode estar ligada aos reflexos da atuação dos envolvidos perante a execução das suas atribuições. Há situações em que os administradores e funcionários de determinada organização podem agir conforme suas preferências e interesses, perseguindo suas próprias metas e objetivos em vez do estabelecido pelos donos da empresa, ou, ainda, por haver um baixo incentivo ou estímulo, podem apresentar um desempenho aquém de suas potencialidades.

Nesse sentido, observa-se a ideia de que os agentes são, em sua maioria, dotados de racionalidade limitada e propensão ao oportunismo, de maneira que o seu comportamento pode, por vezes, não estar em sintonia com os interesses da organização. Haverá, desse modo, um conflito capaz de gerar perdas e gastos para a organização, como, por exemplo, os custos invisíveis analisados sob a perspectiva deste estudo.

Nesse contexto, a teoria da agência visa analisar os conflitos e os custos resultantes da separação entre o principal, aquele que delega tarefas ou o seu poder de autoridade, e o agente, que passaria a ser o responsável pela execução. Segundo Laffont e Martimort (2009), a relação de agência existe sempre quando há uma interação entre pessoas, em que o bem-estar de uma pessoa depende daquilo que é feito por outra. O agente corresponde à pessoa atuante, executora, e o principal será a parte afetada pela ação desse agente (acionista ou proprietário). Trata-se de uma situação que envolve a delegação de alguma autoridade para a tomada de decisão do agente.

Um exemplo comum na literatura referente ao problema principal-agente está na possibilidade da não participação do acionista no gerenciamento da empresa, em que a responsabilidade do acionista para com a organização é limitada à parcela de capital que ele investiu. Desvincula-se, portanto, o investidor da administração da empresa, o que conduz a um importante problema de agência, pois o processo de decisão vai

para as mãos de administradores profissionais cujos interesses não são idênticos àqueles dos investidores, além de que os meios de que dispõem os acionistas para controlar o comportamento dos administradores são limitados e imperfeitos.

Apesar da maioria das referências abordarem o agente e o principal como sendo, respectivamente, administrador e proprietário, essa noção de relação se apresenta também de diferentes formas, com diferentes atores e em diferentes ambientes, conforme o Quadro 1.

Quadro 1 – Relações entre principal e agente

Principal – Agente	O que o principal espera do agente?
Acionistas – Gerentes	Gerentes maximizem a riqueza do acionista (ou o valor das ações)
Debenturistas – Gerentes	Gerentes maximizem o retorno do debenturista
Credores – Gerentes	Gerentes assegurem o cumprimento dos contratos de financiamento
Clientes – Gerentes	Gerentes assegurem a entrega de produtos de valor para o cliente – qualidade (maior), tempo (menor), serviço (maior) e custo (menor)
Governo – Gerentes	Gerentes assegurem o cumprimento das obrigações fiscais, trabalhistas e previdenciárias da empresa.
Comunidade – Gerentes	Gerentes assegurem a preservação dos interesses comunitários, cultura, valores, meio ambiente etc.
Acionistas – Auditores externos	Auditores externos atestem a validade das demonstrações contábeis (foco na rentabilidade e na eficiência)
Credores – Auditores externos	Auditores externos atestem a validade das demonstrações contábeis (foco na liquidez e no endividamento)
Gerentes – Auditores internos	Auditores internos avaliem as operações na ótica de sua eficiência e eficácia, gerando recomendações que agreguem valor
Gerentes – Empregados	Empregados trabalhem para os gerentes com o melhor de seus esforços, atendendo às expectativas dos mesmos
Gerentes – Fornecedores	Fornecedores supram as necessidades de materiais dos gerentes no momento necessário e nas quantidades requisitadas

Fonte: Martinez (1998, p. 2) *apud*. Bianchi (2005).

Jensen e Meckling (1976) observam que nenhum indivíduo pode desejar maximizar uma função que não seja a sua, pois o seu comportamento está fundamentado no conjunto de suas preferências e em seus objetivos. Assim, o agente e o principal são pessoas diferentes e os seus interesses nem sempre estão alinhados, o que resulta no chamado conflito de agência ou problema da relação agente-principal. Essa incoerência entre o comportamento desejado pelo principal e o apresentado pelo agente existe, segundo os autores, em todas as atividades de cooperação entre indivíduos.

Verifica-se que tais conflitos de interesse conduzem à existência de custos, que envolvem os gastos para monitoramento e controle do comportamento dos agentes ou administradores. Jensen e Meckling (1976) ainda definem custos de agência como a soma de três elementos:

- a) Despesas de monitoramento por parte do principal.
- b) Despesas de ligação por parte do agente. Seriam as despesas relacionadas a garantir que o agente não prejudicará o principal com as suas ações, ou assegurar uma compensação ao principal, caso ele tome tais ações.
- c) A perda residual. Refere-se aos custos relacionados à perda de bem-estar devido às divergências entre principal e agente, conforme abordado anteriormente.

Bianchi e Nascimento (2005) relatam que o custo de agência está associado à ineficiência nas relações entre o principal e o agente e representa um custo de transação de acentuada importância na análise de estruturas organizacionais. Nesse sentido, Jensen e Meckling (1976) dizem que os custos de agência estão presentes nos contratos e na capacidade das pessoas em estabelecer os contratos. Esses contratos podem se dar de forma simples ou sofisticada, conforme a natureza da transação entre as partes e os incentivos para o seu cumprimento. Andrade e Rossetti (2004) acrescentam que, se os contratos forem incompletos e os comportamentos imperfeitos, abre-se espaço para o desalinhamento entre os interesses dos gestores e dos acionistas. E, dessa forma, os conflitos dificilmente serão evitados e os seus efeitos conduzirão à geração dos custos de agência.

O desempenho do agente dificilmente será monitorado perfeitamente pelo principal, uma vez que, por ele estar diretamente envolvido com a execução das atribuições, possuirá mais informações sobre a situação do que o principal. Assim, o problema da relação agente-principal sofre grande influência e se inicia quando houver essa assimetria de informações.

A assimetria de informações pode ser caracterizada como uma situação na qual uma das partes da transação não possui toda a informação relevante

necessária para averiguar se os termos do contrato, que está sendo proposto, são mutuamente aceitáveis e se serão implementados. Por isso, essa assimetria pode resultar em falhas de mercado. O exemplo clássico da literatura é o “mercado de limões” de Akerlof (1970).

A teoria da agência considera que a informação disponível não é completa e que há custos em coletá-la. Dessa forma, a relação entre principal e agente é de assimetria de informações, tendo o agente uma informação de que o principal não dispõe. Essa relação introduz dois tipos de problemas transacionais relevantes para a decisão sobre o modo como devem se organizar as empresas e suas relações com fornecedores e clientes: o problema da **seleção adversa** e do **risco moral**.

No caso de seleção adversa, o agente envolvido tem mais informações sobre as suas particularidades que a outra parte, o que consiste na possibilidade de oportunismo que precede o estabelecimento do contrato. No mercado de saúde suplementar, por exemplo, a seleção adversa pode ocorrer nos dois lados da relação, conforme argumentam Delgado e Campos (2012). De um lado, o cliente pode não fornecer todas as informações de sua saúde, o que dificulta o cálculo adequado do prêmio do plano de saúde por parte da operadora. Do outro lado, as operadoras podem selecionar seus clientes para uma carteira de risco superior, com maior probabilidade de utilização e mais cara.

