



ANAIS ELETRÔNICOS

II SIEGEP - SIMPÓSIO DE INOVAÇÃO, EMPREENDEDORISMO E GESTÃO PÚBLICA

ISSN 2595-0444

**Lavras – MG
Junho, 2018**



ANAIS ELETRÔNICOS

II SIEGEP - SIMPÓSIO DE INOVAÇÃO, EMPREENDEDORISMO E GESTÃO
PÚBLICA

ISSN 2595-0444

Lavras – MG
Junho, 2018

Anais do II SIEGEP - Simpósio de Inovação, Empreendedorismo e Gestão Pública / Núcleo de Estudos em Inovação, Empreendedorismo e Setor Público-NIESP. Lavras-MG, 2018.

194 p.

ISSN 2595-0444

1. Inovação. 2. Empreendedorismo. 3. Gestão Pública. I.
Título.



CORPO EDITORIAL

Coordenadores:

Profª Drª. Daniela Meirelles Andrade
Prof. Dr. Dany Flavio Tonelli

Normalização:

Me. Vinícius Batista Gonçalves

Comissão Avaliadora dos Artigos e Resumos:

Dr. Daniel Leite Mesquita
Ma. Andressa Aparecida Santana Furtini
Ma. Elisa Pereira Murad
Me. Vinícius Batista Gonçalves
Camila de Assis Silva
Luciana dos Santos Vieira
Monique Soares Scalco Siqueira
Suelen Aparecida de Souza

Autor Corporativo:

Núcleo de Inovação, Empreendedorismo e Setor Público (NIESP)
Bloco II do Departamento de Administração e Economia
Universidade Federal de Lavras
DAE / UFLA • Caixa Postal 3037 • CEP 37200-000 • Lavras MG
Telefone: (35) 3829-1754
E-mail para contato: niespufla@gmail.com



Coordenadora

Profª Drª. Daniela Meirelles Andrade

Coordenador Adjunto

Prof. Dr. Dany Flavio Tonelli

Diretor

Me. Vinícius Batista Gonçalves

Diretora Adjunto

Milena Carvalho Ferreira

Secretária

Mariana Rodrigues Avelar

Subsecretária

Luciana Tereza de Moraes Silva

Tesoureira

Camila de Assis Silva

Demais membros

Dr. Daniel Leite Mesquita
Ma. Elisa Pereira Murad
Afonso José Duarte
Beatriz Freire Pimenta
Camila de Assis Silva
Carlos Henrique Gomes Ferreira
Lidiane da Silva Dias
Luciana dos Santos Vieira
Miriane Stefany da Silva
Monique Scalco Soares Siqueira
Stephan Araújo Costa
Suelen Aparecida de Souza

APRESENTAÇÃO

Apresentamos os Anais do II Simpósio de Inovação, Empreendedorismo e Gestão Pública, contendo os resumos apresentados por pesquisadores no evento realizado pelo Núcleo de Inovação, Empreendedorismo e Setor Público (NIESP) que aconteceu no dia 11 de junho de 2018, na Universidade Federal de Lavras.

A realização do Simpósio, bem como a publicação dos anais do evento, ratifica o compromisso do NIESP em colaborar positivamente, trabalhando com ensino, pesquisa e extensão, além de adquirir e disseminar novos conhecimentos, na área de inovação, empreendedorismo e setor público, a fim de permitir um intercâmbio entre a Universidade e a sociedade.

Os resumos que compõem esses Anais são produções científicas que passaram pelo crivo da Comissão Científica do Simpósio, composta por avaliadores mestres e doutores. As áreas de conhecimento contempladas pelos trabalhos são: Empreendedorismo no setor público; Inovação no setor público; e Gestão Pública.

Esses Anais são de indubitável relevância para o rol de publicações que possuem o escopo de disseminar e coletivizar discussões sobre temáticas atuais, inerentes aos embates e conflitos sociais e políticos que interpelam as administrações públicas, buscando nortear o desenvolvimento de futuros trabalhos.

É com este propósito que nos orgulhamos desta publicação científica que irrefutavelmente proporcionará uma contribuição ímpar para pesquisadores do Campo de Públicas e áreas afins, ainda mais diante do intrincado momento pelo qual perpassa a administração pública, necessitando, mais do que nunca, da expertise dos pesquisadores da área.

Lavras, 11 de Junho de 2018

Equipe NIESP

SUMÁRIO

RESUMOS.....	8
A INSERÇÃO DE TECNOLOGIA DIGITAIS NA GESTÃO PÚBLICA EDUCACIONAL E SEU PAPEL NA MOTIVAÇÃO DOS SERVIDORES <i>Autores: Ana Luisa Fonseca Valério; Bárbara Leite de Gouvêa.....</i>	9
AÇÃO EMPREENDEDORA NA SECRETARIA DE EDUCAÇÃO DE UM MUNICÍPIO LOCALIZADO NO SUL DE MINAS GERAIS <i>Autores: Milena Carvalho Ferreira; Daniela Meirelles Andrade; Andressa Aparecida Santana Furtini</i>	10
BREVE HISTÓRICO DA GESTÃO PÚBLICA, PARTICIPAÇÃO POPULAR E A CAPACITAÇÃO DE ATORES PARA O USO DAS NOVAS FERRAMENTAS DE CONTROLE. <i>Autor: Janael da Silva Alves.....</i>	11
EMPREENDEDORISMO PÚBLICO: UM ESTUDO DE CASO NA SECRETARIA DE MEIO AMBIENTE DE UM MUNICÍPIO DO SUL DE MINAS GERAIS <i>Autores: Layla Isadora Nonato Mourad; Larissa Garcia Gomes; Daniela Meirelles Andrade.....</i>	13
INOVAÇÃO NO SETOR PÚBLICO: UM ESTUDO DAS DIFICULDADES E POTENCIAS EXISTENTES NA CONSTRUÇÃO DA CAPACIDADE DE INOVAÇÃO <i>Autores: Mariana Rodrigues Avelar; Dany Flávio Tonelli; Suelen Aparecida de Souza.....</i>	14
MAPEAMENTO CULTURAL: VALORIZAÇÃO DOS BENS E SERVIÇOS CULTURAIS COMO REFERENCIA PARA A CONSTRUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS <i>Autores: Izadora Ribeiro e Garcia de Oliveira; Eloísa Helena de Souza Cabral.....</i>	15
OTIMIZAÇÃO DO PROCESSO LOGÍSTICO EM UMA EMPRESA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA <i>Autores: Kreicy Mara Teixeira; Geovanna Chagas Moura; Malena da Silva Saragon; Natália de Souza Lanfredi.....</i>	16
REFORMULAÇÃO DO NIT E FORMAÇÃO DO NETEC-UFSJ FRENTE AO MARCO LEGAL DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO <i>Autores: Gisele Amanda de Oliveira Santos; Soraia Aparecida Alves; Michelly Morato Damasceno Gonçalves; Elaine Marques de Menezes Ribeiro; Jacqueline Almeida Silva; Gabriel de Menezes Yazbeck.....</i>	17
VÍDEOS DE DIVULGAÇÃO CIENTÍFICA VEICULADOS NO FACEBOOK: O CASO DO PROJETO DE EXTENSÃO “UFU CIÊNCIA” <i>Autores: Geovane Souza Melo Júnior; Ana Beatriz Tuma; Kleber Del Claro; Fabiano de Moura Goulart.....</i>	19
ARTIGOS.....	20
A IMPORTÂNCIA DA UTILIZAÇÃO DE INDICADORES NA GESTÃO PÚBLICA: BREVE ANÁLISE SOBRE O CASO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE LAVRAS	

<i>Autores:</i> Bruno César de Oliveira, Vinícius Batista Gonçalves.....	21
ANÁLISE DE CASOS: CRITÉRIOS DE JULGAMENTO EM LICITAÇÕES DO TIPO TÉCNICA E PREÇO	
<i>Autores:</i> Arthur Emilly Dias Gomes, Daniela Meirelles Andrade, Vinícius Batista Gonçalves, Andressa Aparecida Santana Furtini.....	29
COMPORTAMENTO DA PRODUTIVIDADE DOS PEQUENOS HOSPITAIS NA REDE DE ATENÇÃO À SAÚDE DO SUS: UM ESTUDO REGIONAL	
<i>Autores:</i> Carla Sandra Aguiar Siqueira dos Santos, Daniela Meirelles Andrade.....	41
COMPRAS PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS: UM ESTUDO SOBRE AS BOAS PRÁTICAS NO ESTADO DE MINAS GERAIS	
<i>Autores:</i> Luciana dos Santos Vieira, Daniela Meirelles Andrade, Vinícius Batista Gonçalves, Andressa Aparecida Santana Furtini.....	51
COMPRAS PÚBLICAS: UMA ANÁLISE DOS PROCEDIMENTOS LICITATÓRIOS DE UM MUNICÍPIO LOCALIZADO NO SUL DE MINAS GERAIS	
<i>Autores:</i> Jéssica Cristine de Souza, Daniela Meirelles Andrade, Andressa Aparecida Santana Furtini, Vinícius Batista Gonçalves.....	63
CORRUPÇÃO E OS PROCESSOS HISTÓRICOS DE RUPTURA DE PODER NO BRASIL	
<i>Autores:</i> Vinícius Batista Gonçalves, Daniela Meirelles Andrade, Iago Batista Gonçalves, Nélide Reis Caseca Machado, Ana Flávia Santos Lopes, Paula Ferreira de Alvarenga.....	73
DIRETRIZES DE UMA PROPOSTA INTERVENTIVA DE GOVERNANÇA COLABORATIVA	
<i>Autores:</i> Lindsay Teixeira Sant'ana, Dany Flávio Tonelli, Érica A. C. Sales Lopes.....	83
EMPREENDEDORISMO E GESTÃO FEMININA: UM ESTUDO COM EMPREENDEDORAS DA CIDADE DE ARCOS-MG	
<i>Autores:</i> Lauriene Teixeira Santos, Ruth Oliveira Silva, Patrícia Carvalho Campos.....	94
FISCALIZAÇÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS DE ACESSIBILIDADE WEB DE SERVIÇOS PÚBLICOS: UMA REVISÃO DE ESCOPO DA LITERATURA	
<i>Autores:</i> Monique Scalco Soares Siqueira.....	107
GOVERNANÇA COLABORATIVA EM CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS DE RESÍDUOS SÓLIDOS EM MG NA PERCEPÇÃO DE AGENTES PÚBLICOS	
<i>Autores:</i> Gabriela Vicentini da Rocha, Dany Flávio Tonelli.....	118
GOVERNO ELETRÔNICO BRASILEIRO: ANÁLISE DAS PRÁTICAS DE DENÚNCIAS E FISCALIZAÇÃO PELA POPULAÇÃO COM DEFICIÊNCIA DE BARREIRAS DE ACESSIBILIDADE	
<i>Autores:</i> Monique Scalco Soares Siqueira, André Pimenta Freire.....	131
INOVAÇÃO E CO-CRIAÇÃO: REVISÃO DA LITERATURA E PROPOSTA DE AGENDA DE PESQUISA APLICADA À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	

Autores: Suelen Aparecida de Souza, Dany Flávio Tonelli.....142

INOVAÇÃO NO SETOR PÚBLICO: ESTUDO DAS 10 OBRAS MAIS CITADAS NA LITERATURA

Autores: Raphaella Reis Pereira, Dany Flávio Tonelli.....154

O SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS: UMA MAIOR EFETIVIDADE AO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA EFICIÊNCIA

Autores: Vinícius Batista Gonçalves, Iago Batista Gonçalves, Ana Flávia Santos Lopes, Nélida Reis Caseca Machado, Bruno César de Oliveira; André Oliveira Almeida.....166

PRONATEC COMO POLÍTICA PÚBLICA: UMA AVALIAÇÃO ACERCA DA EFETIVIDADE E DOS RESULTADOS DO PONTO DE VISTA DO ÊGREGO

Autores: Ana Flávia Santos Lopes, Iago Batista Gonçalves, Vinícius Batista Gonçalves, André Oliveira Almeida, Geovane Souza Melo Júnior.....176

UMA RELEITURA DO PRINCÍPIO DA SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO SOB A ÓPTICA CONSTITUCIONAL

Autores: Iago Batista Gonçalves, Ana Flávia Santos Lopes, Vinícius Batista Gonçalves, Nélida Reis Caseca Machado.....187

**Resumos do Simpósio de Inovação, Empreendedorismo e Gestão
Pública**

A INSERÇÃO DE TECNOLOGIAS DIGITAIS NA GESTÃO PÚBLICA EDUCACIONAL E SEU PAPEL NA MOTIVAÇÃO DOS SERVIDORES

Ana Luisa Fonseca Valério
Bárbara Leite de Gouvêa

Resumo

As novas tecnologias de informação e comunicação vem ganhando mais espaço nas discussões do meio público educacional. Incluir o uso delas torna a escola mais inclusiva e facilita o estudo dos alunos tornando-o mais atrativo. Entretanto, os servidores educacionais tem encontrado dificuldades lidar com a inserção dos recursos tecnológicos em sua didática na escola. Através da pesquisa buscamos compreender a motivação deles quanto ao uso dessas tecnologias. Seu desenvolvimento foi realizado através de pesquisa exploratória em campo e de análise de dados bibliográficos. Para tanto, foi feito um estudo de caso: seleção de professores da Educação Básica que trabalham em escolas municipais e estaduais de duas cidades da Região Sul de Minas Gerais. A aplicação de coleta de dados se deu através de questionário quantitativo e qualitativo estruturado contendo sete questões, sendo seis que variavam entre MR (Muito ruim), R (Ruim), N (Neutro), B (Bom) e MB (Muito Bom) e uma pedindo a especificação das tecnologias que são disponibilizadas nessas escolas. O questionário utilizou uma linguagem simples e direta, para ser facilmente compreendido pelos professores e gestores públicos educacionais. Foi feito através de uma folha entregue diretamente aos entrevistados por meio dos pesquisadores. Assim, os servidores responderam de forma rápida e os dados foram mais facilmente coletados. Retornaram para análise 16 questionários que foram analisados e tabulados para compreensão dos resultados. Os questionários continham questões baseadas nas principais Teorias Motivacionais de Maslow, Herzberg e McGregor. Observamos que todas as escolas possuem patrimônio tecnológico com computador e ao menos duas delas têm “tablets” e projetores multimídia. Cinquenta e seis por cento dos servidores classificam a disponibilidade do patrimônio como “bom” e pelo menos cinquenta por cento classificou o interesse dos alunos na aula como “bom” quando utiliza desses recursos. Ademais, quase noventa por cento dos servidores gostariam de aprender a utilizar melhor o patrimônio tecnológico de suas escolas, porém não há a mesma porcentagem quanto a motivação para o aprendizado. Após a análise dos resultados, percebemos que as escolas públicas municipais e estaduais detêm de vários recursos digitais, porém, não há eficácia devido a falta de capacitação dos gestores educacionais em utilizá-las. Embora tenham interesse em aprender como levar essas tecnologias para a sala de aula, a gestão pública competente não tem disponibilizado cursos de aperfeiçoamento para eles. A falta de capacitação acentua ainda mais o quadro de desmotivação dos servidores.

Palavras-chave: Gestão pública educacional. Motivação. Tecnologias da Informação e Comunicação. Educação.

AÇÃO EMPREENDEDORA NA SECRETARIA DE EDUCAÇÃO DE UM MUNICÍPIO LOCALIZADO NO SUL DE MINAS GERAIS

Milena Carvalho Ferreira
Daniela Meirelles Andrade
Andressa Aparecida Santana Furtini

Resumo

Os iniciantes do movimento do governo empreendedor (GE) no setor público foram os autores Osborne e Gaebler (1994) por meio do livro “Reinventando o Governo”. Segundos tais autores, o governo que se desenvolveu na era industrial com suas burocracias lentas deixou de funcionar bem. Desta forma, a teoria moderna da administração foi a propulsora do GE, de maneira que os gestores públicos aplicariam ferramentas da administração privada no setor público almejando sanar seus impasses (SECCHI, 2009). Ser empreendedor é ser capaz de realizar coisas novas ou de fazer de novas maneiras o que vinha sendo feito, podendo emergir dessa recombinação de fatores uma ação empreendedora (SCHUMPETER, 1934). A ação empreendedora é concebida como um fato social e os empreendedores como atores sociais que operam em um determinado contexto. Assim, o empreendedorismo é como um movimento, um processo criativo e as ações empreendedoras surgem no cruzamento entre as tensões da lógica institucional e a orientação de vida do indivíduo (SPEDALE; WATON, 2010). O presente trabalho tem por objetivo identificar, descrever e reconhecer como foi operacionalizada uma ação empreendedora encontrada no setor de educação, de um município localizado no sul de Minas Gerais. Quanto aos objetivos, a pesquisa é descritiva, em relação aos procedimentos a pesquisa é de campo. Como instrumento de coleta dos dados, foi elaborado e aplicado pela equipe pesquisadora um roteiro de entrevista semiestruturado com 10 perguntas baseadas nas metas do plano nacional de educação e no empreendedorismo, além da realização de grupos de focos com os principais atores da secretaria de educação. As entrevistas foram gravadas e duraram em média 60 minutos e, posteriormente foram todas transcritas e analisadas. A técnica de análise aplicada para análise dos resultados foi a de conteúdo. Dessa maneira, foi identificada uma ação empreendedora que se trata da adoção de um novo material do sistema Positivo. O mesmo foi adotado pelo município no ano de 2013, quando a gestão se deparou com a deficiência na formação continuada em serviços profissionais de educação infantil e alfabetização dos alunos. Apesar dos profissionais terem o magistério não possuíam conhecimento de sala de aula e experiência para atuar. Desse modo, os alunos acabavam sendo prejudicados, não sendo alfabetizados na idade certa. A presente ação pode ser relacionada com a meta 5 e 15 propostas pelo Plano Nacional de Educação, uma vez que com a adoção do material é possível garantir uma melhoria no processo de alfabetização e oferecer aos profissionais uma evolução em sua formação. Analisando a gestão realizada pela secretaria de educação do município estudado é possível observar que apesar das dificuldades encontradas no setor educacional, devido até mesmo aos próprios impasses do sistema público como a burocracia, escassez de recursos ou falhas da própria equipe gestora, os atores da secretaria do município estudado possuem práticas empreendedoras.

Palavras-chave: Empreendedorismo Público. Ação Empreendedora. Educação.

BREVE HISTÓRICO DA GESTÃO PÚBLICA, PARTICIPAÇÃO POPULAR E A CAPACITAÇÃO DE ATORES PARA O USO DAS NOVAS FERRAMENTAS DE CONTROLE.

Janael da Silva Alves

Resumo

A população brasileira de origem multiétnica foi sendo constituída por exploradores, conquistadores, colonizadores e escravos. Por ser esta última a maioria, e que deu origem a uma massa de gente mais pobre e com poucos recursos tornada dependente das “benesses” dos primeiros, se faz importante confrontar a história da gestão brasileira para este povo bem como a participação dele na gestão pública. Marcada historicamente por uma cultura subserviente frente aos poderes constituídos, praticamente inexistiu ao longo de cinco séculos canais de participação e controle popular de gestão. Farei a confrontação desta evolução por meio de uma análise histórico descritiva. O Estado brasileiro em contínuo empoderamento assentado ao longo da história de sua formação sobre a lei e as armas, lastreou-se constituindo órgãos públicos que, pensados no modelo da colonização, se iam introvertendo e se fechando à participação popular, isto, aliado à crescente supressão da consciência coletiva, que alijou cada vez mais o indivíduo e a sociedade de serem inseridos na gestão da res pública. Em substituição às primeiras formas de governo, se viu surgir um precário sistema de representatividade política sem, contudo, modificar a lógica estabelecida historicamente, o de “engessamento” da gestão da coisa pública e sua regulação por órgãos oficiais do estado, numa verticalização excludente, estamento burocrático, FAORO (2001), e que atualmente se dá, ora pelo próprio órgão público prestador (auto-regulação e auto-gestão), ora por outros órgãos pertencentes ao estado, ou alinhados a ele (Controle externo). As mudanças na forma de governo e organização social não incluiu, ao contrário afastou e segregou limitando a participação popular a um grupo de indivíduos esclarecidos possuidores de acesso a informações e ferramentas específicas. Recentemente, a abertura de canais de participação popular direta no controle da gestão, como o Portal da Transparência ou a lei de Acesso a Informação, BRASIL (2007) não deixou de limitar o perfil de cidadãos que obteve voz por meio dessas novas ferramentas, também em virtude da histórica tradição de baixa participação popular pelos motivos até aqui expostos. Solicitar serviços por meio desses canais, ou por meio deles participar da gestão pública não incluiu a maioria dos cidadãos, que por vezes nem sabem da existência de tais mecanismos de controle e participação. Diante desta lacuna histórica na construção de um povo participativo, verifica-se que uma Formação para a Participação Popular deveria estar na base da estrutura curricular da educação brasileira, também a criação de novas ferramentas, bem como a motivação ao acesso e ao uso das ferramentas já existentes buscando um maior engajamento popular e, assim, uma legitimação histórica na gestão do estado e da coisa pública no Brasil.

Palavras-Chave: Gestão Participativa. Gestão Inclusiva. Gestão Pública. Controle de Gestão. Gestão Popular.

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 2007,

41.Consulta: 6 de abril de 2018. Disponível em
<<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=241016441005>> ISSN 0034-7612

BOBBIO, N. **Liberalismo e democracia**. São Paulo: Brasiliense, 1994.

BRASIL. **Decreto n. 7.724, de 16 de maio de 2012**. Regulamenta a Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do caput do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7724.htm>. Acesso em: 14 abril 2018

FAORO, R. **Os Donos do Poder**: Formação do Patronato Político Brasileiro. Rio de Janeiro, 3ª edição, Globo, 2001.

OLIVEIRA, V. C. S.; PEREIRA, J. R.; OLIVEIRA, V. A. R. Os conselhos gestores municipais como instrumentos da democracia deliberativa no Brasil. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 3, p. 422-437, set 2010.

EMPREENDEDORISMO PÚBLICO: UM ESTUDO DE CASO NA SECRETARIA DE MEIO AMBIENTE DE UM MUNICÍPIO DO SUL DE MINAS GERAIS

Layla Isadora Nonato Mourad
Larissa Garcia Gomes
Daniela Meirelles Andrade

Resumo

A atual administração pública brasileira é marcada pela combinação do patrimonialismo, burocracia e gerencialismo, devido ao processo de evolução e desenvolvimento histórico do país, gerando um modelo híbrido de gestão. Osborne e Gaebler (1992) na obra “Reinventando o Governo” propõem dez mandamentos para auxiliar a implantação de uma ferramenta inovadora que procure amenizar debilidades encontradas nas organizações públicas, com um foco direto no gerencialismo e com desenvolvimento de práticas de gestão. Com base nos princípios citados nesta obra e buscando entender a realidade da secretaria do meio ambiente de um município localizado no sul de Minas Gerais, este trabalho visa: identificar a existência de um governo empreendedor pautando-se nos dez mandamentos propostos por Osborne e Gaebler (1992). Para isso, aplicou-se um roteiro de entrevista semiestruturado contemplando todos os tópicos de um governo empreendedor. As entrevistas foram realizadas com três servidores e um secretário da respectiva secretaria, escolhidos a partir da estratégia bola de neve. As entrevistas visaram obtenção de dados que pudessem comparar a realidade local com a realidade teórica contida na obra norteadora desta pesquisa. A partir disso, buscou-se analisar quais das vertentes estão presentes na gestão da secretaria do meio ambiente. Constatou-se que de 48 vertentes empreendedoras distribuídas nos 10 mandamentos, apenas 14 são contempladas, ou seja, 29,16% de empreendedorismo público no setor de meio ambiente do município investigado. Os demais 70,84% estão distribuídos em patrimonialismo e burocracia, não sendo estes especificados por não constituir objetivo deste estudo. Deste modo, a presença do empreendedorismo público acontece parcialmente devido à forte presença de uma administração burocrática e patrimonialista.

Palavras-chave: Modelos Brasileiros de Gestão. Empreendedorismo Público. Meio Ambiente. Prefeitura Municipal.

INOVAÇÃO NO SETOR PÚBLICO: UM ESTUDO DAS DIFICULDADES E POTENCIAS EXISTENTES NA CONSTRUÇÃO DA CAPACIDADE DE INOVAÇÃO

Mariana Rodrigues Avelar
Dany Flávio Tonelli
Suelen Aparecida de Souza

Observa-se um crescimento na quantidade de iniciativas de inovação no setor público. Isso demonstra a necessidade de maior compreensão sobre o assunto. Inovação no setor público pode ser entendida como o processo de aplicação de ideias que transformem práticas na gestão pública, com a inserção de novos elementos que produzam resultados positivos e que gerem valor para a sociedade (ALBERTI E BERTUCCI, 2010; BASON, 2010; BRASIL, 2018; MULGAN E ALBURY, 2003). Ainda existem diversas barreiras que interferem na construção da capacidade de inovação. Objetiva-se com esse estudo uma melhor compreensão de como ocorre à inovação no setor público, analisando as dificuldades e potenciais existentes na construção da capacidade de inovar. Para isso, foi realizado um estudo de uma das obras mais influentes no debate sobre o tema, o livro *Leading Public Sector: Co-creating for better society* de autoria de Christian Bason. Utilizando-se das informações contidas na obra de Bason (2010) para alcançar o objetivo desse estudo. O autor enfatiza que a capacidade de inovação está atrelada a estrutura do ecossistema de inovação, onde existem quatro importantes dimensões, que são: Contexto político-estrutural; Estratégias; Organização e; Pessoas e cultura. Nessas dimensões é possível identificar algumas das principais barreiras e potenciais presentes no processo de construção da capacidade de inovação. No tocante ao contexto político-estrutural, percebe-se que a regulação inflexível, a falta de concorrência, a falta de investimento aliados ao clima político são entraves para a inovação. Há potenciais que podem ser explorados, como por exemplo, o estabelecimento de uma legislação específica acerca da inovação que permita o investimento e a criação de incubadoras que explorem o tema. Na dimensão de estratégias, constata-se que a ausência de uma estratégia global e que inclua a inovação associado à metodologia de orientação por tarefas são algumas das barreiras. Entre os potenciais estão a criação de estratégias de inovação globais e a utilização de métodos de inovação estratégica. Ao que tange a dimensão da organização, em relação às barreiras percebe-se que não existem espaços para a inovação, esforços de governo digital são realizados de modo aleatório e falta a construção do pensamento de rede. Como potenciais estão à criação de laboratórios de inovação, a sistematização da inovação colaborativa e a formação de negócios digitais. E por fim, na dimensão de pessoas e cultura, nota-se em que entre as principais barreiras estão à gestão de cima pra baixo, o não desenvolvimento de competências estratégicas e o desestímulo a ações que podem gerar erros. Como potenciais nessa dimensão, tornar mais ativo o envolvimento dos funcionários, diversificando e construindo uma cultura de inovação que incentive ações nesse sentido. Conclui-se que apesar da existência de barreiras é possível sistematizar ações que possibilitem a potencialização da capacidade de inovação no setor público.

Palavras-chave: Inovação. Setor Público. Capacidade. Christian Bason.

MAPEAMENTO CULTURAL: VALORIZAÇÃO DOS BENS E SERVIÇOS CULTURAIS COMO REFERENCIA PARA A CONSTRUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Izadora Ribeiro e Garcia de Oliveira
Eloísa Helena de Souza Cabral

Resumo

A cultura e suas diversas expressões evidenciam práticas materiais e simbólicas ligadas a eventos, espaços, manifestações de agentes e grupos que se articulam em determinado território. A carência de dados culturais, especificamente aqueles existentes em localidades fora do eixo das capitais e de cidades mais conhecidas pelas tradicionais expressões culturais imprime a necessidade de realizar mapeamentos culturais para conhecer, catalogar e divulgar informações referentes a manifestações culturais existentes em uma localidade. Considerando a cultura como uma teia de significados, crenças, valores, conhecimento, tradições, que ocorrem em um território este estudo identificou manifestações culturais, pessoas e instituições relevantes para a construção de políticas públicas na cidade de Lavras (MG), através do Mapeamento Cultural. O Mapeamento cultural permite acessar informações relevantes, que podem destacar a proposição de políticas públicas a fim de estimular a gestão de um acervo cultural e também investir de formas variadas na cultura local. As manifestações culturais e atores sociais atuantes em Lavras foram identificados partir dos dados recolhimentos no mapeamento cultural da cidade de Lavras no total de 118 indivíduos que se dedicam a diversas atividades no campo cultural em Lavras e um total de 33 grupos e instituições, formais e informais. Como área de detalhamento do estudo analisamos a Folia de Reis, pois é caracterizada com patrimônio imaterial e patrimônio cultural do Estado de Minas Gerais. A partir dos dados obtidos, sendo estes os costumes, melodias, rituais, valores, que estão integrado a Folia, como também os saberes que são transmitidos às gerações, viabilizando a continuidade dessa manifestação cultural. Podemos concluir que Lavras possui manifestações culturais, pessoas e instituições para a efetivação de políticas públicas culturais neste território.

Palavras-chave: Mapeamento Cultural. Políticas Públicas. Cultura.

OTIMIZAÇÃO DO PROCESSO LOGÍSTICO EM UMA EMPRESA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA

Kreicy Mara Teixeira
Geovanna Chagas Moura
Malena da Silva Saragon
Natália de Souza Lanfredi

Resumo

Buscou-se, nesse trabalho acompanhar o funcionamento da administração de materiais e patrimônio de uma Empresa de Pesquisa Agropecuária e abordar problemas do processo de pedidos e compras, que, com soluções práticas propostas otimizem todo processo logístico da empresa. Para tal, a pesquisa valeu-se do método qualitativo por pesquisa bibliográfica e entrevistas semiestruturadas. Descreveu-se num contexto geral a empresa e sua história. Em seguida abordou-se a Administração de Materiais. Depois explanou-se o Processo de compras no gerenciamento das empresas. Logo após, explicou-se a Gestão de Estoque. Na sequência, uma reflexão sobre o formalismo na administração da empresa. Procedeu-se por fim, os problemas existentes na gestão de materiais. Desta forma, a pesquisa propiciou visualizar uma falha na morosidade do processo de pedidos e compras e, também a dificuldade de controlar entrada e saída de materiais no almoxarifado. Acredita-se que o estudo possa contribuir com o problema identificado no Setor de Compras e de Patrimônio e Almoxarifado do Campo Experimental, implementando o plano de ação para diminuir o excesso de burocracia no processo de compras de modo a trazer benefícios a favor da empresa e, também a criação de um almoxarifado central, utilizando-se de um cômodo já existente para um maior controle de estoque, que facilite as entradas e saídas, bem como o manuseio dos materiais e produtos. Para estudos futuros, há a viabilidade de análise da eficiência e contribuição da solução apresentada para a agilidade nos processos administrativos e na organização do almoxarifado.

Palavras-chave: Processo Logístico. Processo de Compras. Gestão de Estoque.

REFORMULAÇÃO DO NIT E FORMAÇÃO DO NETEC-UFSJ FRENTE AO MARCO LEGAL DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO

Gisele Amanda de Oliveira Santos
Soraia Aparecida Alves
Michelly Morato Damasceno Gonçalves
Elaine Marques de Menezes Ribeiro
Jacqueline Almeida Silva
Gabriel de Menezes Yazbeck

RESUMO

“Investir em inovação é fundamental para aumentar o crescimento econômico em longo prazo.” Esta afirmação de Francis Gurri, Diretor Geral da Organização Mundial para Propriedade Intelectual reflete o fato que o desenvolvimento econômico dos países está diretamente ligado ao seu nível de desenvolvimento científico e tecnológico. No Brasil, os investimentos em pesquisa e inovação são medianos, e os motivos mais citados como entraves são a burocratização exacerbada, o distanciamento entre universidades e setor produtivo, bem como a falta de políticas efetivas de fomento. Metodologia: Pesquisa descritiva, bibliográfica e documental. Discussão e Resultados: Buscando a solução destes entraves, foi criado e regulamentado recentemente o Marco Legal da Ciência e Tecnologia (Lei nº 13.243/2016 e decreto 9.283/2018), que visa a desburocratização das atividades de pesquisa e inovação tecnológica no país. O marco visa oferecer certa autonomia às instituições públicas e privadas para gerir pesquisas conjuntas e compartilhar dos frutos dos produtos por ela desenvolvidas. Buscando acompanhar as mudanças da nova lei, a Universidade Federal de São João Del-Rei (UFSJ) criou o Núcleo de Empreendedorismo e Inovação Tecnológica - NETEC, uma unidade administrativa vinculada à sua Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação, que tem o objetivo de contribuir para a inovação tecnológica no ambiente produtivo, promovendo a transferência de tecnologia gerada pelas pesquisas desenvolvidas na instituição e incubando empresas de base tecnológica e setores tradicionais. Este núcleo foi criado pela Resolução 028/2016 do Conselho Universitário. A criação deste novo núcleo teve como base os trabalhos até então desenvolvidos pelo Núcleo de Inovação Tecnológica – NIT e a Incubadora de Desenvolvimento Tecnológico e Setores Tradicionais do Campo das Vertentes (INDETEC). O NETEC tem o objetivo fomentar na UFSJ o debate das novas regras para funcionamento das universidades em relação aos novos rumos da pesquisa e da tecnologia no país, determinados pelo Marco Legal que ganhou forças com o recente decreto que regulamentou esta lei. Conclusão: A partir de agora, cabe ao NETEC orientar as ações dos pesquisadores da instituição a fim de que se beneficiem dessa abertura legal, como, por exemplo, o apoio à transferência de tecnologia na UFSJ, maior agilidade nos trâmites para obtenção de patentes, gestão de portfólio de tecnologias, dentre outros. Neste sentido, a bagagem adquirida pelo extinto NIT agrega competências ao NETEC, pois detém dados do crescente potencial empreendedor dos servidores da casa, bem como de suas atividades de proteção intelectual, proteção geográfica, e ainda do recente aumento no portfólio de patentes pleiteadas/concedidas. Ainda que seja cedo para prever os reais efeitos da nova legislação sobre o desenvolvimento e inovação científica no país, o NETEC desempenhará um importante papel na adequação operacional da pesquisa e geração de tecnologia na UFSJ.



Palavras chave: Propriedade Intelectual; Empreendedorismo; Tecnologia; Universidade pública.

VÍDEOS DE DIVULGAÇÃO CIENTÍFICA VEICULADOS NO FACEBOOK: O CASO DO PROJETO DE EXTENSÃO “UFU CIÊNCIA”

Geovane Souza Melo Júnior
Ana Beatriz Tuma
Kleber Del Claro
Fabiano de Moura Goulart

Resumo

Em meados de 2017, a Diretoria de Pesquisa da Universidade Federal de Uberlândia (DIRPE/UFU) instituiu o projeto de extensão “UFU Ciência” tendo como objetivo basal a divulgação da ciência produzida na Universidade por meio de vídeos e postagens divulgados na internet, maiormente através da rede social Facebook. Deve-se sublinhar que este projeto, supracitado, veio somar forças com o trabalho que é realizado pela Diretoria de Comunicação Social (DIRCO) e pela Fundação Rádio e TV Universitária (Fundação RTU). É interessante observar que são feitas entrevistas com pesquisadores de distintos níveis de formação, isto é, alunos de graduação, pós-graduação e professores universitários, objetivando, assim, incentivar os vários atores sociais da Universidade, que compõe esse contexto científico, a desenvolverem habilidades para divulgarem a ciência que produzem, não apenas para o público especializado, mas, sobretudo, para o público leigo, afinal, a ciência produzida em uma universidade pública é financiada, principalmente, pelos cidadãos contribuintes. No caso de vídeos, é estabelecido que esses devem ter duração de cerca de 3 minutos, com a finalidade de estimular seu consumo completo pelos internautas, já que se gasta pouco tempo assistindo-os. Na confecção do vídeo, a equipe busca auxiliar os cientistas na tradução do linguajar técnico da área do conhecimento a que pertencem para um mais popular, para que todos possam entender, evitando, assim, uma divulgação científica que alcance apenas certas comunidades. Ademais, neste mesmo sentido, busca-se trazer várias imagens do assunto tratado para que ele fique mais ilustrativo. Dentre os resultados do “UFU Ciência”, está o maior conhecimento, tanto por parte da comunidade científica quanto da população em geral, da ciência que está sendo feita dentro dos sete *campi* e da escola de educação básica da Instituição. Os vídeos e postagens produzidos geram diversas curtidas, comentários e compartilhamentos na *fanpage* do “UFU Ciência” no Facebook, a qual tem crescido a cada dia. Atualmente, a página conta com cerca de quatro mil pessoas inscritas. Além disso, prova de que o projeto colhe seus primeiros frutos são o reconhecimento por meio do primeiro lugar na categoria proposta empreendedora e de estar entre os finalistas na categoria audiovisual, junto com emissoras profissionais como a TV Globo, do Prêmio Regional de Jornalismo Orlei Moreira realizado em 2017 pelo curso de Jornalismo da Universidade Federal de Uberlândia.

Palavras-chave: Divulgação científica. Facebook. Rede social. UFU Ciência.



II SIEGEP – Lavras-MG, Brasil, 11 de Junho de 2018. ISSN 2595-0444

Artigos do Simpósio de Inovação, Empreendedorismo e Gestão Pública

A IMPORTÂNCIA DA UTILIZAÇÃO DE INDICADORES NA GESTÃO PÚBLICA: BREVE ANÁLISE SOBRE O CASO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE LAVRAS

Bruno César de Oliveira
Vinícius Batista Gonçalves

Resumo

Em um ambiente globalizado, em que há cada vez mais exigência social, pela consecução de direitos individuais e sociais, em especial aqueles positivados em nossa constituição, o gestor público a todo momento é desafiado a se adaptar a essa nova realidade. Houve uma mudança na lógica de funcionamento da administração pública, que deixou de ser essencialmente burocrática, em que o administrador se via obrigado a seguir procedimentos rígidos, passando a desempenhar uma atividade mais gerencial, adotando métodos mais modernos de gestão, permitindo uma melhora nos serviços prestados. O gestor público atual precisa empregar técnicas de gestão similares aquelas utilizadas no setor privado, e ainda, fazer um acompanhamento constante das atividades desempenhadas, para que o resultado final se dê de forma eficiente e os resultados positivos possam ser sentidos por toda sociedade. Para tanto, algumas ferramentas são essenciais nessa tarefa, tais como o uso de indicadores.

Palavras-chave: Indicadores. Gestão Pública. Eficiência. Administração Pública.

1. INTRODUÇÃO

Todo servidor público deve se conscientizar quanto à importância da qualidade da prestação de seus serviços. O desafio da administração pública é encontrar mecanismos de definição do que é considerado um serviço público de qualidade, e ainda, como aferir tais resultados. Em especial no que concerne aos Institutos Federais de Ensino (IFs), um dos objetivos é o estabelecimento de diretrizes gerais para a gestão pedagógica e administrativa, a ser realizada de modo interativo com os estudantes e servidores da instituição. Nesse ínterim, cresce em importância o estudo dos indicadores institucionais, os quais podem indicar a direção correta em que os esforços devem ser empreendidos, na medida em que são indicados os pontos que necessitam serem melhorados. A mudança muitas vezes não ocorre de forma repentina, mas se efetiva aos poucos, conforme os erros vão sendo detectados e corrigidos.

Nesse contexto, é necessário considerar o sucessivo crescimento pelos quais tem passado os IFs, principalmente, após a implantação do Programa de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNE), que, conforme dados do Ministério da Educação (MEC), a oferta de vagas em seus cursos de graduação presencial, no período de 2003 a 2011, experimentou um crescimento de aproximadamente 111%. No tocante a Universidade Federal de Lavras (UFLA) o número de estudantes aumentou de 2825 no ano de 2006 para um total de 7381 no ano de 2015.

Os reflexos do programa fazem com que seja necessário um aumento no investimento dessas instituições, o que gera um nítido benefício social, no instante em que tais instituições de ensino têm maiores condições de atingir os fins aos quais foram propostos. A efetivação e consecução do direito a educação têm seu fundamento na própria Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88), no instante em que acolhe os princípios de um Estado Social e Democrático de Direito, impondo a

concretização desse modelo, que não apenas respeita os direitos individuais, mas também realiza direitos sociais, tais como o direito a educação (DUARTE, 2007, p. 694).

Dessa forma, nota-se a importância das ações, por parte dos gestores públicos, na busca pelo embasamento de suas ações, que visam à melhoria dos resultados de suas atividades. Nesse cenário, os indicadores se tornam relevantes, quando da tomada de decisões, uma vez que a escolha adotada pode ser verificada pelos mais variados tipos de indicadores, os quais apontarão as necessidades de melhoria e indicarão eventuais possibilidades de solução, aumentando sobremaneira o grau de legitimidade de suas ações, por meio do benefício gerado a toda coletividade (LANGWINSKI, 2013, p. 6).

2. MATERIAL E MÉTODO

No decorrer da elaboração da presente pesquisa, foram utilizadas referências bibliográficas para a sua consecução, uma vez que estas referências fornecem subsídio que auxiliam na definição e resolução dos problemas que se relacionam ao tema. Nesse contexto, houve também a análise de dados disponíveis nos sítios eletrônicos da própria universidade em questão, qual seja, Universidade Federal de Lavras. O roteiro utilizado foi o seguinte: exploração e pesquisa das referências em livros, artigos e monografias sobre o tema, logo após a leitura de todo o material selecionado. Desse modo, fora criado um arcabouço de conhecimento que possibilitou a inserção da essência do conteúdo estudado no desenvolvimento do trabalho.

3. GESTÃO PÚBLICA

É de grande interesse da sociedade as atividades que o poder público desenvolve. Tais atividades são regidas por princípios basilares, como a prestação do serviço com eficácia e eficiência, ou seja, incumbe ao gestor público o desenvolvimento de suas funções de administração do setor público, observando as melhores práticas possíveis. A CRFB/88, em seu artigo 37, apresenta um rol exemplificativo de princípios que devem nortear as ações da administração pública. A importância da aplicação desses princípios tem intrínseca relação com o desenvolvimento social, uma vez que afeta de forma direta a sociedade como um todo, e ainda, contribui de forma substancial com a melhoria dos serviços públicos prestados à sociedade. Seja na organização pública ou privada a eficácia e a eficiência são de fundamental importância.

O princípio da eficiência indica que a atividade da administração pública deve ser exercida com maior perfeição e rendimento, segundo Meirelles:

O Princípio da eficiência exige que a atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em se desempenhar apenas com uma legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público (MEIRELLES, 2000, p. 90).

Por meio da concretização deste princípio, o agente público é capaz de atingir resultados positivos, e assim, satisfazer os anseios sociais ligados a uma prestação do serviço público com qualidade. O princípio da eficiência foi introduzido na CFRB/88 devido à mudança no cenário político-econômico mundial advindo da globalização e do neoliberalismo, cuja tendência é o do estabelecimento de um Estado mínimo.

Além do princípio da eficiência, a CRFB/88 determina também a observância de outros princípios, tais como: Moralidade, Impessoalidade, Razoabilidade, Publicidade, Interesse Público e Legalidade. No âmbito da administração pública a liberdade pessoal é posta de lado e somente é lícito que se faça aquilo que a lei determina, em contraposição a administração particular, em que é lícito que se faça tudo aquilo o que a lei não proíbe. O princípio da moralidade tem relação com as boas práticas administrativas, em que as decisões tomadas pelos agentes públicos são acompanhadas também pela honestidade, restando claro que o agente público deve ser ético, sabendo discernir entre as condutas lícitas e ilícitas, e ainda, quanto ao justo e o injusto, garantindo assim o desempenho de um bom trabalho. Juntamente com a legalidade do ato administrativo, a moralidade constitui um pressuposto de validade do ato administrativo, sem os quais as atividades públicas se tornam ilegítimas (MEIRELLES, 2000, p. 82-84).

No que tange a imparcialidade, este princípio impõe à administração pública o tratamento sem discriminação, ou seja, não se pode fazer acepção de pessoas, seja o tratamento benéfico ou não. Um exemplo da aplicação deste princípio é o requisito de aprovação em concurso público, exigência necessária para a posse em um dado cargo público. Quanto à razoabilidade constitui um princípio aplicado no âmbito administrativo na tentativa de impor limites ao poder discricionário da administração pública, ampliando a âmbito de apreciação do ato administrativo pela jurisdição (DI PIETRO, 1999, p. 72).

José Matias Pereira (PEREIRA, 2012, p. 36-37) assevera que para a estruturação de uma gestão por resultados que de fato consiga atingir a sua finalidade é imprescindível que uma gama de ações sejam consideradas, tais como: i) foco nos resultados; ii) políticas públicas formuladas a partir de processo de planejamento governamental; iii) Descentralização nas tomadas de decisões; iv) maior responsabilização quanto às ações dos gestores; v) emprego de planejamento estratégico no âmbito das organizações públicas, com a otimização dos processos administrativos; vi) sistema de avaliação e prestação de contas; vii) desenvolvimento de indicadores que permitam medir o impacto da ação governamental e indicar os desvios para introdução de medidas corretivas

Para a implementação de um modelo gerencial na administração pública é imprescindível que haja uma mudança em sua cultura organizacional, e ainda, que haja um desenvolvimento pessoal dos agentes públicos e o desenvolvimento/planejamento de ações e controles de resultados. A antiga visão de uma administração lenta, burocrática que presta um serviço sem qualidade e extremamente ineficiente tem perdido espaço, dando lugar a uma nova maneira de gerir a coisa pública. Com a entrada em vigor da CRFB/88 novos princípios ingressaram em nosso ordenamento jurídico ganhando maiores destaques e passando a fazer parte da rotina dos gestores públicos.

Para tanto, os gestores públicos precisam estar alinhados a essa nova realidade, e assim, necessitam adotar novas técnicas de administração da coisa pública, em muitos casos fazendo uso daquelas que são empregadas na iniciativa privada, não obstante, mantendo sempre em mente a observância do regramento legal pertinente.

4. INDICADORES

Os Indicadores de desempenho constituem uma ferramenta que possibilita a obtenção de informações sobre certa realidade, tendo como uma de suas principais características o fato de poderem sintetizar um conjunto de informações, de maneira que há a retenção somente do significado essencial dos aspectos que estão sendo analisados (MITCHELL, 1996, p. 06). Em última análise, o objetivo dos indicadores é a simplificação, qualificação, análise e comunicação de informações (ADRIAANSE, 1996, p. 10). A partir

dos indicadores é possível que fenômenos complexos possam ser compreendidos pela sociedade. Desse modo, no que concerne a gestão pública, os indicadores podem ser utilizados como ferramentas para uma melhora na organização e no monitoramento de suas atividades, para que haja uma otimização na sua forma de atuação, uma vez que se pode estabelecer padrões mínimos de desempenho. Por meio da compreensão de atividades complexas, os indicadores poderão fornecer subsídio para a tomada de decisão no sentido de correção de possíveis desvios, identificados a partir do monitoramento dos dados, em que se busca a identificação das prováveis causas do (des)cumprimento do que fora estabelecido como meta.

Por meio dos dados que se obtém é possível a elaboração de um planejamento, bem como o gerenciamento dos processos, podendo fundamentar a tomada de decisão do gestor público. Importante destacar a efetividade dos indicadores na mensuração do grau de sucesso de uma dada estratégia implementada. A simplicidade de um indicador é também um fator relevante para a sua adoção, haja vista que indicadores de alta complexidade, ou ainda, de difícil mensuração não é uma ferramenta adequada, já que o custo para a sua implementação pode tornar inviável a sua operacionalização (CORAL, 2002, p. 159).

Dentre os diversos benefícios que podem ser elencadas, quando da utilização dos indicadores, Hronec (1994) enumera alguns deles: i) satisfação dos usuários do serviço; ii) monitoramento das atividades realizadas; iii) geração de mudanças. Para tanto, é imprescindível que os dados coletados estejam corretos, sob pena de os resultados advindos da interpretação desses indicadores levem a adoção de medidas equivocadas, o que nos afasta dos objetivos aos quais foram propostos.

A utilização dos indicadores não pode se restringir a mera atribuição de um conceito ou nota a um dado resultado, mas deve sim permitir que seja efetuada uma avaliação de desempenho considerando os diferentes níveis de esforços, levando em conta o desempenho esperado, a meta delimitada como parâmetro, e ainda, que possa contribuir com o estabelecimento da relevância de um determinado valor. A utilização de indicadores no âmbito organizacional permite que sejam aferidos os resultados, bem como os impactos dos produtos e/ou serviços prestados por uma dada organização no setor em que atua (LANGWINSKI, 1994, P. 25-26).

Em especial no que toca o setor público, não é tarefa simples medir as atividades as quais desempenha, dada a sua natural complexidade, uma vez que um conjunto de variáveis precisa ser considerado, portanto, as variáveis no âmbito da gestão pública, vão muito além da relação custo/benefício. Conforme o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) um bom indicador deve conter os seguintes elementos:

Quadro 1 – Elementos de um bom indicador

PROPRIEDADE	ELEMENTOS
Relevância para a formulação de políticas	Representatividade
	Simplicidade
	Sensibilidade a mudanças
	Possibilidade de comparações em nível internacional
	Escopo abrangente
	Disponibilidade de valores de referência
Adequação a análise	Fundamentação científica
	Base em padrões internacionais e consenso

Mensurabilidade	sobre a sua validade
	Aplicação em modelos econômicos, de previsão e em sistemas de
	Viabilidade em termos de tempo e recursos
	Documentação adequada
	Atualização periódica

Fonte: Orientações Básicas Aplicadas à Gestão Pública – MPOG

Ademais, conforme afirma o MPOG, os indicadores necessariamente devem conter os seguintes aspectos: i) Publicidade: devem ser acessíveis a todos; ii) Temporalidade: deve ser descrito o momento em que as medições se iniciaram e a disponibilidade de obtenção dos dados, tornando possível um acompanhamento periódico dos dados; iii) Factibilidade: deve haver um instrumento hábil de coleta de dados, tais como questionários, observações censo, mantendo sempre mantendo a correspondência com a realidade.