Quanto ao risco moral, ele se dá após o fechamento do contrato, em geral quando as ações de uma parte não podem ser observadas por outra, o que permite que o agente faça uso de sua informação privada em benefício próprio, podendo trazer prejuízos ao principal durante a relação contratual. Um exemplo comumente citado na literatura é a possibilidade de que o comportamento individual possa ser alterado após a contratação do seguro. Nesse caso, a parte segurada pode agir de um modo menos cuidadoso, que aumente a probabilidade de um acidente ou dano ocorrer.

Dessa forma, a solução do problema de assimetria de informações consiste em obter um conjunto de incentivos e controles capazes de ajustar os interesses de ambos. O principal pode prover incentivos de modo que os agentes conduzam as ações à satisfação tanto dos seus interesses quanto dos interesses do próprio agente, para daí então monitorar os resultados.

Além dos programas de incentivos, a solução ou redução do problema agente-principal também deve passar pela aplicação de práticas de controle e monitoramento, conforme abordado anteriormente. Williamson (1985) cita que tais controles e incentivos são decorrentes do modelo de gestão organizacional,

que estabelece a forma como a organização vai ser administrada. Eles atuam de forma a premiar ou punir seus gestores a partir de um processo que retrata quais serão os resultados e como devem ser alcançados.

Bianchi e Nascimento (2005) relatam que a área de controladoria pode contribuir com a teoria da agência no sentido de monitorar um sistema de informação, fomentar a transparência nas ações dos gestores, mensurar resultados e proporcionar *feedback* ao principal e aos agentes. Ela pode ser considerada, na visão dos autores, um mecanismo interno de governança corporativa, capaz de ampliar as possibilidades de redução da assimetria de informação e, por fim, minimizar os conflitos de interesse.

A perspectiva de análise dada para os custos invisíveis nesse estudo (sob o olhar das multas e juros) permite considerar a hipótese de que o comportamento dos agentes envolvidos em determinadas tarefas pode influenciar no surgimento de tais custos. Assim, na medida em que a execução de suas atribuições sofre desvios dos padrões estipulados pela organização, gastos desnecessários podem aparecer e causar impactos significativos.

Nesse ponto, a teoria da agência possibilita compreender, dentro da relação entre agente e principal, como se dão esses conflitos de interesses e as possíveis soluções para resolver ou minimizar o problema. A assimetria de informações, citada como grande causa para as ocorrências dos conflitos, também não pode ser descartada como fato importante para os custos invisíveis, uma vez que as partes envolvidas podem não deter todas as informações necessárias para a execução das atividades.

Metodologia

Por meio de estatística descritiva, demonstraremos que a Universidade de Brasília não registra adequadamente juros, multas e atualizações monetárias nas contas de energia elétrica e telefonia. Em vez de registrar os juros, multas e atualizações monetárias separadamente dos valores totais das contas, os gestores registram esses valores integralmente, como se essas contas não tivessem sido pagas em atraso, não sinalizando ao sistema a presença desses custos desnecessários e não indicando a necessidade de medidas nesse sentido.

O levantamento dos dados foi feito nos arquivos setoriais da Prefeitura do Campus (PRC), unidade responsável pela coordenação dos serviços de manutenção da UnB. Os documentos analisados são as respectivas faturas desses contratos

de prestação de serviços, mais precisamente, as de energia elétrica emitidas pela Companhia Energética de Brasília (CEB) e as de telefonia fixa, pela Oi S.A. A coleta teve início em torno dessas faturas, principalmente pela representatividade que esses dados poderiam apresentar e por estarem localizados dentro de uma mesma unidade administrativa (Prefeitura do Campus – PRC), o que, apesar dos trâmites burocráticos, facilitou o acesso em ambos os arquivos.

A gestão documental de tais faturas é recente, tanto por parte da Diretoria de Tecnologia (Ditec), responsável pela gestão da área de telefonia, quanto por parte da Coordenadoria de Manutenção e Instalação dos serviços de energia elétrica da UnB (CMI). Dessa maneira, os dados coletados e analisados correspondem aos anos de 2013 e 2014, cujos arquivos se encontravam mais completos. No entanto, pelo fato de terem sido identificadas algumas faturas referentes aos anos de 2010 e 2012, essas foram incluídas e comporão, estatisticamente, apenas o montante final atribuído aos custos invisíveis. Não haverá, portanto, uma análise mais profunda para essa parte da amostra pela falta de alguns meses. Em relação aos anos anteriores, infelizmente não foram encontradas informações.

Também foram obtidas informações sobre os procedimentos de gestão das unidades envolvidas a fim de se entender o processo de pagamento das faturas e identificar os possíveis gargalos. Para isso, foram realizadas entrevistas com os gestores e colaboradores da Ditec, CMI e da Diretoria de Contabilidade e Finanças (DCF).

A título de esclarecimento para análise dos dados, os juros, multas e atualizações monetárias provenientes do atraso nos pagamentos são cobrados sempre na fatura do mês seguinte. Por exemplo, o valor de R\$ 21.300,52, relacionado às faturas do consumo de energia elétrica do mês de fevereiro de 2013 (Quadro 2), é proveniente das faturas do mês de janeiro, que, conseqüentemente, foram pagas após o vencimento.

Com relação às faturas do mês de dezembro, apesar de o vencimento ocorrer em janeiro do ano seguinte, seu pagamento se dá com base no orçamento anterior, ou seja, no ano em que se deu o consumo. É liquidada, portanto, como restos a pagar do exercício anterior. Tal raciocínio também se faz para as contas de telefone que serão analisadas mais adiante.

Nesse sentido, há que se observar que, por meio da coleta manual que foi realizada e pelos dados disponibilizados para esta pesquisa, não foi possível identificar quando ocorreu o pagamento de cada fatura e há quanto tempo estava em atraso.

Resultados

Energia elétrica

De modo a permitir uma melhor visualização e interpretação dos dados nas respectivas relações temporais, os resultados referentes aos juros, multas e atualizações foram agrupados em quadros, conforme os anos e meses de cada tipo de serviço. Para evitar repetições da expressão “juros, multas e atualizações monetárias”, a sigla JMA será utilizada nas próximas designações.

Quadro 2 – Faturas de energia elétrica – CEB - 2013

Mês de consumo	Venc.	Valor total das faturas (R\$)	Nº de faturas com juros/ multas	Total de multas / juros (R\$)	Nº de faturas sem juros/ multas	Total de faturas	% de faturas com juros/ multas
Janeiro	20/02/2013	632.664,44	5	33,59	14	19	26,32%
Fevereiro	20/03/2013	433.682,38	103	21.300,52	75	178	57,87%
Março	20/04/2013	562.659,91	100	6.551,18	82	182	54,95%
Abril	20/05/2013	548.244,39	148	2.400,14	36	184	80,43%
Maiο	20/06/2013	566.419,27	1	29,18	187	188	0,53%
Junho	20/07/2013	536.455,90	2	2,09	19	21	9,52%
Julho	20/08/2013	589.736,55	18	419,48	241	259	6,95%
Agosto	20/09/2013	489.228,41	19	60,47	104	123	15,45%
Setembro	20/10/2013	603.832,02	18	115,33	103	121	14,88%
Outubro	20/11/2013	636.869,92	6	940,82	57	63	9,52%
Novembro	20/12/2013	598.324,13	7	3.132,19	2	9	77,78%
Dezembro	20/01/2014	621.098,54	87	1.243,94	31	118	73,73%
TOTAL		6.819.215,86	514	36.228,93	952	1465	
Média			42,83333333				

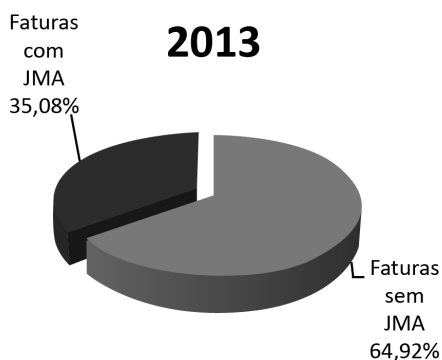
Fonte: Elaboração própria.