Quanto aos tipos de indicadores, diversas classificações e conceituações podem ser elaboradas, no que importa a gestão pública, podemos utilizar uma classificação elaborada por Jannuzzi (2005), a qual leva em conta as fases do ciclo de gestão de uma determinada política pública: i) insumos: indicadores que se relacionam com a alocação de recursos; ii) Processos: procuram traduzir os esforços empregados na consecução dos resultados; iii) Produto: expressam os resultados alcançados com o serviço ou produto; iv) Resultado: estão relacionados com os benefícios percebidos pelo público-alvo; v) Impacto: se relacionam com a sociedade como um todo, e ainda, aferem os efeitos causados pelas estratégias governamentais de médio e longo prazo.

5. INDICADORES NA UFLA

5.1 Sobre a Instituição

A 230 km de Belo Horizonte, 370 km de São Paulo e 420 km do Rio de Janeiro, a UFLA, situada na cidade de Lavras (Minas Gerais), fica no entroncamento dos três principais grandes centros do país, com acesso por rodovias asfaltadas e de boa qualidade. A Universidade Federal de Lavras (UFLA) foi fundada em 1908, naquela época com o nome de Escola Agrícola de Lavras. Em meados de 1963 ocorreu a sua federalização, mas foi em 1994 que a instituição ganhou status de universidade. A UFLA é conhecida internacionalmente e tem se consolidado cada vez mais por seu pioneirismo na extensão. Em decorrência de sua consagração na produção de conhecimento científico e tecnológico, a instituição editou a primeira revista de Minas Gerais, cujo público alvo era os produtores rurais.

A universidade possui 600 hectares de extensão, entre campus, área de cultivo, casas de vegetação, instalações florestais, incubadoras, alojamentos estudantis, ginásio poliesportivo, dentre outros. A UFLA, atualmente, possui 27 cursos de graduação, e ainda, 21 programas de doutorado, 25 de mestrado acadêmico, 4 de mestrado profissional, além de 5 cursos de graduação à distância. Circulam diariamente pela universidade um número aproximado de 13 mil pessoas.

5.2 Plano de Desenvolvimento Institucional

A UFLA tem seus objetivos definidos em seu estatuto, mais especificamente em seu artigo 3º. O dispositivo destaca, dentre outras coisas, a importância que a instituição dá aos projetos de criação cultural, ao desenvolvimento científico e do pensamento reflexivo. Ademais, procura a instituição estimular o contato com a comunidade externa, por meio da difusão do que se conquista no âmbito cultural, científico e tecnológico. A instituição visa também o fomento do desenvolvimento social, ao passo em que prevê que os benefícios de suas atividades sejam extensíveis a toda coletividade.

Dada a necessidade que a instituição tem de continuar progredindo em suas atividades de ensino, pesquisa e extensão e da tarefa de superar os desafios com os quais se depara, sobretudo em decorrência do rápido crescimento que experimentou nos últimos anos, foi elaborado o Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI), atualmente contemplando os períodos de 2016-2020. Por meio do PDI, a instituição redefine sua missão e consagra novos objetivos, estabelecendo diretrizes de forma estratégica. O PDI é um documento obrigatório, pois é exigência da Lei 10.861, de 14 de abril de 2004 e serve de referência para que a própria instituição possa avaliar a sua atuação ao longo do tempo, sem prejuízo de avaliações externas tais como as do Ministério da Educação (MEC).

Buscando alinhar as suas ações de gestão, a UFLA definiu em seu PDI eixos temáticos, conferindo um arranjo e uma organização particular, disposta em oito capítulos, quais seja: i) Introdução; ii) Organização institucional; iii) Organização didático-pedagógica; iv) Corpo Docente; v) Auto avaliação institucional; vi) Infraestrutura da instituição; vii) Acompanhamento, avaliação e viii) atualização. Conforme o documento, o PDI da instituição é um todo orgânico, em que as políticas, diretrizes e planejamento específico para cada área se articulam, mantendo o foco no desenvolvimento manutenção e principalmente na qualidade do tripé: pesquisa, ensino e extensão.

5.3 Indicadores Institucionais da Ufla

De forma a dar mais transparência a suas ações, bem como facilitar o controle da legislação e normativas pertinentes ao serviço público, tendo em mente a necessidade de um controle social do que se realiza com os recursos públicos, a UFLA disponibilizou em seu sítio oficial, as informações atinentes as suas atividades, de modo a permitir que qualquer pessoa possa ter acesso aos indicadores de desempenho, estatísticas, cursos e outros indicadores importantes para a instituição. O monitoramento de metas apresenta uma estrutura dividida por áreas, quais sejam: Graduação Presencial e a Distância; Pesquisa; Extensão e Cultura; Pós-Graduação; Internacionalização; Comunicação Institucional; Assistência Estudantil; Gestão de Pessoas; Planejamento e Gestão; Infraestrutura e Logística; Biblioteca; e Governança Digital. Os indicadores apresentados pela UFLA permitem a realização de uma análise das ações que estão sendo desenvolvidas ao longo do tempo, bem como as metas a ela relacionada. É possível fazer uma análise quanto a taxa de sucesso de cada ação, tendo em vista se o resultado alcançado é compatível com o que fora proposto, e se assim não for, buscar entender as possíveis razões para o insucesso da respectiva atividade.

Para uma melhor compreensão acerca dos indicadores institucionais da UFLA podemos observar os indicadores referentes à Moradia Estudantil da Universidade, situada na área de Assistência Estudantil. Analisando os dados é possível observar que no último semestre letivo (2017/2) o número de solicitação por uma vaga na moradia estudantil foi de 108, sendo que o número de vagas disponibilizadas foi de 72. Assim sendo, a UFLA conseguiu atender 66,05% da demanda por moradia, ou seja, há uma

demanda represada de 33,95%. Por meio dessa informação, é possível que a universidade desenvolva determinadas ações no sentido de ampliar a demanda, tendo uma ótima dimensão do quanto de aumento é necessário, para que assim diminua cada vez mais a demanda represada. De posse dessas informações, incumbe então ao gestor público adotar medidas, no sentido de aumentar a taxa de sucesso desse indicador, seja ampliando a estrutura física, aumentando a quantidade de moradores em cada apartamento, enfim, o indicador é capaz de apontar o que precisa ser feito, no entanto, a forma como será realizado vai depender das decisões do gestor público.

O mesmo raciocínio pode ser empregado nos diversos indicadores da instituição, tais como bolsas institucionais, evasão escolar, demanda por vagas em cada curso, índice de retenção em cada disciplina, dentre outros. Em suma, os indicadores apresentados pela instituição atendem ao interesse público, a forma em que estão apresentados permite o levantamento de diversas informações relevantes, que contribuem para uma análise de adequação e anseios sociais, e ainda, são capazes de apoiar as decisões dos gestores públicos no instante em que elaboram o planejamento institucional.

5.4 Proposta de Indicadores

A partir dos indicadores já existentes é possível que a instituição implemente outros, no sentido de justificar perante a sociedade a sua atuação e os respectivos investimentos públicos que recebe. Para tanto, poderá demonstrar o quanto o investimento em cada setor da universidade tem gerado de benefícios a coletividade.

A título de exemplo, podemos utilizar os supracitados indicadores de Moradia Estudantil. A proposta é que se implemente indicadores capazes de aferir o quanto a Moradia Estudantil contribui com o sucesso da formação de cada estudante, ou seja, qual o impacto que a moradia estudantil causa no rendimento acadêmico dos discentes. Para tanto, há a necessidade de criar um indicador que verifique o rendimento acadêmico do estudante antes e depois do ingresso na moradia estudantil. É possível ainda monitorar quanto tempo o estudante permanece no programa de moradia estudantil, o índice de evasão desses estudantes, contrapostos aos demais, e ainda, o índice de retenção desses estudantes. A partir disso, o gestor público será capaz de concluir o real impacto que o programa de moradia estudantil tem na vida acadêmica dos estudantes, e se a resposta for positiva, poderá assim justificar o seu investimento.

6. CONCLUSÃO

Fogem aos objetivos deste trabalho a especificação completa e a amplitude das ações que a UFLA desenvolve, no entanto, restou demonstrado a importância dos indicadores como subsídio das ações dos gestores públicos, e o quanto eles podem contribuir com a melhoria dos processos, bem como a legitimação de suas ações perante a sociedade. Em um estudo mais detalhado sobre as demandas da universidade é possível propor uma demanda específica de instituição, podendo contribuir ainda mais com o planejamento e a gestão da UFLA.

Em que pesem as dificuldades de se avaliar os atos administrativos, bem como as políticas públicas, o uso adequado dos mecanismos estatísticos são capazes de fornecer um importante conjunto de dados, que, caso recebam o tratamento adequado, poderão embasar as ações dos gestores públicos, melhorando a qualidade da prestação do serviço ou do produto, tornando-os compatíveis ao esperado pela sociedade. Não se

pode perder de vista, que o gestor público é responsabilizado por suas ações, portanto é necessário que suas atividades sejam regidas pelos princípios constitucionais, visando sempre à harmonia e compatibilização com a legislação pertinente.

7.REFERÊNCIAS

ADRIAANSE, A. **Environmental policy performance indicators. General of Environment of the Dutch Ministry of Housing**, VROM, The Hague, 1993.

CORAL, E. **Modelo de planejamento estratégico para a sustentabilidade empresarial**. 2002. 275f. Tese – Engenharia da Produção e Sistemas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2002.

DI PIETRO, Mara Sylvia Zanela. **Direito Administrativo**. 10. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

DUARTE, Clarice Seixas. **A educação como um direito fundamental de natureza social**. Educação & Sociedade, v. 28, n. 100, p. 691-713, 2007.

HRONEC, Steven M. **Sinais vitais: usando medidas do desempenho da qualidade, tempo e custo para traçar a rota para o futuro de sua empresa**. Makron Books, 1994.

JANNUZZI, P. M. **Considerações sobre o uso, mau uso e abuso dos indicadores sociais na formulação e avaliação de políticas públicas municipais**. Revista do Serviço Público. Brasília: ENAP, 2005.

LANGWINSKI, Paulo Roberto. **A utilização de indicadores e a medição de desempenho na gestão pública**. 2013.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

MITCHELL, Gordon. **Problems and fundamental of sustainable development indicators**. Sustainable development, v. 4, n. 1, p. 1-11, 1996.

PEREIRA, José Matias. **Curso de Gestão Estratégica na Administração Pública**. São Paulo: Atlas, 2012.

ANÁLISE DE CASOS: CRITÉRIOS DE JULGAMENTO EM LICITAÇÕES DO TIPO TÉCNICA E PREÇO

Arthur Emilly Dias Gomes
Daniela Meirelles Andrade
Vinícius Batista Gonçalves
Andressa Aparecida Santana Furtini

Resumo

A licitação é um procedimento administrativo formal para realizar compras e contratações de serviços no setor público e é regida por meio de uma série de leis específicas. O foco do estudo é analisar os parâmetros utilizados nos procedimentos licitatórios para estabelecer os critérios de julgamento, além de identificar aspectos de melhoria. Especificamente, buscou-se identificar os critérios de julgamento para as licitações do tipo técnica e preço, identificar as semelhanças e diferenças presentes nos editais, e, por derradeiro, propor melhorias nos critérios de julgamento a partir dos parâmetros analisados. A metodologia baseou-se em uma pesquisa exploratória, descritiva e qualitativa, utilizando editais de licitação da Universidade Federal de Lavras e da Prefeitura Municipal de Vitória como dados secundários. Os resultados apresentaram que não somente na proposta técnica, na de preço e no critério de preço, mas em toda a licitação, os órgãos públicos devem obedecer aos princípios norteadores da Administração pública e não fazer exigências capazes de limitar o caráter competitivo do certame. Por fim, como sugestão para estudo futuro, sugeriu-se pesquisar mais a fundo os editais das prefeituras de cada capital do Sudeste e fazer a comparação entre eles, a fim de também encontrar semelhanças e diferenças e propor melhorias para auxiliá-las a ter um instrumento convocatório de melhor qualidade e menor complexidade.

Palavras-chave: Administração Pública. Critérios de julgamento. Processo Licitatório.

1 INTRODUÇÃO

Tudo aquilo que a Administração Pública, seja direta ou indireta, demandar, desde a aquisição de bens de qualquer natureza até a contratação de serviços, obras, entre outras, deve necessariamente submeter-se à licitação, regulamentada pela Lei 8.666/93 (BRASIL, 1993) e também pelas demais legislações vigentes, devendo ser observados diversos princípios, como o da legalidade, moralidade, publicidade e outros (BRASIL, 1988).

A licitação é um procedimento impreterível que rege as ações da Administração Pública e que precede à fase de elaboração do contrato de fornecimento de bens ou serviços entre a referida Administração e a empresa e, por conseguinte, a sua assinatura. A fundamentação para a existência da licitação está no motivo de que a Administração não deve fazer a escolha de um fornecedor por bel prazer, pois é inarredável a aplicação dos princípios da isonomia e impessoalidade (MAZZA, 2012).

Esses dois últimos princípios, de acordo com Mazza (2012), obrigam a Administração Pública munir-se de um processo licitatório para buscar a melhor e mais vantajosa proposta a fim de suprir suas necessidades, atender ao interesse público e também para garantir, a quem interessar, iguais condições para concorrer ao objeto a ser licitado.

Dentre as modalidades que a lei das licitações regulamenta, está o convite, o concurso, o leilão, a concorrência e a tomada de preço. Cada uma delas é adotada e combinada a um dos tipos de licitação: menor preço, melhor técnica, técnica e preço ou maior lance ou oferta (BRASIL, 1993). Este estudo visa analisar a modalidade concorrência do ponto de vista da melhor técnica e preço.

Dentro desse contexto, o estudo pretende responder a seguinte questão de pesquisa: Quais os parâmetros para estabelecer os critérios de julgamento para licitações do tipo técnica e preço e como podem ser melhorados? Nesse sentido, o presente trabalho tem por objetivo geral analisar os parâmetros para estabelecer os critérios de julgamento em licitações do tipo técnica e preço na Universidade Federal de Lavras e Prefeitura Municipal de Vitória. Os objetivos específicos desdobram-se em: identificar os critérios de julgamento para as licitações do tipo técnica e preço; identificar as semelhanças e diferenças presentes nos editais, e, por fim, propor melhorias nos critérios de julgamento a partir dos parâmetros analisados.

O presente estudo pretende contribuir e auxiliar a Administração na seleção da empresa mais capacitada para executar o objeto a ser licitado; a geração de maior economicidade para a Administração Pública; aumentar a qualidade das obras e serviços de engenharia; e gerar uma maior competitividade entre os licitantes.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Conceituando licitação

A licitação é prevista na Constituição Federal de 1988 e tem seus ritos processuais estabelecidos pela Lei nº. 8.666/93. De acordo com a referida lei, licitação é um procedimento administrativo formal para se contratar obras e serviços, inclusive de publicidade, compras de materiais, alienações e locações por qualquer um dos entes federados, sejam eles ligados à Administração Pública direta ou indireta e que priorize a proposta mais vantajosa para a mesma, com vistas a satisfazer o interesse público.

Falar em procedimento administrativo significa fazer alusão a diversos ritos preparatórios para alcançar o objetivo final buscado pela Administração Pública. Licitar é um procedimento composto por um conjunto de diversos atos e fatos não só da referida administração, como também dos licitantes. Fica a cargo da administração: elaborar o instrumento convocatório, receber as propostas, habilitar, adjudicar, julgar recursos, revogar, anular publicações, atas, projetos, entre outros. Já no caso dos licitantes, fica a cargo: obtenção do edital, elaborar propostas, prestar garantias, apresentar recursos, impugnar, etc (DI PIETRO, 2014).

O TCU (2010) conceitua modalidades de licitação como sendo uma maneira específica de conduzir o procedimento licitatório, baseando-se em critérios definidos em lei. Tendo como fundamentação a Lei 8.666/93, o art. 22 traz as modalidades de licitação como sendo convite, concurso, leilão, concorrência e tomada de preço (BRASIL, 1993).

A modalidade pregão é regulamentada pelo Decreto nº 3.555 (BRASIL, 2000) e instituída pela Lei nº 10.520 (BRASIL, 2002). Inicialmente o pregão funcionava apenas na modalidade presencial, todavia, com o Decreto nº 10.520 (BRASIL, 2005), surge a forma eletrônica, visando a aquisição de bens e serviços comuns por meio da utilização de softwares.

O leilão é uma modalidade para a venda, a quem quer que tenha interesse, de bens móveis inservíveis à Administração Pública, alienação de imóveis ou também de

itens apreendidos de forma legal ou penhorados, para quem der lance maior, superior ou similar ao valor da avaliação (BRASIL, 1993).

Já o concurso é a modalidade de licitação para escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, por meio da instituição de prêmios ou remuneração aos vencedores, conforme critérios constantes de edital publicado na imprensa oficial (BRASIL, 1993).

A modalidade convite é utilizada quando a Administração Pública convoca no mínimo três licitantes do ramo, interessados em fornecer seus materiais ou serviços a ela, por meio de um instrumento convocatório denominado carta-convite, que deve ser disponibilizado pelo órgão promotor do certame em lugar apropriado e também publicado no Diário Oficial (OLIVEIRA, 2012). É preciso destacar que para se encaixar na referida modalidade, as obras e serviços de engenharia devem ser até R\$ 150.000,00 e para bens e serviços é preciso o valor máximo ser R\$ 80.000,00 (BRASIL, 1993).

Tomada de preços é a licitação realizada, assim como a concorrência, entre os que tiverem interesse no certame e estiverem previamente registrados, habilitados e convocados em um primeiro momento por um aviso e, posteriormente pelo instrumento convocatório propriamente dito, devidamente construído (OLIVEIRA, 2012). O mesmo autor apenas menciona que é aceitável essa modalidade quando as contratações de obras, serviços e compras estiverem dentro das limitações de valor. O montante máximo para serem contratadas as obras e serviços de engenharia como sendo de até R\$ 1.500.000,00, e para compras e outros serviços de até R\$ 650.000,00 (BRASIL, 1993).

A concorrência envolve uma contratação de expressivo valor (BRASIL, 1993). O requisito para serem enquadrados nessa modalidade para obras e serviços de engenharia o valor do contrato deverá ultrapassar o valor de R\$ 1.500.000,00. Com relação a aquisição de bens e serviços deve ser superior à R\$ 650.000,00. Durante a fase preliminar da habilitação é de atribuição dos licitantes apresentar todos os quesitos exigidos no instrumento convocatório. Meirelles (2008) diz que também é condição dessa modalidade observar a garantia do cumprimento da universalidade, da divulgação, do cadastramento prévio e da apreciação por uma comissão.

Portanto, cada uma dessas modalidades pode ser combinada com um dos vários tipos de licitação existentes.

2.2 Tipos de licitação

Em geral é comum a confusão feita entre tipos e modalidades de licitação. Para tanto, o TCU faz a distinção e aborda o tipo como sendo o critério usado para escolher a proposta que traga mais vantagem para a Administração Pública e que deve antecipadamente constar no instrumento convocatório (BRASIL, 2006). Na Lei 8.666/93 (BRASIL, 1993) encontram-se dispostos no art. 45, mais precisamente nos incisos I a III, os tipos menor preço, melhor técnica, técnica e preço.

Ao interpretar a Lei 8.666/93, para o tipo de licitação do tipo “menor preço” será declarado vencedor do certame o licitante que apresentar a menor proposta de preços, comprovada a sua exequibilidade, conforme descrições presentes no edital ou convite. No caso dos tipos de licitação “melhor técnica” ou “técnica e preço”, serão prioritariamente utilizados para serviços que possuam natureza intelectual como, por exemplo, a elaboração de projetos, projetos básicos, entre outros (BRASIL, 1993).

No tipo “melhor técnica”, a Administração Pública deverá constar previamente no instrumento de convocação, para que seja fixado o teto do preço que se dispõe a pagar. Primeiramente, os envelopes com as propostas técnicas serão abertos e neles devem conter as técnicas que serão utilizadas pelos licitantes devidamente qualificados, para

serem julgadas e classificadas segundo os critérios adequados. Em um segundo momento, quando já se tem as propostas técnicas classificadas, dá-se sequência à abertura dos envelopes contendo a proposta de preço somente daqueles licitantes que atingirem o valor mínimo estipulado pelo instrumento convocatório (BRASIL, 1993).

Por fim, a última definição dos tipos de licitação é a de “técnica e preço”, uma vez que não será necessário definir “melhor lance ou proposta” por não ser o foco deste trabalho. Logo, “técnica e preço” é um procedimento que seleciona a proposta que apresenta maior vantagem para a Administração Pública. Segundo Olivo (2012), técnica e preço realiza-se através da apreciação da proposta técnica, que engloba tecnologia, recursos materiais, entre outros e, quando classificadas (as propostas técnicas dos licitantes). Somente serão abertos os envelopes de propostas de preços daquelas empresas que alcançarem um valor mínimo. As propostas técnicas serão avaliadas e receberão notas conforme critérios objetivos presentes no edital. Logo após essa classificação, será feita a média ponderada das notas, de acordo com os pesos que constam no instrumento convocatório, recebidas conforme o que foi proposto pelos licitantes em relação à técnica e ao preço (BRASIL, 2006).

2.3 Critérios de julgamento para licitar obras e serviços de engenharia

O art. 3º da Lei 8.666/93 informa que a licitação é destinada a garantir o princípio constitucional da isonomia e visa escolher a proposta que mais traga vantagem para a Administração Pública, sendo essa proposta processada e julgada conforme os princípios da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e da probidade administrativa (BRASIL, 1993).

A vinculação ao instrumento convocatório proíbe a Administração Pública de descumprir as normas e condições previamente estipuladas no edital. O segundo princípio supracitado, do julgamento objetivo, elucida que as propostas serão julgadas em conformidade aos critérios antevistos no instrumento convocatório (DI PIETRO, 2014).

Para Barbosa (2012), o termo de referência está contido no próprio instrumento convocatório e é utilizado para orientar o licitante no sentido de elaborar sua proposta técnica e de preços. Ainda de acordo com o autor, as propostas devem interligar-se ao que está disposto no termo de referência, caso contrário tal proposta será desclassificada por fugir do objetivo que a Administração Pública almeja alcançar.

Justen Filho (2014) utiliza a palavra vantagem como relação de menor custo e maior benefício para a Administração Pública. Afirma também que a vantagem de uma contratação é uma concepção relativa, e que o cenário é quem determina qual será a melhor proposta. A escolha dessa relação custo-benefício que a Administração Pública deseja obter é indispensável para que se possa determinar qual ou quais os critérios de julgamento utilizar e qual tipo de licitação a ser adotada. Em geral, a vantagem visada pela Administração Pública é a maior qualidade e economicidade possíveis. Por fim, o autor ressalta que quanto maiores os benefícios e menores forem os encargos, mais vantajosa será a proposta.

Antes do julgamento das propostas, passa-se pela fase de habilitação, que nada mais é que a aceitação do licitante como participante do certame. Juntamente com os documentos para habilitação, deverão encaminhar outros dois diferentes envelopes, um contendo a proposta técnica e o outro a de preços. Cumprindo com todas as exigências explícitas no instrumento convocatório, passa-se para a próxima etapa: a abertura das propostas (SOUZA, 1997).

Para julgar as propostas, a comissão de licitação deverá seguir os critérios objetivos predefinidos no instrumento convocatório (BRASIL, 1993). Sendo assim, Souza (1997) apresenta que critério de julgamento é um método ou modo em que as propostas serão apreciadas, em vista do tipo de licitação adotado pela Administração Pública e também em consonância com os fatores de julgamento presentes no instrumento convocatório.

Rigolin (1999) afirma que não se pode confundir critérios de julgamento com os fatores de julgamento. Segundo o autor, critério de julgamento é a maneira como são combinados os fatores de julgamento contidos no edital ou convite para auxiliar a comissão de licitação a selecionar a proposta mais vantajosa. Por sua vez, cada fator é uma parte que compõem os critérios. É importante salientar que cada fator de julgamento é de grande importância para se ter reduzida a subjetividade ao avaliar as propostas na licitação do tipo técnica.

Carvalho Filho (2011) contribui com a discussão da diferença entre critério e fator de julgamento, mencionando que fatores são os componentes que a comissão de licitação levará em conta quando chegar o momento da escolha, ressaltando que na maioria dos casos não é o preço como elemento isolado que deve predominar e sim o conjunto técnica, preço e demais fatores.

Já os critérios de julgamento, segundo Carvalho Filho (2011, p. 298), “traduzem a conjugação dos fatores computados pela comissão para chegar à proposta mais vantajosa”. Assim, Rigolin (1999) exemplifica tal situação quando tem o preço mais baixo, porém não é considerada como a melhor quando associada com demais fatores, como, por exemplo, qualidade, rendimento, etc.

A classificação dos licitantes se dará com base em uma média ponderada dos valores, tanto da proposta técnica quanto da proposta de preço, e conforme, também, os pesos previstos no edital ou convite (SOUZA, 1997).

Muhr (1986), baseado pelo Decreto-lei Federal nº 200 (Brasil, 1967), apresenta os critérios de julgamento das licitações: capacitação técnica e experiência profissional, qualidade, preço, condições de pagamento e prazos, afirmando que tais critérios devem ser usados sempre que possível.

Capacitação técnica é a relação de documentos que comprovam todos os serviços que já foram executados pela empresa. Por sua vez, experiência profissional é todo o acervo técnico que a empresa, porém o que é geralmente exigido é que tanto o acervo técnico quanto a capacitação técnica possuam semelhanças com o objeto da licitação em questão (MUHR, 1986).

O critério qualidade diz que ao fazer o pedido de compra deve-se exigir certo nível de qualidade, o qual deve ser estimado por especificações ou normas técnicas. Essas especificações deverão ser usadas como condições padrão para aceitação do material, devendo todas as propostas que satisfizerem tais condições serem aceitas. Qualidade não é bem um fator de julgamento, funciona mais como uma “peneira” para classificar ou desclassificar propostas de acordo com as especificações. Lembrando que não se pode exigir nada além do que estiver explícito na especificação (MUHR, 1986).

Segundo Meirelles citado por Muhr (1986), quando se analisa o preço, a Administração Pública deve levar em conta tudo aquilo que ocasionar a redução ou aumento, porque é através do embate entre vantagens e desvantagens que se consegue obter o melhor preço.

A condição de pagamento é um fator essencial na composição do critério de julgamento, por auxiliar no ajuste do preço nominal, convertendo-o em um prazo real (MUHR, 1986).

O último critério proposto por Muhr (1986) é o prazo, que é entendido como tempo de execução da obra ou do serviço. Os prazos são fatores importantes para compor o critério de julgamento para que a Administração possa exigir e decidir no instrumento convocatório qual a proposta mais vantajosa, pois quanto mais rápido for concluída à obra, mais rapidamente poderá gerar benefícios para a sociedade.

3 METODOLOGIA

Trata-se de uma pesquisa exploratória, descritiva e qualitativa. A pesquisa exploratória objetiva fornecer uma visão macro, uma visão geral sobre o fato. Esse tipo de pesquisa é utilizada quando pouco se sabe sobre o tema e, por este motivo, dificulta a formulação de hipóteses a se operacionalizar. A pesquisa descritiva visa descrever características de determinado fenômeno ou estabelecer relações entre variáveis (GIL, 2008).

Para Gil (2008) a pesquisa de natureza qualitativa, envolve procedimentos de análises que podem ser estabelecidos anteriormente, não existindo uma receita pronta para que sirva de orientação ao pesquisador; e que os dados podem ser analisados obedecendo à capacidade e estilo de quem conduz a pesquisa.

Com o propósito de analisar e estudar os critérios de julgamento do tipo técnica e preço optou-se por selecionar o objeto de estudo como sendo editais da modalidade concorrência. A escolha do material foi feita de acordo com a disponibilidade e o fácil acesso aos dados e também por observação participante. O motivo pelo qual foi escolhido o tipo de licitação está relacionado à questão técnica, pois esta é tão ou mais importante do que o preço. Por sua vez, a escolha da modalidade foi devido ao expressivo valor das obras e serviços de engenharia, que na maioria das vezes são superiores aos valores praticados pela concorrência, a partir de R\$ 1.500.000,00.

A coleta dos dados foi feita mediante obtenção de dados secundários presentes em editais da modalidade concorrência. Segundo Gil (2012), tais dados são os materiais que não sofreram qualquer tipo de tratamento, como documentos oficiais a exemplo de publicações, leis, atas, editais, fotografias, vídeos, entre outros e que ainda podem ser reelaborados conforme o objetivo da pesquisa, a fim de que o pesquisador possa analisá-los a partir da lógica do seu problema de pesquisa.

Os dados secundários foram escolhidos sendo levada em consideração a disponibilidade, conveniência e a facilidade de acesso e de se encontrar informações complementares via internet. Sendo assim, decidiu-se analisar os editais, escolhidos aleatoriamente, da Universidade Federal de Lavras e da Prefeitura Municipal de Vitória no estado do Espírito Santo, por pertencerem a um nível diferente da federação: enquanto um está ligado à União e o outro ao Município, respectivamente.

Tais dados secundários foram analisados separadamente para que depois pudessem ser comparados a fim de encontrar semelhanças e diferenças nos editais. Os dados obtidos foram tratados utilizando-se como suporte a análise de conteúdo. De acordo com Moraes (1999), consiste em uma metodologia que é empregada para fazer a descrição e interpretação do conteúdo de textos e documentos. Essa análise auxilia na interpretação de mensagens de uma maneira diferente, buscando atingir um entendimento que ultrapassa a leitura comum.

Foi analisada a estrutura que compõe cada edital na parte dos critérios de classificação e julgamento das propostas. Para tanto foram utilizados alguns critérios, quais sejam: capacitação técnica e experiência profissional; qualidade; condições de pagamento; preço; prazos e critérios de classificação e julgamento. O critério qualidade foi

analisado por meio da identificação das exigências feitas pela Universidade Federal de Lavras (UFLA) e pela Prefeitura Municipal de Vitória (PMV) para comprovar experiência e capacitação técnica das equipes como registros profissionais em órgãos competentes, execução por mão de obra qualificada seguindo normas técnicas da ABNT e INMETRO, certificados de qualidade e comprovação de acervo técnico.

O critério “preço” foi utilizado para identificar a base (preço de referência) que as empresas tiveram para que pudessem elaborar suas propostas de preço e para auxiliar na hora de classificá-las. O critério condições de pagamento foi utilizado para verificar como seria feita a forma de pagamento à ou às vencedoras da licitação.

O critério prazo foi utilizado para identificar o tempo de execução/conclusão do serviço, pois tal serviço só tem utilidade para a Administração Pública depois de concluído, logo quanto menor o tempo, melhor para órgão público. Por último, os critérios de classificação e julgamento foram utilizados para identificar como seriam classificadas e julgadas as propostas de técnica e preço.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

4.1 Análise comparativa dos critérios de julgamento referentes à UFLA e à PMV

O embate entre os editais contribuiu para o encontro de semelhanças e diferenças entre os critérios de julgamento da UFLA e da PMV.

No critério “proposta técnica”, as duas instituições analisadas faziam exigências como: para participar da licitação seria necessário que a empresa tivesse um corpo técnico com qualificações e diversas experiências, bem como comprovação de registro profissional em conselho ligado a ele; comprovação de projetos que a empresa já realizou; comprovação de acervo técnico do profissional; elaboração de cronogramas físico-financeiro e executivo. As diferenças encontradas foram que a PMV não especificou que o acervo técnico deveria ter compatibilidade com o objeto da licitação; contudo mencionou uma exigência de tempo de formação dos profissionais técnicos muito alto (15 anos). Outra diferença encontrada foi que, não somente para a proposta técnica como também para outros critérios, cada edital possui sua forma própria de avaliação e contagem dos pontos.

O critério “proposta de preço” também apontou semelhanças e diferenças. As semelhanças encontradas foram que nos dois editais utilizou-se de fórmulas para fazer o cálculo do lucro, taxas, encargos, impostos e despesas indiretas; o prazo de validade das propostas de técnica e preço não podiam ser inferiores a 60 dias. A diferença é que a UFLA utiliza uma só fórmula para calcular o BDI e a PMV utilizou 3 diferentes fórmulas. Contudo, no edital da PVM, os anexos não estavam disponíveis, o que comprometeu uma melhor análise sobre o cálculo feito pela prefeitura.

Analisando o critério “qualidade” foi possível identificar semelhanças como a alta exigência de ambas instituições por pedir a comprovação do tempo de formação, registro e experiência profissional dos possíveis prestadores de serviço, por meio de atestados e acervos técnicos expedidos por conselhos ligados à atuação profissional. Exigiram também que as licitantes obedecessem aos requisitos mínimos de qualidade através das normas técnicas de padronização da ABNT e INMETRO. A diferença encontrada é que diversamente da UFLA, a PMV exigiu apresentação de certificados de gestão de qualidade (ISO 9001), gestão ambiental (ISO 14001) e gestão de segurança e saúde ocupacional (ISO 18001).

No critério “preço”, a semelhança encontrada diz respeito ao fato de as duas instituições apresentarem um preço de referência para que as empresas tivessem uma base para poderem elaborar suas propostas de preço. Por seu turno, a diferença encontrada foi que esse preço de referência era de acordo com o orçamento da própria instituição.

A diferença encontrada no critério “condições de pagamento” foi que a UFLA paga o serviço executado à vista somente após sua conclusão, enquanto a PMV faz o pagamento em parcelas, conforme a conclusão de cada etapa.

A semelhança encontrada no critério “prazo de execução” foi que não há um padrão certo para a execução de obras ou serviços de engenharia, pois cada licitação possui um objeto diferente que demanda um tempo específico. A diferença encontrada se refere ao fato de a UFLA possuir 44 itens em sua licitação, sendo que 3 deles havia um tempo de execução especial; o restante dos itens tinha média de 90 dias. Por outro lado, o objeto da licitação da PMV era somente um e demandava um prazo de 365 dias para a conclusão.

No critério “classificação e julgamento das propostas” a semelhança encontrada relaciona-se ao fato de que os dois editais avaliam as propostas das empresas dando nota a cada um dos documentos que as compunham. A diferença reside no fato de que cada instituição adota um modo diferente de avaliação.

Apresentadas as diferenças e semelhanças entre os critérios de julgamento das propostas, faz-se necessário analisá-las, a fim de propor melhorias na elaboração dos mesmos.

4.2 Melhorias Propostas para os Critérios de Julgamento

Pôde-se observar que durante a análise do edital da UFLA toda a comissão de licitação e a equipe responsável por elaborar o instrumento convocatório foram extremamente rigorosos, não somente na parte dos critérios de julgamento, mas também na construção do edital como um todo. Portanto, não foi proposta nenhuma melhoria para o edital da UFLA.

Na “proposta técnica” da PMV não estava especificado no instrumento convocatório que o acervo técnico do profissional deveria ser ou não compatível com o objeto da licitação, fato este que acaba por atrair “qualquer empresa” que não tenha experiência ligada ao objeto da licitação. Portanto, a Prefeitura deveria elaborar seus editais com maior clareza e objetividade possível, a fim de tornar o certame mais competitivo e selecionar empresas mais competentes para disputar o certame.

Por outro lado, a PMV não obedeceu ao princípio da competição, o qual visar uma maior quantidade possível de concorrentes, uma vez que fez a exigência de tempo de formação maior ou igual a 15 anos. Isso limita a participação de diversas empresas que não possuem profissionais com tanto tempo de formação em seu quadro permanente. Logo, a Prefeitura de Vitória deve sim fazer exigências, porém deve tomar cuidado para não acabar pedindo demais a ponto de não encontrar concorrentes o suficiente para suas próximas licitações.

Notou-se nesses critérios que cada instituição adota para si uma forma de calcular o lucro da empresa, os encargos, taxas e despesas indiretas, porém o que comprometeu a análise do edital da Prefeitura foi que os anexos não estavam disponíveis em seu interior. Para obter o edital na íntegra era necessário retirá-lo na sede do governo municipal. Portanto, o proposto é que a Prefeitura cumpra o que estabelece a Lei 12.527/2011 de acesso à informação e publique os autos de seus processos para que

todos possam ter acesso e auxiliar na fiscalização da contratação. Se as formas de cálculo tivessem sido publicadas, facilitaria para a população monitorar qualquer tentativa de superfaturação de preço pela licitante.

O proposto no critério qualidade é que a UFLA deveria solicitar uma documentação para incrementar seu critério de qualidade, assim como faz, por exemplo a Prefeitura de Vitória, que exige apresentação de certificados de qualidade. Pois esses certificados demonstram que a empresa possui experiência e padrão na gestão de qualidade dos seus produtos e serviços, na gestão ambiental e na gestão de qualidade e saúde ocupacional de seus funcionários.

No critério condições de pagamento não houve proposta de melhoria, visto que cada instituição adota a melhor condição de pagamento de acordo com seu orçamento, quantidade de dinheiro em caixa e de acordo com as próprias condições de pagamento do objeto da licitação.

Depois da análise dos editais de ambas as instituições públicas, verificou-se que critério prazo de execução não há um padrão certo para a execução de obras ou serviços de engenharia, pois cada licitação possui um objeto diferente que demanda um tempo específico para sua conclusão.

A proposta de melhoria para o critério de julgamento e classificação das propostas é que, a exemplo da UFLA, houvesse uma simplificação da forma de avaliação das propostas técnicas e de preço, bem como os outros critérios de julgamento. A forma como a PMV avalia suas licitantes é confusa, o que acaba por dificultar o entendimento não só das empresas, mas também da população interessada em fiscalizar as ações de órgãos públicos como a Prefeitura.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho teve como objetivo apresentar os parâmetros para estabelecer os critérios de julgamento em licitações do tipo técnica e preço. Para tanto, foram delimitados três objetivos específicos, sendo eles: identificação dos critérios de julgamento utilizados; identificação de semelhanças e diferenças entre os editais; e a proposição de algumas melhorias nos critérios. Buscou-se construir um referencial teórico embasado na legislação vigente, a qual regula o processo licitatório e em autores que abordam sobre licitação e critérios de julgamento.

A partir dos dados coletados foram identificados os critérios de julgamento, bem como foram propostas melhorias em alguns desses critérios. Entre as melhorias propostas, estão: não somente na proposta técnica, proposta e no critério de preço, mas em todos os critérios os órgãos públicos devem obedecer aos princípios norteadores da Administração Pública e não realizarem exigências exacerbadas para que não restrinjam a competitividade do certame. Ademais, as instituições públicas devem seguir estritamente o que rege a Lei de acesso à informação e tornar públicos seus autos processuais para que a população possa fazer seu papel de fiscal do dinheiro, da “coisa” pública.

Uma limitação encontrada durante a pesquisa está na falta de informações contidas no edital da Prefeitura de Vitória, pois não foi possível encontrar diversos anexos que auxiliariam na análise da forma de cálculo (do que a UFLA chama de BDI) dos encargos sociais, trabalhistas, do lucro da empresa, taxas, impostos e despesas indiretas, pois para obter o edital completo era necessário retirá-lo na sede da Prefeitura. Na tentativa de obter o edital por completo, fez-se contato com a Prefeitura de todas as formas possíveis, via rede social, e-mail, ouvidoria da Prefeitura, e-mail da comissão de

licitação e dos responsáveis pela comunicação da instituição, tudo isso sem sucesso pois não houve qualquer retorno de qualquer uma das partes. Não foi possível também conhecer a empresa vencedora do certame e seu preço contratado, pois até o momento de conclusão desta pesquisa a licitação na havia sido concluída.

A importância do presente trabalho reside na possibilidade de auxiliar a Administração Pública a selecionar a empresa com a melhor equipe técnica e maior experiência possível para executar o objeto a ser licitado, promovendo o princípio da economicidade por meio de uma maior competitividade entre os licitantes sem deixar de lado a qualidade, os melhores prazos de execução e as condições de pagamento.

Propõe para futuros estudos, uma análise de editais das prefeituras de cada capital do Sudeste, o que possibilitará fazer uma comparação entre os mesmos, a fim de também encontrar semelhanças e diferenças e propor melhorias para auxiliá-las a ter um instrumento convocatório que promova um procedimento licitatório eficiente e eficaz.

REFERÊNCIAS

BARBOSA, Ramon Caldas. Licitação Pública: noções gerais do dever de licitar. **Revista Direito UNIFACS**, Salvador n. 139, p. 1-17, 2012. Disponível em: <<http://www.revistas.unifacs.br/index.php/redu/article/view/1892/1439>> Acesso em: 27 out. 2015.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao_compilado.htm> Acesso em: 24 abr. 2015.

BRASIL. **Decreto N° 3.555**, de 8 de agosto de 2000. Aprova o Regulamento para a modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3555.htm> Acesso em: 24 abr. 2015.

BRASIL. **Decreto N° 5.450**, de 31 de maio de 2005. Regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5450.htm> Acesso em: 24 abr. 2015.

BRASIL. **Decreto-lei N° 200**, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0200.htm> Acesso em: 16 nov. 2015.

BRASIL. **Lei N° 8.666**, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm> Acesso em: 21 abr. 2015.

BRASIL. **Lei N° 10.520**, de 17 de julho de 2002. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns,

e dá outras providências. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10520.htm> Acesso em: 24 abr. 2015.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Licitações e contratos**: orientações básicas. 3. ed, rev. atual. e ampl. Brasília: TCU, 2006. Disponível em:

<http://portal3.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/licitacoes_contratos/LICITACOES_CONTRATOS_3AED.pdf> Acesso em: 27 abr. 2015.

BRAZ, P. **Processo de licitação, Contrato Administrativo e Sanções Penais**. 3. ed. Leme: J.H. Mizuno, 2012. 602 p.

CARVALHO FILHO, J. S. **Manual de direito administrativo**. 28. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014. 963 p.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed, São Paulo: Atlas 2008. Disponível em: <<https://ayanrafael.files.wordpress.com/2011/08/gila-c-mc3a9todos-e-tc3a9cnicas-de-pesquisa-social.pdf>>. Acesso em: 08 jun. 2015.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6.ed. São Paulo: Atlas, 2012. 200 p.

JUSTEN FILHO, M. **Curso de direito administrativo**. 10. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. 1440 p.

MAZZA, A. **Manual de direito administrativo**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. 664 p.

MEIRELLES, H. L. **Direito Administrativo Brasileiro**. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 2008. 559 p.

MORAES, R. Análise de Conteúdo. **Revista Educação**, Porto Alegre, v. 22, n. 37, p. 7-32, 1999. Disponível em: <http://argo.com.br/~mgos/analise_de_conteudo_moraes.html>. Acesso em: 10 abr. 2015.

MUHR, E. Os critérios de julgamento das licitações. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 26, n. 2, v. 26, p.1-11, 1986. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-75901986000200001&script=sci_arttext>. Acesso em: 13 nov. 2015.

OLIVEIRA, J. C. **Licitação**: procedimento, julgamento, impugnação e recursos. Franca: Unesp, [2012?]. Disponível em: <http://www.acervodigital.unesp.br/bitstream/123456789/65789/2/a2_m02_s07_l10_Print.pdf>. Acesso em: 24 abr. 2015.

OLIVO, L. C. C. **Direito Administrativo**. 2. ed. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, 2012. 160 p.

RIGOLIN, I. B. **Manual Prático das Licitações**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1999. 573 p.



SOUZA, F. R. **Manual Básico de Licitação**. 1. ed. São Paulo: Nobel, 1997. 112 p.

COMPORTAMENTO DA PRODUTIVIDADE DOS PEQUENOS HOSPITAIS NA REDE DE ATENÇÃO À SAÚDE DO SUS: UM ESTUDO REGIONAL

Carla Sandra Aguiar Siqueira dos Santos
Daniela Meirelles Andrade

Resumo

A regulamentação do SUS é extensa e organizada para que as prioridades da saúde pública da população possam ser detectadas e inseridas numa rede executora de ações. Os hospitais instalados em municípios pouco populosos são especialmente prestigiados, porque oferecem acesso inicial a procedimentos especializados em saúde, sem necessidade de deslocamento para outros municípios. Hospitais locais costumam ser o único ponto de apoio para o usuário do SUS. Entretanto, mesmo consumindo uma importante parcela de recursos financeiros, devido à menor complexidade tecnológica, os pequenos hospitais não conseguem atender a uma considerável demanda de usuários do SUS (CUNHA; BAHIA, 2014). Pela Programação Pactuada Integrada (PPI), os gestores municipais de saúde podem distribuir suas cotas de Autorização de Internação Hospitalar (AIH) entre os hospitais locais e regionais, dentro ou fora de seu município, principalmente nas especialidades de clínica médica, de pediatria, cirúrgica e de obstetrícia, estabelecendo referências para atendimento na Rede de Atenção à Saúde (RAS). Dessa forma, este trabalho objetivou verificar o comportamento dos pequenos hospitais da região de Alfenas e Machado na RAS quanto à produtividade. Trata-se de uma pesquisa quantitativa e qualitativa que analisou a programação das cotas de AIHs pactuadas desses hospitais na PPI do ano de 2016, comparando-as à produção no mesmo período disponível, no Sistema de Informação Hospitalar (SIH). Foram objetos deste estudo os 12 hospitais da região com até 50 leitos disponíveis ao SUS para internação. Como resultados, observa-se uma alta produção na clínica médica e uma baixa produção nas demais clínicas, em especial na clínica pediátrica. Por isso, torna-se necessária a mudança do foco de atendimento dos pequenos hospitais, com melhorias no processo de comunicação entre os atores envolvidos na rede e reavaliação dos leitos de internação em pediatria. Alerta-se, enfim, para a grande demanda criada nas internações em clínica médica, possivelmente demandas artificiais, que precisam ser cuidadosamente reavaliadas pelos gestores municipais de saúde, através de um setor de Regulação do Acesso que seja devidamente constituído e operante.

Palavras-chave: Sistema Único de Saúde. Rede de Atenção em Saúde. Avaliação de Serviços de Saúde. Autorização de Internação Hospitalar. Produção hospitalar.

Introdução

A regulamentação do SUS é extensa e organizada para que as prioridades de saúde da população possam ser detectadas e inseridas numa rede executora de ações. Os hospitais instalados em municípios pouco populosos são especialmente prestigiados, por transmitirem segurança à população, que precisam do acesso garantido aos serviços essenciais sem a necessidade de deslocamento para outros municípios. Constantemente, hospitais locais são os únicos pontos de apoio para acesso mais rápido do usuário do SUS quando suas questões de saúde não são resolvidas na atenção primária ou em casos de urgência/emergência (MEDEIROS; GERHARDT, 2015).

Entretanto, mesmo consumindo uma importante parcela de recursos financeiros, devido à menor complexidade tecnológica, os pequenos hospitais não conseguem atender a uma considerável demanda de usuários do SUS (CUNHA; BAHIA, 2014).

Para o planejamento das ações de saúde, o gestor público precisa se esforçar continuamente a fim de atender às demandas reprimidas de serviços essenciais. Como forma de subsidiar esses gestores no planejamento e execução responsável de suas ações e, no posterior controle e avaliação das mesmas, destaca-se a Programação Pactuada Integrada (PPI). Coordenada pela Secretaria de Estado da Saúde, a PPI torna real a possibilidade de pactuar políticas de saúde conferindo aos municípios autonomia, tornando-os importantes atores do processo de promoção de políticas públicas de saúde (SILVA; SOUZA; BARRETO, 2014). A descentralização de poder alinhada à acomodação de Redes de Atenção à Saúde permite o cumprimento de um dos princípios essenciais do SUS: a integralidade no cuidado.

No SUS, as demandas são intermináveis enquanto que finitos são os recursos. Ainda hoje, a melhor proposta apresentada para articular os níveis de complexidade do SUS com qualidade e eficiência é a Rede de Atenção à Saúde (RAS) que situa a Atenção Primária em Saúde (APS) como ponto central, sendo esta responsável por coordenar e ordenar toda a RAS (MENDES, 2011).

Segundo Mendes (2011), a Atenção Primária deveria ser ponto de maior investimento na RAS para alcance da qualidade de serviços com baixa densidade tecnológica. Porém, a rede é incipiente, pouco monitorada, com prestadores focados em receber por produção, tornando a saúde pouco resolutiva. A RAS ainda não conseguiu reverter o quadro em que a rede hospitalar é o centro do SUS (RAMOS, et al., 2015).

Para Turrini, Lebrao e Cesar (2008), a resolutividade é um imenso desafio de gestão que deve ser constantemente avaliado. O gestor deve saber julgar qual a capacidade do serviço de saúde em atender à demanda na sua localidade, seja este serviço público ou conveniado/contratado e qual demanda deve ser encaminhada a serviços especializados, fora de seu município. De forma ampla, deve também avaliar a resolutividade, observando se o usuário do SUS conseguiu solução para seu problema de saúde.

Questões como resolutividade, integralidade e Redes de Atenção à Saúde estão diretamente interligadas no SUS (SANTOS; GIOVANELLA, 2016). Um dos grandes dilemas dos gestores é harmonizar a acessibilidade aos serviços de saúde de forma igualitária e integral utilizando-se dos arranjos das RAS, mesmo diante do quadro de escassez orçamentária para saúde pública no país (BRASIL, 2011).

Os pequenos hospitais são uma grande parcela no total dos prestadores cadastrados no SUS, e em geral, essas entidades operam com um emprego alto dos recursos humanos e baixa utilização dos equipamentos que estão à sua disposição, e ainda, sobrepõem atividades comuns à Atenção Primária, como internações desnecessárias que rapidamente poderiam ser resolvidas na atenção ambulatorial, influenciando diretamente na fama de ineficiência do SUS (MENDES; CECÍLIO; OSIANO, 2014).

De acordo com Ribeiro (2009), deve-se dar destaque ao número de internações em clínicas médica e obstétrica, para avaliação de políticas no município, que quando não têm suas cotas de internação devidamente pactuadas e controladas, geram sobrecarga na rede de urgência e emergência, por complicações clínicas e ausência de leitos disponíveis, inclusive com consequências drásticas como aumento da mortalidade infantil e materna.

O planejamento baseado na PPI deve ser realizado a partir de série histórica de atendimentos e indicadores adequados. O gestor deve contar com uma equipe técnica de perfil qualificado para o desenvolvimento e monitoramento destas ações (PESSOA et al., 2012).

Pela PPI, os gestores municipais de saúde podem distribuir suas cotas de Autorização de Internação Hospitalar (AIH) entre os hospitais locais e regionais, seja dentro ou fora de seu município, nas especialidades de clínica médica, pediatria, cirúrgica e obstetrícia. A partir deste contexto, este estudo busca responder à seguinte questão: Como é o comportamento em termos de produtividade, dos pequenos hospitais para a região Alfenas/Machado na Rede Assistencial do SUS? Assim, este trabalho objetivou verificar o comportamento dos hospitais de pequeno porte da região Alfenas/Machado na Rede de Atenção à Saúde do SUS quanto à produtividade.

Metodologia

É uma pesquisa quantitativa e qualitativa, pois objetivou analisar a programação de AIHs pactuadas pela PPI assistencial no ano de 2016, bem como a produção do mesmo período, de hospitais da região de saúde de Alfenas/Machado, os quais estavam disponíveis no Sistema de Informação Hospitalar (SIH). Qualitativamente, foram realizadas duas entrevistas, não estruturadas, gravadas com autorização dos entrevistados, uma com a Coordenadora do Núcleo de Regulação e outra com o Coordenador da Central do SUSFácil da Região Ampliada de Saúde do Sul, ambos servidores da Secretaria de Estado da Saúde de Minas Gerais lotados na Superintendência Regional de Saúde de Alfenas.

Quanto ao objetivo, a pesquisa é descritiva e estudou o envolvimento dos hospitais de pequeno porte da região de saúde Alfenas/Machado na Rede Assistencial do SUS quanto à produtividade. Nesta pesquisa foram utilizados dados disponíveis nos sistemas de informações hospitalares, contidos no site do DATASUS, da PPI de Minas Gerais e do Sistema de Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde (SCNES).

Foram objetos deste estudo todos os 12 hospitais da região de saúde de Alfenas/Machado com até 50 leitos de internação disponíveis para o SUS. Os dados secundários foram extraídos do relatório mensal das AIHs faturadas pelos hospitais, nas especialidades básicas de clínica médica, pediátrica, cirúrgica e obstétrica no ano de 2016. Estes dados estavam disponíveis no SIH e no Sistema de Informação Hospitalar Descentralizado (SIHD). O acesso ao SIHD foi disponibilizado pelo Núcleo de Regulação da Superintendência Regional de Saúde de Alfenas (SRS/Alfenas). O levantamento das metas físicas e financeiras pactuadas para AIHs foi realizado por consulta ao site da PPI de Minas Gerais. Os dados foram digitados em planilha do Microsoft Excel, seguidos de tabulação. Para análise dos dados utilizou a estatística descritiva das variáveis colhidas. Desta forma, tornou-se possível entender os procedimentos mais frequentes e verificar como os hospitais se distribuem em relação à produção hospitalar por especialidades básicas, além de conhecer o atendimento das metas pactuadas no ano de 2016.

Os dados qualitativos foram obtidos por meio das entrevistas juntos aos coordenadores citados e foram analisados com o objetivo de compreender os dados quantitativos, ou seja, a rotina de regulação de leitos de internação pela Central SUSFácil, bem como a operacionalização do remanejamento de cotas da PPI pelo Núcleo de Regulação.

Resultados e Discussão

A Região de Saúde de Alfenas/Machado está inserida na Região Ampliada de Saúde Sul e é composta por 17 municípios, com uma extensão territorial de 6.988,2 km² e estimativa populacional de 323.410 habitantes (MINAS GERAIS, 2014). De acordo com o SCNES, neste grupo de municípios há um total 315 leitos disponíveis ao SUS, com uma média de 26,5 leitos por hospital. Durante o citado ano, não ocorreram reprogramações na PPI, que manteve um valor constante para as cotas de AIHs destinadas aos hospitais da região.

Em 2016, na Região de Saúde de Alfenas/Machado, foi pactuado um teto físico de 10.382 AIHs e um teto financeiro totalizando R\$ 4.772.859,32 na PPI. Esses dados significam que esse seria o limite máximo de número de AIHs que as organizações poderiam atender para receberem da forma tradicional, sem recursos extras, pelo SUS durante o ano. Essas organizações apresentaram 8.370 AIHs, e receberam por esta produção R\$ 3.567.020,92. A produção média de AIH por entidade foi de 697,50 unidades de AIHs e o valor financeiro médio anual pago pelo SUS foi de R\$305.585,33 por hospital. Esses valores encontram-se um pouco abaixo dos valores dos estudos de Ramos et al (2015), que em sua análise de indicadores dos pequenos hospitais de todo o Estado de São Paulo, no ano de 2012, obteve o valor médio da AIH em R\$827,55 por hospital.

Pela PPI, é possível classificar a entidade quanto à execução das metas pactuadas. Desse modo, se o local de atendimento, que recebe os recursos financeiros alocados pelos municípios, executar abaixo de 70% da PPI, este é tido como um baixo cumprimento das metas pactuadas. De 70 a 90%, o cumprimento das metas é médio. De 90% a 100%, é alto e acima de 100% ocorre o extrapolamento do teto financeiro. A ocorrência de extrapolamento sugere desajustamentos ao que fora definido previamente na PPI (AMORIM; MENICUCCI, 2008).

Sendo assim, os resultados da produção demonstram que no ano de 2016 houve uma produção abaixo do teto estipulado pelo Estado de Minas Gerais, com cumprimento médio em relação ao que foi pactuado na PPI, totalizando 80,62% de execução dos procedimentos pactuados. Deste total, destacam-se as clínicas médica e pediátrica. A clínica médica extrapolou o teto físico, atendendo a 138,22% do que foi pactuado. E a clínica pediátrica, destaca-se pela parte inferior da produção, atendendo somente 5,56% do que foi pactuado na região. A produção da clínica médica se destaca, é substancialmente superior à das demais clínicas. Foi responsável por 75% (6.259 AIHs) da produção física nestas organizações. Enquanto que as clínicas cirúrgica e obstétrica atenderam 12% das internações (1.035 AIHs e 1.002 AIHs respectivamente) e a clínica pediátrica somente 1% (74 AIHs). Financeiramente, o valor pago à clínica médica (R\$ 2.622.443,46) também foi diferenciando em relação às demais clínicas, correspondendo a 71% do valor total.

Os valores da clínica médica e pediátrica deste estudo divergiram, principalmente em relação à clínica médica, considerando o levantamento de dados realizado por Mendes, Cecílio e Osiano (2014) para pequenos hospitais no Estado de São Paulo, no ano de 2013. Neste estudo, a clínica médica foi responsável por 54% das internações, seguida de 20% em clínicas cirúrgica, 15% de clínica obstétrica e 9,7% em pediatria. Financeiramente neste mesmo estudo, 43% das internações pagas foram em clínica médica enquanto 26% em clínica cirúrgica, 18,3% em obstetrícia e 10% em pediatria.

Comparando-se à PPI do ano de 2016, com as internações em clínica médica, 10 dos 12 hospitais estudados extrapolaram a meta física da PPI para este ano. A maior causa de internação nesta região foi o tratamento de pneumonias ou influenza (gripe) com 1.152 AIHs representando uma taxa de 13,76% em relação às demais causas, seguidas

de tratamento de outras doenças do aparelho digestivo (446 AIHs) e tratamento de doenças crônicas das vias aéreas inferiores (416 AIHs). Essas causas somadas representaram 24,1% do total de internações realizadas no ano de 2016.

Quanto à clínica de obstetrícia, foi observado um baixo atendimento da PPI, pois os hospitais, no total, atenderam a 37,44% do que foi pactuado para esta clínica. Na clínica cirúrgica, a produção física foi de 56,03% do pactuado e na pediatria a produção foi de 5,56% da PPI pactuada.

A Coordenadora do Núcleo de Regulação aponta como causa para explicar o alto número de internações em clínica médica o fato de que os pequenos hospitais desta região realizam o serviço abaixo do limite para o qual são capacitados, pois não se disponibilizam para atender toda demanda. Essas entidades optam por concentrar a maioria dos atendimentos na clínica médica e encaminhar os das demais clínicas para hospitais de maiores complexidades. De acordo a mesma, seria este o caminho com menos entraves, pois esses hospitais, muitas das vezes, só possuem em seu corpo clínico médicos da especialidade de clínica geral. A dificuldade de fixar em seu quadro as demais especialidades traz como consequência a solicitação rotineira de transferência dos usuários do SUS para organizações mais complexas.

O Coordenador da Central de Regulação de Leitos do SUS Fácil aponta também que há a questão ambulatorial, pois nos ambulatórios e na Atenção Primária do SUS, não é observada uma melhoria no atendimento prestado ao longo dos anos. Observa-se a inexistência de mecanismos eficientes de controle e de cobrança da gestão municipal para com os profissionais de saúde que estão no atendimento ambulatorial, o que gera excesso de despesas com internações hospitalares. Não ocorrem questionamentos por parte das Secretarias Municipais de Saúde para com esses profissionais médicos: “Porque você encaminhou um caso que poderia ser resolvido aí?” ou “Oi, você está encaminhando demais!” ou ainda “Você está internando demais!” (coordenador da central de regulação de leitos). Ele acredita que esse tipo de cobrança precisa acontecer para que ocorra a diminuição das internações desnecessárias ou mesmo para evitar que por despreparo no atendimento ambulatorial e falta de assistência adequada, o paciente acabe tendo suas condições clínicas agravadas e realmente necessite de internação.

Alfradique et al. (2009) afirma que em altas taxas de internações, há indicativo de que o SUS não esteja funcionando como deveria. Rufino et al. (2012) também discute que essas internações podem ser desnecessárias. Isso ajuda a entender a propriedade da assistência que está sendo prestada à população da região, já que estas deveriam ser resolvidas ambulatoriamente no município.

É um sinal de alerta para a eficiência (ou deficiência) da Atenção Primária em Saúde. Esta é a principal porta de entrada da Rede Assistencial de Saúde. Quando as funções e protocolos dos profissionais capacitados na APS não são respeitados, são comprometidas as demais funções na rede.

No trabalho de Reis et al. (2013), um dos piores indicadores apontados foi o funcionamento das unidades de saúde aos fins de semana e pelo menos uma vez na semana após as 18 horas. A realidade é que as ESFs funcionam apenas em horários comerciais. Os gestores municipais de saúde deveriam rever a possibilidade de funcionamento das unidades da APS em horários mais flexíveis, para que se ajustem à jornada de trabalho da população economicamente ativa que, constantemente, precisa recorrer ao Pronto Atendimento 24 horas para atendimento de suas necessidades de saúde ou precisam arriscar a perda de um dia de serviço para passar em consultas médicas na Atenção Primária. Dessa forma, e mediante este estudo, observa-se uma inversão da lógica da Rede de Atenção em Saúde, em que o Pronto Atendimento e os

hospitais são uma importante ou principal Porta de Entrada do SUS e o centro da rede, com sobrecarga de serviço, ocupando-se ao mesmo tempo dos casos mais simples, passíveis da atenção primária e dos mais complexos e agudos, que geram internação.

Os resultados da clínica obstétrica demonstram a dificuldade desses hospitais em manter o serviço de obstetrícia funcionando 24 horas/dia com a presença do plantonista médico em clínica obstétrica, fundamental para que ocorra a cobertura assistencial em partos, principalmente de risco habitual, conforme confirmado em entrevista com a Coordenadora do Núcleo de Regulação. A tendência é encaminhar essa demanda aos hospitais maior porte assistencial.

Por outro lado, a baixa produção de internações na clínica de pediatria é um bom indicador para a Região de Saúde Alfenas/Machado, pois demonstra a melhoria do planejamento e das ações na Atenção Primária voltada ao público infantil. O Coordenador da Central de Regulação SUSFácil afirma também que a pediatria se dedicou ao longo dos anos a atender melhor seu paciente. Houve melhorias no atendimento básico, na prevenção e puericultura bem como no atendimento ambulatorial.

Segundo Volpe (2009 citado por Duarte, et al 2012, p. 200), foram iniciativas importantes de intersetorialidade que impactam nesta transição: reidratação oral, campanhas intensas de vacinação, aleitamento materno. Assim como o desenvolvimento de programas como o Programa Saúde na Escola com fornecimento de alimentação balanceada, o devido acompanhamento do desenvolvimento das crianças nas unidades básicas de saúde e incentivos financeiros às famílias com metas atreladas à saúde da criança. Duarte, et al (2012) descreve uma evidente tendência do aumento de internações pediátricas de doenças crônicas, com um importante deslocamento da população à grandes hospitais e observa que há um intenso processo de transição das morbimortalidade na infância e na adolescência. Dessa forma, ao se analisar os resultados de baixa produção hospitalar em pediatria deste estudo, com leitos ociosos nas organizações na maior parte do ano de 2016, urge a revisão das prioridades em internações pediátricas. Os leitos disponíveis devem ser reutilizados em outras demandas como, por exemplo, serem destinados a pacientes pediátricos com sequelas ou em estado terminal para que possam receber maiores cuidados nessas instituições, sem ter que sofrer por deslocamento para grandes centros hospitalares, permanecendo próximos aos seus familiares. Outra proposta seria o fortalecimento do programa de internação domiciliar dessas crianças.

De acordo com a Coordenadora do Núcleo de Regulação:

A PPI é democrática porque o recurso é do gestor municipal, já que por mais que haja orientação por parte da Secretaria de Estado da Saúde de Minas Gerais, é o gestor quem detém a autonomia para alocar suas cotas de AIH onde ele quiser. Porém, fato é que a PPI é ainda insuficiente.

Segundo a Coordenadora, existe sim uma boa comunicação entre a Secretaria de Estado da Saúde de Minas Gerais e os municípios nos remanejamentos das cotas de PPI (semestral). O que falta é atitude do gestor municipal.

O Coordenador da Central de Regulação SUSFácil ressaltou que “a PPI precisa ser aperfeiçoada”. Segundo ele, com a municipalização, há maior autonomia para os gestores que querem alocar as cotas de PPI de forma desorganizada, sem a devida observação do fluxo dos pacientes.

Não há cumprimento dos contratos assistenciais, não há gestão adequada dos recursos. Os recursos são poucos, a tabela de pagamento por procedimentos do SUS é baixa, mas se não houver uma boa administração nem todo o dinheiro do mundo será suficiente para resolver os problemas assistenciais. Há um despreparo dos próprios hospitais em não assumir suas responsabilidades. São muitos entraves, em vários pontos da Rede: na administração hospitalar, na gestão municipal, no repasse do recurso financeiro, na PPI. Virou um ninho de gato e para desfazer esse ninho, não tá fácil não!

Neste estudo, o predomínio da clínica médica sobre as demais clínicas demonstra a fragilidade da RAS. O Ministério da Saúde classifica como demanda real aquela proveniente dos usuários do SUS e demanda artificial as que o prestador prefere atender (BRASIL, 2006). Criou-se demanda artificial, quando quem prioriza o que precisa ser atendido são os prestadores, que preferem internar em clínica médica pela disponibilidade de profissionais e estrutura física, e não o usuário do SUS que é o detentor da necessidade de saúde.

Albuquerque et al. (2013) também discute a demanda artificial, quando são constantes e desnecessárias as cotas assistenciais de PPI em serviços mais complexos, sendo que a necessidade de saúde poderia ser resolvida na Atenção Primária, com melhor uso de recursos financeiros. Discute a desarticulação do diálogo entre os principais atores do SUS. Escassos são os mecanismos existentes para vincular oferta dos serviços à demanda da população. Observa-se, com os resultados deste estudo, que apenas o aumento de investimentos nas ESFs destes pequenos municípios, em estrutura e capacitação de profissionais, já reduziria as enormes despesas dos cofres públicos com os excessos de internações hospitalares em clínica médica.

De acordo com Amorim e Menicucci (2008), saber o grau de cumprimento da PPI pode motivar os gestores refinar este tipo de pactuação. A reavaliação dos leitos ociosos, deslocando-os entre as clínicas, conforme necessidade já é procedimento permitido e adotado no Estado de Minas Gerais. Para Albuquerque et al. (2013), o setor de Regulação nas Secretarias Municipais de Saúde, que realiza controle e remanejamento das cotas da PPI Assistencial, fica restrito à seguir protocolos, cotas de vagas de internações da PPI, legislação e operar com os softwares. Observa-se que este setor não desenvolve o papel de articulador (político e técnico) em um processo limpo de comunicação entre os atores interessados, priorizando cuidado e acesso na Rede SUS. Procura-se “apagar incêndios” com prioridade quase que permanente nas internações de urgências e emergências, sem planejamento estratégico e organização dos serviços. Insistindo ainda em erros primários de manejo de PPI sem estudo profundo da demanda local de saúde.

No presente estudo, é possível confirmar as fragilidades dos setores de Regulação da Região de Saúde de Alfenas/Machado que dificilmente se basearam em profundos estudos de dados históricos, pois o que se observou foi uma considerável quantidade de vagas ociosas para internação na clínica pediátrica, obstétrica e cirúrgica e um excesso de internações na clínica médica, sem a devida autorização criteriosa dessas internações. O paradoxo se estabelece quando se compara este quadro de vagas ociosas às frequentes reclamações de usuários pela falta de vagas de leitos hospitalares no SUS.

Conclusões

Este trabalho foi desenvolvido com a finalidade de refletir sobre o comportamento da produtividade dos pequenos hospitais na Rede de Atenção à Saúde do SUS da Região de Saúde Alfenas/Machado, além de compreender a importância destas entidades como ponto de apoio à Rede.

Constatou-se um elevado número de internações realizadas na especialidade de clínica médica o que demonstrou a deficiência na regulação das cotas de AIH, a dificuldade de fixação de profissionais médicos especialistas em pequenos municípios, a fragilidade do serviço prestado pela Atenção Primária e por ambulatórios da região estudada e a vulnerabilidade dos setores de Regulação do Acesso das Secretarias Municipais de Saúde. Por outro lado, o número baixo de internações realizadas pela clínica pediátrica demonstrou as consequências positivas das políticas desenvolvidas, de forma preventiva, à saúde da criança ao longo dos anos pelos entes federativos, que resultaram na redução de hospitalizações deste grupo. As clínicas obstétricas e cirúrgicas apresentaram produções abaixo do teto físico da PPI, demonstrando a dificuldade de manter estes serviços em pequenos hospitais.

Os resultados expressam uma atuação pouco eficaz dos gestores municipais de saúde frente à resolução do permanente problema de demanda reprimida de seus usuários do SUS e a precária comunicação presente na Rede de Atenção à Saúde, entre atores políticos e técnicos, tanto dos municípios quanto dos hospitais, que não estão reunindo esforços para melhor distribuição dos leitos disponíveis e realocação dos mesmos.

Para contribuir concretamente com a melhoria da oferta de serviços públicos de saúde aos cidadãos e a integralidade da Rede de Atenção à Saúde, propõe-se mudança no foco de atendimento dos pequenos hospitais, como a especialização em resolver os problemas específicos de saúde em locais ou o atendimento de demandas oriundas de tratamento dos quadros agudos em pacientes portadores de doenças crônicas. Interessante também seria que houvesse maior respeito à autonomia dos gestores, porém seguida de responsabilização destes quanto às consequências de más decisões tomadas: se a alocação das vagas para internações hospitalares na PPI não foi de acordo com a demanda da população, se foi guiada por vontade e pressão política mais do que por um profundo estudo da necessidade dos cidadãos, e isso gerou como consequência uma demanda reprimida e agravos de problemas de saúde do usuário do SUS, esse gestor não pode ficar impune no processo, deve ser responsabilizado.

Providências no sentido de promover melhorias no processo de comunicação entre os atores envolvidos devem ser tomadas pelos gestores da Rede. A Rede de Atenção à Saúde é do tipo cooperação da esfera pública, que como tal, deve atuar de forma integrada e colaborativa entre seus componentes. Mesmo com diferença de interesses entre os atores envolvidos, devem estes contribuir para que o objetivo de promover a integralidade na assistência ao usuário seja alcançado, seja qual for o nível de complexidade necessário. Os pequenos hospitais atuam com interesse no faturamento e internam mais em clínica médica, que é de mais fácil manuseio no sistema e os gestores das Secretarias Municipais de Saúde aceitam esse fluxo imposto pelos prestadores para que não haja maiores atritos no sistema. Há uma incipiente comunicação sobre as reais demandas dos usuários do SUS, sobre remanejamento de cotas de internação, sobre melhorias que possam ser promovidas na própria rede.

É necessário um esforço maior dos entes estaduais e federal, propondo pactuações diferenciadas a essas pequenas entidades para que as internações não

tenham como objetivo somente a subsistência destas instituições ao longo dos anos, mas o atendimento resolutivo dos problemas específicos de saúde em pequenos municípios. No mais, é urgente que os pequenos hospitais honrem o compromisso assumido com o SUS e assumam seu papel de forma integral atendendo a demanda local e referenciada.

Este estudo contribui promovendo essa reflexão sobre a diferença entre a Rede de Atenção à Saúde ideal, organizada, com distribuição devida dos papéis de seus atores na teoria e o modo que ela têm se operado na prática, sob o ponto de vista dos tipos e quantitativos de internações de usuários do SUS, em média complexidade, nos pequenos hospitais da região de Alfenas/Machado comparando-as à PPI. Contribui com um alerta para a necessidade de reavaliação dos leitos de internação em pediatria promovendo melhor uso dos recursos financeiros destinados a estes. Chama-se a atenção, enfim, para a grande demanda criada nas internações de clínica médica, possivelmente demandas artificiais, que deveriam ser criteriosamente reavaliadas pelos gestores municipais de saúde, através de um setor de Regulação de Acesso que seja devidamente constituído e operante.

Possíveis estudos deveriam ser promovidos, focando na qualidade da capacitação técnica dos gestores de órgãos e entidades. A capacitação técnica de quem ocupa cargo público é fator inerente a maior governabilidade no sistema.

Referências

BRASIL. Ministério da Saúde. **Diretrizes para a implantação de Complexos Reguladores**. Brasília, DF, 2006. 48 p. (Série Pactos pela Saúde 2006, 6): Ministério da Saúde, 2006.

BRASIL. Conselho Nacional de Secretários de Saúde. **Assistência de Média e Alta Complexidade no SUS**. Brasília, DF, 2011. 223 p. (Coleção Para Entender a Gestão do SUS 2011, 4).

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado da Saúde. **Deliberação CIB-SUS/MG nº1979 de 18 de novembro de 2014**. Aprova o ajuste do Plano Diretor de Regionalização – PDR-SUS/MG 2014.

ALBUQUERQUE, M.S.V. et al. Regulação assistencial no recife: possibilidades e limites na promoção do acesso. **Saude soc.**, São Paulo , v. 22, n. 1, p. 223-236, mar. 2013.

ALFRADIQUE, M. E. et al. Internações por condições sensíveis à atenção primária: a construção da lista brasileira como ferramenta para medir o desempenho do sistema de saúde (Projeto ICSAP - Brasil). **Cad. Saúde Pública**, Rio de Janeiro , v. 25, n. 6, p. 1337-1349, jun. 2009.

AMORIM, A. L. G.; MENICUCCI, T. M. G. Descentralização e regionalização na assistência à saúde: um estudo da Programação Pactuada Integrada de Minas Gerais. 2008. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, 2008, Salvador (Apresentação de Trabalho/Congresso).

CUNHA, C.L.F.; BAHIA, L. Construção de hospitais de pequeno porte como política de saúde: um caso emblemático no estado do Maranhão, Brasil. **Journal of Management & Primary Health Care**, Pernambuco, v. 5, n.2, p. 249-254, 2014.

- DUARTE, J. G. et al. Perfil dos pacientes internados em serviços de pediatria no município do Rio de Janeiro: mudamos?. **Physis**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 1, p. 199-214, 2012.
- MEDEIROS, C. R. G.; GERHARDT, T. E. Avaliação da Rede de Atenção à Saúde de pequenos municípios na ótica das equipes gestoras. **Saúde debate**, Rio de Janeiro, v. 39, n. spe, p. 160-170, dez. 2015.
- MENDES, E. V. **As redes de atenção à saúde**. Brasília: Organização Pan-Americana da Saúde, 2011. 549 p.
- MENDES, J.D.V.; CECÍLIO, M.A.M.; OSIANO, V.L.R. Hospitais de pequeno porte no SUS do estado de São Paulo, **Boletim Epidemiológico Paulista**, São Paulo, v. 11, n.128, ago. 2014.
- PESSOA, M. G.A. et al. Rede Hospitalar Pública no Rio Grande do Norte: um estudo sobre a utilização dos leitos hospitalares por Região de Saúde. **Com. ciências saúde**, Goiânia, v. 22 n. 4, p. 315-326, abr. 2012.
- RAMOS, M. C. A. et al. Avaliação de desempenho de hospitais que prestam atendimento pelo sistema público de saúde, Brasil. **Revista de Saúde Pública**, São Paulo, v. 49, p. 1-9, jan. 2015.
- REIS, S.R. et al. Acesso e utilização dos serviços na Estratégia Saúde da Família na perspectiva dos gestores, profissionais e usuários. **Ciênc. saúde coletiva**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 11, p. 3321-3331, nov. 2013.
- RIBEIRO, J.M. Desenvolvimento do SUS e racionamento de serviços hospitalares. **Ciênc. saúde coletiva**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 3, p. 771-782, jun. 2009.
- RUFINO, G. P. et al. Avaliação de fatores determinantes do tempo de internação em clínica médica. **Rev Bras Clin Med.**, São Paulo, v.10, p. 291-297, abr. 2012.
- SANTOS, A. M. dos; GIOVANELLA, L. Gestão do cuidado integral: estudo de caso em região de saúde da Bahia, Brasil. **Cad. Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 32, n. 3, 2016.
- SILVA, S.F. da; SOUZA, N. M.; BARRETO, J. O. M. Fronteiras da autonomia da gestão local de saúde: inovação, criatividade e tomada de decisão informada por evidências. **Ciênc. saúde coletiva**, Rio de Janeiro, v. 19, n. 11, p. 4427-4438, nov. 2014.
- TURRINI, R. N. T.; LEBRAO, M. L.; CESAR, C. L.G. Resolutividade dos serviços de saúde por inquérito domiciliar: percepção do usuário. **Cad. Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 24, n. 3, p. 663-674, mar. 2008.

COMPRAS PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS: UM ESTUDO SOBRE AS BOAS PRÁTICAS NO ESTADO DE MINAS GERAIS

Luciana dos Santos Vieira
Daniela Meirelles Andrade
Vinícius Batista Gonçalves
Andressa Aparecida Santana Furtini

Resumo

O estudo objetivou analisar as compras públicas sustentáveis identificando as inovações após a adoção da sustentabilidade nas compras. Buscou-se identificar as principais práticas adotadas no estado de Minas Gerais. Para alcançar os objetivos estabelecidos, foi realizado um estudo exploratório nas principais plataformas de artigos acadêmicos, *Web Qualis* da CAPES, *Scielo* e *Google Acadêmico*. Evidenciou-se a importância das compras públicas sustentáveis, por meio das ações de Minas Gerais que é possível incorporar práticas sustentáveis, contribuindo para redução dos impactos ambientais, uso eficiente dos recursos naturais, igualdade social e redução da pobreza e diversos outros impactos. No entanto, compras públicas sustentáveis é um tema novo, que ainda necessita de um longo caminho para ser ampliado, tanto em Minas Gerais, como no Brasil. É necessária ampliação da catalogação de produtos com características sustentáveis e incentivo à capacitação dos servidores, além do fomento à produção sustentável por parte dos fornecedores.

Palavras-Chave: Compras Públicas. Licitações Sustentáveis. Minas Gerais.

Introdução

As transformações mundiais ocorridas nas últimas décadas desencadearam em quase todos os países um movimento pela reforma e modernização do Estado, pautado na busca pela eficiência, eficácia e efetividade das ações governamentais, no compromisso com o atendimento às necessidades do cidadão, configurada na chamada Nova Gestão Pública.

No intuito de adequar-se a esse contexto, as compras governamentais têm passado por processos de mudanças no sentido de promover maior agilidade, eficiência e qualidade do gasto do dinheiro público. Nesse sentido, o Estado configura-se como um importante ator na dinâmica do mercado, em razão de seu importante poder de compra e contratação, que corresponde a aproximadamente 15% do Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro.

Ressalta-se o papel da administração pública na promoção da sustentabilidade econômica, social e ambiental, apresentando o desafio de promover novos padrões de consumo capazes de minimizar a degradação ambiental, bem como reduzir as desigualdades sociais. Dessa forma, torna-se relevante um estudo acerca das compras públicas sustentáveis, entendidas como um processo inovador no setor público, orientado para a sustentabilidade econômica, social e ambiental.

Nesse sentido, o presente trabalho busca realizar um estudo exploratório com relação às compras públicas sustentáveis e identificar algumas inovações após a adoção da sustentabilidade nas compras públicas no estado de Minas Gerais.

Em termos metodológicos, realizou-se um ensaio teórico sobre o tema. Primeiramente, buscou-se no sistema classificatório *Web Qualis* da Coordenação de

Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) artigos utilizando como palavra chave: “compras públicas sustentáveis” e “licitações sustentáveis”. Foram encontrando 55 artigos. Em seguida, foi realizada uma leitura prévia descartando aqueles que fugiam dos objetivos da pesquisa. Diante da pequena quantidade de trabalhos sobre o tema nessa plataforma, buscou-se também artigos na plataforma *ScientificElectronic Library Online* (Scielo) e Google Acadêmico. Na primeira, não foi encontrado nenhum artigo utilizando-se as mesmas palavras chaves, enquanto no segundo encontrou-se uma enorme quantidade de artigos advindos dos principais eventos da administração pública do país.

Além disso, foi realizada busca em sites governamentais, como o Portal de Compras do Governo Federal (Comprasnet), Portal de Compras de Minas Gerais e outros, nos quais foram encontradas diversas cartilhas e manuais sobre compras públicas sustentáveis.

Os resultados da pesquisa poderão proporcionar amparo para os envolvidos nesse tipo de processo de compra das organizações públicas. Além disso, poderá incentivar que outros órgãos adotem essa nova forma de execução dos processos de compras, trazendo mais benefícios, principalmente, para as futuras gerações.

Enfatizou-se, no trabalho, as boas práticas do estado de Minas Gerais, um dos pioneiros na implantação das compras públicas sustentáveis por meio de uma parceria com Associação Internacional Governos Locais pela Sustentabilidade (ICLEI) e o Centro de Estudo em Sustentabilidade (Gvces), da Fundação Getúlio Vargas (FGV).

Inovação No Setor Público

Inovação é um tema bastante difundido no setor privado, por ser entendido como propulsor do progresso e do desenvolvimento econômico e tecnológico. Inicialmente associado à indústria de bens tangíveis, o conceito de inovação ampliou-se de modo a abarcar também outros contextos em que pode ser empregado, tais como serviços e o setor público (LIMA; VARGAS, 2012; FERREIRA *et al.*, 2015; SOUZA; DEPIERI; FENILI, 2016).

Brandão e Bruno-Faria (2013, p. 229) destacam o conceito ampliado de inovação adotado pela Organização para Cooperação Econômica e Desenvolvimento - OCDE, descrito como a “implementação de um produto (bem ou serviço) novo ou significativamente melhorado, ou um processo, ou um novo método de marketing, ou um novo método organizacional nas práticas de negócios, na organização do local de trabalho ou nas relações externas”.

Estudar inovação no setor público pressupõe compreender a literatura sobre inovação em serviços, tendo em vista que os órgãos públicos são eminentemente prestadores de serviços aos cidadãos. A temática da inovação em serviços é um tema que vem se desenvolvendo significativamente e cujo arcabouço teórico tem sido utilizado para análise da inovação na seara pública (SOUZA; DEPIERI; FENILI, 2016; TEIXEIRA; RÉGO; SILVA FILHO, 2016).

O tema da inovação em serviços é discutido sob o enfoque de três abordagens, quais sejam, (i) a abordagem tecnicista; (ii) a abordagem baseada em serviços, e (iii) a abordagem integradora (LIMA; VARGAS, 2012; SOUZA; DEPIERI; FENILI, 2016).

Para os tecnicistas, a inovação é entendida como incorporação às atividades de serviços de ferramentas tecnológicas, em especial as relacionadas à informatização (LIMA; VARGAS, 2012; SOUZA; DEPIERI; FENILI, 2016).

Souza, Depieri e Fenili (2016) destacam a crítica de Gallouj (2007, p. 11) ao considerar que a abordagem tecnicista “não constitui uma teoria da inovação nos

serviços, e sim uma teoria da difusão da inovação tecnológica de origem industrial nos serviços”, assentada essencialmente em ferramentas de informática em detrimento de outras formas de inovações tecnológicas.

A abordagem baseada em serviços desenvolveu-se a partir da crítica ao enfoque tecnicista, ressaltando a diversidade da natureza dos serviços, e, conseqüentemente a existência de diferentes formas de inovação, de acordo com as especificidades do serviço prestado. Essa abordagem fundamenta-se na natureza interativa dos serviços, entendida como oportunidade para a inovação (LIMA; VARGAS, 2012; SOUZA; DEPIERI; FENILI, 2016).

Finalmente, a abordagem integradora intenta promover uma integração entre as abordagens tecnicista e baseada em serviços, de modo a propor uma teoria da inovação que abarque tanto bens quanto serviços (LIMA; VARGAS, 2012; SOUZA; DEPIERI; FENILI, 2016).

Para Souza, Depieri e Fenili (2016) partindo-se da definição de prestação de serviços formulada por Gallouj e Weinstein (1997) "como a mobilização simultânea de características técnicas e de competências", a inovação deixa de ser considerada resultado, passando a ser entendida "como um processo, podendo assumir mecanismos tais como variação, evolução, surgimento, desaparecimento, dissociação, bem como ser intencionais".

O conceito de inovação ganhou força na esfera pública a partir do movimento da Nova Gestão Pública, que promoveu uma série de reformas na administração pública, pautada na busca pela eficiência, eficácia e efetividade das ações governamentais e no compromisso com a obtenção de resultados, difundindo a ideia de governo empreendedor (FERREIRA *et al.*, 2015; SOUZA; DEPIERI; FENILI, 2016).

A inovação no setor público pode ser conceituada como "ideia de mudança, introdução de novidade em relação ao modo antigo de se fazer as coisas em determinado contexto público", enfatizando que a inovação "deve também gerar valor para a sociedade e usuários, de modo que a exploração bem-sucedida de uma ideia culmine em mudança positiva, consistente e duradoura para as pessoas" (TONELLI *et al.*, 2016, p. 63).

Tonelli *et al.* (2016) destaca ainda o conceito de inovação formulado por Barlach (2012), por meio do qual a inovação é entendida como a agregação de novas ferramentas ou recombinação das já existentes, de modo a promover mudanças nas práticas de gestão que colabore para a melhoria de resultados para a administração pública e para a sociedade.

O estudo da inovação na área pública perpassa a compreensão da singularidade do contexto governamental, caracterizado por uma maior complexidade na cadeia de comando, com forte influência do fator político, além de uma menor propensão a riscos por parte dos gestores públicos (SOUZA; DEPIERI; FENILI, 2016). Os autores destacam o fato das organizações públicas não competirem por participações crescentes no mercado, sendo que o resultado da inovação associa-se às finalidades organizacionais.

Tonelli *et al.* (2016) ressalta a inexistência de consenso em relação às formas de inovação no setor público, e relaciona os principais tipos encontrados na literatura, quais sejam: (i) inovação de produto, entendida como a produção de bem novo ou melhorado; (ii) inovação de serviço, que pressupõe o desenvolvimento de uma nova forma de prestação de determinado serviço; (iii) inovação em comunicação, que compreende a formulação de novas ferramentas para influenciar os consumidores ou divulgar a organização; (iv) inovação de processo que se refere ao desenvolvimento de novos métodos ou melhoria dos existentes para produção de um bem ou prestação de um serviço; (v) inovação organizacional, entendida como o desenvolvimento de novos

métodos organizacionais; (vi) inovações institucionais, relacionadas ao rearranjo de instituições existente ou criação de novas; (vii) inovações conceituais, que refere-se ao desenvolvimento de novas formas de governança; (viii) Inovação econômico-financeira, voltadas para ganhos de eficiência, economicidade e produtividade; (ix) inovação administrativo-institucional, referente a ganhos de eficácia e qualidade; (x) inovação sociopolítica, voltada para a busca por efetividade e geração de valor para a sociedade; (xi) inovação de posição, que se refere à mudanças no contexto da organização; (xii) inovação estratégica, relacionada às metas e objetivos organizacionais; e (xiii) inovação retórica relacionada à linguagens e conceitos da organização.

No que tange às licitações públicas, Souza, Depieri e Fenili, (2016) destacam duas perspectivas de inovação. A primeira, denominada licitação estratégica, refere-se ao impacto das aquisições governamentais no comportamento do mercado. A segunda perspectiva de inovação compreende o processo de contratação em si, focando as rotinas inerentes às atividades de compra, de modo a buscar "a consecução de um procedimento mais célere, menos oneroso, e mais transparente ou, ainda, uma melhor qualidade da instrução processual" (SOUZA; DEPIERI; FENILI, 2016, p. 12).

Dessa maneira, torna-se relevante abordar as licitações sustentáveis, consideradas como inovações nas compras públicas pelo seu caráter estratégico e por gerar impactos sociais, econômicos e ambientais.

Licitações Sustentáveis

Desenvolvimento Sustentável e o Poder de Compras Do Estado

Para aprofundar sobre o tema licitações sustentáveis, é necessário inicialmente compreender o tema desenvolvimento sustentável, que foi popularizado em 1987, por meio do Relatório de Brundtland, intitulado Nosso Futuro Comum, pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento das Nações Unidas (1988).

A comissão estabeleceu ligação entre o sistema econômico, social e ambiental destacando a equidade intrageracional bem como a equidade intergeracional (OLIVEIRA, SANTOS, 2015). Couto e Ribeiro (2016) definiram a dimensão ambiental como forma de garantir um meio ambiente saudável para as gerações futuras, a dimensão social como respeito aos direitos individuais e sociais e a dimensão econômica como os ganhos financeiros.

No entanto, a consciência da preservação ambiental tornou-se relevante após as pressões sobre o meio ambiente decorrente da expansão demográfica e da economia capitalista que necessitava, cada vez mais, de matérias primas e de recursos naturais. Desse modo, as nações mais desenvolvidas começaram a adotar agendas de gestão sustentável. Passaram a utilizar a influência de compra do poder público como estímulo à produção de bens e serviços sustentáveis, passando a incorporar critérios de sustentabilidade ambiental. (VALENTE, 2011).

A adoção de critérios ambientais nas compras públicas veio em decorrência de as aquisições do poder público movimentarem cerca de 8% a 25% do produto interno bruto (PIB) de um país, fazendo com que muitos setores da economia se ajustem as demandas previstas nas licitações (BIDERMANN *et al.*, 2008). Segundo Valente (2011), essa nova forma de realização das compras promove mudanças na relação entre Estado e o mercado produtor de bens e serviços, por induzir ações voltadas para defesa e preservação do meio ambiente. Para Moura (2013), o governo exerce um papel de indutor não apenas por criar leis, impostos e incentivos, mas por ser o consumidor mais ativo do

mercado, direcionando as indústrias para produção de produtos e serviços ambientalmente sustentáveis.

Dessa maneira, a licitação não deve ser vista apenas como procedimento administrativo, mas como uma política pública que induz a um padrão de comercialização de produtos (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, 2017).

Licitações sustentáveis no Brasil

No Brasil, gestão sustentável tem início com a Agenda Ambiental da Administração Pública (A3P), instituída em 1999, criada pelo Ministério do Meio Ambiente, e tem como principal objetivo “estimular a reflexão e a mudança de atitude dos servidores para que os mesmos incorporem os critérios de gestão socioambiental em suas atividades rotineiras”. A A3P possui cinco eixos temáticos: (i) uso racional dos recursos naturais e bens públicos (ii) gestão adequada dos resíduos gerados (iii) qualidade de vida do ambiente de trabalho (iv) sensibilização e capacitação dos servidores (v) licitações sustentáveis” (MMA, 2009).

No entanto, segundo Valente (2011), a A3P representa um marco indutor e não regulatório das licitações. A regulamentação veio a ser definida através da Lei nº 12.349/2010, que modificou o art. 3º, caput, da Lei nº 8.666/93, obrigando todos os entes da Federação a promoverem licitações públicas sustentáveis (VALENTE, 2011).

As licitações sustentáveis são aquelas que levam em consideração a sustentabilidade ambiental, social e econômica dos produtos e processos a ela relativos (MMA, 2009). Biderman *et al.* (2008 p.21) define licitação sustentável como “uma solução para integrar considerações ambientais e sociais em todos os estágios do processo da compra e contratação dos agentes públicos (de governo) com o objetivo de reduzir impactos à saúde humana, ao meio ambiente e aos direitos humanos”.

Garcia e Ribeiro (2012) definem as licitações sustentáveis como aquelas que inserem práticas favoráveis ao meio ambiente nas contratações estatais, por meio do emprego do poder de compra pública para estimular produtos e serviços menos agressivos ao meio ambiente.

Para estimular o mercado nacional a adequar-se a sustentabilidade nas aquisições de bens e na contratação de obras e serviços, o governo, por meio da Instrução Normativa nº 1 de 19/01/10, regulamentou os processos de extração ou fabricação, utilização e o descarte de produtos e matérias-primas (MMA, 2009).

Vantagens e Obstáculos

As vantagens das compras públicas sustentáveis são inúmeras, Moura (2013) destaca a possibilidade de o Estado atingir metas ambientais, como em relação às mudanças climáticas, à gestão de resíduos sólidos e à gestão de recursos hídricos sem precisar alocar recursos adicionais em seu orçamento, além do cumprimento de metas sociais e saúde (SAEB, 2012).

Biderman *et al.* (2008) elenca o desenvolvimento local também como benefício por alternativas sustentáveis que levam em conta a geração local de produtos e a prestação de serviços sustentáveis desenvolvendo município, estado ou região.

No entanto, mesmo com inúmeros privilégios, existem diversas barreiras ou limitações na implementação nas compras sustentáveis, dentre eles: (i) Custos maiores-decorrente das novas tecnologias e materiais empregados e a complexidade de comparar custo/valor de avaliação real do dinheiro (MOURA, 2013; KORKMAZ, 2010 apud OLIVEIRA, SANTOS, 2015); (ii) Restrições à competitividade e oferta insuficiente - os

critérios de sustentabilidade restringe a participação e dificuldades de encontrar provedores com as quantidades e qualidades desejadas, decorrente da falta de fornecedores de bens ou serviços “sustentáveis” (MOURA, 2013; KORKMAZ, 2010 apud OLIVEIRA, SANTOS, 2015); (iii) Obstáculos da cultura organizacional decorrente do hábito e a dificuldade de mudar o comportamento de compra (MOURA, 2013; KORKMAZ, 2010 apud OLIVEIRA, SANTOS, 2015); (iv) Dificuldade de incluir fatores mais amplos que as considerações ambientais (KORKMAZ, 2010 apud OLIVEIRA, SANTOS, 2015); (v) Percepção de que o processo e os resultados são mais dispendiosos e demorados (KORKMAZ, 2010 apud OLIVEIRA, SANTOS, 2015); (vi) Falta de vontade política ou ausência de capacitação dos agentes em definir critérios de compras sustentáveis (SILVA, GUIMARÃES E SILVA, 2012).

Contudo, verifica-se que a inserção do desenvolvimento nacional sustentável contribui para a consolidação de atividades produtivas melhorando a eficiência no uso de produtos e recursos naturais, econômicos e humanos, reduzindo impactos ambientais e promovendo a igualdade social e a redução da pobreza (DRUMMOND *et al*, 2012).

Licitações Sustentáveis no Estado de Minas Gerais

Em 2007, o estado de Minas Gerais iniciou a realização de licitações sustentáveis por meio do projeto intitulado “Compras Públicas no Brasil”, produto da parceria entre Associação Internacional Governos Locais pela Sustentabilidade (ICLEI) e o Centro de Estudo em Sustentabilidade (Gvces), da Fundação Getúlio Vargas (FGV), contando com a participação também do Estado de São Paulo e o Município de São Paulo (MINAS GERAIS, 2017).

O objetivo do projeto é desenvolver e fomentar a implementação de políticas e medidas de compras públicas sustentáveis, por meio do desenvolvimento de estratégias graduais. Além disso, espera-se o consumo e produção de maneira responsável pelo poder público, criando e moldando o mercado, estabelecendo prioridades, incluindo itens sustentáveis no catálogo de compras e criando o selo socioambiental (MINAS GERAIS, 2017).

Para alcançar os objetivos, foram desenvolvidas diversas atividades, dentre elas: a seleção de produtos para estudo de especificação e indicação equivalentes a Gvces, para serem incluídos no Catálogo de Materiais e Serviços (CATMAS) (VILHENA, 2013); mapeamento das práticas de compras dos governos participantes, treinamento de servidores, o desenvolvimento de metodologia de compras públicas sustentáveis (MINAS GERAIS, 2017).

Minas Gerais tem adotado práticas de consumo e produção sustentáveis, principalmente relacionadas aos grandes grupos de despesas do Estado, sob o ponto de vista da estratégica de suprimentos, como: medicamentos; material de escritório – aquisição de material reciclado; equipamentos de informática – energeticamente eficientes; pavimentação de rodovias – asfalto de borracha; refeições de presídios, delegacias e hospitais públicos – diminuição de desperdícios, economia de água e energia, redução de resíduos e reciclagem de produtos biodegradáveis (VILHENA, 2013).

No Portal de Compras de Minas Gerais foram encontrados manuais sobre a família de equipamentos de informática e material de escritório. No primeiro, são apresentadas as especificações de notebooks e computadores sustentáveis e sobre os serviços de impressão, além de como deve ser feito o descarte desses materiais. Já o segundo manual apresenta as características técnicas dos materiais de escritório, considerados de maior consumo e de maior impacto.

Inicialmente, foram realizados eventos sobre compras públicas sustentáveis, como “Introdução à licitação sustentável” e as “Compras Públicas Sustentáveis” em 2008 e o Fomenta Minas (2009), com o intuito de capacitar os servidores (SOARES; LOPES, 2014).

Além disso, foram adotadas novas legislações ambientais, como o Decreto 44.903, de 24 de setembro de 2008 que dispõe sobre a contratação de obras e serviços pela administração pública estadual, que envolvam a aquisição direta e o emprego de produtos e subprodutos de madeira de origem nativa (MINAS GERAIS, 2008). Outro exemplo é a Lei nº 18.031/2009, que estabelece a política estadual de resíduos sólidos de acordo com as políticas estaduais de meio ambiente, educação ambiental, recursos hídricos, saneamento básico, saúde, desenvolvimento econômico, desenvolvimento urbano e promoção da inclusão social (MINAS GERAIS, 2009).

Minas Gerais tem se destacado pela introdução de diversos outros programas voltados para o desenvolvimento sustentável, dentre eles: programa gestão de água e esgoto (PEGAE), Programa Gestão Energética Estadual – PGEE, Programa AmbientAÇÃO e as obras públicas sustentáveis.

Programa Estadual de Gestão de Água e Esgoto (PEGAE)

O Programa Estadual de Água e Esgoto, segundo Drumond *et al* (2012), possui o objetivo principal de gerenciar o consumo e o gasto de água utilizada nos prédios públicos, bem como a geração de esgoto, buscando sensibilizar e conscientizar os gerentes, servidores públicos e usuários dos prédios quanto ao uso racional da água; padronizando os equipamentos hidráulicos economizadores de água, incentivando a utilização de água da chuva, o reuso da água, a coleta seletiva do lixo, o consumo consciente de embalagens, entre diversos outros.

Dessa maneira, em parceria com a Gvces, foram estudados equipamentos economizadores como torneira automática, válvula de descarga automática para mictório e bacia sanitária com volume de descarga reduzidos, sendo inseridos no CATMAS do Estado para aquisição.

Além disso, foram analisados e revistos os contratos da Companhia de Saneamentos de Minas Gerais (COPASA), junto às unidades consideradas grandes consumidores, e foi executado um projeto piloto junto o 22º Batalhão da Polícia Militar de Minas Gerais por meio da captação da água da chuva para lavagem de viaturas e do pátio (DUARTE *et. al*, 2013).

Programa de Gestão Energética Estadual (PGEE)

O Programa de Gestão Energética Estadual surgiu por meio de uma parceria com a Companhia Energética de Minas Gerais (CEMIG), que definiu as diretrizes do consumo de energia elétrica a serem adotadas pelas instituições do Poder Executivo (LEÃO *et al*, 2015).

A atualização das especificações técnicas do CATMAS do estado de Minas Gerais é uma das ações do programa. Por meio de um convênio com o Centro Federal de Educação Tecnologia de Minas Gerais (CEFET/MG), tem como objetivo realizar estudos na área de energia, gerando redução de gastos e difundindo a cultura do não desperdício através da inspeção técnica dos equipamentos elétricos comprados pelo Estado. Segundo Leão *et al* (2015), foram identificados diversos itens com especificações incompletas e/ou equivocadas, não estando de acordo com as diretrizes do Instituto

Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (INMETRO) e com os padrões do Programa Nacional de Conservação de Energia Elétrica (PROCEL).