Conforme mencionado, os documentos não foram arquivados em sua totalidade pelos setores responsáveis, portanto, observa-se que, em relação aos meses de 2013 (Quadro 02), houve uma diferença considerável no número de faturas de

energia elétrica analisadas. Para o mês de novembro, por exemplo, apenas nove faturas foram encontradas, enquanto em maio foram 188.

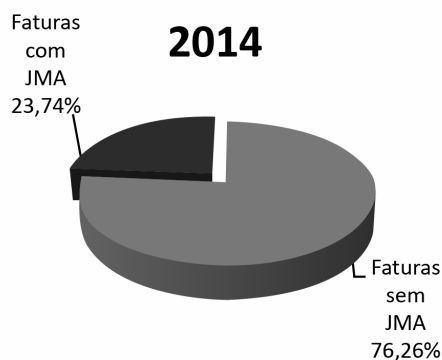
Considerando ainda os dados apresentados no Quadro 2, verifica-se que, do

Gráfico 1 – Percentual de faturas de energia elétrica com/sem JMA – ano 2013



Fonte: Elaboração própria.

Gráfico 2 – Percentual de faturas de energia elétrica com/sem JMA – ano 2014



Fonte: Elaboração própria.

total de faturas de energia elétrica de 2013 analisadas (1.465), 35,08% delas tinham em sua composição juros, multas e/ou atualizações monetárias. Ou seja, elas foram pagas apresentando os respectivos custos, o que representa, em média, 42,83 faturas por mês nessa situação. Assim, apurou-se um total de R\$ 36.228,93 em juros, multas e/ou atualizações monetárias para o ano de 2013.

Comparando essas informações do Quadro 2, referente ao ano de 2013, com os dados do Quadro 3, referentes ao ano de 2014, verifica-se uma queda no percentual de faturas de energia elétrica com JMA, de 35,08% para 23,74%, e uma média de 19,66 faturas por mês com JMA para o ano de 2014. A comparação entre o percentual de faturas com JMA em 2013 e 2014 pode ser observada por meio dos Gráficos 1 e 2.

Quadro 3 – Faturas de Energia elétrica – CEB - 2014

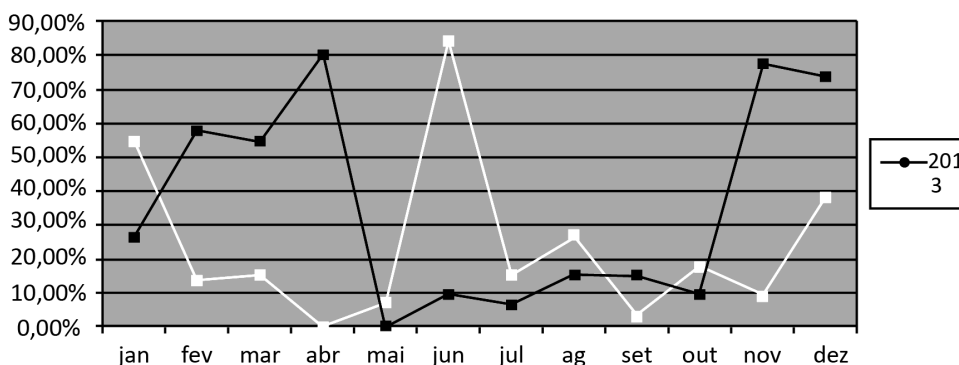
Mês de consumo	Venc.	Valor total das faturas (R\$)	Nº de faturas com JMA	Total de JMA (R\$)	Nº de faturas sem JMA	Total de faturas	% de faturas com JMA
Janeiro	20/02/2014	507.936,87	12	958,27	10	22	54,55%
Fevereiro	20/03/2014	119.987,53	16	1.018,60	104	120	13,33%
Março	20/04/2014	619.110,35	18	120.153,36	98	116	15,52%

Abril	20/05/2014	526.832,43	0	-	10	10	0,00%
Maio	20/06/2014	109.455,85	8	1.349,20	104	112	7,14%
Junho	20/07/2014	625.918,81	99	882,90	18	117	84,62%
Julho	20/08/2014	568.613,24	18	14.373,87	99	117	15,38%
Agosto	20/09/2014	519.134,18	3	1.481,33	8	11	27,27%
Setembro	20/10/2014	744.550,76	4	783,67	117	121	3,31%
Outubro	20/11/2014	835.689,11	5	602,09	23	28	17,86%
Novembro	20/12/2014	903.041,35	9	1.995,87	96	105	8,57%
Dezembro	20/01/2015	781.590,28	44	866,84	71	115	38,26%
TOTAL		6.861.860,76	236	144.466,00	758	994	
Média			19,66666667				

Fonte: Elaboração própria.

Entretanto, mesmo com a evidência de queda no percentual de faturas de energia elétrica que apresentaram JMA, o montante final apurado aumentou 298,75% em relação ao ano de 2013 (Quadro 2), com um total de R\$ 144.466,00 de JMA em 2014, conforme Quadro 3. Entende-se, desse modo, que um maior percentual de faturas com JMA não é condição suficiente para um maior montante, tendo em vista a grande variação nos valores das contas. Assim, para uma visão mais ampla de como vem ocorrendo esse fenômeno no decorrer do tempo, o Gráfico 3 apresenta uma projeção do percentual de faturas com JMA para os anos de 2013 e 2014, tomando como base os dados dos Quadros 2 e 3.

Gráfico 3 – Projeção das faturas com JMA – energia elétrica – 2013 e 2014



Fonte: Elaboração própria.

Por meio do Gráfico 3, é possível verificar que, para o ano de 2013, os meses de fevereiro, março e abril são os que apresentaram maiores percentuais de faturas

com JMA, coincidindo com o período de férias acadêmicas². Já nos demais meses desse mesmo ano, os números estão mais estáveis no ponto abaixo de 20%, com um pico maior em novembro e dezembro. O mesmo não se repete em 2014, quando as maiores taxas ocorreram nos meses de janeiro, junho e também em dezembro. Observa-se que, tanto em 2013 quanto em 2014, as férias acadêmicas parecem afetar o comportamento do pagamento das faturas, uma vez que a fatura de janeiro deve ser paga no mês seguinte, o que implica que as faturas de janeiro, junho e dezembro de 2014 também recaíram sobre meses de férias.

Ao término da análise das faturas de energia elétrica de 2013 e 2014 (Quadro 2 e 3), apresenta-se o montante final de R\$ 180.694,93 em juros, multas e atualizações monetárias.

Durante a fase de coleta desses dados, também foi possível identificar e realizar um breve mapeamento referente ao processo de pagamento dessas faturas. Em entrevista³, o gestor da CMI, responsável pelo atesto, argumenta que as faturas recebidas são encaminhadas ao Gabinete da PRC, para os procedimentos de pagamento, entre 5 e 10 dias do vencimento, na pior das hipóteses. Posteriormente são encaminhadas para o Decanato de Planejamento e Orçamento (DPO), para alocação dos recursos; e Diretoria de Contabilidade e Finanças (DCF), para execução dos pagamentos.

Mediante análise junto ao sistema de controle e trâmite de documentos (o sistema UnBDoc⁴), foi possível destacar, por meio de uma simples amostra de 12 processos, que 66,66% atrasaram dentro da própria DCF e 16,66% dentro do Decanato de Planejamento e Orçamento (DPO). Entretanto, 33,33% dos processos dessa amostra tramitaram por mais de sete dias dentro do gabinete da PRC. Esse tempo despendido no gabinete da PRC também pode ser um fator importante para desencadear o atraso nas demais unidades (DPO e DCF).

Telefonia

Foi realizada também a coleta de dados referentes às faturas dos serviços de telefonia fixa, prestados pela empresa Oi/S.A, conforme pode ser observado no Quadro 4.

Quadro 4 – Faturas de telefonia fixa – Oi - 2013

² Devido à greve ocorrida na universidade em 2012, no ano de 2013 as férias ocorreram nos meses de março-abril; julho-agosto; dezembro.

³ As entrevistas foram realizadas sem roteiro específico, com perguntas gerais para que os entrevistados indicassem os principais pontos que considerassem importantes no processo.

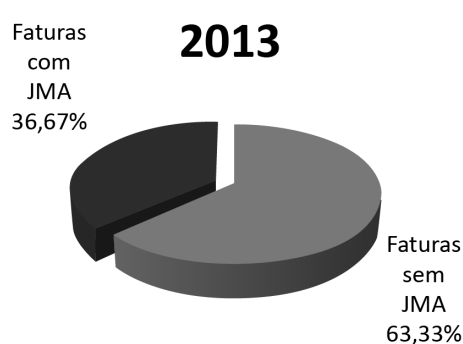
⁴ Sistema de tramitação interna de documentos da universidade.

Mês de consumo	Venc.	Valor total das faturas (R\$)	Nº de faturas com JMA	Total de JMA (R\$)	Nº de faturas sem JMA	Total de faturas	% de faturas com JMA
Janeiro	20/02/2013	108.198,68	1056	1.056,00	450	1506	70,12%
Fevereiro	20/03/2013	145.556,00	431	607,24	2322	2753	15,66%
Março	20/04/2013	69.023,12	1222	1.360,62	553	1775	68,85%
Abril	20/05/2013	48.265,30	7	163,16	720	727	0,96%
Mai	20/06/2013	179.904,88	312	1.450,72	2719	3031	10,29%
Junho	20/07/2013	169.761,42	242	2.265,13	2735	2977	8,13%
Julho	20/08/2013	183.178,08	2531	3.538,10	532	3063	82,63%
Agosto	20/09/2013	178.618,42	223	334,91	2685	2908	7,67%
Setembro	20/10/2013	174.711,58	1	2,14	2962	2963	0,03%
Outubro	20/11/2013	180.579,22	2692	9.019,46	420	3112	86,50%
Novembro	20/12/2013	163.373,78	6	14,49	2687	2693	0,22%
Dezembro	20/01/2014	167.098,22	2463	3.202,21	531	2994	82,26%
TOTAL		1.768.268,70	11.186	23.014,18	19.316	30.502	
Média			932,166667				

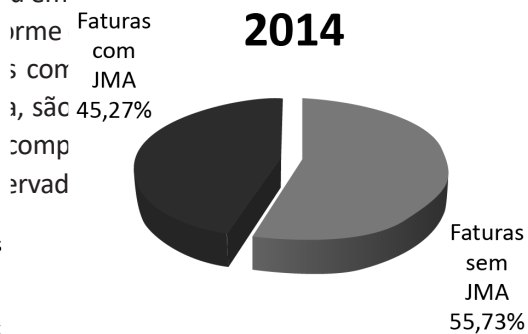
Fonte: Elaboração própria.

Assim como identificado nas faturas de energia elétrica, os documentos referentes às de telefonia fixa também não foram arquivados em sua totalidade pelo setor responsável. Portanto, também há uma variação no número de faturas em relação aos meses, que se estabiliza, um pouco, com a adoção do arquivo digital em meados de 2013. Identificou-se que, a partir desse período, a Oi/S.A passou a enviar as faturas tanto impressas quanto em meio digital, o que favoreceu um melhor controle desses documentos.

Analisando os dados do Quadro 4, é possível verificar que 36,67% do total das faturas de 2013 tinham JMA em sua composição. Em média, isso representa que 932,16 faturas de telefone, por mês, foram pagas apresentando esses custos. Assim, o total arquivado de JMA para esse ano ficou em R\$ 23.014,18. Já em 2014, o percentual



Fonte: Elaboração própria.



Fonte: Elaboração própria.

Quadro 5 – Faturas de telefonia fixa – Oi - 2014

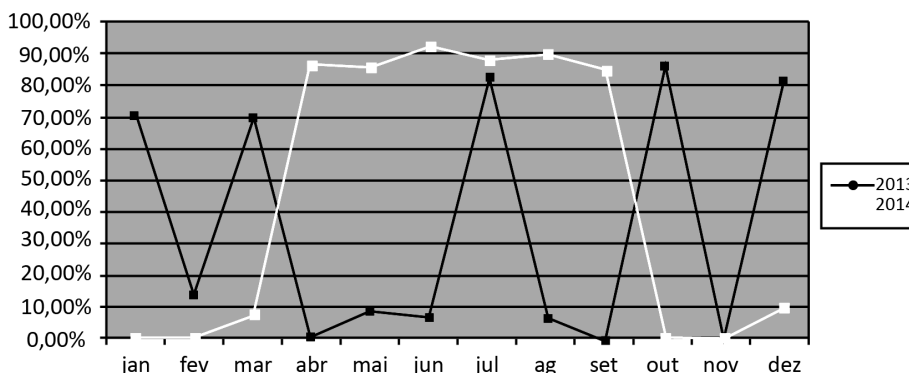
Mês de consumo	Vencimento	Valor total das faturas (R\$)	Nº faturas com juros/multas	Total de multas / juros (R\$)	Nº de faturas sem juros/multas	Total de faturas	% de faturas com juros/multas
Janeiro	20/02/2014	112.733,59	0	-	2359	2359	0,00%
Fevereiro	20/03/2014	143.424,03	0	-	2549	2549	0,00%
Março	20/04/2014	124.185,45	211	1.246,04	2358	2569	8,21%
Abril	20/05/2014	157.900,37	2442	5.463,32	424	2866	85,21%
Mai	20/06/2014	113.243,02	2156	2.801,39	376	2532	85,15%
Junho	20/07/2014	124.244,86	2249	3.395,64	193	2442	92,10%
Julho	20/08/2014	102.514,01	2078	2.967,49	298	2376	87,46%
Agosto	20/09/2014	108.164,73	2088	3.003,80	246	2334	89,46%
Setembro	20/10/2014	97.206,14	2064	2.169,34	391	2455	84,07%
Outubro	20/11/2014	138.873,54	0	-	2501	2501	0,00%
Novembro	20/12/2014	119.530,68	0	-	2440	2440	0,00%
Dezembro	20/01/2015	115.075,14	268	359,76	2254	2522	10,63%
TOTAL		1.457.095,56	13.556	21.406,78	16.389	29.945	
Média			1129,667				

Fonte: Elaboração própria.