Por meio do convênio, foi elaborado o primeiro Manual de Especificação Técnicas para Lâmpadas e Reatores, conduzindo os servidores na execução das compras públicas sustentáveis (DUARTE *et al*, 2013).

O PGEE, segundo Leão *et al* (2015), trouxe uma economia de mais de R\$9,3 milhões para os cofres estaduais entre 2011 e 2014, nas 117 unidades prediais trabalhadas, contribuindo para o desenvolvimento sustentável.

Programa AmbientAÇÃO

O Programa AmbientAÇÃO objetiva incentivar a mudança na cultura organizacional em prédios do Governo de Minas Gerais, por meio de práticas sustentáveis, incentivo da melhoria da qualidade de vida, uso racional dos recursos, destinação dos materiais recicláveis e melhorias na gestão de recursos (DUARTE *et al*, 2013).

A Fundação Estadual de Meio Ambiente (FEAM) coordena o programa por meio da Comissão Gestora Ambientação, tendo duas linhas de ação “Consumo Consciente” (sensibilizar ao uso correto de bens e serviços da Administração Pública) e “Gestão de Resíduos” (possibilita destinar adequadamente os resíduos das Instituições, aumentar a vida útil dos aterros sanitários e contribuir para a geração de trabalho e renda das associações de catadores de materiais recicláveis) (FEAM, 2017).

Dentre as ações do programa estão, segundo Vilhena (2013), a redução de 52% de uso de copos plásticos (distribuição de canecas de louça), destinação de resíduos para entidades e associações de catadores por meio da coleta seletiva e recolhimento de óleo de fritura dos restaurantes enviados para reciclagem, dentre outras.

Segundo FEAM (2017) existem 94 instituições com o programa implantado, em 50 prédios públicos, atingindo em torno de 30 mil servidores. O programa destaca-se por meio de diversas premiações. A última foi o Prêmio Hugo Werneck de Sustentabilidade e Amor à natureza, em 2011.

Obras Públicas Sustentáveis

O programa foi assinado entre o Governo do Estado e o Banco Mundial e possui quatro princípios fundamentais: ser ecologicamente correto, ser economicamente viável, ser socialmente justo e ser culturalmente aceito. O programa inclui não apenas construções, mas também reformas, adaptações e mudanças na utilização do espaço construído e nas edificações já existentes. Além disso, determina a elaboração do Planejamento Sustentável com mapeamento das intervenções e dos danos causados ao meio ambiente (VILHENA, 2013).

Segundo a Secretaria de Planejamento de Minas Gerais (2012), dentre as obras sustentáveis estão: a Cidade Administrativa Presidente Tancredo Neves e o Centro Administrativo Regional de Varginha. No primeiro houve a reutilização de 48% dos resíduos produzidos, uso da coleta seletiva, utilização do sistema de esgoto à vácuo em todo o complexo (economia de 80% no consumo de água), utilização de vidro duplo e persiana interna (diminuindo o consumo de energia), iluminação automatizada, sensores fotossensíveis e elevadores inteligentes. Já no Centro Administrativo Regional de Varginha, utilizou o sistema de esquadrias com grandes vãos de vidros e *termobrisas* nas paredes (minimizando o acúmulo de energia térmica), lâmpadas de *led* (baixo consumo de energia) e armazenamento e utilização de água pluvial (VILHENA, 2013).

Considerações Finais

O presente artigo teve como objetivo analisar as compras públicas sustentáveis identificando as inovações após a adoção da sustentabilidade nas compras. Na análise, buscou-se identificar as principais práticas adotadas no estado de Minas Gerais. Escolheu-se esse estado por ser junto com o estado São Paulo e o município de São Paulo, os pioneiros a implementar o projeto “Compras Públicas Sustentáveis no Brasil” em parceria com a ICLEI e Centro de Estudo em Sustentabilidade da FGV.

Para alcançar os objetivos estabelecidos, foi feito um estudo exploratório nas principais plataformas de artigos acadêmicos, *Web Qualis* da CAPES, Scielo e Google Acadêmico. Primeiramente, foi feita uma pré-seleção dos artigos, eliminando aqueles que fugiam dos objetivos do trabalho. Em seguida, foram lidos detalhadamente para o esgotamento do assunto. No entanto, verificou-se uma correspondência entre os conceitos e os apontamentos dos diversos autores dos artigos explorados.

Dessa maneira, buscou-se explorar os conceitos de compras públicas sustentáveis. Essa nova forma de execução surgiu a partir da ligação entre o sistema econômico, social e ambiental, a fim de atender as gerações futuras. Assim, as nações começaram a desenvolver uma gestão mais sustentável, exemplo disso foi o uso do poder de compras como estímulo a produção de bens e serviços sustentáveis. As compras públicas movimentam cerca de 8% a 25% do produto interno bruto (PIB) de um país, fazendo com que muitos setores da economia se ajustem as demandas previstas nas licitações (BIDERMAN *et al*, 2008). Dessa forma, a licitação pública sustentável não é apenas um procedimento administrativo, mas uma política pública que induz a um padrão de consumo e produção para uma sociedade mais justa e igualitária, sem comprometer as futuras gerações.

No Brasil, o marco das compras públicas sustentáveis veio com a Lei nº 12.349/2010 que modificou o art. 3º, caput, da Lei nº 8.666/93, incluindo a “promoção do desenvolvimento sustentável”, com o objetivo de estimular a adoção de sustentabilidade das aquisições e contratações do governo.

As compras públicas sustentáveis levam em consideração a sustentabilidade ambiental, social e econômica dos produtos e processos a ela relativos (MMA, 2009). As licitações sustentáveis também são definidas por integrar aspectos socioambientais em todas as suas fases com objetivo de reduzir impactos negativos sobre o meio ambiente e, via de consequência, aos direitos humanos (BIDERMAN *et al*, 2008). Foram elencadas diversas vantagens, dentre elas: redução dos impactos ambientais, economia financeira ao longo do tempo, utilização eficiente dos recursos públicos, promoção da inovação por produtos e serviços sustentáveis, melhoria da reputação e imagem dos governos e outros.

No entanto, essa nova de execução das compras públicas possui seus obstáculos na implementação, como restrições à competitividade e oferta insuficiente, resistência da cultura organizacional, falta de vontade política e capacitação dos servidores e outros.

Minas Gerais, enfoque da pesquisa, desenvolveu diversos programas voltados às compras públicas sustentáveis, dentre elas em relação aos grandes grupos de despesas: medicamentos, material de escritório, equipamentos de informática, pavimentação de rodovias e refeições de presídios, delegacias e hospitais públicos. Além das novas legislações, como o decreto da madeira envolvendo a aquisição direta e o emprego de produtos e subprodutos de madeira de origem nativa e a política estadual de resíduos sólidos.

O programa gestão de água e esgoto (PEGAE), programa gestão energética estadual – PGEE, Programa Ambientação e as obras públicas sustentáveis foram outras iniciativas que influenciaram nas aquisições sustentáveis do estado. O primeiro, por exemplo, foi responsável pela inserção de equipamentos economizadores como torneira automática, válvula de descarga automática para mictório e bacia sanitária no CATMAS. O PGEE também incluiu novos itens no CATMAS, mas voltados para redução do consumo energético.

Já o programa Ambientação voltou-se para a cultura organizacional nos prédios do estado de Minas Gerais, voltados para o consumo consciente e a gestão de resíduos. Dentre as ações estão a adoção de critérios ambientais nas compras de materiais para as instituições, redução do consumo e substituição de copos descartáveis, substituição de vassouras de piaçava por vassouras feitas com PET, instalação de torneiras “inteligentes” nos banheiros e diversas outras (FEAM, 2017). E, por fim, as obras públicas sustentáveis voltadas para os danos causados ao meio ambiente desde ao estudo de viabilidade técnica até a arquitetônica.

É necessário evidenciar a importância das compras públicas sustentáveis, a qual mostrou-se por meio das ações de Minas Gerais que é possível incorporar práticas sustentáveis, contribuindo para redução dos impactos ambientais, uso eficiente dos recursos naturais, igualdade social e redução da pobreza e diversos outros impactos.

No entanto, compras públicas sustentáveis é um tema novo, tendo um longo caminho para ser ampliado tanto em Minas Gerais, como no Brasil. É necessário ampliação da catalogação de produtos com características sustentáveis, incentivo a capacitação dos servidores, além do fomento a produção sustentável por parte dos fornecedores.

Sugere-se para estudos futuros uma análise das licitações sustentáveis no estado de São Paulo e no município de São Paulo, por terem sido pioneiros na execução desse tipo de compras e comparar com os resultados das práticas sustentáveis adotadas por Minas Gerais.

Referências Bibliográficas

BIDERMAN, Rachel *et al.* (Orgs.). **Guia de compras públicas sustentáveis: uso do poder de compra do governo para a promoção do desenvolvimento sustentável**. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008.

BRANDÃO, S. M.; BRUNO-FARIA, M. F. **Inovação no setor público**: análise da produção científica em periódicos nacionais e internacionais da área de administração. 2013. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v47n1/v47n1a10.pdf>>. Acesso em: 6 mar. 2017.

COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO (CMMAD). **Nosso futuro comum**. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 1988.

DUARTE, J. M. *et. al.* **Cartilha compras governamentais**. Programa Mineiro de Empreendedorismo e Gestão para resultados municipais. Belo Horizonte, 2013.

DRUMOND, L. V. S. A utilização do poder de compras do Estado de Minas Gerais para induzir o desenvolvimento sustentável no que se refere à prosperidade econômica, à

responsabilidade social e à administração ambiental. **V Congresso Consad de Gestão Pública**. Centro de Convenções Ulysses Guimarães. Brasília/DF, junho de 2012.

FERREIRA, V. R. S. *et al.* **Inovação no setor público federal no Brasil na perspectiva da Inovação em serviços**. 2015. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/rai/article/view/101521/107570>>. Acesso em: 6 mar. 2017.

FUNDAÇÃO ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE (FEAM). **Ambientação. Portal Meio Ambiente de Minas Gerais**, 2017. Disponível em: <http://www.feam.br/ambientacao>

GARCIA, F. A.; RIBEIRO L. C. Licitações públicas sustentáveis. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 260 p. 231-254, maio/ago. 2012.

LEÃO G. A. *et al.* A experiência de Minas Gerais na gestão do insumo energia elétrica com foco na sustentabilidade e na qualidade do gasto público. **VIII Congresso Consad de Gestão Pública**. Brasília/DF, 2015.

LIMA, D. H.; VARGAS, E. R. **Estudos internacionais sobre inovação no setor público: como a teoria da inovação em serviços pode contribuir?**. 2012. Disponível em: <<http://www.spell.org.br/documentos/ver/6973/estudos-internacionais-sobre-inovacao-no-setor-publico--como-a-teoria-da-inovacao-em-servicos-pode-contribuir->>>. Acesso em: 6 mar. 2017.

MINAS GERAIS. **Decreto 44.903, de 24 de setembro de 2008**. Dispõe sobre a contratação de obras e serviços pela administração pública estadual, que envolvam a aquisição direta e o emprego de produtos e subprodutos de madeira de origem nativa. Disponível em: <http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=44903&comp=&ano=2008>

_____. **Lei. 18.031 de 12 de janeiro de 2009**. Dispõe sobre a Política Estadual de Resíduos sólidos. Disponível em: http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=18031&comp=&ano=2009&aba=js_textoAtualizado#texto

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO. **Contratações públicas sustentáveis**. Disponível em: <http://cpsustentaveis.planejamento.gov.br/contratacoes-publicassustentaveis>.

MOURA, A. M. M. As compras públicas sustentáveis e sua evolução no Brasil. **Boletim regional, urbano e ambiental**. Jan. - Jun. 2013. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).

OLIVEIRA, B. C. S. C. M.; SANTOS, L. M. L. Compras públicas como políticas para desenvolvimento sustentável. **Rev. Adm. Pública** — Rio de Janeiro 49(1):189-206, jan./fev. 2015.

SECRETARIA DA ADMINISTRAÇÃO DO ESTADO DA BAHIA - Saeb ICLEI – Brasil **Compras Públicas Sustentáveis: uma abordagem prática**. Organizadores: Florence Karine Laloë, Paula Gabriela de Oliveira Freitas. 1ª ed. Salvador, 2012. Disponível em:

http://www.comprasnet.ba.gov.br/sites/default/files/Compras_P%C3%BAblicas_%20Sustent%C3%A1veis.PDF

SECRETARIA DE PLANEJAMENTO DE MINAS GERAIS. **SEPLAG mostra programa de compras sustentáveis do governo de minas em evento internacional**. Seplag em rede. Disponível em: <http://www.seplagemrede.mg.gov.br/8/>

SILVA, J.J. GUIMARÃES, P. B. V.; SILVA, E. C. **Compras públicas sustentáveis: aspectos legais, gerenciais e de aplicação**. Registro Contábil – Vol.3, nº 1 (2012).

SOARES, M. E. S., LOPES, V. B. **Cartilha Compras Sustentáveis**. Disponível em: http://www.compras.mg.gov.br/images/stories/Compras_Sustentaveis/06-02-2014-cartilha-compras-sustentaveis-governo.pdf. Belo Horizonte, 2014.

SOUZA, E. C. L.; DEPIERI, C. C. L. S.; FENILI, R. R. Inovação em serviços no setor público: aplicação do modelo de Gallouj e Weinstein (1997) ao processo de aquisição de bens e contratações de serviços no setor público. IN: **ENANPAD**, Costa do Sauípe, 2016.

TEIXEIRA, J. A.; RÊGO, M. C. B.; SILVA-FILHO, A. I. Inovação em serviços no judiciário: um estudo sobre os efeitos da co-produção e das competências nos resultados da mediação judicial em um tribunal de justiça. IN: **ENANPAD**, Costa do Sauípe, 2016.

TONELLI, D. F. *et. al.* **Uma proposta de modelo analítico para a inovação na gestão pública**. 2016. Disponível em: <<http://seer.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/1089/778>>. Acesso em: 6 mar. 2017.

VALENTE, M. A.L. Marco Legal das licitações e compras sustentáveis na administração pública. In: **Consultoria Legislativa**. Brasília, 2011.

VILHENA, P. **Compras públicas sustentáveis: a experiência do estado de Minas Gerais**. Diálogo público: contratações públicas sustentáveis. Brasília, 2013. Disponível em: <http://portal.tcu.gov.br/main.jsp?lumiItemId=8A8182A24E990B11014EB642415F4D43&lumiPageId=8A8182A14D738F19014D7756BC18438B&previewItemId=8A8182A14EF5DBBA014EF89466C41625>.

COMPRAS PÚBLICAS: UMA ANÁLISE DOS PROCEDIMENTOS LICITATÓRIOS DE UM MUNICÍPIO LOCALIZADO NO SUL DE MINAS GERAIS

Jéssica Cristine de Souza
Daniela Meirelles Andrade
Andressa Aparecida Santana Furtini
Vinícius Batista Gonçalves

Resumo

A Administração Pública deve sempre obedecer aos princípios e leis vigentes. Todo serviço ou aquisição de bens deve se basear na Lei 8666/93, também conhecida como Lei de Licitações. Essa lei tem por função dar garantia ao Princípio da Isonomia e fornecer oportunidade a quem tiver interesse e condições de tornar-se concorrente em um processo licitatório. É um processo demorado e que pode apresentar falhas durante sua aplicação, já que os tramites legais são muito rigorosos e extensos. Dessa maneira, o objetivo deste trabalho é caracterizar o funcionamento das compras públicas em uma prefeitura do interior do sul de Minas Gerais. Trata-se de um estudo de caso realizado por meio de pesquisa qualitativa, com análise documental e entrevista com envolvidos no processo licitatório. A partir de entrevistas, pode-se conhecer o caminho pelo qual é realizado todo o processo de licitação, as suas fases, as modalidades mais utilizadas, e as maiores dificuldades relatadas. Dentre essas dificuldades incluem-se a burocracia que a lei exige, na forma de especificação de um objeto, além do fato de que essa lei federal nem sempre se adapta a mudanças locais. O presente trabalho permitiu observar que os procedimentos licitatórios, em sua maioria, obedecem às normas legais e aos princípios constitucionais, porém, as dificuldades encontradas na legislação abrangente atrasam o processo como um todo, provocando demora na realização desse serviço. Destarte, conhecer o funcionamento do processo licitatório, assim como as possíveis dificuldades que possam estar presentes, pode contribuir como subsídio aos agentes envolvidos nos processos de compras e licitações para um adequado uso do dinheiro público, bem como para evitar possíveis punições por falhas durante um Processo Licitatório.

Palavras-chave: Compras e licitações. Planejamento. Eficiência em licitação.

1.INTRODUÇÃO

A Administração Pública é regida em todos os seus atos, em especial na prestação de serviços, por normas e leis que devem ser seguidas. A Constituição Federal de 1988 determina o uso obrigatório da licitação nos processos de aquisições e contratações públicas (BRASIL, 1988).

Conforme o Art.37 da Constituição, toda a Administração Pública, seja direta ou indireta, deve obedecer aos princípios de legalidade, eficiência, moralidade, impessoalidade e publicidade, e todo serviço de origem e fundamento público deve ser realizado conforme as leis sobre processo licitatório, ressalvados alguns casos específicos na legislação (BRASIL, 1988).

A licitação é vista como um ato de escolha de bens e serviços para órgãos públicos, considerada um procedimento administrativo formal no qual a Administração Pública possibilita que qualquer empresa que possua interesse possa apresentar propostas e concorrer para vender ou prestação de serviços para o órgão público. A licitação pretende dar uma garantia ao princípio fundamental da isonomia, selecionando,

dessa forma, a proposta mais proveitosa para a Administração. É um processo demorado e que pode ter falhas durante sua aplicação, já que a lei que a rege é muito rigorosa e extensa. Caso a lei não seja seguida corretamente, podem ocorrer problemas desde a compra de materiais de escritório até grandes projetos de construção, criando em alguns casos, até escândalos de corrupção (OLIVEIRA, 2009; OLIVO, 2012).

Portanto, o objetivo geral deste trabalho é caracterizar o funcionamento das compras públicas em uma prefeitura do interior do sul de Minas Gerais. Os objetivos específicos desse trabalho foram: descrever o funcionamento do processo licitatório; descrever as etapas e mapear todas as fases que envolvem o processo licitatório; apresentar as estatísticas vinculadas ao processo licitatório; e identificar os problemas enfrentados na realização dos processos licitatórios.

A partir dos resultados aqui apresentados será possível auxiliar os agentes envolvidos no processo licitatório da prefeitura estudada em suas dificuldades, bem como proporcionar à população local mais conhecimento e transparência de todo o processo, a fim de se evitar futuros questionamentos e possíveis punições.

2.REFERENCIAL TEÓRICO

2.1.Licitações

Segundo Ferreira (1986, citado por MOTTA, 2011, p.25), Licitação, do latim *Licitazione*, pode ser definido como: “ato ou efeito de licitar, oferta de lances num leilão ou hasta pública”. E também pode ser compreendida como o procedimento administrativo no qual se escolhe a proposta de fornecimento de bem, obra ou serviço mais vantajoso para o erário.

A Lei 8.666 foi criada em 21 de junho de 1993, é a lei geral de licitações e veio regulamentar o exposto no art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal de 1988. Essa lei estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (BRASIL, 1993).

O Processo Licitatório deve ser realizado por meio de diferentes modalidades, de acordo com o Art. 22 da Lei 8.666/93. A Concorrência, que é a modalidade na qual pode participar qualquer interessado que comprove possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos no Edital para execução de seu objeto. A Tomada de Preços que é a modalidade onde os interessados devem estar cadastrados ou que atendam as condições exigidas até três dias antes a data do recebimento das propostas. O Convite, modalidade de licitação entre interessados do ramo pertinente ao seu objeto, que sejam escolhidos e convidados em número mínimo de três pela unidade administrativa, e que manifestarem seu interesse com antecedência de até 24 horas da apresentação das propostas. O Concurso, que é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, mediante a instituição de prêmios ou a remuneração aos vencedores, conforme critérios constantes no Edital. E, por fim, o Leilão que é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para a venda de bens móveis ou de produtos apreendidos ou penhorados, e que vale oferecer o maior lance, igual ou superior ao valor da avaliação (BRASIL, 1993).

A modalidade mais recente e uma das mais utilizadas é o Pregão, que foi criada em 17 de julho de 2002 com a Lei 10.520 e sua determinação se dá pelo objeto a licitar, independentemente do valor, disputado por meio de propostas e lance em sessão pública, é cabível para aquisição de bens e serviços comuns onde os padrões de desempenho e

qualidade possam ser objetivamente especificados em edital através de especificações utilizadas no mercado. O pregão pode ser presencial ou eletrônico através de tecnologia de informação conforme Decreto 3697/2000 (BRASIL, 2002).

Os tipos de licitação que são utilizados para julgar as propostas são: menor preço, melhor técnica, e técnica e preço. Com o menor preço, o critério utilizado para a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração tem por base o menor preço. Geralmente se usa para compra de bens, execução de obras ou prestação de serviços. Já com a melhor técnica, o critério de seleção observa fatores de ordem técnica, e é utilizado em serviços de natureza intelectual. Com a técnica e preço, o critério utilizado faz uma média ponderada entre as notas obtidas nas propostas de preço e técnica, e é utilizada em serviços de informática nas modalidades de concorrência e tomada de preços (BRASIL, 1993).

2.2. Dificuldades e entraves do Processo Licitatório

A Lei 8666/93 é extensa e possui um excesso de formalidade, e entraves como o excesso de burocracia nas fases de habilitação e recursos, a possibilidade de aumento do orçamento e o uso de preço como o principal critério de seleção são alguns dos questionamentos que se fazem ao texto da lei (FONSECA; FRANCO, 2013).

O excesso de formalismo impede que se façam as escolhas reais do produto necessário. O tempo que demora a criação de um edital, a abertura do mesmo e todo o procedimento de licitação podem criar constrangimentos e atrasos no trabalho dos agentes públicos. Segundo Citadini (1999), a agilização e a simplificação dos procedimentos são arriscados, e geram consequências ruins diante dos entraves legais e burocráticos da administração pública. Destarte, devem existir ações que podem aperfeiçoar o processo de compras e também propiciar uma maior eficiência e eficácia de gerenciamento dos já escassos recursos públicos (EBBING, 2008).

2.3. Mapeamento de Processos

Um processo é um grupo de atividades realizadas numa sequência lógica, com o objetivo de produzir um bem ou um serviço que tem valor para um grupo específico de clientes (HAMMER, CHAMPY, 1994, *apud* CAMPOS, LIMA, 2012). Os processos auxiliam a implementação da estratégia na operação de negócio, e mostram o funcionamento da empresa, sendo os responsáveis pela criação de valor na perspectiva do cliente.

Segundo Martinelli (2003) o mapeamento corresponde à etapa inicial do processo, no qual é feito o levantamento de todas as informações necessárias à negociação, a identificação e a definição clara das questões e dos interesses envolvidos na disputa, ou do problema que se pretende efetivamente solucionar, dando segurança para a tomada de decisões, e evitando desgastes e perda de tempo com assuntos que não tenham relação com o problema (MARTINELLI, 2003).

O Mapeamento de Processo é uma ferramenta de comunicação que visa melhorar os processos existentes ou implantar uma inovação estrutural para processos. O mapeamento faz com que a empresa veja com nitidez quais seriam seus pontos fortes e fracos, e ainda pode ser usado como uma forma de compreender os processos e aumentar o desempenho do negócio (CAMPOS; LIMA, 2012).

Blueprint, como é chamado o mapeamento de processos por alguns autores, pode ser considerado como uma definição precisa do sistema de prestação de serviços que auxilia o gestor antes mesmo de tomar as decisões finais, ele mostra possíveis falhas no

serviço e auxilia de forma criativa para ouvir a opinião dos clientes quanto ao produto (FITZSIMMONS; FITZSIMMONS, 2011).

3.METODOLOGIA

Trata-se de um estudo de caso, realizado com funcionários do departamento de compras e outros envolvidos nesse processo em uma prefeitura municipal de uma cidade do interior do sul de Minas Gerais. A pesquisa é qualitativa e descritiva e foi realizada em uma prefeitura, a qual foi escolhida devido à facilidade de acesso a seus serviços e documentos. O objeto de estudo licitação foi definido pela grande importância no setor público, mas também a grande dificuldade de lidar com leis que o regem.

A coleta de dados foi realizada por meio de entrevistas e pesquisa documental. A pesquisa documental foi realizada em arquivos do próprio setor de compras, disponíveis para acesso ao público, tanto via internet como no arquivo da própria prefeitura, e através de documentos de comprovação de efetividade e documentos de não ocorrência de licitações por erros ou pela ausência de empresas qualificadas. Essa pesquisa se estendeu também por outros setores da Prefeitura, o que serviu para agregar valor ao que foi levantado, levando mais credibilidade ao trabalho.

Os sujeitos da pesquisa foram pessoas envolvidas com o Serviço de Compras e Licitações da Prefeitura, assim como servidores diretos e indiretos, e fornecedores da administração pública local, buscando conhecer a opinião dos envolvidos no processo licitatório da prefeitura, além de conhecer a realidade vivida por estes envolvidos. Foram realizadas entrevistas com integrantes da comissão licitatória, assim como com secretários municipais. As entrevistas foram gravadas, com autorização dos entrevistados, e foram transcritas, em algumas partes, para dar suporte ao trabalho. Fez-se um tratamento dos dados obtidos, utilizando-se para isso a análise de conteúdo.

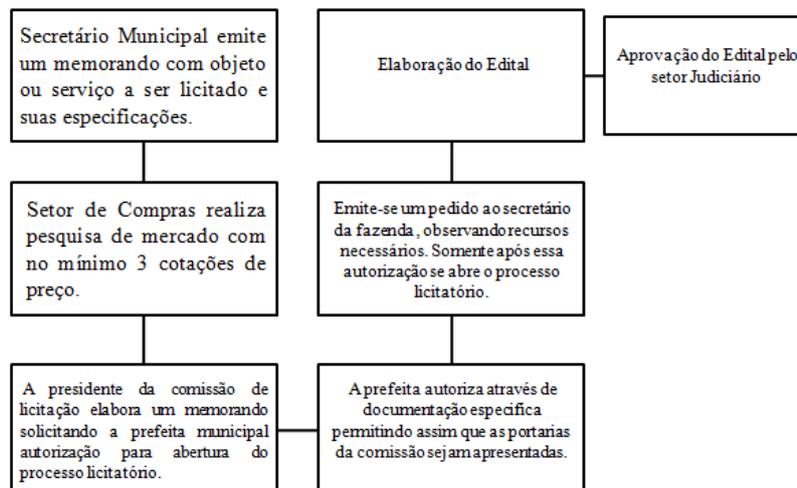
4.RESULTADOS E DISCUSSÃO

4.1.Etapas e Mapeamento do Processo Licitatório

O processo licitatório tem um grande percurso para ser concluído, o qual se inicia com a emissão de um memorando pelo secretário de determinada área da prefeitura municipal, mencionando o que deve ser adquirido ou contratado. O memorando segue para o setor de compras da prefeitura, que é o responsável por dirigir o planejamento das compras de todas as secretarias, realizar pesquisas de mercado, a fim de se ter um preço médio e elaborar a previsão de solicitação detalhada de compras de materiais necessários para o exercício do ano subsequente.

A presidente da licitação faz um memorando, no qual pede autorização para a prefeitura municipal para abrir o processo licitatório. Após autorização do poder executivo, também por meio de documento específico, o processo é autuado. Para verificar o impacto financeiro, deve-se fazer um pedido perante o secretário de fazenda, para saber se o município tem o recurso necessário para a aquisição do bem. Logo após é elaborado o edital que deve ser analisado pelo setor judiciário. Quando se trata de projetos de obras, estes são elaborados por engenheiro contratado. Segue, conforme Figura 1, o mapeamento da fase interna da licitação:

Figura 1 – Mapeamento da fase interna da licitação



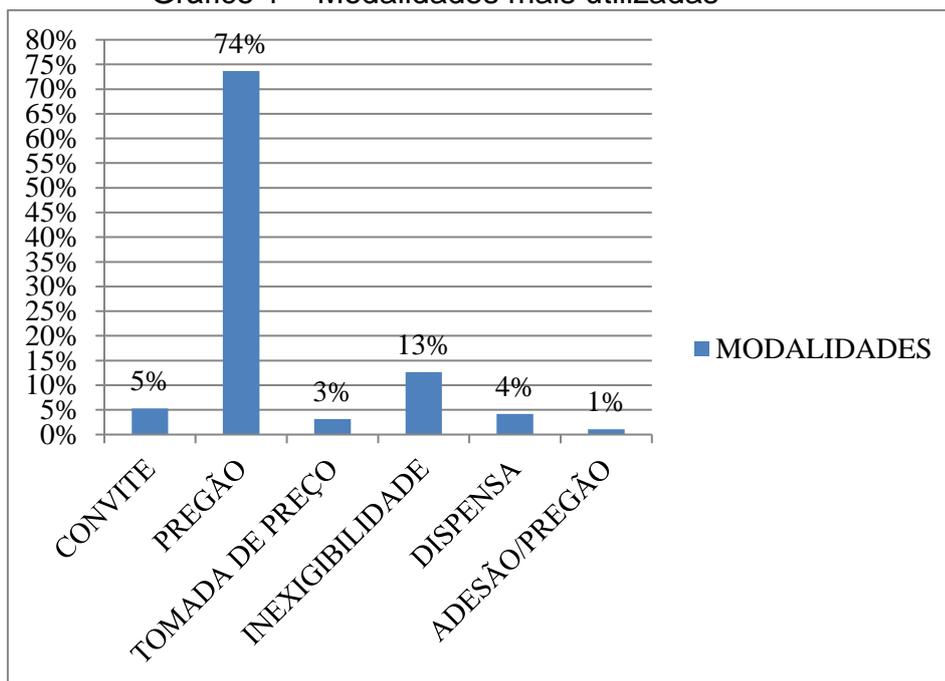
Fonte: Elaborado pelos autores

A fase externa se inicia com a publicação do edital. Na prefeitura pesquisada, os processos licitatórios se realizam de acordo com o artigo 43 da Lei 8.666/9,3 que prevê que o processo de licitação deve ocorrer com a abertura pública dos envelopes fechados e rubricados, contendo a documentação que habilita os concorrentes; a devolução dos envelopes fechados aos concorrentes inabilitados; a abertura em público dos envelopes contendo as propostas dos concorrentes habilitados, apresentadas em envelope fechado e rubricado pelo licitante, separado do envelope de documentação; a classificação da organização e adjudicação do objeto da licitação ao vencedor; e por fim, a homologação, fase em que se confirma a classificação das propostas e adjudica-se o objeto da licitação ao proponente vencedor e publica-se o resultado do certame.

4.2. Panorama quantitativo dos processos licitatórios

Baseado nos documentos pesquisados, os gráficos e tabelas a seguir referem-se às licitações ocorridas na prefeitura municipal estudada, em dado ano. Como pode ser observado no Gráfico 1, a modalidades de licitação mais utilizadas são o pregão presencial (74%), seguido da inexigibilidade (13%), convite (5%), dispensa (4%), tomada de preço (3%), e, por último, da adesão/pregão (1%)

Gráfico 1 – Modalidades mais utilizadas

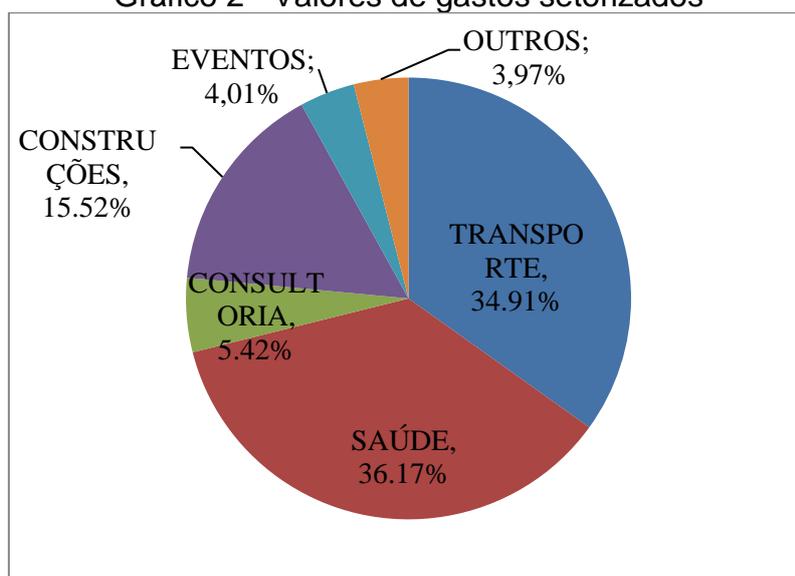


Fonte: Elaborado pelos autores

O pregão busca dar maior transparência, economia e agilidade aos procedimentos licitatórios, tendo em vista a inversão de fases, prazos de recursos menores e a fase de lances, motivo pelo qual tende a ser a modalidade de licitação mais utilizada pelos órgãos públicos das três esferas: federal, estadual e municipal. Percebe-se que o município objeto de estudo não fugiu à regra.

Após essa análise inicial, realizou-se uma classificação de todos os objetos das licitações de acordo com setores específicos, apresentados no Gráfico 2.

Gráfico 2 - Valores de gastos setorizados



Fonte: Elaborado pelos autores

De acordo com o Gráfico 2, o maior número de pedidos aconteceu no setor de saúde, com 36,17%, seguido do de transporte, com 34,91%, construções com 15,52%, consultorias, 5,42%, eventos, 4,01%, e outros 3,97%.

A seguir, a Tabela 1 apresenta as licitações realizadas pela Prefeitura Municipal. Nesse rol também estão presentes os objetos e serviços prestados, assim como seus valores e a modalidade utilizada em cada caso.

Tabela 1 – Objetos das licitações

PROCESSO	MODALIDADE	VALOR	%
CARNES	CONVITE	65998,36	3,26%
COMPUTADORES	PREGÃO	12089	0,60%
CARNAVAL	PREGÃO	33454	1,65%
OPERAÇÃO TAPA BURACO	PREGÃO	76500	3,78%
CESTAS BÁSICAS	CONVITE	16914	0,83%
SEGURANÇA	CONVITE	13000	0,64%
LABORATÓRIO DE PRÓTESE	INEXIGIBILIDADE	75000	3,70%
CONSTRUÇÃO DE UBS	FORMADA DE PREÇO	413044,07	20,39%
VALE TRANSPORTES	INEXIGIBILIDADE	37860,5	1,87%
UBS	FORMADA DE PREÇO	469029,82	23,15%
TORNO E USINAGEM	PREGÃO	191400	9,45%
PROCESSO SELETIVO	CONVITE	12210	0,60%
UBS	FORMADA DE PREÇO	304695,7	15,04%
SANEAMENTO BÁSICO	CONVITE	94800	4,68%
EDUCAÇÃO	DISPENSA	5000	0,25%
SHOW	PREGÃO	16690	0,82%
SHOW	INEXIGIBILIDADE	20600	1,02%
ASSESSORIA	PREGÃO	60000	2,96%
SOFTWARE	PREGÃO	107880	5,32%
TOTAL		2026165,45	100%

Fonte: Elaborado pelos autores

De acordo com a Tabela 1, o maior gasto foi com Unidade Básica de Saúde (UBS) no valor de R\$469.029,82 e percentual geral de 23,15%. Outro grande gasto, também ligado à UBS, foi com a construção do local no valor de R\$413.044,07 e um percentual geral de 20,39%. O terceiro maior gasto também aconteceu com a UBS, no valor de R\$304.695,70 e percentual de 15,04%. Os demais gastos registrados estavam todos abaixo de 6%, sendo os dois menores com computadores, com um valor de R\$12.089,00 e um percentual geral de 0,60%, e educação, no valor de R\$5.000,00 e percentual geral de 0,25%.

4.3. Problemas enfrentados no processo licitatório

A licitação é um processo complexo e exige muitas formalidades. Em municípios pequenos, como o avaliado neste estudo, existe um número baixo de fornecedores para produtos e serviços necessários ao setor público, pois as empresas locais não conseguem atender a real demanda da prefeitura.

A cidade na qual se localiza a prefeitura avaliada não tem o suporte de empresas para atender às demandas de compras e, com isso, a maioria dos vencedores do certame são empresas de outras cidades, o que, em alguns casos, pode representar problemas, como, por exemplo, atrasos nas entregas das compras, falta de conhecimento sobre o produto que está sendo ofertado, se o produto tem qualidade ou se vai atender às necessidades. “A especificação do objeto vem a ser um grande problema, diante do fato

de que as secretarias requisitantes não conhecem o produto suficientemente, e, portanto não sabem especificá-los” (entrevistado X1).

Esse problema de especificação foi citado em unanimidade pelos entrevistados, pois a lei não permite a divulgação de marcas e de modo geral requer a compra do produto de menor preço, o que, na visão dos participantes do processo licitatório entrevistados, pode provocar perda de qualidade, pois “muitas vezes o barato pode sair caro, se a qualidade for ruim” (entrevistado X5).

A falta de informação adequada dificulta a cotação de preço e influencia muito no preço médio, distanciando um pouco da realidade de mercado, além de causar uma insatisfação no momento de receber produto. “Solução viável dentro da Prefeitura é a criação futura de um banco de dados onde se tenha o trabalho de colocar todos os objetos bem especificados e disponibilizá-los a todas as secretarias, para facilitar o processo licitatório e evitar erros futuros nas funções dos objetos” (entrevistado X2).

A prefeitura, por pertencer a uma cidade com pequeno porte, não tem acesso ao pregão eletrônico, o que pode prejudicar o processo como um todo, pois não possui fornecedores especializados. O pregão eletrônico poderia facilitar a compra de materiais de difícil acesso, permitindo um maior número de concorrentes.

O período de realização dos processos licitatórios no município avaliado é extenso e, às vezes, atrapalha o funcionamento de algumas secretarias. A secretaria de educação, por exemplo, por ter um grande e diferenciado número de produtos a serem requisitados, é a secretaria que mais apresenta problemas para se realizar as licitações, problemas estes que vão desde a especificação do objeto até à compra do produto e sua entrega.

“O momento da reunião de licitação no qual surgem os maiores problemas ocorre quando os participantes querem ganhar de forma forçada e ficam colocando empecilhos nos demais, e a comissão deve resolver tudo naquele momento, não pode largar para depois, e isso é interessante quando se trata do perfil da equipe de licitação, onde se tem que ter um raciocínio rápido e resolver impasses que surgirem” (entrevistado X3).

O extenso caminho em que percorrem as informações para a compra de objeto também se torna uma causa de atraso no processo como um todo, já que pode haver conflito de informação, pois uma secretaria pode não compreender o que a outra deseja, e assim fazer com que o pedido não saia corretamente como o esperado pelo solicitante. A lei prevê que tudo funcione corretamente como uma máquina e não admite erros. A lei exige que se tramite as petições para que impeça acordo que não convém ao setor público, que possa infringir a moral e os bons costumes.

A falta da presença física de um técnico especializado no programa utilizado pela prefeitura é um sério problema também observado, e que causa atraso e constrangimentos diante das empresas que estão concorrendo à vaga, como, por exemplo, o fato de ter que solucionar por telefone alguns casos, já que por ser uma cidade pequena não possui empresas adequadas de serviços tecnológicos de alta qualidade, como os serviços de fornecimento de internet rápida que permita o carregamento e utilização de programas de licitações mais eficientes.

A lei que determina o processo licitatório é antiga, com objetivos e critérios adequados para sua época. Porém, nos dias atuais, ela não é capaz de atender às necessidades de compras, em especial em uma prefeitura municipal. A lei possui valores desatualizados, que inviabilizam a eficiência e eficácia da contratação pública.

O mundo sofreu mudanças culturais e tecnológicas e a Lei 8666/93 se tornou obsoleta. Pode-se dizer que a Lei precisa sofrer mudanças ou ajustes para se adequar às necessidades e expectativas do quadro administrativo e político atual, sem perder, no entanto, o enfoque no que realmente ela deseja para melhoria do serviço público: mais clareza e transparência no gasto do dinheiro de todos. O agente administrativo deve pensar primeiro no interesse público e não pode agir de má fé para favorecimento próprio ou de terceiros.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O processo de licitação é um processo que possibilita a participação de todos que queiram e possam apresentar propostas para concorrerem ao certame. Verificou-se o funcionamento do processo licitatório dentro da prefeitura estudada, apresentando as dificuldades como o tamanho da cidade, os excessos de formalismos dos procedimentos legais e as falhas nas especificações de objetos a serem licitados.

Para contornar os problemas levantados, sugere-se a implantação do pregão eletrônico no município, o que permitirá a realização de procedimentos licitatórios com maior participação de empresas, maior agilidade em razão da tecnologia da informação e comunicação e maior transparência sobre o andamento da contratação. A questão da especificação dos objetos a serem contratados pode ser sanada com cursos de capacitação para servidores responsáveis.

Sugere-se para futuros estudos uma pesquisa comparativa entre os procedimentos de compras do município sob análise e municípios vizinhos, buscando verificar iniciativas capazes de tornar os procedimentos de comprar públicas mais eficiente, eficaz e transparente, atendendo aos princípios que norteiam a conduta da administração pública.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 15 jan. 2018.

BRASIL. **Lei Nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm>. Acesso em: 15 jan. 2018.

BRASIL. **Lei Nº 10.520, de 17 de julho de 2002**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10520.htm>. Acesso em: 15 jan. 2018.

CAMPOS, R. A.; LIMA, S. M. P. **Mapeamento de processos**: importância para as organizações. Disponível em: <<http://www.ufrrj.br/codep/materialcursos/projetomapeamento/MapeamentoProcessos.pdf>>. Acesso em: 15 jan. 2018.

CITADINI, A. R. **Comentários e Jurisprudência sobre a Lei de Licitações**. 3. e. São Paulo: Max Limonad, 1999, 596p.

EBBING, I.D. **Licitação: ações que possibilitem melhorar a performance dos servidores no processo de compras nas IEES-PR**. (2008), 48p. Trabalho de Conclusão

de Curso (Especialista em Formulação e Gestão de Políticas Públicas), Universidade Estadual do Oeste do Paraná – UNIOESTE, Cascavel, 2008.

FITZSIMMONS, J. A.; FITZSIMMONS, M. J. **Administração de serviços: operações, estratégia e tecnologia da informação**. 6.e. Ed. Bookman, 2011. 584p.

FONSECA, M.; FRANCO, P.R. **Lei das Licitações é principal motivo para atrasos e cancelamentos de obras** (2013). Disponível em:
<http://www.em.com.br/app/noticia/politica/2013/07/15/interna_politica,422645/lei-das-licitacoes-e-principal-motivo-para-atrasos-e-cancelamentos-de-obras.shtml>. Acesso em: 15 jan. 2018.

MARTINELLI, M. **Cartografia temática: caderno de mapas**. Vol. 47. São Paulo: Editora da universidade de São Paulo, 2003. 168p.

MOTTA, C. P. C. **Eficácia nas Licitações e Contratos**. 12.e. Editora Del Rey, 2011. 1054 p.

OLIVEIRA, A. **Licitações: Fraudes comuns nas aquisições de bens, Enquadramento Legal e Procedimentos Preventivos**. 2009. 105 folhas. Monografia (Curso de Ciências Contábeis) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2009.

OLIVO, L. C. C. **Licitações, contratos e convênios**. 2.ed. Florianópolis, 2012.

CORRUPÇÃO E OS PROCESSOS HISTÓRICOS DE RUPTURA DE PODER NO BRASIL

Vinícius Batista Gonçalves
Daniela Meirelles Andrade
Iago Batista Gonçalves
Nélida Reis Caseca Machado
Ana Flávia Santos Lopes
Paula Ferreira de Alvarenga

Resumo

O presente ensaio teórico tem como objetivo verificar como o fenômeno da corrupção se apresentou diante da formação do Estado nacional brasileiro e das transformações da Administração Pública, desde o período colonial até o início do século XXI. Para a construção da linha argumentativa do presente ensaio teórico, foram utilizados artigos e livros relacionados às áreas do conhecimento como administração pública, economia, direito, sociologia e história devido à transdisciplinaridade que envolve os estudos sobre corrupção. Com relação à administração pública brasileira, verificou-se que as práticas de corrupção encontram-se arraigadas na formação do estado brasileiro, o que é observado desde o período colonial até os dias atuais. Conclui-se que apesar dos avanços na legislação, na transparência dos atos estatais, nos mecanismos de controle social e na *accountability*, a corrupção permanece como prática recorrente entre políticos, gestores da coisa pública e agentes privados. Inexiste uma solução específica para resolver o problema da corrupção, sendo necessária uma interação entre os diversos atores sociais, buscando harmonizar e alcançar o bem comum e o interesse público, aperfeiçoando os avanços conquistados e implantando novos mecanismos de controle estatal.

Palavras-Chave: Corrupção. Estado Brasileiro. Modelos de Administração Pública.

1. Introdução

O fenômeno da corrupção é analisado desde a antiguidade pelos filósofos por meio da concepção de que estava ligado à morte do corpo político e aos regimes políticos, sendo a corrupção intrínseca a todos os processos, uma vez que a vida pública estava sujeita aos ciclos da natureza, o que não impediu de imaginarem soluções para evitar seus efeitos (AVRITZER et al., 2008).

Maquiavel tratava a corrupção como um problema cosmológico, ou seja, inerente ao mundo, que afeta tudo o que existe, sendo o fim inevitável dos seres. A corrupção política para o filósofo consistia na degradação e destruição do corpo político. Entendia ele que a cura para um Estado corrompido é extremamente difícil sendo a prevenção o melhor instrumento de combate ao fenômeno (ADVERSE, 2008).

A corrupção ultrapassa os domínios da coisa pública, sendo que a presença de funcionários públicos em escândalos políticos é apenas a ponta do processo que envolve atores privados, representantes de interesses econômicos ou políticos ocultos na esfera pública (AVRITZER et al., 2008).

Tal fenômeno implica em uma série de consequências danosas para o sistema democrático que é a base do desenvolvimento político e social nos Estados contemporâneo. A busca imoral e ilegal pela satisfação de interesses privados em detrimento do interesse público pode ocasionar, entre inúmeras consequências, rombos

no erário público, prejudicando políticas públicas e acentuando a desigualdade social, e favorecimentos a determinados grupos econômicos e políticos, gerando efeitos desastrosos na gestão pública e na economia.

Para Avritzer et al. (2008) pode-se perceber duas chaves para o entendimento do problema da corrupção: a transparência das ações governamentais atrelada a um processo de controle público; e um processo dialético entre agentes privados sobre o que constitui o público. A ausência de uma identidade pública sobre o que é a coisa pública contribui para a apropriação privada, ainda mais diante do pluralismo de interesses e valores das sociedades contemporâneas. Para Oliveira, Silva e Oliveira e Santos:

As premissas do patrimonialismo são elementos absolutamente fundamentais para a compreensão da gestão pública brasileira. Se, por um lado, um grande esforço de construção institucional vem estabelecendo freios ao exercício personalista e seletivo do poder, por outro, fortes referências culturais tornam tais práticas toleráveis. Num sistema que se retroalimenta – ou seja, onde o patrimonialismo opera para a ineficiência estatal e onde a ineficiência impede a universalização dos serviços públicos –, há um novo “rei” (o corpo político-burocrático que conduz o aparato público) e novos “amigos do rei” (as clientelas políticas) (OLIVEIRA; SILVA E OLIVEIRA; SANTOS, 2011, p. 952).

Nesse sentido, o presente ensaio buscará verificar como o fenômeno da corrupção se apresentou diante da formação do Estado nacional brasileiro e das transformações da Administração Pública, desde o período colonial até o início do século XXI.

Para a construção da linha argumentativa do presente ensaio teórico, foram utilizados artigos e livros relacionados às áreas do conhecimento como administração pública, economia, direito, sociologia e história devido à transdisciplinaridade que envolve os estudos sobre corrupção.

2. Modelos de Administração

No decorrer dos últimos séculos a administração pública passou por transformações intensas em razão de processos históricos de ruptura de poder, que alternou a titularidade do poder entre o Estado, o mercado e a sociedade.

Conforme Bresser-Pereira:

Nas sociedades antigas, o Estado era o instrumento de dominação de uma oligarquia; na sociedade liberal do século XIX, ainda era um instrumento de dominação de uma grande classe burguesa; já nas sociedades democráticas, apesar de não se poder descartar o conceito de classe dominante, o Estado é o instrumento por excelência de ação coletiva da nação e da sociedade civil (BRESSER-PEREIRA, 2010, p. 117).

A priori, o poder era centralizado no Estado, cabendo ao mercado não capitalista e à sociedade submeterem-se ao poder absoluto do soberano. A revolução industrial, iniciada na segunda metade do século XVIII, fez surgir uma nova classe: a burguesia, responsável pela primeira ruptura de poder devido ao seu interesse pela coisa pública que afetava diretamente o comércio (interesse privado). A expansão do mercado capitalista foi possibilitada, portanto, por essa primeira ruptura de poder com o objetivo de emancipar a nova classe (CANÇADO, PEIREIRA E TENÓRIO, 2013).

Hodiernamente o mercado capitalista encontra-se consolidado em razão do crescimento da democracia. Esta, por sua vez, proporcionou uma segunda ruptura, na qual a sociedade se torna a detentora do poder em face do mercado e do Estado (CANÇADO, PEIREIRA E TENÓRIO, 2013).