Apesar desse aumento no número de faturas com os citados custos, o valor total de R\$ 21.406,78 em JMA, para o ano de 2014, foi 7,50% menor em comparação ao obtido no ano de 2013 (Quadro 4). Dessa maneira, houve uma pequena redução no desperdício de recursos financeiros.

Há que observar que, mesmo ocorrendo um gasto menor com JMA, o controle relativo a todo processo de pagamento dessas faturas regrediu, uma vez que o percentual de faturas com JMA aumentou. Quanto a isso, os gestores da Ditec relatam que nem todas as faturas são enviadas pela Oi/S.A e que sempre as encaminham com antecedência para os procedimentos de pagamento.

Por meio do Gráfico 6, é possível analisar, ao longo dos meses, o comportamento das faturas de telefone fixo que apresentaram JMA, sob o olhar comparativo dos dois anos em questão (Quadros 4 e 5).

Gráfico 6 – Projeção das faturas com JMA – telefonia fixa – 2013 e 2014

Fonte: Elaboração própria.

A constante variação percentual de faturas com JMA que ocorreu entre os meses de 2013 confirma a necessidade de um melhor controle, para que, dada a devida importância, os pagamentos ocorram sem atrasos. Essa oscilação nos percentuais retrata uma falha na gestão processual maior até do que a identificada nas faturas de energia elétrica (Gráfico 1). Observa-se forte volatilidade no comportamento, sem um aparente equilíbrio. Assim, não houve, segundo os dados, um esforço contínuo entre os meses para minimizar o fato.

Já em 2014, notam-se dois momentos bem distintos nos percentuais: um em que os índices ficaram em torno dos 10% e outro em que eles ultrapassaram a barreira dos 80%. O que chama a atenção nesse último dado é o alto índice de faturas sendo pagas em atraso numa sequência de seis meses, de abril a setembro de 2013.

Há que se destacar nessa sequência o mês de junho, que apresentou um pico de 92,10% de faturas com JMA. Desse modo, apenas 7,9% das faturas desse mês não tinham histórico de atrasos no pagamento. No entanto, nos outros seis meses de 2014, há situações em que os índices chegaram 0,00%, como nos meses de janeiro e fevereiro, outubro e novembro. Ou seja, nenhuma fatura apresentou JMA em sua composição nesses períodos, o que demonstra ser possível uma boa gestão em torno desse problema.

Referente ao processo de pagamento dessas faturas, o breve mapeamento realizado junto ao sistema UnBDoc, também com uma amostra de 12 processos, apontou que 50% deles atrasaram dentro da Diretoria de Contabilidade de Finanças (DCF) e 16,66%, dentro do Decanato de Planejamento e Orçamento (DPO). Já dentro do Gabinete da PRC, 25% dos processos dessa amostra tramitaram por mais de sete dias para os devidos encaminhamentos.

Portanto, os processos referentes aos pagamentos das faturas de telefonia fixa sofrem também o mesmo gargalo dos processos referentes às faturas de energia

elétrica, o que reforça a ideia de que o tempo despendido no trâmite interno desses departamentos pode ser um importante elemento de análise para a melhor gestão desses custos invisíveis.

O Quadro 6 apresenta em detalhes o somatório final de JMA. Observa-se nele a inserção dos valores referentes ao ano de 2010 e o mês de dezembro de 2012, como abordado no início desta seção. As informações referentes a essas duas amostras podem ser vistas em anexo.

Quadro 6 – Total de JMA – faturas de energia elétrica e telefonia fixa

Período	Energia Elétrica (R\$)	Telefonia Fixa (R\$)	TOTAL DE JMA
2010	41.687,9	-	41.687,9
Dezembro - 2012	-	3.624,25	3.624,25
2013	36.228,93	23.014,18	59.243,11
2014	144.466,00	21.406,78	165.872,78
TOTAL	222.382,83	48.045,21	270.428,04

Fonte: Elaboração própria.

Como balanço final, foi possível identificar, por meio da soma dos montantes parciais, presentes nas faturas de energia elétrica e de telefonia fixa, o total de R\$ 270.428,04 em JMA. Tal valor refere-se, portanto, à expressão numérica dos custos invisíveis, conforme proposto neste estudo.

Impacto orçamentário

Após a comprovação e quantificação desses custos invisíveis, é importante, dentro do aspecto da gestão econômica dos gastos públicos, demonstrar a sua representatividade orçamentária e como os gastos poderiam ser mais bem aproveitados numa condição alternativa.

Sabe-se que os recursos orçamentários providos pela União não são suficientes para a execução financeira da Universidade e que uma melhor gestão dos gastos, incluindo os invisíveis, se encaixa perfeitamente dentro das medidas de sustentabilidade necessárias.

Assim, uma vez que tais custos não são identificados ou previstos pelos sistemas de controle da Universidade, não se tem um número exato do quanto esses valores poderiam ajudar no equilíbrio das contas internas. Portanto, o que se apresenta aqui, em termos quantitativos, é uma amostra, que, se somada a outras, pode resultar em algo ainda muito mais relevante para o aspecto financeiro.

Nesse sentido, considerando os recursos da UnB, a Lei Orçamentária Anual (LOA) nº 12.952/2014 disponibilizou um orçamento da ordem de R\$ 1,57 bilhão para o ano de 2014, sendo R\$ 1,17 bilhão da fonte de recursos do Tesouro (74,7%), R\$ 386,7 milhões da fonte de recursos próprios (24,5%) e R\$ 12,6 milhões provenientes de rendimentos de aplicação financeira (0,8%). Uma parcela significativa desses recursos (R\$ 954 milhões) é destinada para pagamento de pessoas e encargos sociais, o que compromete mais de 80% da dotação. A outra parcela destina-se às despesas de custeio da universidade (R\$154,5 milhões), responsável pela manutenção das atividades institucionais e R\$ 67,5 milhões, para as despesas de capital – como aos Programas de Assistência ao Estudante de Ensino Superior (PNAES).

Ao tomar como base os recursos destinados às despesas de custeio da UnB para o ano de 2014 (R\$ 154,5 milhões), verifica-se que aproximadamente 0,11% desse valor foram desperdiçados com juros, multas e atualizações monetárias, ou seja, R\$165.872,78, conforme o Quadro 6. Esse montante de JMA apurado no ano de 2014 pode ser considerado de grande relevância, principalmente pela dificuldade financeira que a instituição apresenta para garantir a execução do planejamento e desenvolvimento das suas atividades. Prova disso é que, no ano de 2014, quase 90%⁵ de toda a receita própria, arrecadada pelas unidades acadêmicas e administrativas, estavam previstos para reforçar o atendimento das despesas de custeio.

Além disso, esses valores de JMA representam também um gasto que poderia ser melhor aproveitado numa situação alternativa. Como, por exemplo, investimento em laboratórios de pesquisa, equipamentos de informática, reforma de salas de aula etc. Ou, ainda, é possível questionar: que ganhos a universidade poderia ter se esses custos não existissem? Com certeza alguma área teria um fôlego a mais para execução das suas operações.