É no contexto das relações complexas e históricas entre esses três setores, na luta pelo poder, pela democracia e pela emancipação que são engendrados a administração patrimonialista, tipo predominante nos regimes monárquicos absolutistas, a administração burocrática, tipo predominante no Estado Moderno e no Mercado capitalista, e a gestão social, tipo que emerge em uma Sociedade democrática emancipada do Estado e do Mercado. Na verdade, esses tipos de gestão coexistem, mas expressão interesses divergentes e opostos, explicitando o mosaico de conflitos no mundo contemporâneo entre Estado, Mercado e Sociedade (CANÇADO, PEIREIRA e TENÓRIO, 2013, p. 86).

Tais rupturas de poder não ocorreram de modo uniforme em todos os países. No Brasil, por exemplo, a primeira ruptura apresentou contornos mais delineados apenas no Governo Vargas da década de 1930, com o grande impulso da industrialização do país e, por conseguinte, nas ações de burocratização da máquina pública para atender ao modelo capitalista que ganhava força naquele momento.

Destarte, a seguir, serão verificadas como aconteceram as transformações históricas na administração pública durante as rupturas de poder, desde a colonização até aos dias atuais, e como o fenômeno da corrupção se situava em cada um deles.

3. As Transformações Históricas da Administração Pública Brasileira

A administração pública, inicialmente dominada pelas práticas patrimonialista e que, por conseguinte, consistia em uma extensão da esfera privada do governante, passou por duas grandes reformas nos últimos séculos.

Preceitua Secchi (2009, p. 364) que “reforma da administração pública é o conjunto de inovações em políticas públicas de gestão e no desenho de organizações programáticas, e está baseada em um conjunto razoavelmente coerente de justificativas e retórica” (SECCHI, 2009).

A primeira grande reforma consistiu na implantação de um sistema racional-legal weberiano que buscou extirpar as relações patrimoniais que prevaleciam na administração pública. Foram estabelecidos, por exemplo, controles dos meios, hierarquias, procedimentos rígidos e responsabilização dos agentes.

Já a segunda reforma, denominada de gerencial, teve como intuito solucionar disfunções oriundas do sistema administrativo burocrático, por meio da implantação de técnicas baseadas nas utilizadas pelas empresas privadas.

Todavia, as transformações ocorridas no Estado brasileiro e, por conseguinte, na administração pública, não ocorreram simultaneamente aos países desenvolvidos, devido ao estágio tardio do capitalismo e da democracia no Brasil.

3.1 Da Colônia à República Velha

Sérgio Buarque de Holanda menciona o seguinte sobre a colonização portuguesa no Brasil:

Essa exploração dos trópicos não se processou, em verdade, por um empreendimento metódico e racional, não se emanou de uma vontade construtora e enérgica: fez-se antes com desleixo e certo abandono. Dir-se-ia mesmo que se fez apesar de seus autores. E o reconhecimento desse fato não constitui menoscabo à grandeza do esforço português. Se o julgarmos conforme os critérios morais e políticos hoje dominantes, nele encontraremos muitas e sérias falhas (HOLLANDA, 1995, p. 43)

Costa (2008) relata o panorama geral sobre a administração colonial portuguesa com o intuito de fornecer subsídios para entender a gênese do processo de formação e diferenciação histórica do aparato estatal brasileiro. A administração pública da época muito se diferenciava da atual noção de Estado contemporâneo. Vigorou um governo centralizador da Coroa portuguesa devido ao fracasso das capitânicas hereditárias. Outras disfunções citadas no período foram: a ausência de diferenciação de funções, o mimetismo, a profusão e minudência das normas, o formalismo e a morosidade. Apesar disso, houve um gradual processo de racionalização a partir da administração pombalina.

Apesar dos poucos escritos sobre a gênese do Estado nacional brasileiro e a formação de sua administração pública, torna-se indubitável o impulso proporcionado pela vinda da família real portuguesa para o Brasil no início do século XIX para a formação do aparelhamento burocrático (COSTA, 2008).

Com a instalação da Coroa e da nobreza de Portugal no Rio de Janeiro, todo o acervo administrativo veio a bordo. Organismos, cargos e honrarias foram criados para aqueles que acompanharam a sua alteza real, todavia alguns organismos úteis e necessários também foram criados como a Academia de Marinha e a Biblioteca Nacional. A outorgada Constituição de 1824 determinou a criação de quatro poderes: o legislativo, o executivo, o judiciário e o moderador. Inúmeras inovações institucionais, jurídicas e administrativas foram inseridas no cotidiano da antiga colônia, causando um largo impacto nos mais diversos aspectos da sociedade (COSTA, 2008).

A República Velha não trouxe grandes alterações nas estruturas socioeconômicas do país. Houve apenas uma transferência do polo político dominante da elite carioca para os grandes cafeicultores paulistas. A separação dos poderes ganhou contornos mais definidos e com isso o judiciário ganhou mais autonomia. Foi criado o Tribunal de Contas. As províncias foram transformadas em estados com grande autonomia e substantiva arrecadação de tributos (COSTA, 2008).

Nos dizeres de Raymundo Faoro, sobre o período histórico da colônia a Velha República que “a realidade histórica brasileira demonstrou (...) a persistência secular da estrutura patrimonial, resistindo galhardamente, inviolavelmente, à repetição, em fase progressiva, da experiência capitalista” (FAORO, 2001, 867).

Dessa feita, o patrimonialismo foi uma característica indissociável do período histórico em comento. Apesar de algumas inovações institucionais, não houve uma mudança significativa na gestão da coisa pública, utilizada para atender os interesses privados em detrimento dos interesses públicos.

3.2 A primeira grande reforma da administração pública

Getúlio Vargas foi o responsável pela primeira grande reforma da administração pública brasileira com a implantação de um sistema racional-legal, para atender aos anseios da sociedade capitalista.

Foi promovida uma racionalização burocrática do serviço público através de uma ampla reforma administrativa, consistindo no primeiro grande esforço do Estado brasileiro no combate ao patrimonialismo (COSTA, 2008).

O Departamento Administrativo do Serviço Público foi criado com o objetivo de executar tal transformação na administração pública brasileira, através dos seguintes princípios: centralização, impessoalidade, hierarquia, sistema de mérito, separação entre o público e o privado. Todavia, apesar do relativo sucesso da reforma implantada pela DASP, práticas patrimonialistas resistiram devido ao ambiente cultural extremamente contaminado por tais práticas (COSTA, 2008).

A Constituição de 1946, criada após a queda do Governo Vargas, reestabeleceu os direitos e garantias individuais, a divisão de poderes da República, a autonomia dos estados, ampliou os direitos sociais e trabalhistas, reorganizou o Poder Judiciário e determinou a mudança da capital do país. Em 1952, dois anos após retomar o poder pelo voto popular, Vargas designou um grupo de trabalho para dar continuidade ao seu plano de reforma administrativa que não vingou. No período que entre 1952 a 1962 foram realizados estudos e projetos que não chegaram a serem implementados, como, por exemplo: a criação da Cosb (Comissão de Simplificação Burocrática) e da Cepa (Comissão de Estudos e Projetos Administrativos). A descentralização administrativa através da criação de autarquias, empresas, institutos e grupos especiais *ad hoc* também foi uma característica do período, em contraposição da administração direta, clientelista e com normas rígidas e controles. Durante o governo desenvolvimentista houve apenas avanços isolados devido ao negligenciamento da burocracia e ausência de investimento na sua profissionalização (COSTA, 2008).

A modernização autoritária ocorrida no período do governo militar após 1964 foi caracterizada pela supressão de garantias, cerceamento do Congresso, decisões centralizadas, recursos concentrados e esvaziamento da federação. Tal governo realizou reformas de base e tributárias, reorganizou o sistema bancário e o ensino universitário e realizou uma reforma administrativa ampla (COSTA, 2008).

No mesmo período foi promulgado o Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, fruto do trabalho da Comissão Especial de Estudos da Reforma Administrativa. O decreto foi a mais sistemática e ambiciosa iniciativa para a reforma da administração federal, consistindo em um estatuto da administração pública que estabeleceu princípios, conceitos, estruturas e providências. Apesar de seu fracasso, o decreto foi o pressuposto para a consolidação do modelo de administração para o desenvolvimento no Brasil, baseado, principalmente, na expansão a administração indireta (COSTA, 2008).

Durante a reforma administrativa ocorrida na Nova República, ou seja, no período pós-ditatorial de redemocratização do país, o novo governo se deparou com um aparato administrativo extremamente centralizado. Tancredo Neves, com o objetivo de atender os interesses dos diversos partidos políticos que o apoiavam, realizou uma pequena reforma administrativa ampliando o número de ministérios e diretorias nas empresas estatais. Após a morte de Tancredo, em setembro de 1985, Sarney cria o programa de reformas com objetivo de racionalizar as estruturas administrativas, formular uma nova política de recursos humanos e conter os gastos públicos. Até 1985 as reformas administrativas foram implantadas com uma distância

entre planejamento, modernização e recursos humanos, ocasionando multiplicação de entidades, marginalização do funcionalismo, descontinuidade administrativa e enfraquecimento da DASP. A Constituição de 1988 trouxe avanços significativos na gestão pública com a possibilidade de participação social, a descentralização político-administrativa e a valorização da função de planejamento (COSTA, 2008).

A reforma administrativa promovida pelo governo Collor ocorreu de forma errática e irresponsável. Foram realizadas fusões inconvenientes de ministérios e cortes desnecessários de pessoal que não trouxeram reduções de custos consideráveis. Após o impeachment, o governo Itamar Franco assumiu uma postura tímida e conservadora de reforma do Estado (COSTA, 2008).

3.3 A segunda grande reforma da Administração Pública

Em meados dos anos 1980, diversos Estados iniciaram reformas estruturais nas administrações públicas com uma transição da administração burocrática para a gerencial na busca de maior eficiência dos serviços sociais e científicos que passaram a exercer devido ao grande crescimento do aparelho do Estado após a Segunda Guerra Mundial (BRESSER-PEREIRA, 2009).

Conforme Bresser-Pereira:

A administração pública burocrática era apropriada para o Estado Liberal do século XIX e se limitava a exercer as funções de polícia e justiça; nesse período, a carga tributária só aumentava em momentos de guerra. No Estado Democrático Liberal, o tamanho do Estado era pequeno e a administração pública burocrática continua a se aplicar. Com o grande aumento do tamanho do Estado, foi se tornando clara a ineficiência da administração pública burocrática (BRESSER-PEREIRA, 2009, p. 114).

A reforma gerencial do Estado moderno, também denominada de Nova Gestão Pública, surgiu na Grã-Bretanha na década de 80 em meio à ideologia neoliberal, sendo fundamentada em estratégias de gestão de empresas privadas, buscando tornar os gestores públicos mais autônomos e responsáveis e a agências de serviços sociais descentralizadas (BRESSER-PEREIRA, 2009).

Preleciona Martins (1997, p. 63) que o modelo gerencial “se destaca pela ênfase nos resultados e o caráter questionador da gestão pública sobre os custos e os benefícios das opções públicas, para quem e qual interesse público os benefícios estão direcionados”.

Secchi (2009, p. 354) em seu estudo que aborda o estado da arte sobre os modelos organizacionais e sobre a reforma da administração pública preleciona o seguinte: “a administração pública gerencial ou nova gestão pública (*new public management*) é um modelo normativo pós-burocrático para a estruturação e a gestão da administração pública baseado em valores de eficiência, eficácia e competitividade”.

O modelo gerencial possui uma forma visível de tratamento do cidadão diferente do burocrático. Neste o cidadão é denominado de usuário dos serviços públicos, enquanto no primeiro é tratado como cliente que possui necessidades a serem satisfeitas pelo Estado (SECCHI, 2009).

A administração pública gerencial é caracterizada pelos seguintes aspectos: a) caráter estratégico ou orientado por resultado do processo decisório; b) descentralização; c) flexibilidade; d) desempenho crescente; e) competitividade interna e externa; f)

direcionamento estratégico; g) transparência e cobrança de resultados (*accountability*) (HOLMES & SHAN, 1995, *apud* MARTINS, 1997, p. 65).

Já o governo FHC promoveu grandes reformas na administração pública. Um dos marcos de sua atuação é a criação do Ministério da Administração e Reforma do Estado (Mare), comandado por Bresser-Pereira, que buscou implantar o modelo da nova gestão pública. Houve uma grande reorganização do governo federal, inúmeros concursos foram realizados, a Enap foi revitalizada para capacitação de servidores e as informações da administração sofreram melhorias. Outras mudanças que merecem destaque foram: a criação das organizações sociais (OSs) e organizações da sociedade civil de interesse público (Oscips); a reforma constitucional que estabeleceu um teto para o gasto com o funcionalismo; alterações no rígido e equivocado Regime Jurídico Único; e a introdução do princípio da eficiência na administração pública. O modelo da nova gestão pública se apoia na ideia de controle dos resultados da administração e se espalhou por diversos estados e municípios do país (ABRÚCIO, 2007).

Apesar do sucesso de algumas ações do plano Bresser, a visão economista da equipe governamental foi um obstáculo para a implantação de várias inovações institucionais. Outro empecilho foi a classe política que temia uma administração mais transparente e voltada para a avaliação do desempenho que poderia comprometer as práticas patrimonialista e clientelistas dos políticos (ABRÚCIO, 2007).

O governo FHC promoveu grandes reformas na administração pública brasileira. Um dos marcos de sua atuação é a criação do Ministério da Administração e Reforma do Estado (Mare), comandado por Bresser-Pereira, que buscou implantar o modelo da nova gestão pública. Houve uma grande reorganização do governo federal, inúmeros concursos foram realizados, a Enap foi revitalizada para capacitação de servidores e as informações da administração sofreram melhorias (ABRÚCIO, 2007).

O então ministro da Administração e Reforma do Estado, Luis Carlos Bresser-Pereira, elaborou um Plano diretor de Reforma do Aparelho de Estado com o objetivo de inaugurar a administração gerencial caracterizada pela flexibilidade e eficiência (COSTA, 2008).

Os pilares do plano foram: ajustamento fiscal duradouro; reformas econômicas orientadas para o mercado; reforma previdenciária; inovação dos instrumentos de política social; e reforma do aparelho do Estado com foco no aumento da governança. O plano buscou fortalecer funções de regulação e coordenação no nível federal, e uma progressiva descentralização vertical de prestação de serviços e infraestrutura para os demais níveis governamentais (COSTA, 2008).

Outras mudanças que merecem destaque foram: a criação das organizações sociais (OSs) e organizações da sociedade civil de interesse público (Oscips); a reforma constitucional que estabeleceu um teto para o gasto com o funcionalismo; alterações no rígido e equivocado Regime Jurídico Único; e a introdução do princípio da eficiência na administração pública. O modelo da nova gestão pública se apoia na ideia de controle dos resultados da administração e se espalhou por diversos estados e municípios do país (ABRÚCIO, 2007).

No início de sua implantação, a Reforma Gerencial brasileira foi taxada de neoliberal. Todavia, assevera Bresser-Pereira (2010) que tais acusações não prosperaram, pois, ao contrário do neoliberalismo que buscava enfraquecer o Estado, a reforma buscou fortalecê-lo, sendo que medidas do plano diretor ainda continuam a ser implantadas em muitos estados e municípios independentemente da orientação política.

Entre os êxitos logrados pela reforma pode ser citada a transferência das atividades não exclusivas para organizações públicas não estatais, que permitiu maior

flexibilidade e eficiência administrativa, como verificada nos hospitais do Estado de São Paulo (BRESSER-PEREIRA, 2010).

O SUS e o Programa Bolsa Família também foram experiências significativas que só foram possíveis devido à reforma. As fontes de financiamento do SUS foram alteradas no final de 1996, permitindo a universalização do sistema, devido à mobilização para sua definição e implantação, à administração gerencial que atribuiu aos municípios um novo papel de contratação e ao controle social dos cidadãos. O governo Lula, apesar das críticas à reforma em 1995 enquanto oposição, também utilizou de técnicas gerenciais para transformar o programa Forme Zero em Bolsa Família e, por conseguinte, utilizar de modo mais eficiente os recursos públicos (BRESSER-PEREIRA, 2010).

Para Bresser-Pereira (2007, p. 26), a reforma da gerencial brasileira devolveu “à burocracia pública brasileira parte do prestígio social que perdeu em consequência, de um lado, do próprio colapso do regime militar, de outro, do esgotamento da estratégia nacional desenvolvimentista”.

Apesar do sucesso de algumas ações do plano Bresser, a visão economista da equipe governamental foi um obstáculo para a implantação de várias inovações institucionais, devido ao receio de descontrole das despesas dos órgãos, como no caso de maior autonomia às agências (ABRÚCIO, 2007).

Outro empecilho foi a classe política que temia uma administração mais transparente e voltada para a avaliação do desempenho que poderia comprometer as práticas patrimonialista e clientelistas dos políticos. Não obstante, componentes do núcleo do governo não apostaram em uma reforma mais ampla, influenciados pelo Chefe da Casa Civil Clovis Carvalho (ABRÚCIO, 2007).

De acordo com Abrúcio:

Nesse contexto, o Mare não teve a capacidade de coordenar o conjunto do processo de reforma do Estado. O melhor exemplo de um tema que escapou ao alcance da reforma Bresser foi o das agências regulatórias, montadas de forma completamente fragmentada e sem uma visão mais geral do modelo regulador que substituiria o padrão varguista de intervenção estatal. O fracasso desta estratégia ficou claro, por exemplo, no episódio do “apagão”, que teve grande relação com a gênese mal resolvida do marco regulatório no setor elétrico (ABRÚCIO, 2007, p. 73).

O plano possuiu alguns erros de diagnósticos como no conceito restrito de carreiras estratégicas que delimitou poucas funções governamentais, ligadas apenas a diplomacia, finanças públicas, a área jurídica e a gestores governamentais, deixando de incorporar setores como, por exemplo, a função da defesa agropecuária e proteção ao meio ambiente (ABRÚCIO, 2007). Outro erro, segundo Abrúcio (2007) foi estabelecer, na prática, uma oposição completa entre administração pública burocrática e gerencial.

A reforma não obteve os resultados pretendidos devido ao legado negativo do governo Collor, a indiferença por parte do núcleo central, as resistências da área econômica, a oposição petista à reforma, tratando a reforma como neoliberal, sociedade e atores políticos focados na estabilidade monetária e o enfraquecimento da agenda de gestão pública no segundo governo do FHC com a extinção da Mare (ABRÚCIO, 2007).

Apesar de avanços administrativos e do aperfeiçoamento de mecanismo de combate à corrupção, por meio de ações da Polícia Federal e da Controladoria Geral

da União, o governo Lula também ficou marcado por escândalos de corrupção. Nesse período, o loteamento de cargos públicos a pior característica do modelo de administração adotado (ABRÚCIO, 2007).

No governo Dilma, as denúncias e notícias sobre corrupção de agentes públicos e empresários foram constantes, com destaque para o caso de corrupção envolvendo a Petrobrás (ARAUJO; COSTA; FITTIPALDI, 2016) e fulminando na famigerada Operação Lava Jato instaurada em 2014 e que desvendou uma rede de crimes relacionados à corrupção, envolvendo inúmeros políticos, empreiteiras, doleiros e servidores.

Com a efetivação do impeachment da presidente e a posse do até então vice-presidente Michel Temer não há expectativas para uma mudança profunda do atual panorama da corrupção, uma vez que os membros do partido do atual presidente e seus apoiadores, bem como grande parte dos membros do Congresso Nacional, também estão envolvidos em escândalos nas últimas décadas.

4. Considerações Finais

A corrupção é um tema que envolve uma análise multidisciplinar, pois está diretamente ligada a várias áreas do conhecimento, sendo que cada uma delas pode contribuir a seu modo para identificação de condicionantes de tal fenômeno, bem como para definição de métodos adequados para extirpá-la ou reduzi-la a níveis menos danosos.

Certo é que a complexidade das relações humanas diretamente ligada às aceleradas transformações oriundas do capitalismo moderno, por meio das tecnologias e da globalização, fazem com que o Estado tenha que se reinventar para atender as demandas da sociedade. Sendo que a democracia plena, por meio da interação dos diversos atores sociais buscando harmonizar e alcançar o bem comum e o interesse público, é o principal mecanismo para o combate da corrupção.

O acesso claro e transparente à informação é uma característica da democracia, sendo que o sigilo favorece a corrupção e cria barreiras ao desenvolvimento. Todavia, apenas o acesso a informação não é o suficiente para o combate à corrupção, mas consiste em uma medida imprescindível para tal, devendo ser utilizado juntamente com outros mecanismos de participação popular nas políticas públicas e de responsabilização dos políticos e servidores.

A separação entre o público e o privado é um processo de construção do sistema democrático, sendo que “a construção de um Estado ético, público, requer o fortalecimento dos movimentos sociais, a autonomia vis-à-vis aos governos e a elaboração de teorias críticas em relação ao Estado, em uma sociedade não subjugada à ordem do capital” (LEHER, 2003, p. 203).

Referências

ABRUCIO, F. L. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Revista de Administração Pública**, 41 (Edição Especial), 2007, PP. 67-86, 2007.

ADVERSE, H. M. In: AVRITZER, Leonardo. et al. (org.). **Corrupção: ensaios e críticas**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

AVRITZER, L. et al. (org.). **Corrupção: ensaios e críticas**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Burocracia Pública e Classes Dirigentes no Brasil. *Revista de Sociologia e Política*, v.28, p.9-30, 2007.

_____. A construção política do Estado. **Lua Nova** [online]. 2010, n.81, pp. 117-146.

_____. Democracia, Estado Social e Reforma Gerencial. **Revista de Administração de Empresas**, v. 50, n.1, p. 112-116, 2010.

CANÇADO, A. C; PEREIRA, J. R; TENÓRIO, F. G. **Gestão Social: epistemologia de um paradigma**. Curitiba, PR: CRV, 2013.

COSTA, F. L. Brasil: 200 anos de Estado, 200 anos de Administração Pública, 200 anos de reformas. **Revista de Administração Pública**, 42 (5), 829- 874, 2008.

FAORO, R. **Os donos do poder**. 3 Ed. rev. Porto Alegre: Editora Globo, 2001.

HOLLANDA, S. B. **Raízes do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

LEHER, R. Reforma do estado: o privado contra o público. **Trab. educ. saúde**, Set 2003, vol.1, no.2, p.203-228.

MARTINS, H. F. Burocracia e a revolução gerencial: a persistência da dicotomia entre política e administração. **Revista do Serviço Público**, 48 (1), 42-78, 1997.

OLIVEIRA, R. F.; SILVA E OLIVEIRA, V. C.; SANTOS, A. C. Beneficiários ou reféns? O patrimonialismo na perspectiva dos cidadãos de Poço Fundo, Minas Gerais. **Cad. EBAPE.BR**, v. 9, nº 4, artigo 1, Rio de Janeiro, Dez. 2011.

SECCHI, L. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**, 43(2), 347-369, 2009.

DIRETRIZES DE UMA PROPOSTA INTERVENTIVA DE GOVERNANÇA COLABORATIVA

Lindsay Teixeira Sant'ana
Dany Flávio Tonelli
Érica A. C. Sales Lopes

Resumo

O objetivo é explorar o conceito de Governança Colaborativa como premissa de uma gestão mais interventiva e propositiva de um Estado mediador e catalisador. Apesar dos vários estudos acerca de modelos de governança para a aproximação entre Estado e sociedade civil, as propostas de governança corporativa, governança pública e governança em rede aplicadas ao setor público ainda carecem de abordagens de elementos interventivos para a atuação em conjunto entre diversos atores públicos e privados. A Governança Colaborativa, por sua vez, apresenta premissas pragmáticas que favorecem explorar a sua aplicação prática, especialmente com relação à participação dos envolvidos, à necessidade de construir objetivos comuns, a partilha do investimento e às regras para a atuação em conjunto. Assim, há um caráter interventivo que a Governança Colaborativa pode propor para a gestão pública, baseado na predefinição de objetivos entre permanentes entre os envolvidos; participação influente da sociedade na tomada de decisão; determinação de regras claras de atuação e investimentos compartilhados em recursos tangíveis e intangíveis.

Palavras-chave: Governança corporativa. Governança pública. Governança em rede. Intervenção. Administração Pública.

1. INTRODUÇÃO

As relações entre Estado e sociedade têm sofrido uma série de transformações ao longo das últimas décadas. Após o movimento do *New Public Management* (NPM), a administração pública brasileira vem recebendo a atenção de estudiosos para que sejam encontrados novos caminhos mais propícios à aproximação entre Estado e sociedade, e conseqüentemente, para melhorar a imagem daquele perante a última, já que o movimento da NPM não logrou êxito nesse objetivo (KISSLER; HEIDEMANN, 2006). Daí o surgimento de teorias como a governança corporativa, a governança pública e a governança em rede como proposta de uma verdadeira partilha entre diversos atores, principalmente entre Estado e sociedade, na solução conjunta de problemas comuns.

Se a governança corporativa se preocupa primeiramente em trabalhar o fortalecimento da imagem da empresa perante seus diversos *stakeholders*, deixando claro os objetivos pelos quais a empresa se orienta, quando adaptada ao setor público ela deve priorizar questões de participação, *accountability*, informação e transparência (MATIAS-PEREIRA, 2010). Já a governança pública vai um pouco além. Ela visa a união de esforços entre Estado, empresas e sociedade, junto com seus atores locais e regionais, na busca pela solução de problemas públicos (KISSLER e HEIDEMANN, 2006). Nesse mesmo contexto de busca pela melhoria no processo de implementação de políticas públicas, vem a noção da governança em rede que se utiliza da aliança entre organizações não governamentais (terceiro setor) e Estado na implantação de suas políticas intersetoriais (LOPES e BALDI, 2009).

Dentro desse contexto de união de esforços entre público e privado, apesar de ser possível encontrar alguns poucos artigos que apresentem abordagens sobre colaboração no Brasil, são raros os estudos que apresentam novos conceitos teóricos a serem explorados que possam dar ensejo à uma nova concepção de governança. As propostas de governança corporativa, pública e em rede ainda são mais abordadas na literatura. Assim, a literatura nacional ainda demonstra uma imprecisão ao tratar da proposta de Governança Colaborativa (GC). Portanto, neste momento, os estudos vão se entrelaçando entre uma teoria e outra, que às vezes até citam expressões como “colaboração”, mas sem evoluir para a construção de um modelo interventivo, onde se pudessem apontar os elementos (ou propriedades) que deveriam estar presentes em qualquer relação de colaboração entre o Estado e outros atores.

Assim, a contribuição deste artigo é trazer à tona a discussão da GC, que apesar de ainda encontrar-se em construção na literatura internacional, tem se apresentado como uma proposta interventiva na administração pública brasileira. A atenção sobre a GC se dá em virtude de sua proposta de compartilhamento de poder, entre o Estado e os diversos outros atores sejam eles públicos (nas relações inter-públicas) ou privados (nas relações público-privadas), na tomada de decisões para o enfrentamento de problemas, em situação na qual os problemas públicos não podem ser tratados de forma eficaz por um único ator (ANSELL; GASH, 2008; BROWN; GONG; JING, 2012; PURDY, 2012).

A pesquisa procura identificar as diferentes abordagens dos elementos da GC que podem ser encontrados também em outros tipos de governança na literatura nacional, mas com premissas diferentes. O objetivo é explorar o conceito de GC como premissa de uma gestão mais interventiva e propositiva de um Estado mediador e catalisador.

O ensaio teórico e exploratório da literatura nacional e internacional apresenta o estado da arte da GC, os fundamentos teóricos de outras propostas de governança e suas divergências com a GC. Assim, ao revelar tal cenário pretende-se esclarecer ao leitor as razões que justificam uma maior atenção à GC como uma proposta de governança de caráter interventivo social na tomada de decisão pública.

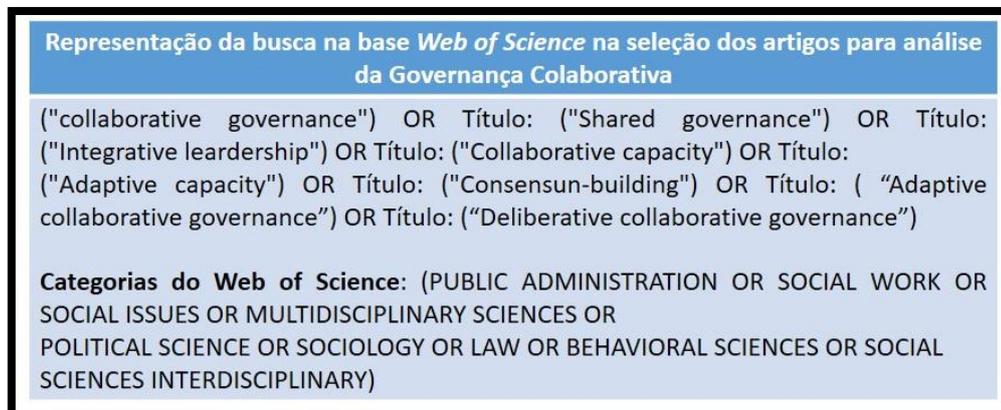
2. METODOLOGIA

Realizou-se neste trabalho uma revisão de escopo (Arksey e O'Malley, 2005). Esse método oferece a possibilidade de uma construção menos linear como o da revisão sistemática e mais interativo. Essa interatividade ocorre, segundo Arksey e O'Malley (2005), quando os pesquisadores se envolvem de maneira reflexiva em cada fase da pesquisa.

Dessa forma, primeiramente foram realizadas leituras prévias para identificação de termos técnicos e palavras-chave a serem inseridos nas ferramentas de buscas das bases dos periódicos CAPES. Após a identificação das palavras-chave presentes nos artigos científicos que tratavam sobre formas de colaboração e governança, foram definidas todas as expressões a serem inseridas na base *Web of Science*, privilegiando-se os artigos que trouxessem em seu título as palavras-chave delimitadas.

A busca na *Web of Science* pode ser representada pela figura 01.

Figura 01: Representação da busca na base Web of Science na seleção dos artigos para análise da Governança Colaborativa



Fonte: elaboração dos autores

Após a aplicação dos filtros da figura 01 ainda foram descartados artigos de editoriais de livros e simpósios, *conference papers*, resenhas críticas e alguns artigos sobre saúde pública, saúde mental infantil e políticas para idosos, cujos conteúdos não contribuíam para os objetivos do estudo. Ao final foram selecionados os 35 artigos mais citados. No entanto, nem todos os 35 artigos mais citados foram referenciados neste estudo, uma vez que nem todos tratavam dos elementos (ou propriedades) de GC aqui destacados: processo deliberativo inclusivo, objetivos comuns, investimento inicial e regras do jogo. Neste estudo foram referenciados 17 artigos dentre os 35 mais citados.

De posse de tais informações, buscou-se na literatura nacional, por meio do *google acadêmico*, os artigos científicos mais relevantes sobre governança corporativa, governança pública e governança em rede. Foi considerado como critério de relevância:

- A identificação das expressões no título: governança corporativa, governança pública governança em rede ou governança colaborativa;
- A abordagem dos elementos de GC: processo deliberativo inclusivo, objetivos comuns, investimento inicial e regras do jogo, nos modelos de governança explorados em cada artigo.

Portanto, os artigos que não abordavam os elementos básicos de GC foram descartados, restando poucos artigos nacionais relevantes para análise, o que demonstra que além das pesquisas brasileiras não debruçarem sobre o estudo da GC, os elementos da GC não são rigorosamente abordados em outros modelos de governança. Tudo isso ratifica o posicionamento deste estudo de que a GC não se confunde com nenhum outro tipo de governança.

A figura 02 demonstra os artigos nacionais selecionados em cada proposta de governança que apresentou a abordagem dos elementos de GC apontados no estudo de Sant'Anna, Tonelli e Abbud (2016).

Figura 02: Representação dos artigos nacionais selecionados

Representação dos artigos nacionais selecionados	
Governança corporativa	MARQUES (2007); MATIAS-PEREIRA(2010); RIBEIRO (2014).
Governança pública	KISSLER E HEIDEMANN (2006); FIRMINO (2011); NOVELLI (2006); RONCONI (2011); SILVA, PESSOA e BATISTA (2015); TEIXEIRA E TEIXEIRA (2011).
Governança em rede	FREY (2007); KLEIN E PEREIRA (2014); LOPES e BALDI (2009); MERTENS et al. (2011); PROCOPIUCK E KLAUS (2009).
Governança colaborativa	JUNIOR et al.(2014).

Fonte: elaboração dos autores

De posse dos 17 artigos internacionais que tratavam especificamente dos elementos básicos de GC (processo deliberativo inclusivo, objetivos comuns, investimento inicial e regras do jogo), cruzou-se essas abordagens com os artigos nacionais sobre outros tipos de governança que também tratavam dos mesmos elementos em suas propostas de governança, mas com diferentes enfoques. Denota-se que esse cruzamento de abordagens foi realizado de forma qualitativa e reflexiva pelos autores.

3. AS DIVERGÊNCIAS DE ABORDAGENS ENTRE OS ELEMENTOS DA GOVERNANÇA COLABORATIVA E OUTROS TIPOS DE GOVERNANÇA

O estudo de Sant'Anna, Tonelli e Abbud (2016) identificou 07(sete) categorias básicas de GC exploradas na literatura internacional, quais sejam: interdependência entre múltiplos atores, confiança, processo deliberativo inclusivo, regras do jogo (regras claras), liderança facilitadora, objetivos em comum e investimento inicial. Fica claro no estudo, que tais elementos fornecem o suporte necessário para a construção e o desenvolvimento de um regime colaborativo. Sendo assim, surge a necessidade de se compreender como esses elementos de GC são identificados também em outras formas de governança como a corporativa, a pública e a em rede.

A primeira divergência se refere ao elemento básico da GC: o **processo deliberativo inclusivo**. Apesar de quase todas as teorias de governança na esfera pública abordarem a questão da participação social nas decisões públicas, o enfoque se limita tão somente à participação e não passa para a seara da influência nas decisões. Para as teorias da governança corporativa, pública e da governança em rede deve haver a condução das alianças entre atores públicos e privados na governança, o que exige um processo de discussão, comunicação, negociação e tomada de decisão conjunta (KISSLER; HEIDEMANN, 2006; KLEIN; PEREIRA, 2014; FIRMINO, 2011; MATIAS-PEREIRA, 2010; NOVELLI, 2006; RONCONI, 2011). Assim, seminários e fóruns de discussões são considerados ambientes para o exercício dessa aproximação dialógica entre setor público e privado. Inclusive, para Novelli (2006) essa participação aumenta a confiança pública no governo.

Por outro lado, para a GC não basta a criação de ambientes de participação se os envolvidos perceberem que em nada influenciarão no processo decisório (ANSELL;

GASH, 2008; FREEMAN, 1997; FOSTER-FISHMAN, BERKOWITZ; LOUNSBURY, 2001; NEWMAN et al. 2004; RICHIE; OPPENHEIMER; CLARK, 2012; ROBERTSON; CHOI, 2012; WEBER; KHADEMIAN, 2008; ULIBARRI, 2015). Assim, a deliberação deve ser inclusiva no sentido de valorizar as opiniões dos atores, de forma que se justifique tanto o descarte daquelas quanto a sua adesão no processo decisório (FREEMAN, 1997; NEWMAN et al. 2004).

Assim, na GC os processos deliberativos podem começar com algumas ideias dispersas e aparentemente desconexas, mas que dão origem a um fluxo contínuo de outras ideias advindas da participação. Baseando-se na ideia de que em um processo deliberativo inclusivo o conflito é algo inevitável, Elias e Alkadry (2011) inserem o conceito de conflito construtivo. O conflito construtivo baseia-se na integração das diferenças, onde as pessoas reconhecem que tais diferenças e semelhanças podem criar uma compreensão mais rica dos problemas e das soluções, o que não aconteceria em ações isoladas ou individuais (ELIAS; ALKADRY, 2011). Portanto, a proposta da GC não é somente oferecer o acesso à participação, mas incentivá-la e levá-la em consideração para a tomada de decisão pública.

A segunda divergência é com relação aos **objetivos em comum**. A governança pública se restringe a afirmar que os objetivos serão sempre o bem comum (KISSLER; HEIDEMANN, 2006), enquanto que na governança corporativa os objetivos em comum são destacados como um desafio, ligado a valores compartilhados (MATIAS-PEREIRA, 2010). Já na governança em rede os objetivos em comum serão identificados em algum momento da parceria, mas não durante todo o tempo (PROCOPIUCK; KLAUS, 2009).

Na Governança Colaborativa fica claro que os objetivos deverão ser traçados inicialmente e perseguidos durante todo o processo colaborativo (EMERSON; NABATCHI, 2015). Isso porque, se os objetivos nem sempre serão os mesmos, perder-se o sentido da criação da colaboração. Portanto, se os objetivos somente se tocarão em alguns momentos, a rede se enfraquecerá e terá sua durabilidade comprometida. Assim, interesses divergentes e falta de entendimento comprometem a durabilidade da colaboração e causam desequilíbrios na rede (ANSELL; GASH, 2008).

Por outro lado, não se quer afirmar que não existirão objetivos diversos entre os membros, mas que o entendimento mútuo deverá acontecer para que, mesmo diante de divergências, os participantes consigam retomar o foco definido desde o início para a colaboração (EMERSON, NABATCHI; BALOGH, 2012).

Outro elemento da GC que encontra abordagens diferentes nos outros tipos de governança é o **investimento inicial**. Ele não é citado na governança corporativa e na governança pública é limitado a recursos financeiros de incentivos governamentais (TEIXEIRA; TEIXEIRA, 2011). Já na governança em rede os recursos são apontados como um elemento de ação conjunta, sem maiores aprofundamentos quanto aos tipos de recursos desejáveis (PROCOPIUCK; KLAUS, 2009). Já na Governança Colaborativa os investimentos iniciais podem ser tanto financeiros, como relativos ao tempo, a apoio técnico e logístico, à assistência administrativa e organizacional; à análise de habilidades, ao apoio político e a outros conhecimentos (EMERSON; NABATCHI; BALOGH, 2012; WEBER; LOVRICH; GAFFNEY, 2007). Assim, para Tang e Tang (2014) e Purdy (2012) são recursos que incluem bens tangíveis, tais como recursos financeiros, pessoas, tecnologia e suprimentos; e intangíveis, como conhecimento, status, identidade, ideologia, cultura e capacidades. Emerson, Nabatchi e Balogh (2012) ainda exemplificam que esses recursos úteis podem incluir financiamento, tempo, apoio técnico e logístico, assistência administrativa e organizacional; análise de habilidades e outros conhecimentos.

Apesar do apoio político ser considerado um recurso importante (WEBER; LOVRICH; GAFFNEY, 2007) o fato desses recursos serem centralizados no governo, ou seja, em um único ator, como é a proposta da governança pública, os recursos financeiros podem servir de instrumento de influência e poder de um grupo sobre outros e ainda influenciar a capacidade de participação dos membros na colaboração (PURDY, 2012). Sendo assim, a proposta de investimentos a serem realizados na GC se baseia no compartilhamento desses investimentos, pelos vários atores envolvidos, a fim de se equilibrar a influência de cada um no grupo.

Por fim, o último elemento da GC, apontado como básico no estudo de Sant'Anna, Tonelli e Abbud (2016), que encontra divergência em outros tipos de governança são as **regras do jogo**, também chamado de acordo formal. Na governança corporativa, pública e em rede as regras do jogo se referem, principalmente, à delimitação das responsabilidades de cada ator envolvido (FIRMINO, 2011; FREY, 2007; MATIAS-PEREIRA, 2010; MERTENS et al., 2011; NOVELLI, 2006; RONCONI, 2011; SILVA et al., 2015;). Tal abordagem se assemelha muito com a necessidade do acordo formal na Governança Colaborativa abordado por Ansell e Gash (2008), Foster-Fishman, Berkowitz; e Lounsbury (2001) e Rich, Oppenheimer e Clark (2012). No entanto, na GC tais regras devem ser compartilhadas e não impostas. Além disso, na GC as regras do jogo não se limitam à definição de responsabilidades, mas também devem estabelecer regras quanto aos custos que cada membro deverá dispende para a colaboração (SHRESTHA, 2013). E para que isso ocorra, as regras devem ser fruto de um processo deliberativo inclusivo, onde cada envolvido teve a oportunidade de opinar e participar do processo de construção das regras (FREEMAN, 1997; ULIBARRI, 2015). Assim, além da delimitação dos papéis e responsabilidades de cada um dos membros, deve haver orientações claras para todos no processo colaborativo (ANSELL; GASH, 2008; FOSTER-FISHMAN, BERKOWITZ; LOUNSBURY, 2001; RICHIE; OPPENHEIMER; CLARK, 2012).

Sendo assim, é possível demonstrar no quadro 01 os autores que abordam os elementos do processo deliberativo inclusivo, Objetivos comuns, Investimento inicial e regras do jogo (acordo formal) na literatura nacional quando tratam de governança corporativa, governança pública e governança em rede.

Quadro 01: Elenco de autores que citam os elementos de GC em outros tipos de governança

Elementos/ propriedades	Referências
Processo deliberativo Inclusivo	FIRMINO (2011); FREY (2007); JUNIOR et al.(2014); KISSLER E HEIDEMANN (2006); KLEIN E PEREIRA (2014); MATIAS PEREIRA (2010); NOVELLI (2006); RONCONI(2011).
Regras do jogo (acordo formal)	FIRMINO (2011); FREY (2007); KISSLER E HEIDEMANN (2006); MATIAS PEREIRA (2010); MERTENS et al (2011); NOVELLI (2006); RONCONI (2011).
Objetivos comuns	JUNIOR et al.(2014); KISSLER E HEIDEMANN (2006); LOPES e BALDI (2009); MATIAS PEREIRA (2010); NOVELLI (2006);

	PROCOPIUCK E KLAUS (2009); RONCONI (2011); SILVA, PESSOA e BATISTA (2015).
Investimento inicial	JUNIOR et al. (2014); PROCOPIUCK E KLAUS (2009); TEIXEIRA E TEIXEIRA (2011).

Fonte: elaboração própria.

Da mesma forma, é possível identificar os autores que abordam os elementos de GC na literatura internacional, no quadro 02.

Quadro 02: Identificação dos autores que abordam os elementos de GC na literatura internacional

Elementos/ propriedades	Referências
Processo deliberativo Inclusivo	Ansell e Gash (2008); Elias e Alkadry (2011); Emerson e Nabatchi (2015); Foster-Fishman Berkowitz; Lounsbury (2001); Freeman (1997); Newman et al. (2004); Purdy (2012); Richie, Oppenheimer e Clark (2012); Robertson e Choi (2012); Sullivan, Barnes e Matka, (2006); Weber e Khademian (2008); Ulibarri, (2015).
Regras do jogo (acordo formal)	Ansell e Gash (2008); Foster-Fishman Berkowitz; Lounsbury (2001); Freeman (1997); Richie, Oppenheimer e Clark (2012); Shrestha (2013); Ulibarri (2015).
Objetivos comuns	Ansell e Gash (2008); Foster-Fishman Berkowitz; Lounsbury (2001); Emerson e Nabatchi, (2015); Emerson, Nabatchi e Balogh, (2012); Purdy (2012); Weber e Khademian (2008); Weber, Lovrich e Gaffney (2007).
Investimento inicial	Emerson e Nabatchi (2015); Emerson, Nabatchi e Balogh (2012); Foster-Fishman Berkowitz; Lounsbury (2001); Purdy (2012); Tang e Tang (2014); Weber e Khademian (2008); Weber, Lovrich, e Gaffney (2007).

Fonte: elaboração própria

Após, as análises das divergências das premissas existentes entre os elementos de processo deliberativo inclusivo, objetivos em comum, investimentos e regras do jogo, nas diferentes propostas de governança, passar-se-á na próxima seção para as considerações acerca dos avanços que a GC apresenta para uma proposta mais interventiva.

4. OS AVANÇOS DA PROPOSTA DA GOVERNANÇA COLABORATIVA EM COMPARAÇÃO AOS OUTROS TIPOS DE GOVERNANÇA

Resta claro, que a GC apresenta premissas diferentes daquelas abordadas na governança corporativa, pública e em rede, com relação à forma de participação dos envolvidos, a necessidade de objetivos em comum, o tipo de investimentos e as regras para a atuação em conjunto.

Tais divergências deixam claro que a Governança Colaborativa não se confunde com outras formas de governança como o cooperativismo, as redes de políticas, as parcerias público-privadas e a gestão participativa (ANSELL; GASH, 2008). Exatamente no consenso buscado pela colaboração e na amplitude das partes que podem ser envolvidas no processo, é que estão os principais pontos divergentes com estas outras formas de governança (ANSELL; GASH, 2008). Nas palavras de Purdy (2012, p.409), “a colaboração ocorre, no contexto da gestão pública, quando as partes interessadas trabalham em conjunto com o governo para criar novas políticas ou para resolver problemas públicos”. A GC demanda um compartilhamento do poder na tomada de decisões. Neste mesmo sentido, Robertson e Choi (2012) explicam que o importante mérito da Governança Colaborativa está na oportunidade que as partes interessadas têm de influenciar o processo de decisão, o que não acontece em um modelo tradicional burocrático. Contudo, na GC deve haver responsabilização quanto à esta participação. Os envolvidos devem desenvolver mecanismos de responsabilização de forma que todos entendam que a qualidade da sua participação interfere na qualidade dos resultados alcançados (SULLIVAN; BARNES; MATKA, 2006).

Portanto, a responsabilização dos envolvidos no processo participativo e a certeza da influência nas decisões públicas são formas reais de uma proposta interventiva na administração pública.

Além disso, para que as regras e normas a serem seguidas pelos envolvidos sejam efetivamente cumpridas, elas precisam ser legitimadas. Para tanto, percebe-se a relação direta entre a proposta de um processo deliberativo inclusivo para a GC para a legitimação das regras da colaboração. Para a legitimação das regras, significa que cada envolvido teve a oportunidade de opinar e participar do processo de construção das regras (FREEMAN, 1997; ULIBARRI, 2015). No mesmo sentido, para que os objetivos sejam comuns entre os envolvidos, as partes precisam se sentir inseridas no processo e confiar que os resultados refletirão ganhos múltiplos para a rede colaborativa e não para um ator em específico (ANSELL; GASH, 2008). Assim, o investimento não pode ser somente financeiro. O investimento na própria identidade e ideologia da colaboração se faz necessário, para que todos os envolvidos se mantenham alinhados na colaboração.

Assim, há um caráter interventivo que a Governança Colaborativa pode propor para a gestão pública baseado na: predefinição de objetivos entre permanentes entre os envolvidos; participação influente da sociedade na tomada de decisão; determinação de regras claras de atuação e no compartilhamento de investimentos com recursos tangíveis e intangíveis. Esse caráter interventivo não pode ser encontrado nas governanças corporativa, pública e em rede.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

As evoluções teóricas para a construção de uma administração pública mais permeável aos anseios sociais, com adoção de critérios de responsividade e legitimidade de decisões políticas tem levado a estudos de diversas formas de governança como a governança corporativa, a governança pública e a governança em rede. No entanto, tais propostas se distanciam da Governança Colaborativa quanto à forma de participação,

definição dos objetivos, regras e investimentos para a atuação em conjunto entre diversos atores públicos e privados.

A principal contribuição do presente estudo é demonstrar como a governança na literatura brasileira ainda não evoluiu para outras abordagens mais eficazes e que se traduzem em possibilidades de intervenção para a gestão pública, como a Governança Colaborativa. Os constructos básicos de um regime colaborativo abordados aqui e no estudo de Sant’Anna, Tonelli e Abbud (2016) são amplamente destacados como imprescindíveis na literatura internacional.

Assim, como toda pesquisa, o estudo apresenta limitações quanto à metodologia empregada. Portanto, outras pesquisas com adoção de revisões sistemáticas podem apontar outras abordagens divergentes entre os elementos de Governança Colaborativa e outras formas de gestão pública.

Registram-se agradecimentos ao apoio da FAPEMIG para a realização deste trabalho.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANSELL, C.; GASH, A. Collaborative governance in theory and practice. **Journal of Public Administration Research and Theory**, 18(4), p. 543-571, 2008.

ARKSEY, H., O'MALLEY, L. Scoping studies: towards a methodological framework. **International Journal of Social Research Methodology**, 8(1), p. 19-32, 2005

BROWN, T. L., GONG, T., JING, Y. Collaborative governance in mainland china and Hong Kong: introductory essay. **International Public Management Journal**, 15(4), 393–404, 2012.

ELIAS, M.V.; ALKADRY, M.G. Constructive Conflict, Participation, and Shared Governance. **Administration & Society**, 43 (8), p. 869–895, 2011.

EMERSON, K.; NABATCHI, T.; BALOGH, S. An Integrative Framework for Collaborative Governance. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 22, n. 1, p. 1-29, 2012.

EMERSON, K.; NABATCHI, T. Evaluating the Productivity of Collaborative Governance Regimes: A Performance Matrix. **Public Performance & Management Review**, 38(4), 717–747, 2015.

FIRMINO, S. Os Novos Arranjos Institucionais na Governança Pública: O Caso das Parcerias Público-Privadas. Estudo comparativo entre o Sul e o Norte da Europa. **Sociologia Online**, n. 2, abril, p. 389-422, 2011.

FOSTER-FISHMAN, P. G., BERKOWITZ, S. L., LOUNSBURY, D.W. Building Collaborative Capacity in Community. **American Journal of Community Psychology**, 29(2), 241-261, 2001.

FREEMAN, J. Collaborative governance in the administrative state. **Ucla Law Review**, 45(1), p.1-98, 1997.

FREY, K. Governança Urbana e Participação Pública. **Revista de Administração Contemporânea (RAC-Eletrônica)**, 1(1), p.136-150, 2007.