Considerando essa análise orçamentária, sob a perspectiva dos recursos das unidades acadêmicas, é possível visualizar que o impacto de custos invisíveis nas contas seria ainda maior. Sendo assim, identificou-se, como pode ser visto no Quadro 7, que algumas dessas unidades possuem uma dotação financeira inferior ao que se gastou com JMA aqui apresentados. São, portanto, quatro unidades acadêmicas, se considerado o montante de JMA apurado em 2014 (R\$165.872,78 – Quadro 6). Ou seja, elas não receberam sequer tal valor para o desenvolvimento de suas atividades durante o ano.

⁵ Dado obtido no Planejamento e Desenvolvimento Institucional (PDI) – UnB 2014-2017. Disponível em: <http://www.dpo.unb.br/documentos/PDI/PDI_2014-2017.pdf>.

Quadro 7 – Matriz distribuição orçamentária – 2013 e 2014

Instituto/Faculdade	Recursos – 2013 (R\$)	%	Recursos – 2014 (R\$)	%
Faculdade de Tecnologia (FT)	359.193,21	6,76	388.452,57	6,94
Instituto de Exatas (IE)	344.864,76	6,49	355.443,29	6,35
Instituto de Artes (IdA)	295.717,74	5,56	303.241,21	5,42
Instituto de Biologia (IB)	293.983,27	5,53	321.352,87	5,74
Faculdade de Ceilândia (FCE)	271.713,39	5,11	293.912,61	5,25
Instituto de Letras (IL)	268.821,96	5,06	271.880,39	4,86
Faculdade de Saúde (FS)	245.691,93	4,62	292.272,41	5,22
Fac. Administração, Contabilidade e Economia (Face)	234.744,48	4,42	253.326,93	4,53
Faculdade de Medicina (FM)	233.066,63	4,39	228.349,25	4,08
Instituto de Humanas (IH)	223.174,52	4,20	244.642,60	4,37
Faculdade de Agronomia e Veterinária (FAV)	221.383,70	4,17	193.942,58	3,47
Faculdade do Gama (FGA)	216.683,03	4,08	204.992,14	3,66
Faculdade de Planaltina (FUP)	196.232,00	3,69	199.456,15	3,56
Faculdade de Educação (FE)	188.939,16	3,56	236.102,46	4,22
Instituto de Química (IQ)	180.838,90	3,40	174.822,56	3,12
Instituto de Física (IF)	179.577,02	3,38	182.641,98	3,26
Instituto de Psicologia (IP)	179.156,44	3,37	195.936,14	3,50
Faculdade de Comunicação (FAC)	177.340,55	3,34	185.716,84	3,32
Instituto de Geociências (IG)	155.234,89	2,92	162.892,51	2,91
Faculdade de Arquitetura e Urbanismo (FAU)	145.920,47	2,75	146.372,86	2,62
Faculdade de Educação Física (FEF)	145.007,19	2,73	162.000,45	2,89
Faculdade de Direito (FD)	141.307,51	2,66	166.198,51	2,97
Instituto de Ciências Sociais (ICS)	129.830,69	2,44	121.440,61	2,17
Faculdade de Ciências da Informação (FCI)	113.762,01	2,14	105.968,75	1,89
Instituto de Relações Internacionais (Irel)	88.195,60	1,66	99.388,81	1,78
Instituto de Ciências Políticas (Ipol)	84.261,17	1,59	105.698,53	1,89
TOTAL	5.314.642,23	100,00	5.596.446,00	100,00

Fonte: Orçamento do Programa Interno (OPI) – UnB.

Já quando em comparação aos recursos distribuídos em 2013, o total de JMA referente a esse mesmo ano (R\$ 59.243,11 – Quadro 6) equivale a 50% do orçamento de pelo menos três unidades acadêmicas.

Essa perspectiva de análise se torna ainda mais interessante pelo fato de que a maioria das faculdades e institutos possui, sob sua administração, mais de um departamento. Por exemplo, se dividirmos os recursos orçamentários destinados à Faculdade de Administração, Contabilidade e Economia (Face) entre os seus departamentos, a representatividade dos custos invisíveis em questão seria ainda maior.

Entretanto, mesmo se tratando de despesas que são liquidadas de forma centralizada, nas contas de custeio da UnB, sua descentralização para as fontes de recursos dessas unidades, com os devidos ajustes financeiros necessários, poderia, talvez, trazer um maior incentivo para o controle desses pagamentos, por parte dos agentes.

Questionamos que, se o impacto desses custos fosse sentido diretamente pelos departamentos, as ações para evitar as cobranças de juros, multas e atualizações poderiam ser mais intensas.

Gestão do problema e o enfoque na teoria da agência

Ainda sob o aspecto da gestão desses gastos, é oportuno, além de identificar sua possível origem, apresentar uma discussão sobre as ações realizadas para contornar o problema e por que a situação parece não mudar.

Verificou-se que algumas medidas administrativas foram implantadas por parte dos setores responsáveis pela coordenação das atividades de energia elétrica e telefonia fixa. Entre elas, a fim de minimizar atrasos, eliminou-se a obrigatoriedade de recebimento das faturas por parte do setor de protocolo da Prefeitura do Campus. Assim, elas passaram a ser entregues, pela empresa prestadora dos serviços, diretamente às unidades correspondentes (CMI e Ditec).

Segundo relato dos gestores envolvidos, houve, com essa medida, um ganho de dias ante o prazo de vencimento para a realização dos procedimentos de controle e atesto. Para isso, em cada uma das duas unidades, há um agente designado a efetuar o registro das faturas a serem atestadas e identificar aquelas que não foram recebidas. Nesse ponto, ambos relatam que nem todas as faturas são enviadas pelo fornecedor. Porém, nenhuma atitude é realizada para resolver o problema, como, por exemplo, a solicitação de uma 2ª via.

A gestão documental dessas faturas é outro ponto que merece atenção. Falhas nesse processo resultaram em arquivos incompletos e isso se torna reflexo dos procedimentos de controle que eram realizados.

Diante disso, a Ditec vem mantendo um controle também por meio de arquivos digitais e, de certo modo, isso favoreceu um melhor agrupamento dos dados de consumo junto às planilhas e gráficos. Logo, questiona-se o porquê de a CMI não se prover também das faturas em meio digital, assim, a informação chegaria de forma mais rápida e precisa. É possível que a falta de incentivos em reportar as falhas e apresentar soluções seja um dos motivos que bloqueiem o processo de melhoria.

Entretanto, foi identificado que o principal gargalo não está apenas nesses procedimentos iniciais, de recebimento e atesto das faturas. Conforme já mencionado, o entrave maior se apresenta nos trâmites internos da Diretoria de Contabilidade e Finanças (DCF) e no Decanato de Planejamento e Orçamento da UnB (DPO).

Grande parte dos processos, identificados no sistema UnBdoc, extrapola o vencimento das faturas dentro da própria DCF. Segundo essa diretoria, a insuficiência orçamentária no processo de alocação dos recursos é justamente um dos motivos para essa ocorrência. Por se tratar de gastos recorrentes e de alta previsibilidade, isso também constitui um problema de gestão na universidade.

Há que se observar que, além da falta de incentivos que motivem ações mais eficazes, o conflito de interesses entre o agente e o principal (instituição) é outra situação que agrava e dificulta ainda mais a solução do problema.

Assim, a forma como os gestores registram os pagamentos das faturas, sem a classificação adequada dos juros, multas e atualizações, acaba por tornar os gastos com JMA invisíveis. De tal maneira, as faturas são liquidadas como normais e não há como distinguir o que é efetivamente serviço e encargos por atrasos.