KISSLER, L.; HEIDEMANN, F. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? **Revista de Administração Pública**, 40(3), p. 479-499, 2006.

KLEIN, L. L., & PEREIRA, B.A.D. Contribuições para a gestão de redes interorganizacionais: fatores determinantes para a saída de empresas parceiras. **Revista Eletrônica de Administração (REAd)**, 78(2), 305-340, 2014.

LOPES, F.D; BALDI, M. Redes como perspectiva de análise e como estrutura de governança: uma análise das diferentes contribuições. **Revista de Administração Pública (RAP)**, v.43, n.5, p. 1007-1035, Set./out. 2009.

MATIAS-PEREIRA, J. A. Governança corporativa aplicada no setor público brasileiro. *Administração Pública e Gestão Social*, 2(1), p.109-134, 2010.

MERTENS, F., TÁVORA, R., FONSECA, I. F., GRANDO, R., CASTRO, M.; DEMEDA, K. Redes sociais, capital social e governança ambiental no Território Portal da Amazônia. **Acta Amazônia**, 41(4), p.481-492, 2011.

NEWMAN, J., BARNES, M., SULLIVAN, H.; KNOPS, A. Public Participation and Collaborative Governance. **Journal of Social Policy**, 33(2), 203-223, 2004.

NOVELLI, A.L.C.R. O papel institucional da comunicação pública para o sucesso da governança. **Organicom**, 3(4), p. 77- 89, 2006.

PROCOPIUCK, M.; KLAUS, F. Redes de políticas públicas e de governança e sua análise a partir da websphere analysis. **Revista de Sociologia e Política**, 17(34), 63-83, 2009.

PURDY, J.M. Framework for Assessing Power in Collaborative Governance Processes. **Public Administration Review**, 72(3), p.409-417, 2012.

RICHIE, L., OPPENHEIMER, J. D.; CLARK, S. G. Social process in grizzly bear management: lessons for collaborative governance and natural resource policy. **Policy Sciences**, 45(3), 265-291, 2012.

ROBERTSON, P. J.; CHOI, T. Deliberation, Consensus, and Stakeholder Satisfaction. *Public Management Review*, 14(1), p. 83-103, 2012.

RONCONI, L. Governança pública: um desafio à democracia. **Emancipação**, 11(1), p.21-34, 2011.

SANT'ANNA, Lindsay. T.; TONELLI, Dany F.; ABBUD, Elenice. B. Collaborative Governance: a Maturity Level Proposal based on a Scoping Study. XL Encontro da ANPAD. Costa do Sauípe, setembro, 2016. **Anais... Costa do Sauípe**, 2016. p.1-16.

SILVA, J. A. F., PESSOA, E. B., BATISTA, E. C., Scaccabarozzi, N.C.M.C. Princípios da Governança no Setor Público: Um Estudo no Tribunal de Contas do Estado do Ceará.

XXXV Encontro ANPAD. 2011. Disponível em:

<www.anpad.org.br/admin/pdf/APB1623.pdf> Acesso em: 20 de jun.2015.

SHRESTHA, M. K. Internal versus External Social Capital and the Success of Community Initiatives: A Case of Self-Organizing Collaborative Governance in Nepal.

Public Administration Review, 73(1), p.154–164, 2013.

SULLIVAN, H.; BARNES, M.; MATKA, E. Collaborative capacity and strategies in area-based initiatives. **Public Administration**, 84 (2), p. 289–310, 2006.

TANG, C-P.; TANG, S-Y. Managing Incentive Dynamics for Collaborative Governance in Land and Ecological Conservation. **Public Administration Review**, 74 (2), p. 220–231, 2014.

TEIXEIRA, M. C.; TEIXEIRA, R. M. Relacionamento, cooperação e governança em arranjos produtivos locais: o caso do APL de madeira e móveis do estado de Rondônia. **Revista Eletrônica de Administração (REAd)**, 17(1), p. 237-269, 2011.

ULIBARRI, N. Tracing Process to Performance of Collaborative Governance: A Comparative Case Study of Federal Hydropower Licensing. **The Policy Studies Journal**, 43(2), 283-308, 2015.

WEBER, E.P.; LOVRICH, N.P.; Gaffney, M.J.; Assessing Collaborative Capacity in a Multidimensional World. **Administration & Society**, 39(2), p. 194-220, 2007.

WEBER, E. P. Khademian, & A.M. Wicked Problems, Knowledge Challenges, and Collaborative Capacity Builders in Network Settings. **Public Administration Review**, 68 (2), p. 334-349, 2008.

EMPREENDEDORISMO E GESTÃO FEMININA: UM ESTUDO COM EMPREENDEDORAS DA CIDADE DE ARCOS-MG

Lauriene Teixeira Santos
Ruth Oliveira Silva
Patrícia Carvalho Campos

Resumo

O presente trabalho teve como objetivo apresentar as motivações e dificuldades, bem como o estilo de gestão das mulheres empreendedoras que atuam no município de Arcos-MG, buscando, com isso, entender melhor sobre este público empreendedor. Realizou-se uma pesquisa qualitativa, descritiva e caracterizada como um estudo de caso. Visando, responder ao objetivo proposto utilizou-se como método de coleta de dados o questionário, que foi aplicado para um total de 27 empreendedoras. Concluiu-se que as empreendedoras apresentam idade entre 35 a 44 anos, são casadas e com filhos, apresentando ensino médio completo. A principal motivação para se abrir um negócio é a busca de realização profissional e a principal dificuldade foi encontrada no acesso a financiamento. Em se tratando de gestão, buscam um relacionamento próximo com seus funcionários incluindo-os nas decisões tomadas dentro da empresa. Apresentam também um perfil conservador quando se trata da busca de financiamento.

Palavras-chave: Empreendedorismo. Motivações. Dificuldades. Gestão feminina.

1 Introdução

O empreendedorismo feminino, ao longo do tempo, vem ganhando representatividade nos negócios no Brasil, de acordo com o *Global Entrepreneurship Monitor – GEM (2015)* dentre a porcentagem de empreendedores que iniciam seus negócios no Brasil, 49% das empresas são fundadas por mulheres. Esse é um número que retrata a evolução da mulher frente ao empreendedorismo, mostrando que no atual momento elas representam quase metade dos empreendedores iniciais. Esse cenário já foi bem diferente, como é retratado pelo GEM (2010), onde no ano de 2002 as mulheres em fase de empreendimentos iniciais representavam apenas 42,4% do total desses empreendedores.

Independentemente do fato de que haja várias conquistas do público feminino em relação à atividade empreendedora, ainda existem algumas diferenças e dificuldades que se apresentam em relação ao gênero (ALMEIDA; GOMES, 2011). Diferenças essas, que segundo os autores, foram construídas socialmente. Nesse sentido, mulheres procuram conduzir negócios utilizando-se da empatia, buscando a compreensão humana através da sinergia (FERNANDES *et al.*, 2015). Ainda segundo os autores, são características como essas, que vem substituindo as formas autoritárias de gestão.

Uma vez que as mulheres estão empreendendo mais, o comportamento que elas possuem, quando se trata de gestão, torna-se de grande importância, pois como empreendedoras elas podem estar diretamente ligadas com a criação de empregos e crescimento da economia. Considerando, assim, o crescimento vertiginoso do empreendedorismo feminino no Brasil, bem como os recentes estudos desenvolvidos na área, busca-se com esse trabalho provocar algumas reflexões a respeito da figura feminina na condição de gestora. Intenta-se também contribuir para que haja uma melhor

compreensão sobre a forma de atuação das empreendedoras quando se trata de gerir um negócio.

Para isso, este trabalho apresenta como objetivo geral analisar o estilo de gestão das mulheres empreendedoras que atuam no município de Arcos-MG. Especificamente objetiva-se apresentar as principais motivações e dificuldades enfrentadas pelas mesmas.

2 Referencial Teórico

2.1 Empreendedorismo

O termo empreendedorismo (*entrepreneurship*) traz embutido em seu entendimento conceitos de iniciativa e inovação, visando proporcionar o bem-estar coletivo, ao contrário, de ser apenas um meio de enriquecimento pessoal (DOLABELA, 2006). Para o autor, o empreendedorismo é considerado uma das melhores formas de diminuir as taxas de desemprego, responsável pelo desenvolvimento da sociedade e da economia.

De acordo com Dornelas (2005) o empreendedorismo envolve pessoas e processos, fazendo que ideias se transformem em oportunidades e essas, se transformem em negócios de sucesso. Para que haja uma melhor compreensão do empreendedorismo, é necessário compreender também o empreendedor, uma vez que ambos estão diretamente relacionados.

Empreendedores, geralmente, são considerados como pessoas que criam seu próprio negócio, porém, a definição de empreendedor vai além dessa visão. Para Dolabela (2006, p. 25) “o empreendedor é alguém que sonha e busca transformar seu sonho em realidade”.

2.2 Motivações e dificuldades enfrentadas por mulheres empreendedoras

Segundo o GEM (2014) é importante descobrir o que motivou uma pessoa a tomar a decisão de empreender, descobrindo se foi motivada pela necessidade ou pela oportunidade, uma vez que a motivação para empreender possui muitas justificativas. Pretende-se aqui mostrar quais são essas justificativas quando se trata do empreendedorismo feminino.

As motivações que despertam a vontade de empreender são compartilhadas por diversos empreendedores, mas quando se analisa as motivações femininas percebe-se que estas estão mais inclinadas a variedade e complexidade, encontrando no empreendedorismo uma forma de exercer poder e decisão em busca de realização tanto profissional quanto pessoal (FROTA *et al.*, 2015).

Se tratando da questão financeira, Jonathan (2011) apresenta em sua pesquisa que a busca por independência/estabilidade financeira, está presente dentre as motivações do empreendedorismo feminino. Amorim e Batista (2012) acreditam que a necessidade financeira é um grande fomentador. Outra motivação presente é a possibilidade de complementar a renda familiar (GOMES, 2005; AMORIM; BATISTA, 2012; ALMEIDA; GOMES, 2011).

Frota *et al.* (2015) e Quental e Wetzel (2002) acreditam que a flexibilidade para a administração do tempo, também é um fator motivacional para as mulheres, uma vez que gerenciando um negócio próprio ela teria autonomia na escolha dos seus horários facilitando a relação trabalho-família. As motivações dão início à ação de empreender e contribuem para que haja a consolidação de uma identidade empreendedora, e são o

suporte necessário para que essas mulheres enfrentem as possíveis dificuldades que poderão encontrar no papel de empreendedoras (MACHADO, 2002).

Segundo Longenecker *et al.* (2011) as mulheres que empreendem enfrentam dificuldades que são comuns a todos os empreendedores. Porém, para o autor mulheres possuem menos experiência em papéis empresariais, além de possuírem maior dificuldade de acesso ao crédito, e passarem por discriminação.

Algumas dificuldades encontradas por mulheres no momento de empreender, são pontuadas por Machado (2002), sendo elas a dificuldade de auto-conceito e aceitação, falta de suporte, dificuldade para atuar no mercado internacional, dificuldade de financiamento para as empresas, dificuldade de acesso a redes e a falta de mentores, o tamanho das empresas, a falta de tempo, a dificuldade de conciliar trabalho e família e a ausência de modelos de referência.

Outra dificuldade discutida pelos autores Peñaloza, Diógenes e Sousa (2008) e Quental e Wetzel (2002) é a multiplicidade de papéis exercidos pelas mulheres, ou seja, a tentativa de conciliação entre trabalho e família que, muitas vezes é fruto de conflitos.

Para Hanson e Blake (2009) *apud* Serafim (2010) quando se trata de redes sociais femininas, acredita-se que elas tendem a abranger pessoas que são conhecidas, o que acaba por fazer que as redes sociais femininas sejam mais propensas a fornecerem informações que não possuem o mesmo tipo de vantagem competitiva.

2.3 Gestão feminina

Atualmente, as mulheres assumem o comando de seus negócios em uma escala crescente, tanto na condição de empregada como de empregadora, o que fez com que se despertasse o interesse por descobrir se características de homens e mulheres são diferentes quando se trata de atividades exercidas no ambiente de trabalho (GOMES, 2005).

Mulheres desenvolvem um estilo singular de gestão, porém é necessário compreender, que a diferença entre os estilos de gestão está na experiência vivenciada pelos gêneros, já que geralmente o aprendizado das mulheres na infância é voltado para a cooperação e relacionamentos (MUNHOZ, 2000). De acordo com Reis *et al.* (2013), a gestão feminina é diferente, pois apresenta algumas características ligadas às mulheres, sendo elas a sensibilidade, a empatia, a ousadia, o alto grau de criatividade, a versatilidade, a percepção aguçada e a flexibilidade.

Grzybovski, Boscarin e Migott (2002), em pesquisa com 26 mulheres gestoras de empresas familiares, observaram que elas procuravam promover o aprendizado de todos os colaboradores dentro da organização, enfatizando o companheirismo, fidelidade, honestidade e reciprocidade. Todavia essas características não as impediam de utilizar um estilo mais rígido, quando isso se tornava necessário (GRZYBOVSKI; BOSCARIN; MIGOTT, 2002).

Gouvêa, Silveira e Machado (2013), observaram que as mulheres empreendedoras não procuravam centralizar as informações, mas sim compartilhá-las com todos, preocupando-se com sua equipe, pois sabiam que o resultado da empresa depende deles. Observou-se também que eram mais flexíveis, versáteis e criativas, podendo encontrar soluções diferenciadas para uma mesma situação, sendo atribuído a essas características os diversos papéis desempenhados por essas mulheres como ser mãe, esposa e empresária.

Mesmo mostrando uma postura aberta e receptiva dentro da organização, empreendedoras em geral, possuem ressalvas quando se trata de buscar financiamentos.

Nesse caso, elas apresentam uma postura mais conservadora (OLIVEIRA; SOUZA NETO; CALEGÁRIO, 2010; JONATHAN, 2003). Ainda é relatado que, quando as empreendedoras precisam buscar alguma fonte de financiamento elas encontram dificuldades para obter crédito (GRZYBOVSKI; BOSCARIN; MIGOTT, 2002).

Em sua revisão de literatura sobre gestão feminina, Machado (2002) conclui as características da gestão feminina na Figura 1.

Figura 1. Tendência do comportamento gerencial por parte de mulheres empreendedoras

Objetivos	Estruturas	Estratégia	Estilo de Liderança
<ul style="list-style-type: none"> - Culturais e sociais; - Segurança e satisfação no trabalho; - Satisfação dos clientes; - Responsabilidade social. 	<ul style="list-style-type: none"> - Ênfase na cooperação; - Baixo grau de formalismo; - Busca de integração e de boa comunicação; - Descentralização. 	<ul style="list-style-type: none"> - Tipo inovativa; - Busca de qualidade; - Busca de sobrevivência e de satisfação geral; - Conciliação trabalho e família. 	<ul style="list-style-type: none"> - Poder compartilhado; - Motivar os outros; - Valorizar o trabalho de todos; - Atenção às diferenças individuais.

Fonte: MACHADO, H. V. Identidade empreendedora de mulheres no Paraná. 2002. 192p. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção)-Programa de Pós-Graduação. Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2002.

De acordo com o quadro, pode-se perceber que um dos objetivos da gestão feminina é segurança e satisfação no trabalho, onde isso se reflete na estrutura empresarial que tem menos formalismo, mais cooperação e integração e boa comunicação entre os funcionários, além priorizar pela descentralização. Outro objetivo seria a satisfação dos clientes e a responsabilidade social, notando-se que entre as estratégias estão à busca pela qualidade, inovação e de satisfação de modo geral. Percebe-se também que o objetivo visando elementos culturais e sociais pode ser contemplado pelo estilo de liderança mais participativo dando atenção às diferenças individuais e a motivação de todos.

3 Metodologia

3.1 Tipo de pesquisa

Neste estudo foi adotado o método de pesquisa qualitativa de cunho descritivo e caracterizada como estudo de caso, pois buscou-se conhecer o estilo de gestão das mulheres empreendedoras no município de Arcos-MG, sendo que para alcançar esse propósito se mostra necessário obter um aprofundamento nas questões acima mencionadas.

A pesquisa qualitativa é aquela em que “o ambiente natural é fonte direta para coleta de dados, interpretação de fenômenos e atribuição de significados” (PRODANOV; FREITAS, 2013, p. 128). Por sua vez, “a pesquisa descritiva tem como objetivo primordial a descrição das características de determinada população ou fenômeno ou, então, o estabelecimento de relações entre as variáveis” (GIL, 2002, p. 42).

Visto que buscou-se estudar o caso das mulheres empreendedoras no município de Arcos-MG, a pesquisa também se caracteriza por ser um estudo de caso, que é definido por Gil (2002) como o estudo aprofundado de um ou poucos objetos de estudo, permitindo assim um melhor conhecimento sobre os mesmos.

3.2 Coleta, tratamento e análise dos dados

Visando utilizar-se da melhor forma para que os dados fossem coletados, utilizou-se como estratégia de coleta de dados o questionário, que podem ser abertos, utilizando de questões dissertativas, fechados, utilizando-se de questões objetivas ou mistos, quando se utiliza os dois tipos de questões no mesmo instrumento (KAUARK; MANHÃES; MEDEIROS, 2010).

O questionário contou com 18 perguntas, sendo que apenas uma foi aberta, 12 perguntas foram fechadas, 5 perguntas que contaram com opções fechadas e um espaço aberto, visando extrair melhores informações. O questionário abordava os seguintes temas: perfil, motivações, dificuldades e gestão feminina.

Para realizar a coleta dos dados, em primeiro momento foi realizado um contato via telefone com a Associação Comercial do município de Arcos-MG, solicitando um relatório com o nome das empresas que foram criadas por mulheres no referido município. O relatório foi enviado via e-mail, sendo possível identificar 76 empresas iniciadas por mulheres, de um total de 371 empresas, ou seja, 20,49% das empresas do município de Arcos-MG foram criadas por mulheres.

A partir dessa informação, foi feito um contato pessoalmente com as empreendedoras, no dia 24/08/2016, onde visitou-se um total de 40 estabelecimentos. Assim, 12 mulheres se recusaram a responder ao questionário. Foi possível ainda reduzir o número dos sujeitos de pesquisa, uma vez que empresas que estavam na lista, 5 possuíam homens como gestores, 2 haviam fechado, 2 pertenciam ao município de Iguatama – MG e 3 delas possuíam o mesmo proprietário (TABELA 1).

Tabela 1: Sujeitos de pesquisa

	Empresas
Quantidade inicial	76
(-) Pertencentes a Iguatama	2
(-) Possuíam homens como gestores	5
(-) Fecharam	2
(-) Não quiseram responder	12
(-) Lojas com mesmo proprietário	3
Quantidade final	52

Fonte: Os autores (2016).

Nos dias 10/09/2016 e 23/09/2016, realizou-se a aplicação dos questionários, e do total de 52 empreendedoras que se enquadravam na pesquisa, 26 responderam ao questionário e 5 se negaram a participar da pesquisa. Das 21 empreendedoras que não foram encontradas nesses dias, 13 foram contatadas via e-mail e via rede social onde foi explicado o objetivo da pesquisa e o questionário enviado para que pudesse ser

respondido. Dessas 13 mulheres, apenas 2 retornaram com o questionário respondido, elevando para 28 o total de empreendedoras envolvidas com esta pesquisa.

Com base nas respostas obtidas de cada empreendedora, foi realizada a tabulação dos dados no Excel, criando tabelas e posteriormente gerando gráficos para uma melhor visualização das respostas obtidas

4 Resultados e Discussão

4.1 Perfil dos sujeitos de pesquisa

Em relação à faixa etária, dentre as 28 mulheres pesquisadas, 32,14% possuem idade de 35 a 44 anos, 28,57% se encontram entre 25 e 34 anos, 21,43% de 45 a 54 anos, 10,71% possuem idade de 55 a 64 anos, e 3,57% possui idade de 18 a 24 anos e 3,57% possui 65 anos ou mais.

Quanto ao estado civil dessas empreendedoras, a maioria se encontra casada (71,43%), 21,43% se encontram solteiras e apenas 7,14% estão divorciadas. Das 28 mulheres que fizeram parte da pesquisa, 67,86% possuem filhos e 32,14% não possuem.

Em relação à escolaridade das empreendedoras analisadas 42,86% apresentam ensino médio completo, 25% apresentam graduação completa e 25% possuem pós-graduação, sendo que 7,14% apresentam graduação incompleta.

Ao serem questionadas se possuíam familiares próximos empreendedores, 78,57% das empreendedoras afirmaram possuir. Os níveis de parentesco mais citados pelas mulheres foram: irmãos (31,82%), pai (22,73%), mãe (18,18%), tio (18,18%), marido (13,64%) e sobrinho (13,64%), sendo que neste caso não se obtém na soma das opções 100%, uma vez que as empreendedoras possuíam mais de um familiar empreendedor.

Percebe-se que quase 80% das empreendedoras possuem familiares que também são empreendedores. Este fato pode ser corroborado por Dornelas (2015) onde o autor acredita que, os empreendedores de sucesso, em sua maioria, possuem familiares empreendedores e que essa convivência faz com que haja uma contribuição dos familiares na formação da vida profissional dessas pessoas.

4.2 Motivações e dificuldades no processo empreendedor

Visando compreender melhor qual a maior motivação das empreendedoras para abrir um empreendimento, 67,86% das mulheres responderam que buscavam realização profissional e pessoal, 14,29% buscavam flexibilidade para a administração do tempo, 7,14% objetivavam um ambiente de trabalho que estivesse de acordo com seus valores, 7,14% por não alcançarem seus objetivos profissionais desejavam utilizar a experiência obtida em outra organização para criar a sua própria e 3,57% buscava a satisfação de necessidade financeira. A opção “complementar a renda familiar” não foi fator motivador para nenhuma das empreendedoras pesquisadas.

Destaca-se também, a partir dessas respostas, o fato que para os autores Gomes (2005), Amorim e Batista (2012) e Almeida e Gomes (2011) a complementação da renda familiar se mostra um motivador do empreendedorismo feminino, este fato não foi relatado por nenhuma das empreendedoras pesquisadas. E apenas uma das empreendedoras relatou ter começado o empreendimento para satisfação financeira.

Em se tratando da principal dificuldade encontrada pelas empreendedoras pesquisadas na abertura do seu negócio, a resposta que se destacou foi a de acesso a financiamento (35,71%), seguida pela dificuldade de conciliação entre empresa e família

(25%). Esse resultado vai de encontro à Longenecker *et al.* (2011) e Machado (2002) quando eles argumentam que o obstáculo de acesso a financiamento se encontra entre uma das principais dificuldades encontradas por mulheres empreendedoras. Há de se ressaltar, também, a complexidade de conciliar empresa e família, uma vez que para os autores Peñaloza, Diógenes e Sousa (2008) quando ocorre esse tipo de conflito, geralmente, as mulheres tendem a priorizar o relacionamento familiar em detrimento do trabalho.

Para 17,86% das empreendedoras pesquisadas, a dificuldade foi à falta de um orientador, para 10,71% o obstáculo se apresentou na falta de suporte e 3,57% relatou dificuldade nos relacionamentos comerciais. Outras respostas obtidas foram à falta de experiência e maturidade (3,57%) e houve um relato da ausência de obstáculos na abertura do empreendimento (3,57%).

Para 82,14% das empreendedoras pesquisadas as dificuldades por elas enfrentadas na abertura de uma empresa não estão relacionadas ao fato de serem “mulheres empreendedoras”. As justificativas para esse posicionamento são:

“Hoje não existe diferença entre homens e mulheres”; “Hoje o mercado é competitivo para todos”, “É a situação atual do Brasil” e “Acho que, atualmente, as mulheres estão empreendendo mais” (RELATOS DE ENTREVISTA, 2016).

Para as empreendedoras que acreditam que as dificuldades estão relacionadas ao fato de serem mulheres (17,86%), as principais justificativas apresentadas por elas são que: “Ainda existe preconceito relacionado às mulheres empreendedoras”; “Mesmo possuindo um empreendimento, minha principal obrigação continua sendo família e cuidar da casa”, “Falta de confiança do mercado pelo fato de ser mulher” e, “Mesmo tendo conquistado seu espaço no mercado as mulheres ainda não possuem o valor merecido” (RELATOS DE ENTREVISTA, 2016).

Com os depoimentos das empreendedoras, pode-se perceber que a grande maioria acredita que haja uma igualdade de gêneros no ambiente do empreendedorismo, não sentindo inferiores aos homens. De acordo com os relatos das mesmas, a causa das dificuldades enfrentadas não está no fato de serem mulheres, mas sim em situações externas que atingem a todos igualmente.

Buscando melhor compreender sobre o empreendedorismo feminino, foi pedido às empreendedoras que definissem a jornada empreendedora em uma palavra e, as mais citadas por elas foram: conquista, motivação, inovação, determinação, comprometimento, superação e trabalho. Pode-se notar que a visão que elas possuem sobre o empreendimento é positiva apesar das dificuldades enfrentadas.

4.3 Características da gestão feminina

Para que fosse possível conhecer o posicionamento da mulher empreendedora frente à questão do financiamento e/ou investimento, foi questionado como ela se via em relação à busca de recursos. A maioria das empreendedoras (57,14%) relataram que tentam evitar financiamentos, e para 42,86% quando se mostra necessário, elas são abertas a busca de financiamento. Ainda relacionado a esse fato, 57,14% relataram não ter encontrado nenhuma dificuldade na obtenção de crédito ao longo do empreendimento, ao passo que 42,86% disseram já terem encontrado dificuldades.

Pode-se perceber que há um fato a ser ressaltado quando se trata de financiamentos, já que 35,71% das empreendedoras relataram como uma das principais dificuldades na abertura do negócio o acesso a financiamento, e 57,14% relatam que preferem evitá-lo. Gass (2013) justifica esse fato, mostrando que a dificuldade financeira

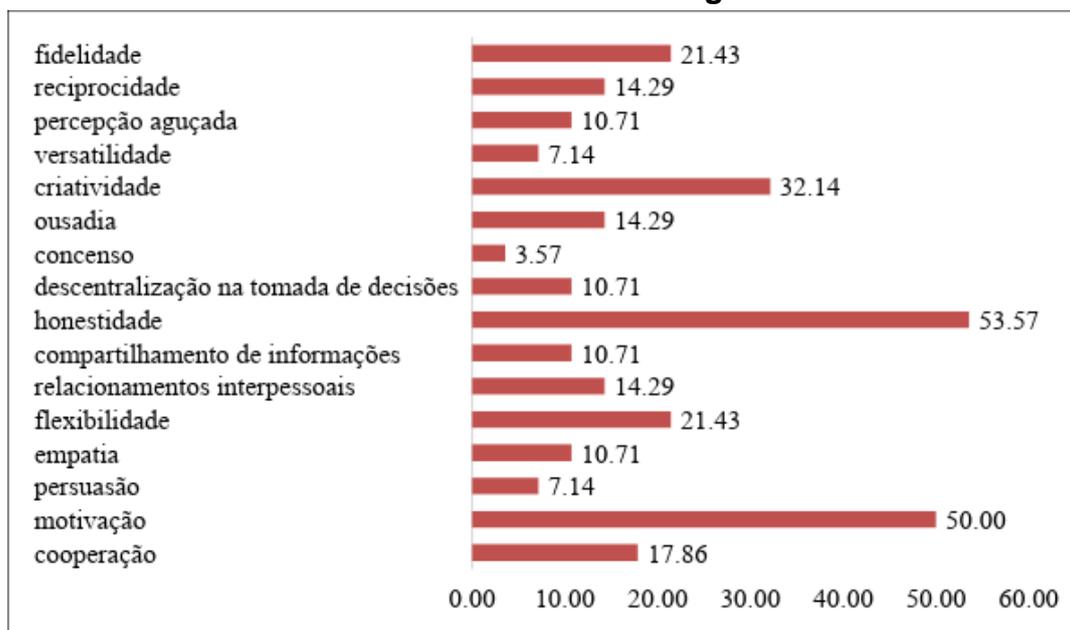
no começo do negócio faz com que as empreendedoras se mostrem conservadoras frente a situações de risco. Porém, torna-se necessário ressaltar o fato de que 42,86% são abertas a financiamento quando este se mostra necessário, ou seja, mesmo que a maioria prefira evitá-los, há uma grande porcentagem que apresenta um comportamento favorável em casos de necessidade.

Quando pediu-se que elas identificassem qual a melhor frase as definiam como gestoras, 39,29% se definiram como uma “gestora amiga que mantém um relacionamento próximo com meus funcionários”, 25% se encaixaram como uma “gestora que compartilha todas as informações da empresa com meus funcionários, pois acredita que isso gera motivação nos mesmos”, 17,86% se definiram como uma “gestora flexível, buscando entender a percepção das outras pessoas”, 10,71% se apresentaram como uma “gestora que procura persuadir as pessoas, visando que elas compreendam meu ponto de vista”, e apenas 7,14% se definiram como uma “gestora que tomo todas as decisões referentes à empresa deixando meus funcionários apenas com a parte da execução”.

Verifica-se que a maior parte das empreendedoras se disseram próximas de seus funcionários e outra afirmação bastante expressiva foi a das empreendedoras que relataram compartilhar as informações com seus funcionários, acreditando que isso os motiva. Esses resultados confirmam o que Machado (2002) diz, quando ele argumenta que mulheres tendem a incluir pessoas nas atividades que são por elas realizadas. Na pesquisa realizada por Gouvêa, Silveira e Machado (2013), eles também puderam observar o fato de que as empreendedoras procuram compartilhar as informações com sua equipe.

Objetivando conhecer a forma de atuação das empreendedoras no dia-a-dia da empresa, foi apresentado a elas 16 características da gestão feminina de acordo com os autores Gomes (2005), Reis *et al.* (2013), Grzybovski, Boscarin e Miggot (2002) e Gouvêa, Silveira e Machado (2013). Dentre as características apresentadas seria possível marcar até 3 que as empreendedoras considerassem mais presentes em sua forma de atuação. A característica mais citada foi honestidade (53,57%), seguida por motivação (50%) e criatividade (32,14%). Duas características que também se destacaram foram flexibilidade e fidelidade, ambas contando com 21,43%. O melhor detalhamento das características de gestão encontra-se no Figura 2.

Gráfico 1. Características de gestão



Fonte: Elaborado pelos autores (2016).

Em relação à forma que as empreendedoras tomam decisões no ambiente de trabalho, 78,57% alegaram ouvir opiniões dos colaboradores antes de tomar a decisão, 10,71% disseram tomar as decisões referente a empresa sozinha, apenas com o conhecimento que possui sobre o negócio e 10,71% disseram buscar assistência de terceiros fora do ambiente de trabalho. Isso reforça a visão de Machado (2002), que considera que mulheres empreendedoras valorizam estruturas que possuem ênfase na cooperação, busca de integração e boa comunicação, estruturas descentralizadas e com baixo grau de formalismo.

Quando se trata da resolução de conflitos, 67,86% disseram chamar os envolvidos no conflito para uma conversa e tentar uma conciliação, 10,71% se disseram explosivas, resolvendo-os assim que eles acontecem, 7,14% alegaram não interferir, deixando que os envolvidos resolvam sozinhos, 7,14% alegaram não permitir que conflitos ocorram e quando ocorrem os envolvidos são penalizados de alguma forma e 7,14% relataram que caso seja necessário, utilizam uma forma mais rígida para solucionar o conflito no ambiente de trabalho.

Nota-se, que dentre as respostas obtidas, há aquelas que disseram resolver os conflitos assim que eles ocorrem, as que relataram penalizar os envolvidos no conflito e as que disseram utilizar de uma forma mais rígida caso seja necessário. Isso mostra que dentre as empreendedoras pesquisadas há também a presença de um perfil autoritário, porém prevalece a gestão participativa.

A partir dos questionamentos apresentados, nota-se que as mulheres empreendedoras do município de Arcos-MG procuram partilhar o poder com seus funcionários, ouvindo opiniões dos mesmos quando precisam tomar alguma decisão no ambiente de trabalho. Além de procurarem uma forma de satisfação por parte dos funcionários, tentando na maioria dos casos, solucionar os conflitos existentes conciliando as partes envolvidas. Em se tratando de financiamento, percebe-se que as empreendedoras procuram evitá-los.

Baseado nas respostas obtidas sobre gestão feminina nota-se que as empreendedoras estudadas possuem tendências que são definidas por Machado (2002), como o compartilhamento de poder, a busca de motivação do próximo e a valorização do trabalho.

5 Conclusão

Respeitando aos objetivos propostos inicialmente, buscou-se no decorrer deste trabalho obter as informações e os dados necessários para que cada um pudesse ser respondido. Ao caracterizar o perfil das empreendedoras pesquisadas, foi possível perceber que elas se encontram com idade de 35 a 44 anos, casadas e com filhos. São mulheres que possuem educação formal, onde 50% delas apresentam graduação completa ou pós-graduação, mas há também uma grande parcela que apresenta ensino médio completo. Identificou-se também o fato de que essas empreendedoras possuíam familiares próximos que também são empreendedores.

As empreendedoras do município de Arcos–MG possuem um estilo de gestão onde priorizam características como honestidade, motivação, criatividade, flexibilidade e fidelidade. São gestoras que se mantêm próximas de seus funcionários, considerando que este seja um relacionamento de amizade ouvindo opiniões dos mesmos quando precisam tomar alguma decisão no ambiente de trabalho. Além de buscarem uma conciliação quando se trata da resolução de conflitos no ambiente de trabalho. Ainda foi possível identificar certo receio quando se trata de obter financiamentos, onde a maioria relatou evitá-los.

Em relação à análise da gestão por elas exercida, é possível dizer que elas se mostram conservadoras quando se trata da busca de financiamento, uma vez que foi relatado que procuram evitar esse tipo de fonte de recursos. Sua gestão pode ser considerada participativa, pois pode-se perceber que elas procuram incluir os funcionários nas decisões tomadas no dia-a-dia, acreditam na motivação dos mesmos e quando se trata de conflitos procuram resolvê-los por meio de conciliação.

Fundamentado nas teorias e questões abordadas neste trabalho, é possível perceber que as mulheres estão cada vez mais presentes no mercado de trabalho, e também no empreendedorismo. Essa foi uma conquista gradual e, atualmente, elas empreendem buscando independência e autonomia e não mais por uma necessidade financeira. Elas buscam realização pessoal, e se percebem competindo de forma igualitária com o público masculino quando se trata de conquistas no universo do empreendedorismo.

Com as respostas obtidas neste desse estudo, espera-se ter alcançado uma maior compreensão sobre o tema e um maior conhecimento sobre o grupo de empreendedoras pesquisadas. Ainda assim, acredita-se que há muito a ser estudado sobre este assunto, destacando-se o fato de que estudar as empreendedoras informais poderia trazer diferentes dados para a discussão e serviria de comparativo com os dados obtidos através das empreendedoras formais. Além disso, vale ressaltar a contribuição deste estudo sobre gestão feminina trazendo importantes resultados que contribuem para uma maior compreensão da mulher em cargos de liderança.

Referências Bibliográficas

ALMEIDA, I. C.; GOMES, A. F. Comportamento estratégico de mulheres empresárias: estudo baseado na tipologia de Miles e Snow. In: XXXV Encontro ANPAD. **Anais...** Rio de Janeiro, 2011.

AMORIM, R. O.; BATISTA, L. E. Empreendedorismo feminino: razão do empreendimento. **Núcleo de Pesquisa da Finan**, v. 3, n. 3, 2012.

DOLABELA, F. **O segredo de Luísa**. 30. ed. São Paulo: Editora de Cultura, 2006.

DORNELAS, J. C. A. **Transformando idéias em negócios**. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

DORNELAS, J. C. A. **Empreendedorismo na prática: mitos e verdades do empreendedor de sucesso**. 3. ed. Rio de Janeiro: LTC, 2015.

FERNANDES, J. C. L.; DE SOUZA, M. M. M.; DE SANTANA, R. D. S.; SANTOS, V. S. Inclusão feminina na hierarquia organizacional: uma breve análise da mulher na gestão contemporânea. **Brasil Para Todos-Revista Internacional**, v. 2, p. 162-181, 2015.

FROTA, E. dos R.; NASCIMENTO, J. J. do.; LUCAS, M. R.; XERUTI, M. D. B.; BITTAR, S. A. y A. O empreendedorismo feminino e sua presença nas MPE'S. **Fórum de Administração**, v. 6, n. 1, 2015.

GASS, H. de M. **O comportamento empreendedor feminino no Rio Grande do Sul**. 2013. 120p. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Administração). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2013.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GLOBAL ENTREPRENEURSHIP MONITOR – GEM. (2010). **Empreendedorismo no Brasil: 2010**. Curitiba: IBQP, 2010. 286 p. Disponível em: http://www.sebrae.com.br/Sebrae/Portal%20Sebrae/Anexos/livro_gem_2010.pdf. Acesso em: 17 Jul. 2016.

GLOBAL ENTREPRENEURSHIP MONITOR - GEM. **Empreendedorismo no Brasil: relatório executivo 2015**. Curitiba: GEM/SEBRAE, 2015. 21 p. Disponível em: [http://www.bibliotecas.sebrae.com.br/chronus/ARQUIVOS_CHRONUS/bds/bds.nsf/c6de907fe0574c8ccb36328e24b2412e/\\$File/5904.pdf](http://www.bibliotecas.sebrae.com.br/chronus/ARQUIVOS_CHRONUS/bds/bds.nsf/c6de907fe0574c8ccb36328e24b2412e/$File/5904.pdf). Acesso em: 11 Jul. 2016.

GLOBAL ENTREPRENEURSHIP MONITOR - GEM. **Empreendedorismo no Brasil: 2014**. Curitiba: IBQP, 2014. 212 p. Disponível em: http://www.ibqp.org.br/upload/tiny_mce/Download/Empreendedorismo_no_Brasil_-_GEM_Global_Entrepreneurship_Monitor_2014.pdf. Acesso em: 11 Jul. 2016.

GOMES, A. F. O outro no trabalho: mulher e gestão. **Revista de gestão USP**. São Paulo, v. 12, n. 3, p. 1-9, jul./set. 2005.

GOUVÊA, A. B. C. T.; SILVEIRA, A.; MACHADO, H. P. V. Mulheres empreendedoras: compreensões do empreendedorismo e do exercício do papel desempenhado por

homens e mulheres em organizações. **Revista de Empreendedorismo e Gestão de Pequenas Empresas**, v. 2, n.2, p. 32-54, 2013.

GRZYBOVSKI, D.; BOSCARIN, R.; MIGOTT, A. M. B. Estilo feminino de gestão em empresas familiares. **RAC**, v. 6, n. 2, p. 185-207, mai./ago. 2002.

HANSON, S.; BLAKE, M. Gender and entrepreneurial networks. **Regional Studies**, v. 43, p. 135-149, 2009.

JONATHAN, E. Mulheres empreendedoras: o desafio da escolha do empreendedorismo e o exercício do poder. **Psicologia Clínica**, v. 23, p. 65-85, 2011.

JONATHAN, E. G. Empreendedorismo feminino no setor tecnológico brasileiro: dificuldades e tendências. In: EGEPE. **Anais...** Brasília: UEM/UEL/UnB, 2003, p. 41-53.

KAUARK, F. da S.; MANHÃES, F. C.; MEDEIROS, C. H. **Metodologia da pesquisa**: um guia prático. Itabuna: Via Litterarum, 2010.

LONGENECKER, J. G.; MOORE, C. W.; PETTY, J. W.; PALICH, L. E. **Administração de pequenas empresas**. 13. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2011.

MACHADO, H. V. **Identidade empreendedora de mulheres no Paraná**. 2002. 192p. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção)-Programa de Pós-Graduação. Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2002.

MUNHOZ, G. de S. Quais as contribuições que o estilo feminino de liderança traz para as organizações empreendedoras? **ANAI DO I EGEPE**, Maringá, p. 164-176, out./2000.

OLIVEIRA, P. G.; NETO, B. de S.; CALEGÁRIO, C. L. L. Empreendedorismo e gestão feminina: a atuação de mulheres empreendedoras em microempresas. **Revista da FAE**, Curitiba, v.13, n.1, p. 1-14, jan./jun. 2010.

PEÑALOZA, D.; DIÓGENES, C. G.; SOUSA, S. J. A. Escolha profissional no curso de administração: tendências empreendedoras e gênero. **Revista de Administração Mackenzie**, v. 9, n. 8, p. 151-167, nov./dez. 2008.

PRODANOV, C. C.; FREITAS, E. C. de. **Metodologia do trabalho científico**: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico. 2. ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2013.

QUENTAL, C.; WETZEL, U. Equilíbrio trabalho-vida e empreendedorismo: a experiência das mulheres brasileiras. XXVI Encontro Nacional de Pós-Graduação em Administração. **Anais...** SP. São Paulo, 2002.

REIS, P. N. C.; MELO, F. A. de O.; ALMEIDA, E. M. S. de P.; CARVALHO, L. C. de.; MAURÍCIO, A. C. S. **A participação feminina na gestão empresarial no século XXI**: um estudo de caso na empresa Magazine Luiza. In: X Simpósio de excelência em gestão e tecnologia. **Anais...** 2013.



SERAFIM, A. C. F. **Gênero e redes sociais**: estudos de casos sobre empreendimentos femininos. 2010. 118p. Dissertação (Mestrado)-Programa de Pós-Graduação em Administração. Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2010.

FISCALIZAÇÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS DE ACESSIBILIDADE WEB DE SERVIÇOS PÚBLICOS: UMA REVISÃO DE ESCOPO DA LITERATURA

Monique Scalco Soares Siqueira

Resumo

A expansão da internet nos últimos anos tem ocorrido de forma extremamente rápida e traz diversos benefícios aos seus usuários, como otimização de tempo e economia de recursos. Entretanto, muitas pessoas estão excluídas da “Sociedade da Informação” por não terem o devido acesso aos portais Web e respectivos aplicativos em dispositivos móveis. Embora existam padrões de acessibilidade como o brasileiro e-MAG (Modelo de Acessibilidade de Governo Eletrônico), o padrão internacional WCAG (*Web Content Accessibility Guidelines*), e leis federais que determinam a obrigatoriedade de acessibilidade dos portais governamentais, os mesmos têm frequentemente negligenciado estes parâmetros, impondo barreiras aos seus usuários. O objetivo desta pesquisa é reunir trabalhos relevantes na área de controle e fiscalização de acessibilidade web de portais governamentais referentes aos últimos 15 anos e observar se os mesmos discorrem sobre políticas de controle e implementação de portais governamentais acessíveis. Para isso, foi utilizado o método de revisão de escopo, buscando reunir trabalhos relevantes na área de fiscalização e controle de acessibilidade Web de portais governamentais. A princípio, foram encontrados 82 artigos e revisões e após os procedimentos de filtragem, foram selecionados 31 artigos e revisões. Ao final, constatou-se a existência de muitas pesquisas tratando de avaliações de portais governamentais mas nenhuma pesquisa abordando o papel do Estado na implementação de políticas públicas de acessibilidade Web bem como de fiscalizador dos portais governamentais.

Palavras-chave: Acessibilidade Web. Governo. Políticas públicas

1. INTRODUÇÃO

A partir dos preceitos da Nova Administração Pública, governos tem utilizado das TICs como instrumento de gestão mais eficaz para o desenvolvimento da governança, através da informatização de seus serviços e aproximação entre Estado e cidadãos. A utilização das TICs pela administração pública denomina-se governo eletrônico ou e-governo (MEDEIROS; GUIMARÃES, 2005).

No Brasil, o Programa de Governo Eletrônico foi institucionalizado no início da década de 2000, na gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso, e desenvolveu-se de forma extremamente rápida naquele período (DINIZ *et al.*, 2008).

Pinho (2008) entende o governo eletrônico como a utilização das TICs pela Administração Pública para promover a informatização das atividades internas e o fornecimento de serviços e informações online aos cidadãos, empresas e para outras esferas do governo. Um aspecto essencial da informatização é a implantação de portais governamentais, através dos quais a administração pública manifesta sua identidade, objetivos, atividades, além de fornecer informações e serviços diversos à sociedade. Destarte, o governo eletrônico promove maior transparência e participação dos cidadãos.

Jaeger (2008) afirma que governo eletrônico se refere ao emprego das TICs pela administração pública com o objetivo de disponibilizar serviços e informações

governamentais aos cidadãos, empresas e outras agências governamentais.

Conforme o Collins English Dictionary (2014), governo eletrônico pode ser definido como a prestação de serviços e informações governamentais por meio da internet e outros recursos computacionais.

Promover o acesso de todas as pessoas aos portais governamentais é fundamental para a efetiva democratização do acesso ao governo (FREIRE *et al.*, 2009). O acesso aos portais governamentais oferece benefícios a todos, especialmente para pessoas com deficiência, tendo em vista que através dos portais Web é possível que essas pessoas tenham autonomia para realizar atividades simples e essenciais do cotidiano.

Diante disso, é imprescindível que as informações e serviços disponíveis nos portais governamentais sejam acessíveis a todos (JAEGER, P. T., 2004; JAEGER, 2006; 2008; FREIRE *et al.*, 2009; LAZAR *et al.*, 2013). Desde 1990, diversos países começaram a empregar esforços no sentido de promover acessibilidade de pessoas com deficiência (Hong *et al.*, 2008).

No entanto, diversas pesquisas tem demonstrado que portais governamentais de diferentes países têm negligenciado quanto aos padrões de acessibilidade (ELLISON, 2004; PARIS, 2004; LOIACONO *et al.*, 2005; MANCINI *et al.*, 2005; HONG *et al.*, 2008; FREIRE *et al.*, 2009; KUZMA, 2010; GOODWIN *et al.*, 2011; ESKANDAR; RAMAN, 2013; LAZAR *et al.*, 2013; GALVEZ; YOUNGBLOOD, 2014; WENTZ *et al.*, 2014; CARVALHO *et al.*, 2016; GAMBINO *et al.*, 2016; SAM-ANLAS; STABLE-RODRÍGUEZ, 2016).

É nesse sentido que essa pesquisa busca reunir trabalhos relevantes na área de controle e fiscalização de acessibilidade web de portais governamentais referentes aos últimos 15 anos, com foco em questões sobre políticas públicas de acessibilidade. A princípio, foram encontrados 82 artigos e revisões e após os procedimentos de filtragem, foram selecionados 31 artigos e revisões.

2- FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1 Acessibilidade Web: um direito de todos

Os serviços e informações disponíveis em portais eletrônicos somente podem ser utilizados se dois requisitos forem observados, quais sejam, acessibilidade e alfabetização tecnológica (HOCHTL; PARYCEK; SACHS; 2011). Pode-se entender por acessibilidade a capacidade de todas as pessoas em ter acesso às informações disponibilizadas na internet de maneira igualitária, independente de fatores como idioma, cultura e deficiência e de dispositivos utilizados, hardware e software (SALVADOR-OLIVÁN E FERNÁNDEZ-RUIZ, 2012). Thacher (2002) afirma que acessibilidade na Web se refere à expectativa de que todo usuário, utilizando qualquer agente (software ou hardware que recupera e serializa conteúdo Web) possa compreender e interagir com o conteúdo Web.

Os portais Web devem ser acessíveis a todos, independente de capacidade ou ambiente de navegação, sendo esta condição indispensável para que a Web possa atingir seu verdadeiro potencial de facilitador para o maior público possível (SLOAN *et al.*, 2006). Assim sendo, os sites e portais eletrônicos devem ser projetados levando em consideração as peculiaridades de seus usuários bem como os diferentes dispositivos utilizados.

Para promover acessibilidade nos portais Web, faz-se necessário o provimento igual ou similar a todos os usuários bem como o fornecimento de meios compatíveis com as

tecnologias assistivas (JAEGER, 2006). Para que se possa ter uma melhor compreensão do tema, é oportuno trazer o que se entende por pessoa com deficiência. De acordo com Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, da qual o Brasil é signatário, tem-se a seguinte definição:

Pessoas com deficiência são aquelas que têm impedimentos de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, os quais, em interação com diversas barreiras, podem obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdades de condições com as demais pessoas (ONU, 2006).

Desde 1990, diversos países começaram a empregar esforços no sentido de promover acessibilidade de pessoas com deficiência (HONG *et al.*, 2008). Os Estados Unidos está entre os países pioneiros ao promulgar a “*Section 508*” da Lei de Reabilitação com o objetivo de eliminar barreiras no acesso às Tecnologias de Informação e Comunicação (PATERNO; SCHIAVONE, 2015).

Em seguida, no ano de 1999, criou-se o WCAG 1.0, primeira versão de diretrizes de acessibilidade para conteúdo Web, tornando-se a “principal referência mundial em termos de acessibilidade na web” (FREIRE *et al.*, 2009). Em 2000, o Conselho Europeu aprovou o plano de ação “*eEurope*”, iniciativa política com o escopo de promover uma sociedade fundada no conhecimento, acessível a todos os cidadãos europeus, sobretudo a pessoas com deficiência (HONG *et al.*, 2008). No Japão também tem sido empregado esforços nesse sentido, no qual a Fujitsu tem elaborado diretrizes de acessibilidade bem como promovido assistência aos portais governamentais visando ao aperfeiçoamento dos mesmos (NAGANO *et al.*, 2009; ITO; SUZAKI, 2005; TAKAMOTO; NAGANO, 2005).

No Brasil, observa-se a crescente preocupação com questões de acessibilidade de pessoas com deficiência. Em 2000 foi promulgada a Lei 10.098 estabelecendo a competência do poder público na eliminação de barreiras na comunicação de modo a proporcionar a pessoas com deficiência o direito de acesso à informação, comunicação, trabalho, transporte, cultura, esporte e lazer.

Já em 2004 foi promulgado o Decreto nº 5.296, o qual estabeleceu um prazo de doze meses para que portais eletrônicos da administração pública se tornassem acessíveis às pessoas com deficiência visual. Entretanto, ainda não havia um modelo nacional de acessibilidade em governo eletrônico, o qual só veio a ser institucionalizado em 2007.

Em vista disso, em 7 de maio de 2007 foi publicada a portaria nº 3, a qual institucionalizou o Modelo de Acessibilidade em Governo Eletrônico (e-MAG) no âmbito do Sistema de Administração dos Recursos de Informações e Informática (SISP), tornando sua observância obrigatória nos portais do governo brasileiro. O e-MAG tem recomendações baseadas nas regras previstas no W3C, mas adaptado ao cenário brasileiro, tendo em vista suas necessidades e peculiaridades (FREIRE *et al.*, 2009).

Não obstante, a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência estabelece:

Os Estados Partes também tomarão medidas apropriadas para:
(...)

g) Promover o acesso de pessoas com deficiência a novos sistemas e tecnologias da informação e comunicação, inclusive à Internet;

h) Promover, desde a fase inicial, a concepção, o desenvolvimento, a produção e a disseminação de sistemas e tecnologias de informação e comunicação, a fim de que esses sistemas e tecnologias se tornem acessíveis a custo mínimo (ONU, 2006).

Conforme o último senso feito pelo IBGE (2010), considerando a população residente no país, 23,9% da população brasileira possui pelo menos uma das deficiências investigadas: visual, auditiva, motora e mental ou intelectual. A deficiência visual é a que apresentou a maior ocorrência, compreendendo 18,6% da população. Em segundo lugar está a deficiência motora, ocorrendo em 7% da população, seguida da deficiência auditiva, em 5,10% e da deficiência mental ou intelectual, em 1,40%.

Embora existam padrões de acessibilidade como o brasileiro e-MAG (Modelo de Acessibilidade de Governo Eletrônico), o padrão internacional WCAG (Web Content Accessibility Guidelines), e leis federais que determinam a obrigatoriedade dos portais governamentais serem acessíveis a todos, os mesmos têm frequentemente negligenciado quanto aos parâmetros de acessibilidade, impondo barreiras aos seus usuários.

Diversas pesquisas tem demonstrado que portais governamentais de diferentes países tem descumprido os padrões de acessibilidade (ELLISON, 2004; PARIS, 2004; LOIACONO *et al.*, 2005; MANCINI *et al.*, 2005; HONG *et al.*, 2008; FREIRE *et al.*, 2009; KUZMA, 2010; GOODWIN *et al.*, 2011; LAZAR *et al.*, 2013; GALVEZ; YOUNGBLOOD, 2014; WENTZ *et al.*, 2014; CARVALHO *et al.*, 2016; GAMBINO *et al.*, 2016; SAMANLAS; STABLE-RODRÍGUEZ, 2016). Diante disso, pessoas com deficiência acabam sendo menos propensas ao uso regular da internet (JAEGER, 2008).

Por conseguinte, os sites devem ser projetados para serem acessíveis desde o início de seu desenvolvimento (JAEGER, 2008; RUBAII-BARRETT; WISE, 2008; ALGERMISSEN; DERMANN; NIEHAVES, 2005). Para isso, Jaeger (2008) enfatiza a necessidade de testes feitos por pessoas com deficiência durante o desenvolvimento de portais Web, dentre outros instrumentos que promovem o desenvolvimento de portais acessíveis. No entanto, a capacitação e conscientização dos desenvolvedores ainda é muita restrita. Ante o exposto, é imprescindível que exista maior intervenção do Estado a fim de implementar as leis e diretrizes de acessibilidade.

2.2 Políticas de inclusão digital em portais governamentais

Existem diversos trabalhos buscando divulgar melhores práticas para criação de design Web acessível e o desenvolvimento de tecnologias assistivas, entretanto a acessibilidade Web ainda está muito aquém no nível aceitável (SLOAN *et al.*, 2006). A falta de acessibilidade em portais governamentais pode ser atribuída a diversos fatores, como ausência de recursos financeiros, carência de entendimento sobre como observar as diretrizes de acessibilidade bem como a ignorância destas, falta de noções técnicas pelos desenvolvedores, resistência institucional, dentre outros aspectos que inviabilizam a elaboração de portais acessíveis (JAEGER, 2004)

Diante disso, há uma crescente preocupação com os direitos das pessoas com deficiência enquanto usuárias da Web o qual têm se expressado através da elaboração de políticas de combate à discriminação e criação de diversas leis (Sloan *et al.*, 2006). Ocorre que essas medidas podem contribuir para uma melhora no contexto de exclusão de pessoas com deficiências mas não têm promovido efetivamente a acessibilidade.

Gambino (2016) avaliou portais governamentais das principais cidades da Itália e observou a existência de diversos erros de acessibilidade e sintaxe. Wentz (2014) avaliou

os sistema de informações de emergência emitidos pelo governo dos Estados Unidos e também encontrou diversas barreiras de acessibilidade. Carvalho (2016) fez avaliação mais ampla dos portais governamentais de Portugal, a fim de analisar qualidade destes no que se refere à conteúdo, usabilidade, eficiência e acessibilidade e foram encontrados aspectos críticos nos portais portugueses. Sam-Anlas e Stable-Rodriguez (2016) fizeram avaliação dos portais da administração pública do Peru o que revelou a presença de barreiras nos mesmos. Goodwin (2011) fez avaliação dos portais governamentais de todos os Estados-membros na ONU e em todos foram observados barreiras de acessibilidade em diferentes níveis.

Jaeger (2013) observa que os Estados Unidos, embora disponha de uma série de leis e regulamentos para promover o acesso de pessoas com deficiência aos portais Web, mais robusto e abrangente do que qualquer outra nação, apresenta portais governamentais com diversas barreiras de acessibilidade.

No Brasil, a partir dos resultados obtidos pela pesquisa efetuada, somente foi encontrado uma avaliação dos portais governamentais. Freire (2009) buscou analisar o progresso da acessibilidade nos portais governamentais no período compreendido entre 1996 e 2007. Esse período foi escolhido tendo em vista a promulgação do Decreto 5.296, de 2004, o qual determinou prazo de 12 meses para que todos os portais governamentais se adaptassem às diretrizes de acessibilidade.

No entanto, a pesquisa demonstrou que a legislação pouco refletiu na efetiva melhoria na acessibilidade de portais governamentais. Por conseguinte, o autor observa a necessidade de políticas públicas mais robustas e efetivas a fim de promover o respeito e cumprimento da legislação e diretrizes de acessibilidade pelos portais governamentais bem como a verdadeira inclusão de pessoas com deficiência na “Sociedade da Informação” (FREIRE, 2009). Nesse sentido, Jaeger (2013) afirma que as leis são de pouco valor se não forem exigíveis, sendo essencial a existência de um organização que possa implementar, monitorar e fazer cumprir os direitos de igualdade de acesso para as pessoas com deficiência. Para Brown (2014), o maior empecilho ao provimento de portais web acessíveis se refere à falta de consciência da sociedade sobre a deficiência. Para o autor, a conscientização da sociedade é mais relevante do que a criação de tecnologias ou de políticas públicas.

3. METODOLOGIA

Esta pesquisa foi feita utilizando o método de revisão de escopo, buscando reunir trabalhos relevantes (ANDRADE; LOBATO, 2010) na área de fiscalização e controle de acessibilidade Web de portais governamentais.

A revisão de escopo pode ser utilizada para analisar de modo criterioso determinada temática, com o intuito de identificar possíveis lacunas existentes na literatura (ARKSEY; O'MALLEY, 2005). Esse método foi escolhido tendo em vista ser mais amplo que a revisão sistemática, pois possibilita diversas questões de pesquisa além de proporcionar um retorno maior de estudos (ANDRADE; LOBATO, 2010).

Esta revisão teve como objetivo encontrar trabalhos sobre a implementação de políticas públicas de acessibilidade Web, visando ao cumprimento das leis e diretrizes de acessibilidade.

A revisão foi feita na base Scopus, em títulos, resumos e palavras-chaves, pelas seguintes expressões em inglês: (“Web” AND “accessibility”) AND (“public sector” OR “governmente” OR “public administration”) AND (“policy” OR “legal” OR “law” OR

“surveillance” OR “complaint” OR “laws” OR “complaint” OR “laws” OR “complaints” OR “lawsuit”).

Foram utilizados os filtros período de publicação, de 2002 até 2017 e tipo de documento “artigos e revisões”. A princípio foram obtidos 82 resultados e após a leitura de títulos, palavras-chave e resumos, foram selecionados 31 trabalhos dentre artigos e revisões.

4. RESULTADOS E DISCUSSÕES

Na revisão de escopo da literatura sobre questões de fiscalização e controle de acessibilidade de portais governamentais, foram encontrados 31 trabalhos. Dentre os trabalhos estudados, 19 artigos e revisões fazem avaliação de portais governamentais e apenas 4 discorrem sobre políticas acessibilidade digital. Não foi encontrado nenhum trabalho abordando o papel do Estado como fiscalizador desses portais governamentais. Os demais artigos e revisões trabalham a questão de acessibilidade Web sob outros aspectos.

Desse modo, observa-se que a maioria das pesquisas relacionadas à acessibilidade ao governo eletrônico promovem avaliações dos portais governamentais. Esses estudos ora propõem um novo modelo de avaliação centrado no usuário, ora avaliam determinado serviço utilizando algum modelo já existente. Esses trabalhos são relevantes mas não serão detalhados nesta pesquisa pois não aprofundam nas questões de controle, fiscalização e políticas de acessibilidade Web.

O primeiro trabalho é de Lazar (2009), o qual trata do impacto das políticas públicas sobre a interação humano-computador, usabilidade e design interativo. O autor discorre sobre o papel dos pesquisadores como influenciadores na elaboração de políticas públicas. Observa-se que a elaboração da primeira versão do WCAG foi baseada, dentre outros aspectos, em pesquisas científicas. O WCAG é referência mundial de diretrizes de acessibilidade no mundo e já está em sua segunda versão. Deste modo, observa-se o impacto das pesquisas científicas sobre a criação e implementação de instrumentos de combate à exclusão digital.

Paterno (2015) analisa a evolução histórica de políticas e leis de acessibilidade Web no mundo. A preocupação com essa questão iniciou-se em 1990. Os Estados Unidos está entre os países pioneiros ao promulgar a “Section 508” da Lei de Reabilitação. Em 1999 criou-se a primeira versão do WCAG, referência mundial de diretrizes de acessibilidade Web. Em 2000, o Conselho Europeu aprovou o plano de ação “eEurope” com o objetivo de eliminar barreiras de acessibilidade (PATERNO; SCHIAVONE, 2015).

Na sequência, diversos países criaram leis com o objetivo de eliminar barreiras de acessibilidade de portais governamentais, a saber: Alemanha (BITV – 2002), Itália (Stanca Act- 2004), França (Loi Handicap – 2005), Espanha (*Reglamento sobre la condiciones básicas para el acceso de las personas con discapacidad a las tecnologías – 2007*), Canadá (*Common Look and Feel- 2000*), Japão (JISX8341 – 2004), Brasil (e-MAG – 2007) e outros(PATERNO E SCHIAVONE, 2015).

O objetivo em comum de todas as leis supracitadas fundamenta-se em promover portais governamentais acessíveis às pessoas com deficiência de modo que estas pessoas possam usufruir de tudo que as TICs têm a oferecer. O autor propõe a utilização de validadores automáticos como ferramentas importantes na criação e implementação de políticas de inclusão digital bem como de portais governamentais acessíveis (PATERNO; SCHIAVONE, 2015).

O trabalho que melhor aborda essa temática é de Rubaii-Barret e Wise (2008). Os autores investigam os fatores que influenciam no desenvolvimento de portais governamentais acessíveis a partir de uma análise comparativa entre os Estados. A variável mais importante observada pelos autores diz respeito à forma como uma política é formulada, tendo em vista aspectos como clareza dos objetivos bem como a capacidade de execução.

Os autores observam que embora exista uma crescente preocupação com o tema de acessibilidade Web, mediante elaboração de leis, políticas e diretrizes de acessibilidade, os Estados continuam insistindo em ignorar as limitações de seus usuários. Diante disso, conclui-se que apenas criação de políticas não é suficiente para a promoção de portais governamentais acessíveis (RUBAII-BARRET; WISE, 2008).

Por fim, Jaeger (2008) faz um estudo sobre avaliação centrada no usuário e discorre sobre a importância de compreender como as políticas de acessibilidade tem sido implementadas, sendo este um dos elementos fundamentais no processo de avaliação. Além destes, vale destacar o estudo realizado por Jaeger (2004), o qual analisa o histórico de leis sobre acessibilidade digital nos Estados Unidos. O autor estuda os requisitos legais de acessibilidade bem como a maneira pela qual as leis são aplicadas.

Os demais artigos analisam a questão da acessibilidade em portais governamentais sob outros enfoques, como participação eletrônica, design universal, mapeamento da elaboração de portais acessíveis. No entanto, estes trabalhos não discorrem sobre políticas de controle e implementação de portais governamentais acessíveis, demonstrando a necessidade de estudos focando nesse tema.

5. CONCLUSÃO

Pesquisadores e profissionais de governo eletrônico tem demonstrado crescente preocupação com o temática “acessibilidade digital”. Tendo em vista a rapidez pela qual o governo eletrônico tem sido adotado pelos países bem como a diversidade de serviços e informações oferecidos, é de suma importância que todos, independente de limitações, tenham acesso ao seu conteúdo.

No entanto, conforme restou demonstrado na pesquisa, o acesso ao governo eletrônico ainda não é estendido a todos. Pessoas com deficiência são diariamente constrangidas pelas barreiras presentes em portais governamentais. Nesse sentido, a presente pesquisa buscou trabalhos relevantes sobre controle e fiscalização de acessibilidade de portais governamentais. Foram encontrados 31 artigos e revisões, sendo a maioria focados em avaliações de portais governamentais ou propondo um novo modelo de avaliação centrado no usuário.

As pesquisas que discutiram sobre políticas públicas para a promoção de acessibilidade digital foram superficiais. Destarte, não foi encontrado nenhum trabalho que aborde o papel do Estado como fiscalizador desses portais governamentais. Assim, observa-se a existência de muitas pesquisas tratando de avaliações de portais governamentais mas nenhuma pesquisa abordando o papel o Estado na implementação de políticas públicas de acessibilidade Web bem como de fiscalizador dos portais governamentais.

REFERÊNCIAS

ALGERMISSSEN, L.; DEMANN, G.; NIEHAVES, B. Accessibility of the Websites of public administration. **Wirts chafts informatik**. v. 47, n. 5, p. 378-382, 2005.

ANDRADE, H. DE; LOBATO, L. Uma discussão sobre Métodos Sistemáticos para a revisão de trabalhos científicos em Engenharia de Software. **Enacomp**, 2010.

ARKSEY, H.; O'MALLEY, L. Scoping studies: towards a methodological framework. **International journal of social research methodology**, v. 8, n. 1, p. 19-32, 2005. ISSN 1364-5579.

BRASIL. Decreto nº 5.296, de 02 de dezembro de 2004. **Regulamenta as Leis nºs 10.048, de 8 de novembro de 2000, que dá prioridade de atendimento às pessoas que especifica, e 10.098, de 19 de dezembro de 2000, que estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida, e dá outras providências**. Brasília, DF, 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5296.htm>. Acesso em 14 de jul. 2017.

_____. Lei 10.098, de 19 de dezembro de 2000. **Estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida, e dá outras providências**. Brasília, DF, 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L10098.htm>. Acesso em 14 de jun. 2017.

_____. Portaria nº3, de 07 de maio de 2007. **Institucionaliza o modelo de Acessibilidade em Governo Eletrônico – e-MAG no âmbito do sistema de Administração dos Recursos de Informação e Informática – SISP**. Brasília, DF, 2007. Disponível em: <http://www.governoeletronico.gov.br/documentos-e-arquivos/portaria3_eMAG.pdf>. Acesso em 18/07/2016

BROWN, J.; HOLLIER, S. The challenges of Web accessibility: The technical and social aspects of a truly universal Web. **First Monday**, v. 20, n. 9, 2015.

CARVALHO, R. M *et al.* Quality of the Portuguese public administration websites. **RISTI - Revista Iberica de Sistemas e Tecnologias de Informacao**, v. 20, p. 78-98, 2016.

COLLINS ENGLISH DICTIONARY. **e-government Collins**: 12th Edition. HarperCollins, , 2014. Disponível em: <<http://www.thefreedictionary.com/e-government>>. Acesso em 05 de fev. de 2018.

DINIZ, E. *et al.* O governo eletrônico no Brasil: perspectiva histórica a partir de um modelo estruturado de análise. **Revista de Administração Pública-RAP**, v. 43, n. 1, 2008. ISSN 0034-7612.

ELLISON, J. Assessing the accessibility of fifty United States government Web pages: Using Bobby to check on Uncle Sam. **First Monday**, v. 9, n. 7, 2004.

ESKANDAR, A.; RAMAN, M. State e-Government Portals in Malaysia: An Empirical Investigation. **International Journal of Electronic Government Research (IJEGR)**, v. 9, n. 2, p. 19-46, 2013.

FREIRE, A. P.; DE CASTRO, M.; FORTES, R. P. M. Accessibility of Brazilian state government websites: A quantitative analysis between 1996 and 2007. **Revista de Administracao Publica**, v. 43, n. 2, p. 395-414, 2009.

GALVEZ, R. A.; YOUNGBLOOD, N. E. e-Government in Rhode Island: what effects do templates have on usability, accessibility, and mobile readiness? **Universal Access in the Information Society**, 2014.

GAMBINO, O.; PIRRONE, R.; GIORGIO, F. D. Accessibility of the Italian institutional web pages: a survey on the compliance of the Italian public administration web pages to the Stanca Act and its 22 technical requirements for web accessibility. **Universal Access in the Information Society**, v. 15, n. 2, p. 305-312, 2016.

GOODWIN, M. et al. Global web accessibility analysis of national government portals and ministry web sites. **Journal of Information Technology and Politics**, v. 8, n. 1, p. 41-67, 2011.

HÖCHTL, Johann; PARYCEK, Peter; SACHS, Michael. E-participation readiness of Austrian municipalities. **Transforming Government: People, Process and Policy**, v. 5, n. 1, p. 32-44, 2011

HONG, S.; KATERATTANAKUL, P.; LEE, D. Evaluating government website accessibility: Software tool vs human experts. **Management Research News**, v. 31, n. 1, p. 27-40, 2008.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Cartilha do censo de 2010: pessoas com deficiência**. Disponível em: <<http://www.pessoacomdeficiencia.gov.br/app/sites/default/files/publicacoes/cartilha-censo-2010-pessoas-com-deficiencia-reduzido.pdf>>. Acesso em: 13 de jun. 2017

ITO, T; SUZAKI, M. Web accessibility assist tool: WebUD. **FUJITSU Sci. Tech. J**, v. 41, n. 1, p. 123-129, 2005

JAEGER, P. T. Beyond Section 508: The spectrum of legal requirements for accessible e-government Web sites in the United States. **Journal of Government Information**, v. 30, n. 4, p. 518-533, 2004.

_____. The social impact of an accessible e-democracy: Disability rights laws in the development of the federal e-government. **Journal of Disability Policy Studies**, v. 15, n. 1, p. 19-26, 2004. ISSN 1044-2073.

_____. Assessing Section 508 compliance on federal e-government Web sites: A multi-method, user-centered evaluation of accessibility for persons with disabilities. **Government Information Quarterly**, v. 23, n. 2, p. 169-190, 2006.

_____. User-centered policy evaluations of section 508 of the rehabilitation act: Evaluating e-government web sites for accessibility for persons with disabilities. **Journal of Disability Policy Studies**, v. 19, n. 1, p. 24-33, 2008.

_____. Internet justice: Reconceptualizing the legal rights of persons with disabilities to promote equal access in the age of rapid technological change. **Review of Disability Studies: An International Journal**, v. 9, n. 1, 2013.

KUZMA, J. M. Accessibility design issues with UK e-government sites. **Government Information Quarterly**, v. 27, n. 2, p. 141-146, 2010.

LAZAR, J. Interacting with public policy. **Interactions**, v. 17, n. 1, p. 40-43, 2009.

_____. et al. A longitudinal study of state government homepage accessibility in Maryland and the role of web page templates for improving accessibility. **Government Information Quarterly**, v. 30, n. 3, p. 289-299, 2013.

LOIACONO, E. T.; MCCOY, S.; CHIN, W. Federal web site accessibility for people with disabilities. **IT Professional**, v. 7, n. 1, p. 27-31, 2005.

MANCINI, C.; ZEDDA, M.; BARBARO, A. Health information in Italian public health websites: moving from inaccessibility to accessibility. **Health information and libraries journal**, v. 22, n. 4, p. 276-285, 2005.

MEDEIROS, Paulo Henrique Ramos; DE AQUINO GUIMARÃES, Tomás. Contribuições do governo eletrônico para a reforma administrativa e a governança no Brasil. **Revista do Serviço Público**, v. 56, n. 4, p. 449, 2005.

NAGANO, Y; SUGINOME, K; YOSHIMOTO, K; TSUCHIYA, Y. Activities for Improving Web Accessibility. **Fujitsu Scientific & Technical Journal**, v. 45, n. 2, p. 239-246, 2009.

PARIS, M. Website accessibility: A survey of local e-government websites and legislation in Northern Ireland. **Universal Access in the Information Society**, v. 4, n. 4, p. 292-299, 2004.

PATERNO, F.; SCHIAVONE, A. G. The role of tool support in public policies and accessibility. **Interactions**, v. 22, n. 3, p. 60-63, 2015.

PINHO, José Antonio Gomes de. Investigando portais de governo eletrônico de estados no Brasil: muita tecnologia, pouca democracia. 2008.

RUBAIL-BARRETT, N.; WISE, L. R. Disability access and e-government: An empirical analysis of state practices. **Journal of Disability Policy Studies**, v. 19, n. 1, p. 52-64, 2008.

SALVADOR-OLIVÁN, J. A.; FERNÁNDEZ-RUIZ, M. J. Mapa de procesos de un sistema de gestión de accesibilidad en un servicio web de la administración pública: el Ayuntamiento de Zaragoza. **Profesional de la Informacion**, v. 21, n. 3, p. 312-318, 2012.

SAM-ANLAS, C. A.; STABLE-RODRÍGUEZ, Y. Evaluating accessibility in Peruvian Government websites. **Revista Espanola de Documentacion Cientifica**, v. 39, n. 1, 2016.

SLOAN, D. et al. Contextual web accessibility-maximizing the benefit of accessibility guidelines. Proceedings of the 2006 international cross-disciplinary workshop on Web accessibility (W4A): Building the mobile web: rediscovering accessibility?, 2006, ACM. p.121-131.

TAKAMOTO, Y; NAGANO, Y. Fujitsu's Web Accessibility Solutions. **FUJITSU Sci. Tech. J**, v. 41, n. 1, p. 54-61, 2005.

WALLIS, J. The web, accessibility, and inclusion: Networked democracy in the United Kingdom. **Library Review**, v. 54, n. 8, p. 479-485, 2005.

WENTZ, B. et al. Danger, danger! Evaluating the accessibility of Web-based emergency alert sign-ups in the northeastern United States. **Government Information Quarterly**, v. 31, n. 3, p. 488-497, 2014.

GOVERNANÇA COLABORATIVA EM CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS DE RESÍDUOS SÓLIDOS EM MG NA PERCEPÇÃO DE AGENTES PÚBLICOS

Gabriela Vicentini da Rocha
Dany Flávio Tonelli

Resumo

O problema principal da pesquisa é como os pressupostos definidores da governança colaborativa, são percebidos pelos agentes públicos locais atuantes na gestão de consórcios públicos municipais em MG? O objetivo foi investigar a percepção dos gestores públicos acerca dos pressupostos da governança colaborativa aplicada ao contexto dos consórcios públicos intermunicipais de gestão de resíduos sólidos urbanos constituídos no estado de MG. A coleta de dados deste estudo foi através de um questionário online, enviado a todos os atores identificados em cada um dos 35 consórcios ativos de Minas Gerais até a metade de 2016. As informações de quantos consórcios estavam ativos e quais eram eles foram cedidas em contato direto com a FEAM nesse mesmo ano. As perguntas foram estruturadas em concordância com os 15 aspectos que delinham a governança colaborativa do estudo de Sant'anna, Tonelli, Abbud (2016). Foram recebidas 71 respostas. Após análise dos dados com o uso do Software SPSS, com aplicação de estatística básica e análise de Clusters, verificou-se que alguns aspectos como liderança facilitadora, processo deliberativo inclusivo, múltiplas fontes de investimento e a correspondência entre o discurso e a prática precisam ser melhor trabalhados para a consolidação dos consórcios.

Palavras-chave: Arranjos colaborativos. Inovação. Ações consorciadas. Atores públicos.

INTRODUÇÃO

A Constituição de 1988 aumentou a autonomia do poder público municipal e induziu um aumento no número de municípios no Brasil, conjuntura que propiciou o surgimento de ações consorciadas (BRASIL 1988; RIBEIRO ET AL 2016). Desde então, o número de consórcios públicos intermunicipais no Brasil vem aumentando consideravelmente. Principalmente nos últimos anos, após o decreto da Lei nº 11.107/2005, que dispõe das normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá providências em relação às vantagens das ações consorciadas. Tais como, prioridade na obtenção de incentivos financeiros junto às agências de fomento federais, abordagem especial nos cálculos para distribuição da cota do ICMS (BRASIL, 2010; FEAM 2017) e fortalecimento dos vínculos preexistentes com a formação ou consolidação de uma identidade regional (César 2008).

No caso dos consórcios públicos destinados à gestão dos resíduos sólidos urbanos (RSU) o cenário não é diferente. Analisando o estado de Minas Gerais, no intervalo entre 2010 e 2014 houve um aumento de 100% no número de consórcios firmados (FEAM, 2014). Não ocasionalmente, este é o período que abrange, desde a determinação para o fim dos lixões pela lei 12.305/2010, até a data limite para o cumprimento da mesma. Segundo a Fundação Estadual do Meio Ambiente (FEAM) até o ano de 2010 haviam 11 consórcios para RSU no estado e em 2014 foram registrados 22 consórcios intermunicipais (FEAM, 2014). Contudo, cerca de 70% desses consórcios não possuíam condições adequadas de operação e gestão (FEAM, 2014; CARVALHO ET TAL, 2014).

Esse fato representa a corrida dos municípios para se adequarem a Política Nacional de Resíduos Sólidos instituída pela lei 12.305/2010 e evidencia a presença de grandes falhas e dificuldades na implantação e operação destes, já que a maior parte dos consórcios já firmados não estão operando adequadamente. Porém não aponta quais lacunas são essas. Em 2017, foram identificados pela FEAM e pela Secretaria de Cidades e Integração Regional - SECIR, 47 consórcios públicos intermunicipais compreendendo cerca de 553 municípios mineiros (FEAM 2017). Esse crescimento indica que a percepção dos municípios que ainda não se adequaram as imposições legais em relação aos resíduos gerados por seus habitantes tem mudado e os consórcios se tornado cada vez mais instrumento de gestão.

Além dos municípios envolvidos em consórcios, um número significativo de outros municípios buscaram soluções para adequação às imposições legais por meios não consorciados (CARVALHO, 2014; PEIXOTO, 2008). Em termos de investimento, isso significa uma solução mais cara, uma vez que, de acordo com o Diagnóstico de Consórcios Intermunicipais para a Gestão de Resíduos Sólidos Urbanos em Minas Gerais elaborado pela FEAM em 2014 “O consórcio permite aos municípios realizarem contratações de profissionais especializados com custo diluído, compras conjuntas por meio de licitação compartilhada, capacitam seus profissionais, elaboração de projetos de água e esgoto para autarquias e reivindicação de recursos nas diversas esferas do governo” (FEAM, 2014). Logo, as dificuldades no estabelecimento de relações pautadas em arranjos colaborativos não são porque elas não sejam interessantes do ponto de vista econômico, mas porque os municípios encontram desafios em constituir ação coletiva e estruturas de governança (ROCHA ET AL, 2017).

Torna-se essencial encontrar delineamentos que permitam e propiciem uma gestão mais eficiente, eficaz e efetiva para coligar os esforços em torno de um objetivo em comum, no caso, a gestão dos resíduos sólidos urbanos. E é nesse contexto que a abordagem da governança colaborativa se faz importante. Uma vez que pode contribuir para agregar mais paridade ao enfrentamento da problemática da correta gestão dos resíduos sólidos produzidos em cada região (ROCHA ET AL, 2017). A governança colaborativa busca alcançar o consenso entre os atores, definindo objetivos em comum, com acordo formalmente estabelecido, estreitando o relacionamento entre os envolvidos e ponderando, de fato, o envolvimento de atores sociais nas decisões de políticas a serem tomadas, por meio da deliberação inclusiva alcançada em ambientes participativos. De modo que os resultados alcançados são diretamente influenciados pelo envolvimento dos atores e seu grau de comprometimento (ANSELL E GASH, 2007; CHOI E ROBERTSON, 2014; EMERSON, NABATCHI E BOLOGH, 2012; SANT’ANNA, TONELLI E ABBUD, 2016).

O presente ensaio é o desenvolvimento do estudo apresentado por Rocha et al (2017), que explora as relações conceituais entre os tópicos governança colaborativa e consórcios públicos na gestão de RSU, identificando as possibilidades que decorrem da aproximação entre a constituição e consolidação de consórcios públicos e o conceito de governança colaborativa. O problema principal da pesquisa é: como os pressupostos definidores da governança colaborativa são percebidos pelos agentes públicos locais atuantes na gestão de consórcios públicos municipais em MG? Partindo desse problema, o objetivo é investigar a percepção gestores públicos acerca dos pressupostos da governança colaborativa aplicada ao contexto dos consórcios públicos intermunicipais de gestão de resíduos sólidos urbanos constituídos no estado de MG. Para tanto, foram empregadas as análises dos pressupostos da governança colaborativa do estudo de Sant’anna, Tonelli e Abbud (2016).

É relevante discutir esse cenário uma vez que, ao compreender a problemática no contexto dos consórcios públicos na gestão dos RSU, é possível projetar este estudo frente a diferentes vertentes. Por exemplo, delinear quais pontos devem ser avaliados e reconsiderados a fim de resolver os problemas que surgem nas ações consorciadas. Isso tem potencial prático, tanto para criar estratégias de gestão organizacionais mais adaptadas, como para contribuir para a melhoria das relações interorganizacionais inerentes aos consórcios públicos intermunicipais, inclusive em outras áreas para além da gestão de resíduos sólidos urbanos.

E por sua vez, por meio do estudo, é possível ponderar se a efetividade dos elementos de governança é teoricamente relevante, em razão da aplicabilidade do conceito em diferentes arranjos colaborativos, o que pode caracterizar-se como inovação no setor público, conforme Tonelli et. al (2015). Vale ressaltar também, a escassez de trabalhos na literatura quem tenham enfoque prático e que relacionem uma melhor gestão dos consórcios com arranjos colaborativos.

Após essa introdução será apresentado um breve referencial teórico sobre a governança colaborativa, seguido da metodologia usada e dos resultados e discussões acarretadas. Por fim, apresentam-se as considerações finais desse estudo.

GOVERNANÇA COLABORATIVA COMOLENTE DE ANÁLISE

Os estudos e aspectos empíricos e teóricos sobre governança colaborativa aparecem na literatura de maneira multifacetada e em ampla abordagem, como nos campos da economia, ciências políticas e administração pública (MARTINS E COSTA, 2017). Para Ansell e Gash (2008) a governança colaborativa se dá quando os resultados alcançados em colaboração, são compartilhados entres os atores envolvidos, sejam eles públicos ou privados. Enquanto para Brown, Gong e Jing (2012) as decisões públicas tomadas pelas parcerias na governança colaborativa não seriam viáveis se tomadas por apenas um ator, excluindo as partes interessadas dos processos. Já Emerson, Nabatchi e Balogh (2012) tem visão mais ampla e destacam que o termo passa por configurações como gestão colaborativa pública, governança participativa, envolvimento civil e acordos setoriais. Por entenderem que existem influências políticas, jurídicas, socioeconômicas e ambientais, definem como componentes das ações colaborativas, o engajamento com os princípios, motivação compartilhada e a capacidade de ação conjunta (EMERSON E NABATCHI, 2015).

Se a governança exprime a conjuntura entre os atores envolvidos e a constituição de arranjos institucionais de políticas públicas (ANSELL E GASH, 2008; DENHARDT, 2012), essa se revela como potencial lente de análise no estabelecimento de consórcios públicos intermunicipais, estes por sua vez, são proposta de solução para problemas públicos tendo em vista a união de esforços dos envolvidos resultando em ação conjunta. Com a intenção de analisar as sistematizações conceituais a partir da diversidade de abordagens, para assim constatar os aspectos dos arranjos de governança presentes nos consórcios públicos, destaca-se o estudo de Sant'anna, Tonelli, Abbud (2018), onde propõe-se uma discussão que vai além de níveis de colaboração, evidenciando as propriedades que são divididas nos elementos antecedentes, do processo de colaboração e de resultados do processo.

Os antecedentes caracterizam-se como a base de onde o processo de colaboração começa e produz resultados e são vistas como a entrada das ideias e valores dos interessados nas decisões (SANT'ANNA, TONELLI, ABBUD, 2018). São propriedades que delineiam os antecedentes apresentados pelos autores: **Múltiplos atores**, onde a

interação entre vários atores (sejam públicos ou privados) com habilidades distintas é evidenciada legitimando o processo colaborativo (ANSELL E GASH, 2008; FREEMAN, 1997; TANG E TANG, 2014); **Objetivos em Comum**, os envolvidos devem manter o foco e o entendimento que o sucesso da colaboração é garantido se eles conciliarem os interesses por vezes divergentes (ANSELL E GASH, 2008); **Liderança Facilitadora**, o líder, reconhecido pela rede, constrói a colaboração dos participantes e garante o bom funcionamento das regras estabelecidas em comum acordo (ANSELL E GASH, 2008; EMERSON, NABATCHI E BALOGH, 2012); **Regras Preliminares**, algumas regras devem ser claras logo no começo e continuar como um processo contínuo, onde além de as seguirem os atores participam do processo de definição (ULIBARRI, 2015; SANT'ANNA, TONELLI, ABBUD, 2018); **Interdependência**, percepção de que ações individuais não alcançam os objetivos comumente traçados no processo colaborativo; e **Investimentos Iniciais**, necessário para que o processo se inicie, incluindo recursos tangíveis e intangíveis (TANG E TANG, 2014).

No processo de colaboração, definido como o centro do mecanismo, onde se estabelece um processo cíclico e interativo de difícil representação, apresentam-se os seguintes pressupostos: **Processo Deliberativo Inclusivo**, referente à participação efetiva dos envolvidos, tornando possível a intervenção de todos no processos decisórios (ANSELL E GASH, 2008; EMERSON E NABATCHI, 2015); **Compromisso com o Processo**, para manutenção da colaboração e sua consolidação (SANT'ANNA, TONELLI E ABBUD, 2016); **Construção de Confiança**, as parcerias se firmam por mais tempo e mais eficazmente quando existem elevados níveis de confiança entre os envolvidos e na rede colaborativa (SANT'ANNA, TONELLI E ABBUD, 2016); **Relacionamento Interno e Externo**, da comunidade e autoridades proporcionam o entendimento destes em relação a colaboração existente e geram a expansão de parcerias; **Consenso**, é importante para que as decisões tomadas sejam as mais vantajosas para todos e que supram as necessidades por mais diferentes que possam ser (ANSELL E GASH, 2008; SANT'ANNA, TONELLI E ABBUD, 2016); e a **Gestão do Conhecimento**, facilita e viabiliza a colaboração e negociação que, quando conflitantes, devem ser administrados para que as adversidades sejam cada vez menores e não influenciem negativamente a confiança existente (TANG E TANG, 2014).

Resultados do Processo, é essencial para evitar conflitos e problemas de confiança na rede, é importante que as partes interessadas percebam a equidade e custo de colaboração de cada membro. Abrange, **Múltiplas Fontes de Investimento**, forma de manter a interdependência dos atores e não sobrecarregar um específico, usado para a qualificação e fonte de viabilização para novos programas e contratações (EMERSON E NABATCHI, 2015; SANT'ANNA, TONELLI E ABBUD, 2016); **Prestação de Contas** importante instrumento de responsabilidade e confiança, que fortalece a participação popular e governamental (FREEMAN, 1997); **Discurso e Prática**, onde os frutos dos esforços são refletidos nos resultados alcançados, interferindo diretamente na motivação do atores (SANT'ANNA, TONELLI E ABBUD, 2016); E **Investimento em Novas Habilidades**, para que haja melhorias constantes na rede (FOSTER-FISHMAN et al, 2001). Esses pressupostos foram a base para analisar a resposta de cada um dos constructos usados na pesquisa.

METODOLOGIA

A coleta de dados deste estudo foi através de um questionário online, enviado a todos os atores identificado sem cada um dos 35 consórcios ativos de Minas Gerais até a

metade de 2016. As informações de quantos consórcios estavam ativos e quais eram eles foram cedidas em contato direto com a FEAM nesse mesmo ano. As perguntas foram estruturadas em concordância com os 15 aspectos que delimitam a governança colaborativa do estudo de Sant’anna, Tonelli, Abbud (2016). Na primeira parte do questionário, os respondentes deveriam assinalar obrigatoriamente a opção, em uma escala tipo Likert (CLASON E DORMODY, 1994), entre “sem importância”, “pouco importante”, “importante” e “muito importante” que mais se encaixaria seu nível de concordância em cada uma das afirmações. Na segunda parte os atores deveriam responder “sim”, “sim, mas parcialmente”, “não” ou “não sei responder” se os mesmos aspectos aconteciam de fato no consórcio no qual faz parte. Além dos constructos direcionados a governança colaborativa, o questionário possuía perguntas quanto a características dos respondentes, e um espaço livre, para comentários. O questionário foi aplicado de forma a assegurar o anonimato dos respondentes.

Dos 35 consórcios identificados como ativos, reuniu-se 413 e-mails de atores envolvidos. Estes foram obtidos através de pesquisa online, ou contato com membros indiretamente ligados aos consórcios. No período de 28/11/2016 á 01/02/2017 foram feitos quatro envios aos contatos estabelecidos, sendo o primeiro a todos os e-mails levantados e os seguintes de acordo com o retorno, logo, conforme o respondente fosse identificado no controle dos questionários, o reenvio não acontecia. Dos e-mails enviados, 53 retornaram por falhas como e-mails invalidados, o que representa cerca de 13%. Ao final do prazo para responder ao questionário, em 27/02/2017, 71 respostas foram contabilizadas, o que representa cerca de 20% dos e-mails validos enviados.

RESULTADOS E DISCUSSÕES

No quadro a seguir, apresentam-se os consórcios que participaram da pesquisa, com a resposta de pelo menos um dos atores identificados.

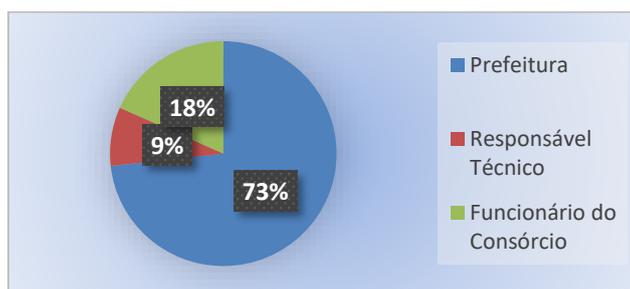
Quadro 01: Consórcios que participaram da pesquisa.

Sigla	Consócio
CIAS Centro Oeste	Consórcio Intermunicipal de Aterro Sanitário do Centro Oeste Mineiro.
CIDAS	Consórcio Intermunicipal para o Desenvolvimento Ambiental Sustentável.
CIDES	Cons.Público Interm. de Des. Sustentável do Triangulo Mineiro e Alto Paranaíba.
CIMASAS	Consórcio Interm. dos Mun. da Microrregião do Alto Sapucaí para Aterro Sanitário.
CONDAPAV	Consórcio Público para Des. da Micro Região do Alto Paraopeba e Vertentes.
CONVALE	Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Regional.
CORESAB	Consórcio Regional de Saneamento Básico Central de Minas.
CPGRS	Consórcio Público de Gestão de Resíduos Sólidos.
CISAB Zona da Mata	Consortio Intermunicipal de Saneamento Básico da Zona da Mata de Minas Gerais.
ECOTRES	Consórcio Público Intermunicipal de Tratamento de Resíduos Sólidos Urbanos.
4 AMBIENTAL	Consórcio Intermunicipal para o Desenvolvimento Ambiental.
CIGEDAS Vertentes	Consórcio Interm. de Gestão e Des. Ambiental Sustentável das Vertentes.
RIDES	Consórcio Intermunicipal da Região Integrada de Desenvolvimento Sustentável.
CIGRSES	Consórcio Intermunicipal para Gestão de Resíduos Sólidos do Entorno de Salinas.
CONSANE	Consórcio Regional de Saneamento Básico
CIDERSU	Consórcio Intermunicipal para o Desenvolvimento Regional Sustentável.
CIMAJE	Consórcio Intermunicipal Multifinalitário do Alto Jequitinhonha.
CODAMMA	Consórcio de Des. da Área dos Municípios da Microrregião da Mantiqueira .
COREMESP	Consórcio Público Interm. para o Des. Sustentável da Região do Médio Espinhaço.
IPER	Iniciativa Pública, Estratégica e Regional.
CIESP	Consórcio Intermunicipal de Especialidades.

Fonte: elaboração própria.

Foram 22 dos 35 consórcios ativos, representando cerca de 300 cidades. Dentre os respondentes estão prefeitos, secretários do meio ambiente ou servidores da prefeitura responsáveis pelas cidades envolvidas, funcionários do consórcio, engenheiro responsável ou outros, como ilustrado a seguir.

Figura 01: Atores envolvidos entrevistados na pesquisa.



Fonte: elaboração própria.

Procedeu-se o tratamento estatístico dos dados no programa SPSS versão 22.0 para Windows (SPSS Inc., 2017). Utilizaram-se tabulações cruzadas para avaliar a associação entre a variável “atores” e os constructos da segunda parte do questionário; tabelas de frequência para análise descritiva, modo e mediana; cluster em análise de agrupamento e ANOVA comparando as médias de amostras independentes.

As respostas da primeira parte do questionário permitem fazer inferências quanto à percepção dos respondentes sobre os aspectos que delineiam a governança colaborativa, traçados por Tonelli et al. 2018. Como o nível de importância dos elementos para o arranjo colaborativo, uma vez que a maior parte dos respondentes – média de 97% - de acordo com sua percepção, considera muito importante ou importante, para o consórcio, cada constructo. Porém, quando a análise é feita na segunda parte, em que se é questionado aos atores, se os aspectos da governança colaborativa são percebidos no consórcio no qual ele faz parte, começam a surgir discrepâncias em relação às respostas anteriores.

Em estudo, Rocha et al (2017) observou que a governança colaborativa, através dos aspectos que a delineiam, se manifesta nos consórcios públicos intermunicipais em todas as partes de sua concepção e por vezes, em mais de uma situação. Isso porque, considera que a governança colaborativa está na base de qualquer ação coletiva, e intrínseca ao sistema (ROCHA ET AL, 2017). O termo implica no gerenciamento das atividades dos diversos atores, instituições públicas e privadas, empresas, poder público e sociedade, a fim de ordenar os diferentes interesses que convergem em uma determinada direção, de forma que os resultados obtidos são diretamente influenciados pela relação desses atores e seu envolvimento (ANSELL e GASH, 2008; CHOI e ROBERTSON, 2014; EMERSON, NABATCHI e BOLOGH, 2012; SANT’ANNA, TONELLI E ABBUD, 2016).

Nesse sentido, as respostas da segunda parte do questionário foram apresentadas de acordo com a estrutura geral desenhada por Tonelli et al 2018, de forma a destacar os elementos centrais da governança colaborativa, por meio de suas propriedades e em termos de Antecedentes, Processo de Colaboração e Resultados do Processo. Assim,

acredita-se que há a possibilidade de acentuar as discordâncias e propor melhorias nos processos e na tomada de decisão, de acordo com os elementos colaborativos.

Antecedentes

A primeira propriedade destacada por Tonelli et Al 2018, em termos de Antecedentes, é a contribuição de **Múltiplos Atores**. Segundo FREEMAN (1997) essa sinergia torna legítimo o processo colaborativo. Na concepção dos consórcios, deve se considerar os atores sociais, através da análise dos perfis socioeconômicos da população de cada município envolvido e os aspectos regionais e logísticos que podem influenciar diretamente na produção dos RSU. A percepção dos respondentes em relação ao seu envolvimento nos processos de tomada de decisão e de acesso à recursos revela um resultado satisfatório, vez que 81,7% dos respondentes afirmaram estar envolvidos. Acredita-se que os 18,3% das respostas negativas estão relacionadas ao acesso à recursos, propriedade marcada por comentários dos respondentes, como será visto adiante.

Para administrar as adversidades, e delinear os arranjos que devem ser implantados no consórcio, é necessário chegar a um **Objetivo em Comum**. Estabelecer o objetivo central do consórcio torna essa parte uma das mais importantes da contratação. É aqui que os responsáveis pelos municípios devem deixar as adversidades e os interesses pessoais de lado e pensar no melhor para o conjunto. Com equidade as forças convergem na mesma direção e os ganhos serão coletivos (ANSELL e GASH, 2008; FOSTER-FISHMAN et al, 2001; WEBER e KHADEMIAN, 2008; EMERSON, NABATCHI E BALOGH, 2012). Na visão da maioria dos respondentes (87,3%) os objetivos definidos pelo consórcio correspondem às necessidades da rede.

A mediação de todo esse processo deve ser feita por um **Líder** reconhecido. Além de mediar um consenso entre as partes, deve estipular as melhores soluções agindo como intermediador imparcial e facilitando o processo de colaboração entre os participantes (ANSELL e GASH, 2008; EMERSON, NABATCHI E BALOGH, 2012). Dos 28,2% dos atores que não sabem se existe ou não reconhecem a liderança na rede, 70% são ligados a prefeitura. Essa ocorrência pode ser explicada pela falta de consciência dos atores públicos face a um líder distinto na rede (BASON 2010 p.23) e revela a dificuldade dos gestores de se sujeitar ao que foi estabelecido.

Para atingir os objetivos do consórcio e chegar a um consenso dos múltiplos atores sobre as soluções mais adequadas a serem tomadas é necessário que estes percebam que os resultados só serão atingidos por meio da **Interdependência**. Ou seja, sozinhos eles não alcançarão os objetivos do consórcio (ANSELL e GASH, 2008; FREEDMAN, 1997). Aqui, é interessante analisar a percepção negativa de 22,2% dos respondentes que estão vinculados à prefeitura. Quando os gestores públicos se julgam independentes dos atores sociais, as políticas públicas tornam-se improdutivas (SANT'ANNA, TONELLI E ABBUD, 2016 *apud* NEWMAN ET AL, 2004).

Após a contratação do consórcio, serão necessários **Investimentos Iniciais** para a infraestrutura proposta no protocolo e para o desenvolvimento de pessoas do consórcio. Na percepção de 38% envolvidos nos consórcios mineiros, a captação inicial de recursos é falha. O que pode ser percebido nos seguintes comentários:

E ainda que houvesse mais organização por parte do governo federal, no que concerne às exigências legais hoje existentes. As exigências existem, mas não o meio para financiar o desenvolvimento e a

execução dos projetos para cumpri-las (SECRETÁRIO DO MEIO AMBIENTE).

Atualmente o município necessita executar a construção de uma Usina de Triagem e Compostagem, porém não possui condições financeiras para construção da infraestrutura e maquinário (SECRETÁRIO DO MEIO AMBIENTE).

Processo de Colaboração

No processo de colaboração, Tonelli et Al. 2018, reforça que em um **Processo Deliberativo Inclusivo**, todos os atores tem a autonomia de interferir e sua participação é levada em conta na decisão final (ANSELL e GASH, 2008; EMERSON e NABATCHI, 2015; FREEMAN, 1997). A pesquisa indica que esse ponto é o de maior lacuna em todo o processo colaborativo. Se por um lado, os respondentes concordam com a importância de todos terem oportunidade de participar e influenciar o processo decisório (resultado da primeira parte do questionário), por outro 24% deles afirmam não participar junto a todos os outros municípios e 55% ainda indica que a sociedade civil não participa de forma ativa no processo.

Faz-se necessário então desenvolver mecanismos de inclusão e responsabilização, uma vez que a deliberação implica em responsabilidades (SANT'ANNA, TONELLI E ABBUD, 2016) para que os atores percebam que sua participação promove ou não certos resultados e ganhos para o arranjo. Estabelecido o acordo formal por meio da elaboração do protocolo de intenções, os consorciados têm que demonstrar **Compromisso com o Processo**. Todos devem se compromissar com a formação e manutenção da colaboração (EMERSON, NABATCHI E BALOGH, 2012; WEBER, LOVRICH E GAFFNEY, 2007), visando meios de construção da coletividade e não para benefícios próprios a projetos de grupos restritos (SANT'ANNA, TONELLI E ABBUD, 2016). Responderam estar compromissados, 76% dos entrevistados.

Após, é preciso que os envolvidos tenham **Confiança**, principalmente após a sentença final do Protocolo de Intenções e que todos assinem para sentirem se estimulados a desempenhar seus respectivos papéis no consórcio (ANSELL e GASH, 2008; WEBER, LOVRICH, E GAFFNEY, 2007). A pesquisa mais uma vez reforça quando Sant'Anna, Tonelli e Abbud (2016) relatam que a falta de confiança entre as partes impossibilita o compartilhamento do conhecimento, a motivação para a participação no processo deliberativo e a durabilidade da colaboração. Visto que, 87,3% dos entrevistados se sentem em ambiente de confiança, ao mesmo passo que a grande maioria se sente motivado.