A falta de informações quanto ao correto lançamento e talvez o receio de possíveis penalizações fazem com que essas ações caminhem de encontro às recomendações contábeis⁶. Isso acaba gerando um conflito entre o interesse individual do agente e as boas práticas de gestão financeira de que a instituição necessita. Do ponto de vista individual, o agente teme a penalização pelo problema e prefere o menor custo de trabalho. Do ponto de vista da universidade, há a perda na ausência do registro da informação e na não tomada de medidas para sanar o problema.

Apesar de a situação ser um tanto complexa, pois, por vezes, o gestor está limitado pela falta de recursos, medidas de controle devem ser aplicadas sem o descarte das penalizações cabíveis, como, por exemplo, a devolução da quantia que lesa o erário. Nesse aspecto, mecanismos internos de governança podem

⁶ Registrar adequadamente os juros e multas nas contas contábeis específicas conforme cada situação, a saber: 3.3.90.36.41 (Multas Dedutíveis - PF); 3.3.90.36.42 (Juros); 3.3.90.39.35 (Multas Dedutíveis - PJ); 3.3.90.39.36 (Multas Indedutíveis); 3.3.90.39.37 (Juros à PJ) ou 3.3.90.92.50 (Multas e Juros). Disponível em: <http://sistemas2.cgu.gov.br/relats/uploads/RA175607>

contribuir, no sentido de monitorar e fomentar a transparência em todo o processo de pagamentos.

Em conjunto a isso, políticas de incentivo também podem exercer grande influência na gestão desses custos, uma vez que potencializam e conduzem as ações do agente aos interesses do serviço público de modo geral.

Considerações finais

Por meio das informações apresentadas neste estudo, constata-se que os custos invisíveis podem ser perfeitamente identificados e precificados, e podem representar um gasto considerável quando contabilizados ao longo dos anos. Os valores apurados demonstram que uma maior atenção deve ser dispensada, tanto para o caso aqui identificado, quanto para outras situações de difícil mensuração. É importante deixar claro que, apesar de invisíveis, num primeiro momento, trata-se de custos passíveis de serem controlados e que uma boa gestão pode implicar ganhos de eficiência financeira para a instituição.

Nesse sentido, eles não afetariam a decisão alocativa da organização – ou seja, não seriam invisíveis do ponto de vista econômico, apesar de poderem ser considerados custos invisíveis do ponto de vista contábil, seguindo, por exemplo, as definições de Lima (2001) ou a de Femenick (2005). Isso ocorre, pois estão contabilizados de alguma forma em seu orçamento. Em outras palavras, a precificação do serviço corresponde aos custos reais, apesar da ignorância dos agentes quanto à existência desses custos. A crítica feita aqui refere-se ao fato de esses custos não se tornarem explícitos: isso impede uma gestão mais eficaz e eficiente que eliminasse despesas desnecessárias.

É bem visto que o impacto financeiro aqui apresentado é de maior relevância quando considerado numa relação orçamentária entre as unidades acadêmicas do que em comparação à conta de custeio da UnB como um todo. Porém, há que se ressaltar que o montante aqui apresentado em custos invisíveis, segundo a proposta de juros, multas e atualizações monetárias, não abrange todas as áreas de potencial ocorrência. Refere-se, portanto, a uma amostra probabilística, que deve ser aprofundada e ampliada às demais áreas e setores da universidade.

Além dos dados numéricos, o estudo também possibilitou a compreensão dos aspectos ligados à gestão da instituição. Verificou-se que falhas nos procedimentos de controle ligados aos trâmites internos e nos processos de pagamentos constituem as causas para o surgimento dos custos em questão. Diante disso, ressalta-se que o principal motivo argumentado pela DCF para a ocorrência de tais gastos está ligado à insuficiência orçamentária. Entretanto, essa falta de recursos é identificada, por

vezes, apenas no momento de execução dos pagamentos, o que demanda novo processo de alocação e provoca um atraso ainda maior.

Há que se observar, entretanto, que algumas despesas, como as de energia elétrica, telefone e outras mais, são rotineiras e previsíveis. Portanto, os recursos referentes ao seu custeio devem estar planejados e garantidos, a fim de se evitarem esses atrasos e, conseqüentemente, os gastos com JMA.

Dessa maneira, visualiza-se que o problema emana de uma relação interpessoal, em que os agentes são os responsáveis pelas falhas do sistema como um todo. Assim, a teoria da agência possibilitou compreender como os conflitos de interesses entre o agente e o principal podem desencadear o surgimento desses custos invisíveis. Além disso, também apresenta as políticas de incentivo, que não devem ser descartadas dentro de um processo resolutivo. Em outras palavras, a existência de um conflito de interesse entre o administrador e a organização, conforme descreve o modelo principal agente, impede a resolução do conflito, e um sistema de incentivos que alinhe os interesses desses dois atores é necessário (por exemplo, algum mecanismo que assegure ao administrador que ele não seja penalizado ao reportar esse tipo de falha no sistema ou ainda que o incentive a reduzir o tempo entre o recebimento da conta e seu pagamento).

Por fim, torna-se claro que gastos desnecessários devem ser mapeados e minimizados/cortados, na busca de um melhor ajuste das contas. E diante da dificuldade financeira que a universidade apresenta em garantir a execução das suas despesas, tais medidas são extremamente necessárias. Nesse sentido, os custos invisíveis podem representar uma parcela considerável para o processo de alocação de recursos, quando bem identificados e mensurados.

Referências bibliográficas

AKERLOF, G. The market for “lemons”: quality uncertainty and the market mechanism. *The Quarterly Journal of Economics*, v. 84, n. 3, p. 488-500, Aug. 1970.

ALCHIAN, A.A. *Economic forces at work*. Liberty Fund Inc., 1977.

ALBUQUERQUE, C. Manoel; MEDEIROS, M. Bastos; FEIJÓ, P. Henrique. *Gestão de finanças públicas*. Fundamentos e práticas de planejamento, orçamento e administração financeira com responsabilidade fiscal. 2ª ed. Brasília: Editora Gestão Pública, 2008.

ALEXANDRE, N. P. *Gestão dos custos invisíveis*. Monografia (Especialização) Curso de Especialização (MBA) para Executivos do Centro de Ciências da Administração da Esag. Florianópolis: Udesc, 2002.

ALONSO, Marcos. Custos no setor Público. *Revista do Serviço Público*, ano 50, n. 1, jan-mar 1999.

- ANDRADE, A.; ROSSETTI, J. P. *Governança corporativa: fundamentos e tendências*. São Paulo: Atlas, 2004.
- BIANCHI, M. A. *Controladoria como um mecanismo interno de governança corporativa e de redução dos conflitos de interesse entre principal e agente*. Dissertação de Mestrado, Universidade do Vale do Rio dos Sinos. São Leopoldo-RS, 2005.
- BIANCHI, M. E.; NASCIMENTO, A. A controladoria como um mecanismo interno de governança corporativa e de redução dos conflitos de interesse entre principal e agente. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE CUSTOS, 9., 2005, Florianópolis, SC, Brasil.. *Anais...* Florianópolis, 2005. Disponível em: <<http://anaiscbc.emnuvens.com.br/anais/article/viewFile/2052/2052>>. Acesso em: 21/11/21014.
- BRASIL. Lei nº 12.952, de 20 de janeiro de 2014 (Lei Orçamentária Anual – LOA). Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2014. *Site do Planalto*, Brasília, 2014. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L12952.htm>. Acesso em: 20 de maio de 2015.
- COASE, R.H. The nature of the firm. *Economica*, v.16, n.4, p. 386-405, 1937.
- COASE, Ronald. The problem of social cost. *Journal of Law and Economics*, 1960.
- CORRÊA, B.; LOPES, V. A aplicação do custo de oportunidade na seleção de alternativas de investimento em uma indústria de confecção de jeans da cidade de Fortaleza. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CUSTOS, 16., Fortaleza, 2009. *Anais...* Fortaleza, 2009.
- DELGADO, B. E.; CAMPOS, A. A saúde suplementar brasileira e as assimetrias de informação. In: ENCONTRO NACIONAL – CONSELHO NACIONAL DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO (CONPEDI), 21., Uberlândia, 2012. *Anais...* Uberlândia: Conpedi, 2012. Disponível em <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=fa14d4fe2f19414d>>. Acesso em 20/11/2014.
- FEMENICK, T.R. A problemática e a solução para os “custos invisíveis” e “custos ocultos”. *Revista do UNI-RN*, 4(1/2), p.49, 2005.
- FERREIRA, G.; GONÇALVES, W.; PEDROXO, E. E.; TAKITANE, I. A economia dos custos de transação sob uma análise crítica: perspectivas de aplicação no agronegócio. In: CONGRESSO DA SOBER – INSTITUIÇÕES, EFICIÊNCIA, GESTÃO E CONTRATOS NO SISTEMA AGROINDUSTRIAL, 43., Ribeirão Preto, julho de 2005. *Anais...* Ribeirão Preto, 2005.
- FERREIRA, I. D. *Custos invisíveis: a equidade intergeracional e o custo ambiental da disposição de rejeitos nucleares de Angra 3*. Dissertação de Mestrado. Universidade de Brasília, 2014.
- HORNGREN, C.; FOSTER, G. E.; DATAR, S. *Contabilidade de custos*. Tradução José Luiz Paravato. 9. ed. Rio de Janeiro: Editora LTC, 2000.
- JENSEN, M.; MECKLING, W. Theory of the firm: managerial behavior, agency cost, and ownership structure. *Journal of Financial Economics*, p. 305-360, 1976.
- KUPFER, D. E.; HASENCLEVER, L. *Economia industrial. Fundamentos teóricos e práticos no Brasil*. 2. ed. Rio de Janeiro: Ed. Elsevier, 2013.
- LAFFONT, JJ,; MARTIMORT, D. *The theory of incentives: the principal-agent model*. Princeton University Press, 2009.

LIMA, M. A. A. A estrutura e as ferramentas da intervenção-pesquisa socioeconômica nas empresas e demais organizações. *Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, p. 21-30, jan./mar.1991.

NASCIMENTO, A. M.; SOUZA, M. A. S. Custos de oportunidade: evolução e mensuração. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CUSTOS, 10., Guarapari, 2003. *Anais...* Guarapari, 2003.

PADOVEZE, C. L. Curso básico gerencial de custos. 2. ed. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2006.

ZAFFANI, C.A. Cuidado com os custos invisíveis. *Revista Boletim CRC/SP*, São Paulo, n. 158, p. 19-22, mar/maio 2006.

ZYLBERSTAJN, D.; NEVES, M. (Orgs.). *Economia e gestão dos negócios agroalimentares. Indústria de alimentos, indústria de insumos, produção agropecuária, distribuição*. São Paulo: Pioneira Thompson Learning, 2000.

ZYLBERSTAJN, D. Costs, transactions and transactions costs: are there simple answers for complex questions? *Working Paper*, São Paulo, n. 3/006, fev. 2003. Universidade de São Paulo – Faculdade de Economia e Administração. Disponível em: <<http://www.ead.fea.usp.br/wpapers>>. Acesso em: 10/10/2014.

WANG, N., Measuring transaction costs: an incomplete survey. *Ronald Coase Institute, Working Paper Series*, n. 2, fev. 2003. Disponível em: <<http://www.Coase.org/research.htm>>.

WILLIAMSON, O. E. *The economic institutions of capitalism*. New York: The Free Press, 1985.

WILLIAMSON, O. E. *The mechanisms of governance*. New York: Oxford University Press, 1996.

Andrea Felipe Cabello

Doutora em Economia pela Universidade de Brasília (UnB) e professora adjunta da Universidade de Brasília (UnB).
Contato: andreafc@gmail.com

Joelder Alves da Silva

Mestre em Economia pela Universidade de Brasília (UnB) e servidor da Universidade de Brasília no cargo de Administrador.
Contato: joelder@unb.br

Anexos

Faturas de energia elétrica – 2010 (Não foram encontradas faturas referentes ao consumo dos meses de novembro e dezembro de 2010).

Mês de consumo	Vencimento	Valor total das faturas (R\$)	Nº faturas com juros/multas	Total de Multas / Juros (R\$)	Nº de faturas sem juros/multas	Total de faturas	% de faturas com juros/multas
TODOS		2.812.317,30	51	41.687,98	69	120	42,50%

Faturas referentes ao mês de Dezembro 2012

Mês de consumo	Vencimento	Valor total das faturas (R\$)	Nº faturas com juros/multas	Total de multas /juros (R\$)	Nº de faturas sem juros/multas	Total de faturas	% de faturas com juros/multas
DEZ	20/01/2013	137.895,71	1952	3.624,25	549	2501	78,05%

RSP

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

GESTÃO DE MATERIAIS

O caderno visa contribuir para a reflexão sobre o conceito de escola de governo e suas implicações para a institucionalidade dessas organizações, por meio do levantamento de informações comparadas sobre as escolas de formação de servidores no Brasil e no ambiente internacional. O foco é identificar potenciais de intercâmbio de informações e de cooperação entre a Enap e parceiros nacionais e internacionais que possibilite a criação de uma base de dados e informações sobre o tema, para o fortalecimento da atuação permanente da Escola e do processo de tomada de decisão relacionado à temática das escolas de governo.



SERVIDORES PÚBLICOS FEDERAIS: NOVOS OLHARES E PERSPECTIVAS

O caderno visa ampliar os diálogos sobre a composição, remuneração, recrutamento e aposentadoria dos servidores públicos federais. Os artigos reunidos têm, como ponto em comum, sua origem nas discussões realizadas com especialistas para a elaboração de folders da série Enap Estudos. Tal produção, ocorrida nos últimos dois anos, divulgou dados sobre a força de trabalho em âmbito federal, em formato acessível ao grande público.



ESCOLAS DE GOVERNO: PERFIS, TRAJETÓRIAS E PERSPECTIVAS

O caderno visa contribuir para a reflexão sobre o conceito de escola de governo e suas implicações para a institucionalidade dessas organizações, por meio do levantamento de informações comparadas sobre as escolas de formação de servidores no Brasil e no ambiente internacional. O foco é identificar potenciais de intercâmbio de informações e de cooperação entre a Enap e parceiros nacionais e internacionais que possibilite a criação de uma base de dados e informações sobre o tema, para o fortalecimento da atuação permanente da Escola e do processo de tomada de decisão relacionado à temática das escolas de governo.



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 tecle 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.



Escola Nacional de Administração Pública

Diretoria de Comunicação e Pesquisa

SAIS – Área 2-A – 70610-900 – Brasília, DF

Tel: (61) 2020 3092 / 2020 3373

CNPJ: 00 627 612/0001-09

www.ena.gov.br – publicacoes@ena.gov.br