Há um consenso entre os autores e 81,7% dos respondentes, de que, após a contratação do consórcio, os consorciados, devem manter **Relações Internas e Externas** à rede. Sendo estas essenciais à continuidade dos consórcios e possível expansão dos mesmos. Para atingir o objetivo central dos consórcios públicos na gestão de resíduos sólidos urbanos e a partir daí definir as ações que satisfazem as necessidades do conjunto, é necessário **Buscar pelo Consenso** entre as partes. Só assim poderão chegar a um entendimento comum sobre os problemas e as possíveis soluções (ANSELL E GASH, 2008; WEBER, LOVRICH E GAFFNEY, 2007) e o convencimento de que algumas decisões são mais vantajosas para a rede (ROBERTSON e CHOI, 2012). Esse pressuposto foi o que apresentou maior margem de concordância: 90,1% dos entrevistados consideram estarem buscando pelo consenso no consórcio no qual participam. Esse é o ponto mais positivo da pesquisa e demonstra que apesar de

haver lacunas reconhecidas pelos próprios atores, eles concordam de que as possíveis soluções o serão alcançadas a partir de um consenso entre os mesmos.

Quando no constructo que se referia a **Gestão do conhecimento**, 24% dos respondentes não souberam responder ou disseram que não compartilham de conhecimentos, saberes e práticas, pondera-se a possibilidade de conflitos nos componentes de conhecimento (BUUREN, 2009), uma vez que, é indispensável a rede identificar as demandas de cada municipalidade. Ou seja, existem visões destoantes das reais necessidades de alguns municípios. Principalmente considerando que conhecimento é uma das maiores fontes de fragmentação e discordância em redes de governança (BUUREN, 2009; WEBER e KHADEMIAN, 2008; SANT'ANNA, TONELLI E ABBUD, 2016).

É importante salientar que o processo deliberativo inclusivo esta relacionado com a construção da confiança, com a motivação dos envolvidos e com a gestão do conhecimento. Logo, a falta de deliberação é motivo plausível para aqueles 24% dos respondentes que não compartilham de conhecimentos.

É através de um **Acordo Formal** que se delinea as regras e define-se as responsabilidades e obrigações de cada parte beneficiada (FREEMAN,1997). Se 90% dos respondentes esta em acordo com ações a serem tomadas para resolver os problemas da rede, mas 21,1% destes não concordam com a equidade das responsabilidades e custos que cada membro deve arcar, há discordância na instituição da colaboração da rede.

Resultados do processo

Em Resultados, manter um bom relacionamento garante boa imagem à rede e atrai **Múltiplas Fontes de Investimento**, contribuindo para manutenção da interdependência e não sobrecarregando um único ator, além de atribuir caráter autônomo ao consórcio (EMERSON e NABATCHI; 2015; WEBER, LOVRICH E GAFFNEY, 2007). Dos respondentes, 45,1% afirmam não ter acesso ou desconhecer diversas fontes de investimento no consórcio no qual participam.

A **Prestação de Contas** deve estar presente em todas as etapas de contratação do consórcio, desde os estudos de viabilidade até durante o funcionamento do mesmo. Já que a transparência das ações é fundamental para evitar divergências e consolidar a participação (BINGHAM, 2010; FREEMAN,1997). O fato de 17% dos atores não saberem responder se há prestação de contas periódicas e públicas no consórcio no qual fazem parte, permite fazer inferências da relação de participação destes no processo e de levantar questionamentos de quando se dizem compromissados com o processo e confiantes da rede. Também pode estar ligado ao fato de quase metade os respondentes desconhecerem múltiplas fontes de investimento, uma vez que também não participam da prestação de contas periódicas.

Para que o consórcio cumpra com suas metas e atinja o objetivo definido no começo de sua estruturação a **Prática** deve ser seguida a fim de justificar o **Discurso**. Resume-se em visualizar a coerência entre aplicabilidade e discurso, com o propósito de estimular a ação dos envolvidos (WEBER, LOVRICH E GAFFNEY,2007). Enquanto 57,7% dos respondentes as práticas e resultados das ações são coerentes com o discurso, os 42,3% dos que divergem

Novos investimentos proporcionam **Investimentos em Novas Habilidades**, favorecendo melhorias constantes no sistema. 50,7% dos consorciados que participaram da pesquisa dizem não haver investimentos em novas habilidades. Sobretudo, é destacado por Rocha et al (2017), a essencialidade de se formar uma agenda de políticas

públicas antecedente, o que Peixoto (2008) não pondera como parte formal. Acredita-se que antes de uma fase técnica, que sucede à formulação de programas e políticas, a implementação ocorre de forma que uma autoridade central procura induzir agentes a colocarem em prática, objetivos e estratégias de seu interesse (ARRETCHE, 1999; MITNICK & BACKOFF, 1984; SECCHI, 2014). E esse fato acarreta problemas na estrutura de incentivos (ARRETCHE, 1999) e no desenvolvimento do instrumento de gestão, no caso os consórcios intermunicipais, para atingir eficientemente o objetivo, que deveria ser o coletivo.

Por vezes, o objetivo do consórcio é definido a partir de um desejo individual que supre necessidades particulares e não do coletivo, em razão do desconhecimento de parte dos consorciados na estruturação do instrumento. O que gera desmotivação e ineficiência. Fato destacado por um respondente quando diz:

As prática e resultados dos consórcios só não são mais coerentes devido os gestores (prefeitos) em sua maioria desconhecerem as vantagens inúmeras de um consórcio, é preciso que se faça uma campanha, curso de capacitação ou esclarecimento para que suas ações surtam melhores efeitos (FUNCIONÁRIO DO CONSÓRCIO).

Com essa afirmação é possível perceber a existência de grandes problemas na estruturação dos consórcios, caracterizando-se como uma das justificativas para o fato de 70% deles estarem fora dos padrões legais impostos (FEAM, 2014).

Após analisar as relações existentes entre as partes de constituição de um consórcio público intermunicipal e os elementos da governança colaborativa, por meio de tabelas cruzadas e estatística descritiva, foram feitos ensaios de cluster, para perceber se os dados seguem uma tendência de agrupamento. Dessa maneira, foi possível perceber que atores ligados diretamente à prefeitura tenderam mais a resposta “não” se comparado às outras duas classes de envolvidos (responsável técnico e funcionário do consórcio). Também são estes que tenderam a responder mais vezes a opção “não sei responder”.

Sepor um lado, percebe-se o esforço das prefeituras em tentar constituir arranjos colaborativos a fim de solucionar a problemática da gestão dos resíduos sólidos de seus municípios e a insatisfação em relação ao mesmo, seja pelas lacunas administrativas que tornam o instrumento ineficiente, seja por falta da disponibilização de recursos financeiros, por outro lado, identifica-se desses atores, a dificuldade de assumir as próprias fraquezas e de se constituir a colaboração.

CONCLUSÃO

Visando compreender as relações de colaboração existentes nos consórcios públicos, por meio da percepção dos atores envolvidos na ação consorciada, o estudo apontou aspectos notórios. A primeira ressalva é a confirmação dos envolvidos do alto nível de importância dos elementos da Governança Colaborativa para o arranjo. Os atores reconhecem a relevância dos mecanismos de colaboração.

Entretanto, a pesquisa revelou que alguns elementos presentes em toda a estruturação geral de Antecedentes, Processo de Colaboração e Resultados merecem atenção. Em Antecedentes, liderança facilitadora e investimentos iniciais precisam ser consolidados e reconhecidos para se proporcionar a colaboração. No Processo de Colaboração, o pressuposto de maior divergência foi Processo Deliberativo inclusivo. E apesar dos demais pontos observados nessa etapa terem apresentado níveis de

concordância satisfatórios, as lacunas na deliberação expõem problemas na consolidação da governança colaborativa.

Os “Resultados do Processo” foi a etapa onde mais se notou divergências, em Múltiplas Fontes de Investimento, Discurso e Prática e Investimento em Novas Habilidades. A pesquisa revela que as maiores dificuldades na consolidação do arranjo colaborativo, frente às propriedades destacadas estão em dois pontos centrais: deliberação inclusiva e na sustentabilidade econômico-financeira. No tocante a esse debate, a deliberação realmente inclusiva influencia positivamente o compromisso com o processo, a gestão do conhecimento e os investimentos e financiamentos. Esses aspectos são muito relevantes na percepção dos entrevistados.

Uma vez identificados esses aspectos, aponta-se a necessidade de ações pontuais visando a integração de todos os atores envolvidos e a melhoria de todo o processo de colaboração, para que os consórcios se tornem mais efetivos. Dessa forma, esse estudo cumpre com objetivo de delinear a percepção dos agentes públicos atuantes na gestão de consórcios públicos intermunicipais em MG, em relação a conceito de Governança Colaborativa. Esta por sua vez, foi reafirmada como importante instrumento de viabilização do arranjo. Além disso, apresentou algumas relações existentes entre os elementos identificados.

Percebe-se ainda, a necessidade de estudos complementares para se definir com maior clareza os problemas dos arranjos colaborativos, parte deles explorados neste artigo. Talvez por conta da percepção do poder público em considerar as determinações legais como puramente obrigações a serem seguidas e não como instrumentos de melhoria da gestão pública.

REFERÊNCIAS

ANSELL, C.; GASH, A. Collaborative governance in theory and practice. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 18, n. 4, p. 543-571, Oct 2008.

ARRETCHE, Marta T. S. (1999), “Políticas Sociais no Brasil: Descentralização em um Estado Federativo”, **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, 14(40): 111-41.

BASON, C. Leading public sector innovation: co-creating for a better society. p23-24. Grã Bretanha: The Police Press. 2010.

BINGHAM, L.B. The next generation of administrative law: building the legal infrastructure for collaborative governance. **Wisconsin law review**. p. 297-356, 2010.

BUUREN, A.V.; Knowledge for Governance, Governance of Knowledge: Inclusive Knowledge Management in Collaborative Governance Processes. **International Public Management Journal**, 12(2), 208–235, 2009.

BRASIL. **Constituição Federal** (1988). Brasília: Diário Oficial da União, 1988. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm >. Acesso em: 29-05 de 2016.

BRASIL. **Normas Gerais de Contratação de Consórcios Públicos** (Lei nº 11.107/2005). Brasília: Diário Oficial da União, 2005. Disponível em <

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11107.htm >. Acesso em: 19 de maio de 2016

BRASIL. **Política Nacional de Resíduos Sólidos** (Lei nº emerson/2010). Brasília: Diário Oficial da União, 2010. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12305.htm >. Acesso em: 19 de maio de 2016

CHOI, T.; ROBERTSON, P.J. Caucuses in Collaborative Governance: Modeling the Effects of Structure, Power, and Problem Complexity. **International Public Management Journal**, 17(2), p. 224–254, 2014a.

CHOI, T.; ROBERTSON, P.J. Deliberation and Decision in Collaborative Governance: A Simulation of Approaches to Mitigate Power Imbalance. **Journal of Public Administration Research and Theory**, 24 (2), p.495-518, 2014b.

CLASON, D.L.; DORMODY, T.J. Analyzing data measured by individual Likert-type items. Denhardt, R. B. **Teorias da Administração Pública**. São Paulo: Cengage Learning. 2012.

EMERSON, K.; NABATCHI, T.; BALOGH, S. An Integrative Framework for Collaborative Governance. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v.22, n. 1, p. 1-29, Jan 2012.

EMERSON, K.; NABATCHI, T. Evaluating the Productivity of Collaborative Governance Regimes: A Performance Matrix. **Public Performance & Management Review**, 38(4), p.717- 2015.

FOSTER-FISHMAN, P.G.; BERKOWITZ, S.L.; LOUNSBURY, D.W. Building Collaborative Capacity in Community. **American Journal of Community Psychology**, V.29,N.2,241-261, 2001.

FREEMAN, J. Collaborative governance in the administrative state. **Ucla Law Review**, v. 45, n. 1, p. 1-98, Oct 1997.

MARTINS, F.H.; COSTA, R.R. 2017. Um modelo de maturidade colaborativa: proposta inicial avaliação de conteúdo. Chile 2017. **Revista Est. de Políticas Públicas**, 11-23.

MITNICK, B. M.; BACKOFF, R. W. 1984. The incentive relation in implementation. In G. C. Edwards, III (Ed.), **Public policy implementation**, Vol. 3: 59-122. Greenwich, CT: JAI Press.

PEIXOTO, J. B. **Manual de implantação de consórcios públicos de saneamento**. Brasília:

FUNASA/ASSEMAE, 2008. Disponível <http://www.funasa.gov.br/site/wpcontent/files_mf/en_g_manualCapacitacao.pdf>. Acesso em: 25 de maio de 2016.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: Conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2ª Ed. São Paulo: Cengage Learning. 2014, 158 p.

SANT'ANNA, L. T.; TONELLI, D. F.; ABBUD E. B. Collaborative Governance: a Maturity Level Proposal based on a Scoping Study. XL Encontro da ANPAD -EnANPAD, 2016, **Anais...Bahia**.

TONELLI, D. F.; MARQUESINI, M. A; ZAMBALDE A. L.; ALMEIDA, A. E.; Implantação de Parques Tecnológicos como Política Pública: Uma Revisão Sistemática sobre seus Limites e Potencialidades **Revista Gestão & Tecnologia**, Pedro Leopoldo, v.15,n.2,p.113-134, mai./ago. 2015

TONELLI, D. F.; SANT'ANNA, L. T; ABBUD E. B; Antecedents, Process, and Equity Outcomes: A study about Collaborative Governance. (no prelo). **Cogent Business & Management**. 2018.

ULIBARRI, N. "Tracing Process to Performance of Collaborative Governance: A Comparative Case Study of Federal Hydropower Licensing". **Policy Studies Journal**.43(2): 283-308, 2015.

WEBER, E.P.; LOVRICH, N.P.; GAFFNEY, M.J.; Assessing Collaborative Capacity in a Multidimensional World. **Administration & Society**, 39(2), 194-220, April 2007.

WEBER, E.P.; KHADEMIAN, A.M.; Wicked Problems, Knowledge Challenges, and Collaborative Capacity Builders in Network Settings. **Public Administration Review**, 334-349, march/april 2008.

GOVERNO ELETRÔNICO BRASILEIRO: ANÁLISE DAS PRÁTICAS DE DENÚNCIAS E FISCALIZAÇÃO PELA POPULAÇÃO COM DEFICIÊNCIA DE BARREIRAS DE ACESSIBILIDADE

Monique Scalco Soares Siqueira
André Pimenta Freire

Resumo

Esta pesquisa tem por objetivo investigar como tem sido as práticas de denúncias e fiscalização da acessibilidade de serviços públicos de governo eletrônico pela população com deficiência. A fim de realizar essa investigação, utilizou-se do método de pesquisa de dados públicos. Os dados coletados são referentes às denúncias realizadas ao Ministério Público de Minas Gerais no primeiro semestre de 2016. Na análise, foram pesquisados todos os procedimentos envolvendo denúncias de lesão a direitos de pessoas com deficiência ao Ministério Público. Ao todo, foram encontradas 1.146 denúncias. No entanto, verificou-se a inexistência de denúncias envolvendo barreiras de acessibilidade Web, tampouco denúncias sobre barreiras de acessibilidade aos portais governamentais, revelando a inércia da população com deficiência frente a essas barreiras. Diante disso, é importante a conscientização da sociedade em geral, sobretudo da população com deficiência, da necessidade de reivindicar o cumprimento dos padrões de acessibilidade pelos portais governamentais, seja diretamente, por meio de reclamações nas ouvidorias dos próprios portais governamentais, seja mediante denúncias oferecidas ao Ministério Público para que tome as medidas cabíveis.

Palavras-chave: Acessibilidade Web. Governo eletrônico. Denúncias

1. INTRODUÇÃO

O governo eletrônico é entendido pela Organização das Nações Unidas como a utilização das TICs pela administração pública com o escopo de facilitar e integrar fluxo de trabalhos e processos, gerenciar dados e informações, assim como aperfeiçoar o fornecimento de serviços públicos e ampliar canais de comunicação para engajamento da sociedade. Pode-se dizer que o governo eletrônico é um instrumento para promover uma administração melhor e mais eficiente (UNITED NATIONS, 2014).

A partir da implementação do governo eletrônico, propõe-se que haja uma mudança na maneira como o governo interage com a sociedade e como atinge seus objetivos para cumprimento do papel do Estado (DINIZ *et al.*, 2008). Pode-se dizer que o objetivo fundamental do governo eletrônico é a aproximação entre Estado e cidadãos, mediante a prestação de serviços com agilidade, eficiência e transparência, tendo como pressuposto o interesse público (MEDEIROS; GUIMARÃES, 2004). Diante disso, observa-se uma crescente informatização na prestação de serviços públicos.

No Brasil, o Programa de Governo Eletrônico foi institucionalizado no início da década de 2000, na gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso, e desenvolveu-se de forma extremamente rápida naquele período (DINIZ *et al.*, 2008). Por meio dos portais governamentais, os cidadãos podem realizar diversas atividades essenciais do cotidiano, como a emissão de IPVA (Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores), nota fiscal, boletim de ocorrência, agendamento, inscrição em concursos, consulta em processos judiciais, dentre tantos outros.

A utilização Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs) representa uma grande evolução para a sociedade, sobretudo para as pessoas com deficiência, que passam a ter maior autonomia e independência para a realização de suas atividades. Mas para que isso ocorra efetivamente, essas tecnologias devem ser acessíveis a todos, independente de limitações ou peculiaridades.

Desse modo, entende-se que o acesso de todas as pessoas aos portais governamentais é fundamental para a efetiva democratização do acesso ao governo (FREIRE; CASTRO; FORTES, 2009). É imprescindível que as informações e serviços disponíveis nos portais governamentais sejam acessíveis a todos, independente de capacidade ou ambiente de navegação, sendo esta condição indispensável para que a Web possa atingir seu verdadeiro potencial de facilitador para o maior público possível (SLOAN *et al.*, 2006).

Entretanto, muitas pessoas estão excluídas da “Sociedade da Informação” por não terem o devido acesso aos portais Web e respectivos aplicativos em dispositivos móveis. Embora existam padrões de acessibilidade como o brasileiro e-MAG (Modelo de Acessibilidade de Governo Eletrônico), o padrão internacional WCAG (*Web Content Accessibility Guidelines*), e leis federais que determinam a obrigatoriedade de acessibilidade dos portais governamentais, os mesmos têm frequentemente negligenciado estes parâmetros, impondo barreiras aos seus usuários (CARVALHO; CAGNIN; PAIVA, 2017; OLIVEIRA; ELER, 2015; MAIA, 2015).

Diante disso, esta pesquisa tem por objetivo investigar como tem sido as práticas de denúncias e fiscalização da acessibilidade de serviços públicos de governo eletrônico pela população com deficiência, como forma de participação dessas pessoas no processo de estabelecimento de efetivo acesso aos serviços.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Acessibilidade

A acessibilidade é um processo dinâmico relacionado ao desenvolvimento da sociedade. Abrange tanto o ambiente físico no qual as pessoas estão inseridas como o espaço digital (TORRES; MOZZONI; ALVES, 2002). De acordo com a Lei Brasileira de Inclusão, a acessibilidade pode ser definida como:

Possibilidade e condição de alcance para utilização, com segurança e autonomia, de espaços, mobiliários, equipamentos urbanos, edificações, transportes, informação e comunicação, inclusive seus sistemas e tecnologias, bem como de outros serviços e instalações abertos ao público, de uso público ou privados de uso coletivo, tanto na zona urbana como na rural, por pessoa com deficiência ou com mobilidade reduzida (BRASIL, 2015).

O mesmo dispositivo legal acrescenta o conceito de barreiras de acessibilidade e os tipos existentes:

IV - barreiras: qualquer entrave, obstáculo, atitude ou comportamento que limite ou impeça a participação social da pessoa, bem como o gozo, a fruição e o exercício de seus direitos à acessibilidade, à liberdade de movimento e de expressão, à comunicação, ao acesso à informação, à compreensão, à circulação com segurança, entre outros, classificadas em:

- a) barreiras urbanísticas: as existentes nas vias e nos espaços públicos e privados abertos ao público ou de uso coletivo;
- b) barreiras arquitetônicas: as existentes nos edifícios públicos e privados;
- c) barreiras nos transportes: as existentes nos sistemas e meios de transportes;
- d) barreiras nas comunicações e na informação: qualquer entrave, obstáculo, atitude ou comportamento que dificulte ou impossibilite a expressão ou o recebimento de mensagens e de informações por intermédio de sistemas de comunicação e de tecnologia da informação;
- e) barreiras atitudinais: atitudes ou comportamentos que impeçam ou prejudiquem a participação social da pessoa com deficiência em igualdade de condições e oportunidades com as demais pessoas;
- f) barreiras tecnológicas: as que dificultam ou impedem o acesso da pessoa com deficiência às tecnologias (BRASIL, 2015).

Esta pesquisa dedica-se à acessibilidade aos meios de informação e comunicação, os quais tem sido comumente negligenciados pelos órgãos governamentais. Thacher (2002) entende a acessibilidade Web enquanto à expectativa de que todo usuário, utilizando qualquer agente (software ou hardware) possa interagir com o conteúdo Web. De acordo com a *Web Accessibility Initiative (W3C, 2008)*, a acessibilidade Web está relacionada à condição do usuário em compreender, navegar, interagir e contribuir com o conteúdo Web.

As pessoas com deficiência navegam na Internet por meio de recursos de Tecnologia Assistiva. Trata-se de ferramentas de hardware e software destinadas a tornar a internet acessível mediante diferentes dispositivos de entrada (mouses especiais, software de reconhecimento de voz, dispositivos apontadores que valorizam movimento de cabeça, movimento de olho) e saída (leitores de tela, software para ajustes de cores e tamanhos das informações, impressoras braille, dentre outros) (BERSCH, 2008).

Observa-se que o desenvolvimento de um portal acessível deve considerar distintos níveis de escolaridade, idade, pouca experiência com a utilização de computador, assim como ser compatível com as tecnologias assistivas (e-MAG, 2014).

Ocorre que o acesso de todos os cidadãos às informações disponíveis em sítios e portais eletrônicos, bem como em seus respectivos aplicativos em dispositivos móveis ainda representa um desafio para a sociedade. O contexto atual tem apontado para o cerceamento do direito de pessoas com deficiência em terem o devido acesso aos portais governamentais. A realidade é que maioria dos portais Web ainda excluem parcela significativa da população (CGI.br, 2010; CARVALHO; CAGNIN; PAIVA, 2017; OLIVEIRA; ELER, 2015; MAIA, 2015).

Para Lazar, Goldstein e Taylor (2015), o governo tem falhado na cobrança do cumprimento das normas e políticas de acessibilidade. Em decorrência disso, observa-se a segregação de pessoas com deficiência, bem como a perda de autonomia para a realização de suas atividades, o que reduz as oportunidades na educação, sociedade e economia.

Jaeger (2013) observa que as leis e políticas de acessibilidade digital devem ser acompanhadas de uma organização que possa implementar, monitorar e fazer cumprir os direitos de igualdade de acesso para as pessoas com deficiência. Isso porque as leis não são auto-executáveis, sendo necessários instrumentos de execução (LAZAR; GOLDSTEIN; TAYLOR, 2015).

No Brasil, este papel é exercido pelo Ministério Público, instituição responsável pela defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses fundamentais.

Conforme o artigo 3º, caput, da Lei nº 7.853 de 1989, o Ministério Público é legítimo para propor medidas judiciais a fim de proteger os interesses coletivos, difusos, individuais homogêneos e individuais indisponíveis. Não obstante, dentre os principais âmbitos práticos de atuação do Ministério Público para a defesa dos direitos difusos e coletivos de pessoas com deficiência, destaca-se a fiscalização e implementação das condições de acessibilidade previstas sobretudo no Decreto nº 5.296/04 e na Lei Brasileira de Inclusão, Lei nº 13.146/15. (MACÊDO; AGRIZIO, 2016).

2.2 Legislação Brasileira sobre acessibilidade Web

O Brasil tem demonstrado crescente preocupação com questões de acessibilidade de pessoas com deficiência. A Lei 10.098, de 19 de dezembro de 2000, foi a primeira lei brasileira que tratou especificamente sobre questões de acessibilidade aos meios de comunicação e informação. Esta lei foi criada com objetivo de promover a acessibilidade de pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida e estabeleceu a competência do poder público na eliminação de barreiras na comunicação, tendo como pressuposto promover às pessoas com deficiência o direito de acesso à informação, comunicação, trabalho, transporte, cultura, esporte e lazer. No entanto, o referido dispositivo legal não fez menção específica sobre o acesso às Tecnologias de Informação, referindo-se tão somente ao direito de acesso à informação e comunicação.

Já em 2 de dezembro de 2004 foi promulgado o Decreto/Lei Nº 5.296, o qual estabeleceu um prazo de doze meses para que portais eletrônicos da administração pública se tornassem plenamente acessíveis às pessoas com deficiência visual. Vale ressaltar que o referido dispositivo legal possibilitou a prorrogação do prazo por igual período para os portais e sítios de grande porte. No entanto, ainda não havia um modelo nacional de acessibilidade em governo eletrônico, o qual só veio a ser institucionalizado em 2007.

Em vista disso, em 7 de maio de 2007 foi publicada a Portaria nº 3 do então Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, a qual institucionalizou o Modelo de Acessibilidade em Governo Eletrônico (e-MAG) no âmbito do Sistema de Administração dos Recursos de Informações e Informática (SISP), tornando sua observância obrigatória nos portais do governo brasileiro. O e-MAG tem recomendações baseadas nas regras previstas no WCAG, mas adaptado ao cenário brasileiro, tendo em vista suas necessidades e peculiaridades (FREIRE; CASTRO; FORTES, 2009).

Em 25 de agosto de 2009 entrou em vigor o Decreto 6.949, o qual ratificou a Convenção Internacional dos Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo. A Convenção estabelece que os Estados Partes devem promover às pessoas com deficiência o direito de viver com independência, podendo participar da vida social. Desse modo, deve-se garantir o acesso das pessoas com deficiência de forma igualitária com as demais, aos meios de informação e comunicação assim como aos sistemas e tecnologias de informação.

Por fim, em julho de 2015 foi promulgada a Lei 13.146 (Lei Brasileira de Inclusão), que regulamenta diversos direitos das pessoas com deficiência, como educação, previdência social, assistência social, saúde, esporte, cultura, lazer, transporte, acessibilidade aos meios de comunicação e informação, dentre outros. No que se refere à acessibilidade aos meios de comunicação e informação, destaca-se o artigo 63:

Art. 63. É obrigatória a acessibilidade nos sítios da internet mantidos por empresas com sede ou representação comercial no País ou por órgãos de

governo, para uso da pessoa com deficiência, garantindo-lhe acesso às informações disponíveis, conforme as melhores práticas e diretrizes de acessibilidade adotadas internacionalmente (BRASIL, 2015)

Nota-se que até a promulgação da Lei Brasileira de Inclusão, apenas portais governamentais eram obrigados a serem acessíveis. No entanto, desde julho de 2015, essa obrigatoriedade se estende aos sítios da internet de empresas com sede ou representação comercial no país. Destaca-se também que, diferente do Decreto n° 5.296, o qual delimitava a obrigatoriedade de acessibilidade dos portais governamentais às pessoas com deficiência visual, esta Lei determina que a acessibilidade seja extensiva às pessoas com deficiência.

Nota-se que o Brasil tem um arcabouço jurídico robusto e sólido no tocante aos direitos de acessibilidade Web. No entanto, a realidade tem demonstrado que essas normas não têm sido observadas pelos portais governamentais. Em levantamento realizado pelo Comitê Gestor da Internet (CGI.br) em 2010, constatou-se que 98% das páginas de domínios .gov.br não estavam aderentes nem ao nível básico de acessibilidade dos padrões internacionais. Destarte, diversas pesquisas tem constatado a resistência dos portais governamentais brasileiros em adequar-se aos padrões de acessibilidade (CARVALHO; CAGNIN; PAIVA, 2017; OLIVEIRA; ELER, 2015; MAIA, 2015).

2.3 Padrões de Acessibilidade

Tendo em vista a crescente preocupação em promover acessibilidade aos meios de comunicação e informação, em 1999 o grupo W3C (*World Wide Web Consortium*) criou a primeira versão de diretrizes de acessibilidade para conteúdo Web (W3C, 2008). Trata-se do WCAG (*Web Content Accessibility Guidelines*), sendo principal referência mundial no que se refere à acessibilidade na web (FREIRE; CASTRO; FORTES, 2009; LAZAR; GOLDSTEIN; TAYLOR, 2015).

O WCAG, agora em sua versão 2.0, publicada em 2008, abrange diferentes tipos de deficiências e limitações. A atual versão contém 61 critérios de sucesso, os quais são baseados em quatro princípios que devem permear o desenvolvimento de páginas Web: perceptível, operável, compreensível e robusto (W3C, 2008). O grupo W3C dispõe de diversos documentos destinados a auxiliar os desenvolvedores na implementação das diretrizes previstas no WCAG (LAZAR; GOLDSTEIN; TAYLOR, 2015).

No Brasil foi instituído o e-MAG (Modelo de Acessibilidade de Governo Eletrônico) em 2007 por meio da Portaria n° 3, emitido pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, para ser utilizado por todos os portais governamentais brasileiros. Este modelo baseia-se no conjunto de recomendações do W3C com o intuito de alcançar padronização e fácil implementação (FREIRE; CASTRO; FORTES, 2009).

Destarte, o e-MAG apresenta 45 recomendações e é adaptado às necessidades brasileiras e busca atender aos diversos tipos de usuários, levando em consideração aspectos como baixa escolaridade, diferentes idades e tipos de deficiências e pouca experiência na utilização de computadores (e-MAG, 2014). Vale ressaltar que o e-MAG foi criado para atender ao Decreto 5.296/04 (FREIRE; CASTRO; FORTES, 2009).

A fim de melhor compreender como funcionam as recomendações previstas no e-MAG, cita-se como exemplo a Recomendação 3.5 do e-MAG, que estabelece a necessidade da descrição dos links de forma clara e sucinta, de forma que o destino de cada link seja descrito de modo que faça sentido mesmo quando isolado do contexto da

página. É preciso ter cuidado para não repetir a descrição em links que tenham destinos distintos. Da mesma forma, links que remetem ao mesmo destino devem ter a mesma descrição. Diante disso, termos como “clique aqui”, “leia mais”, “saiba mais”, dentre outros, impossibilitam a navegação de pessoas com deficiência visual, pois não fazem qualquer sentido fora do contexto (e-MAG, 2014).

3. METODOLOGIA

Nesta pesquisa, buscou-se investigar como tem sido as práticas de denúncias e fiscalização da acessibilidade de serviços públicos de governo eletrônico pela população com deficiência. A fim de realizar essa investigação, foi utilizado o método de pesquisa de dados públicos, obtidos mediante a Lei de Acessibilidade a Informação (LAI), na modalidade transparência ativa. Os dados coletados são referentes às denúncias realizadas ao Ministério Público de Minas Gerais no primeiro semestre de 2016.

A pesquisa foi realizada no diário oficial eletrônico do Ministério Público de Minas Gerais a partir da busca pelo termo “pessoas com deficiência”. Foram pesquisados todos os procedimentos processuais e extraprocessuais para a resolução de conflitos envolvendo denúncias de lesão a direitos de pessoas com deficiência ao Ministério Público. Feita a coleta, todas as informações foram lançadas em planilha e organizadas por ordem cronológica para análise.

Ao todo, foram encontrados 1.146 denúncias envolvendo lesão a direitos de pessoas com deficiência. Na sequência, foi realizada a análise quantitativa mediante estatística descritiva dos números de denúncias relacionadas a acessibilidade. A partir do acesso às denúncias de acessibilidade em geral foi possível fazer um estudo comparativo entre questões relacionadas a denúncias sobre acessibilidade e demais denúncias, em termos de frequência, tipos de resolução, dentre outros. Ademais, foi possível verificar a inexistência de denúncias envolvendo barreiras de acessibilidade Web, tampouco denúncias sobre barreiras de acessibilidade nos portais governamentais.

4. RESULTADOS E DISCUSSÕES

Em pesquisa realizada pela autora no diário oficial do Ministério de Minas Gerais, foram encontradas 1.146 denúncias envolvendo lesão a direitos de pessoas com deficiência. Vale ressaltar que 214 procedimentos (18,67% do total encontrado) constam como sigilosos e não puderam ser analisados. Todas as denúncias foram registradas para estudo comparativo entre questões relacionadas a denúncias sobre acessibilidade e demais denúncias. Segue tabela com o número de denúncias realizadas envolvendo lesão a direitos de pessoas com deficiência.

Denúncia	Quantidade	Percentual
Risco e/ou Vulnerabilidade	401	34,99%
Sigiloso	214	18,67%
Acessibilidade (geral)	164	14,31%
Ensino	60	5,24%
Saúde	43	3,75%
Apuração de situação de vida	31	2,71%
Transporte	27	2,36%
Interdição	25	2,18%

Curatela	10	0,87%
Outros	171	14,92%
Total	1146	100%

A maioria das denúncias (34,99%) versam sobre questões de risco e/ou vulnerabilidade de pessoas com deficiência. Trata-se de 401 denúncias relacionadas a questões de abandono, apropriação indevida, uso indevido ou desvio de benefícios previdenciários por familiares e/ou curadores, maus tratos, negligência, agressão, abuso, omissão de cuidados, falta de moradia (pessoas com deficiência residindo na rua). Essas circunstâncias supramencionadas ensejam em situação de risco e vulnerabilidade de pessoas com deficiência, sendo necessário a intervenção do Ministério para por fim a essas atitudes abusivas e negligentes.

Em relação a denúncias de acessibilidade, foram encontradas 164 procedimentos (14,31%), dentre os quais destacam-se as seguintes temáticas: acessibilidade arquitetônica, transporte e urbanística, as quais serão estudadas adiante. Verificou-se 60 procedimentos (5,24%) envolvendo questões de ensino de pessoas com deficiência. Em geral, são denúncias sobre problemas que inviabilizam a efetivação de uma educação inclusiva, como a falta de professores de apoio nas escolas, o impedimento da realização de matrícula, dificuldades em providenciar transporte escolar, necessidade de intérprete de libras para acompanhamento durante as aulas e a falta de materiais didáticos compatíveis com a deficiência.

Na sequência, foram encontradas 43 denúncias (3,75%) sobre problemas envolvendo saúde. São procedimentos que discorrem sobre a omissão de atendimento médico, omissão da Secretaria Municipal de Saúde para o fornecimento de elementos necessários para tratamento de saúde, dificuldade de transporte para fins de tratamento de saúde e necessidade de internação. Destarte, foram detectadas 31 (2,71%) denúncias requerendo a intervenção do Ministério Pública para a apuração da condição de vida de pessoas com deficiência, não havendo maiores especificações.

Foram encontradas também 27 (2,36%) denúncias sobre problemas no transporte público que versam, em sua maioria, sobre a dificuldade na obtenção da carteirinha de passe-livre para pessoas com deficiência, a qual possibilita a gratuidade no transporte público. Identificou-se 25 (2,18%) procedimentos sobre pedido de interdição de pessoas com deficiência e 10 (0,87%) procedimentos sobre curatela, os quais incorporam pedidos de nomeação, revogação e mudança de curatela.

Além destes, há 171 (14,92%) denúncias sobre assuntos diversos envolvendo lesões a direitos de pessoas com deficiência, dentre os quais destacam-se: denúncia sobre descumprimento de legislação sobre a obrigatoriedade de agências bancárias em disponibilizar cadeira de rodas para pessoas com dificuldades de locomoção; problemas de convívio familiar; comportamento agressivo de pessoas com deficiência; inexistência de reserva de vagas em estacionamentos públicos e privados; discriminação; descumprimento de reserva de vagas para pessoas com deficiências em instituições públicas e privadas; violação do direito ao atendimento preferencial; situação precária de instituições de abrigo e casas de repouso; dificuldade em visitas em presídio em vistoria de órtese ou prótese; necessidade de cuidados; irregularidades no recebimento do benefício previdenciários; requerimento de cadeira de rodas e inexistência de familiares para cuidar da pessoa com deficiência após alta hospitalar.

Já em relação às denúncias sobre acessibilidade, nota-se que está em segundo lugar em termos de frequência, perdendo apenas para denúncias envolvendo questão de risco e vulnerabilidade. Essas denúncias são em sua maioria sobre barreiras

arquitetônicas, transporte e urbanística, respectivamente. As denúncias sobre barreiras arquitetônicas compreende aproximadamente 69% do total de denúncias de barreiras de acessibilidade, seguida de denúncias de barreiras no transporte, o qual compreende 13,41% e de barreiras urbanísticas, 12,80%. Foram encontradas também 5 denúncias que tratam de acessibilidade sem especificar as barreiras detectadas.

Identificou-se também uma denúncia que reúne aspectos urbanísticos, arquitetônicos e transporte. Trata-se de denúncia de transporte coletivo sem acesso, barreiras de acessibilidade nas calçadas e também no comércio. Por fim, foi encontrado uma denúncia sobre falta de acessibilidade em caixas eletrônicas de Banco e uma denúncia sobre a falta de acessibilidade de frota, pessoal e procedimentos. A seguir, tabela com a quantidade de denúncias sobre as diferentes barreiras de acessibilidade.

Denúncia	Quantidade	Percentual
Acessibilidade arquitetônica	113	68,90%
Acessibilidade transporte	22	13,41%
Acessibilidade urbanística	21	12,80%
Acessibilidade – não especificado	5	3,05%
Acessibilidade transporte, urbanística e arquitetônica	1	0,61%
Acessibilidade caixas de auto-atendimento Banco	1	0,61%
Acessibilidade - Adequação frota, pessoal e procedimentos	1	0,61%
Total	164	100,00%

Ante o exposto, pode-se observar a inexistência de denúncias sobre barreiras de acessibilidade Web, demonstrando a inércia da sociedade em relação ao tema. Diante disso, é importante a conscientização da sociedade em geral, sobretudo da população com deficiência, da necessidade de reivindicar o cumprimento dos padrões de acessibilidade pelos portais governamentais, seja diretamente, por meio de reclamações nas ouvidorias dos próprios portais governamentais, seja mediante denúncias oferecidas ao Ministério Público para que tome as medidas cabíveis.

5. CONCLUSÃO

O direito de acessibilidade de pessoas com deficiência aos portais governamentais tem sido comumente negligenciados pela Administração Pública, mesmo diante dos padrões de acessibilidade e de leis federais que determinam a obrigatoriedade de acessibilidade dos portais governamentais. Em particular, os problemas encontrados de falta de acessibilidade retratam limitações em garantir direitos a pessoas com deficiência previstos na Convenção Internacional dos Direitos Humanos da ONU, da qual o Brasil é signatário, bem como a Lei Brasileira de Inclusão, a Lei N o 13.146, de 6 de julho de 2015.

Nesse sentido, destaca-se o papel dos cidadãos na cobrança da efetividade das normas, acionando as instituições responsáveis para que tomem as medidas cabíveis. No caso de barreiras de acessibilidade aos portais governamentais, as pessoas podem denunciar diretamente nas ouvidorias dos portais governamentais ou oferecer denúncia ao Ministério Público, instituição responsável pela defesa da ordem jurídica, do regime

democrático e dos interesses fundamentais. A fim de fazer um levantamento sobre a existência de denúncias de barreiras de acessibilidade Web, foi realizada pesquisa no diário oficial do Ministério Público de Minas Gerais.

A partir da busca pelo termo “pessoas com deficiência”, foram encontrados 1.146 denúncias envolvendo lesão a direitos de pessoas com deficiência. Destes, apenas 164 tratam sobre acessibilidade, as quais versam em sua maioria sobre barreiras arquitetônicas, transporte e urbanística, respectivamente. Não obstante, não foi encontrado nenhuma denúncia de barreiras de acessibilidade Web.

Nesse sentido, observa-se a inércia da sociedade em relação ao tema. Esta pesquisa busca promover a conscientização da sociedade em geral, sobretudo da população com deficiência, da necessidade de reivindicar o cumprimento dos padrões de acessibilidade pelos portais governamentais. Ademais, pesquisas futuras podem buscar compreender os fatores que influenciam no comportamento de pessoas com deficiência no sentido de denunciar barreiras de acessibilidade Web.

REFERÊNCIAS

BERSCH, Rita. Introdução à tecnologia assistiva. **Porto Alegre: CEDI, 2017.**

BRASIL. Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015. **Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência)**. Brasília, DF, 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13146.htm>. Acesso em 02 de fev. de 2018.

_____. Lei 10.098, de 19 de dezembro de 2000. **Estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida, e dá outras providências**. Brasília, DF, 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L10098.htm>. Acesso em 14 de jun. 2017.

_____. Decreto nº 5.296, de 02 de dezembro de 2004. **Regulamenta as Leis nºs 10.048, de 8 de novembro de 2000, que dá prioridade de atendimento às pessoas que especifica, e 10.098, de 19 de dezembro de 2000, que estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida, e dá outras providências**. Brasília, DF, 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5296.htm>. Acesso em 14 de jul. 2017.

_____. Decreto nº 6.949, de 25 de agosto de 2009. **Promulga a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo, assinados em Nova York, em 30 de março de 2007**. Brasília, DF, 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6949.htm>. Acesso em: 12 de mai. 2017.

_____. Portaria nº3, de 07 de maio de 2007. **Institucionaliza o modelo de Acessibilidade em Governo Eletrônico – e-MAG no âmbito do sistema de Administração dos Recursos de Informação e Informática – SISP**. Brasília, DF, 2007. Disponível em: <http://www.governoeletronico.gov.br/documentos-e-arquivos/portaria3_eMAG.pdf>. Acesso em 18/07/2016

CARVALHO, V. F.; CAGNIN, M. I.; DÉBORA, M. B. P. Avaliação de acessibilidade de web sites de governos estaduais do Brasil. In: **Proceedings of the XIII Brazilian Symposium on Information Systems**. Lavras: UFLA, p. 116 – 123, 2017.

CGI.br. Comitê Gestor da Internet no Brasil. **Dimensões e características da web brasileira: um estudo do gov.br** - Busca de Informação, CGI.br, 2010. Disponível em <<http://www.cgi.br/media/docs/publicacoes/2/cgibr-nicbr-censoweb-govbr-2010.pdf>> Acesso em 10 de jun. de 2017.

DINIZ, E. H. et al. O governo eletrônico no Brasil: perspectiva histórica a partir de um modelo estruturado de análise. **Revista de Administração Pública-RAP**, v. 43, n. 1, 2008. ISSN 0034-7612.

FREIRE, A. P.; DE CASTRO, M.; FORTES, R. P. M. Accessibility of Brazilian state government websites: A quantitative analysis between 1996 and 2007. **Revista de Administração Pública**, v. 43, n. 2, p. 395-414, 2009.

FREIRE, A. P.; RUSSO, C. M.; FORTES, R. R. M. A survey on the accessibility awareness of people involved in web development projects in Brazil. W4A'08: Proceedings of the 2008 International Cross-Disciplinary Conference on Web Accessibility, W4A, p.87-96, 2008.

GOVERNO BRASILEIRO. Modelo de acessibilidade de governo eletrônico — versão 3.1, 2008. Disponível em: <<http://emag.governoeletronico.gov.br/>> . Acesso em: 12 de jan. 2018.

JAEGER, P. Internet justice: Reconceptualizing the legal rights of persons with disabilities to promote equal access in the age of rapid technological change. **Review of Disability Studies: An International Journal**, v. 9, n. 1, 2013. ISSN 1552-9215.

LAZAR, J.; GOLDSTEIN, D. F.; TAYLOR, A. **Ensuring digital accessibility through process and policy**. Morgan Kaufmann, 2015.

MACÊDO, M. P. Q.; OGRIZIO, A. C. **Manual do Promotor de Justiça: Teoria e Prática**. 3. ed. rev., atual. e ampl. Salvador: Editora Jus Podivm, 2016. 608 p.

MAIA, Lucinéia Souza. Uma análise preliminar da acessibilidade web dos sites de serviços de divulgação e acesso a informação pública no Brasil com base no e-mag. In: **XVI Encontro Nacional de Pesquisa em Ciência da Informação**. João Pessoa: UFPB, 2015. v. 16. Não paginado.

MEDEIROS, P. H. R.; DE AQUINO GUIMARÃES, T. O estágio do governo eletrônico no Brasil em relação ao contexto mundial. **Revista do Serviço Público**, v. 55, n. 1-2, p. 49, 2004.

OLIVEIRA, Alberto Dumont Alves; ELER, Marcelo Medeiros. Accessibility in Electronic Government: a study on the implementation of web standards in sites gov.br. In: **Proceedings of the XI Brazilian Symposium on Information System**. Goiânia: UFG, Instituto de Informática, 2015. p. 691 – 698.

SLOAN, D. et al. Contextual web accessibility-maximizing the benefit of accessibility guidelines. Proceedings of the 2006 international cross-disciplinary workshop on Web accessibility (W4A): Building the mobile web: rediscovering accessibility?, 2006, ACM. p.121-131.

UNITED NATIONS, O. **United Nations E-Government Survey 2014 “E-Government for the Future We Want”**. New York: United Nations Department of Economic and Social Affairs, 2014.

THATCHER, J et al. **Constructing accessible web sites**. ed. 1. Glasshaus, 2002. 415 p.

TORRES, Elisabeth Fátima; MAZZONI, Alberto Angel; DA MOTA ALVES, João Bosco. A acessibilidade à informação no espaço digital. **Ciência da Informação**, v. 31, n. 3, 2002.

W3C. **Web content accessibility guidelines- 2.0**. Acessibilidade para o WAI. Disponível em: <http://www.w3.org/WAI/intro/accessibility.php>. Acesso em 19 de mar. de 2018.

INOVAÇÃO E CO-CRIAÇÃO: REVISÃO DA LITERATURA E PROPOSTA DE AGENDA DE PESQUISA APLICADA À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Suelen Aparecida de Souza
Dany Flávio Tonelli

Resumo

A inovação no setor público se apresenta como uma resposta viável à crescente complexidade das demandas sociais e da prática democrática. Marcado por aspectos burocráticos, o setor público tem vivenciado diversas experiências práticas na implementação de inovação nas mais diversas áreas. Entretanto, ao se analisar o contexto teórico, verifica-se um descompasso entre teoria e prática. A partir da identificação dessa lacuna de pesquisa, esse estudo busca responder a seguinte questão: as publicações científicas acerca de inovação e de co-criação podem contribuir para a compreensão sobre inovação no âmbito da Administração Pública? Buscando elucidar tal questão foi definido como objetivo geral analisar as publicações científicas sobre inovação e co-criação, com enfoque ao contexto da administração pública. Para alcançar tal objetivo, foram definidos como objetivos específicos 1) conhecer o nível de maturidade das publicações sobre co-criação e inovação; (2) analisar a incidência de publicações voltadas a co-criação e inovação no âmbito da administração pública; (3) propor uma agenda de pesquisa de desenvolvimento da teoria de inovação no setor público com base no conceito de co-criação. Esse estudo trata-se de uma revisão sistemática da literatura onde elegeu-se a base *Web of Science*[®] para a realização da pesquisa. Dentre as conclusões obtidas nesse estudo, destaca-se o fato de que os conceitos de inovação e co-criação ainda não encontraram a sua clareza conceitual. Embora se identifique diversas práticas inovadoras e co-criadas no contexto público, as publicações científicas no campo ainda são incipientes, sendo que somente vinte e um estudos foram identificados. Dessa forma, evidencia-se a existência de um descompasso entre a prática e o contexto teórico, ressaltando a necessidade de mais estudos voltados a análise da inovação e da co-criação no contexto público, contemplando todas as particularidades e limitações presentes no setor. Assim, busca-se contribuir para o aprofundamento teórico dessa temática no contexto público através de uma proposta de agenda de pesquisa futura.

Palavras-chave: Inovação. Co-criação. Administração Pública.

1 INTRODUÇÃO

A inovação no setor público pode ser entendida como uma resposta viável a crescente complexidade existente na relação entre os diferentes atores da esfera pública, sendo uma temática que tem crescido nos últimos anos. Tal cenário pode ser percebido através de diversas práticas inovadoras desenvolvidas ao redor do mundo, como meio de promover mais efetividade na elaboração de políticas públicas e na geração de valor para o cidadão (BASON, 2010). Percebendo a relevância e os benefícios da inovação no setor público, o Brasil tem desenvolvido estratégias que visam incentivar, disseminar e premiar ações inovadoras. Como exemplos dessas iniciativas, destacam-se o concurso Inovação da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) e outras ações desenvolvidas pelo Ministério da Justiça (MJ) em parceria com agências internacionais privadas (BRASIL, 2015). Inovações como essas permitem a conexão de mundos aparentemente distantes,

tais como agências governamentais, programadores independentes, usuários de serviços públicos, universidades, dentre outros atores.

A inovação no contexto governamental configura-se como uma fonte de geração de valor público (BASON, 2010). Entretanto, para alcançar tal objetivo é preciso que o “público” esteja envolvido. Assim, a co-criação atua como mediadora desse envolvimento, rompendo as barreiras individuais para incorporar outros atores no processo de geração de inovação. A co-criação envolve a interação e troca de experiências entre cidadãos, governo e demais partes interessadas (MARTINEZ, 2015), visando a concepção conjunta de “novos serviços, produtos e infra-estruturas sociais” (BIFULCO; TREGUA; AMITRANO, 2017, P. 23). Dessa forma, permite que o cidadão, antes visto apenas como mero expectador, se torne membro atuante na formulação de políticas públicas mais assertivas e com maior valor percebido.

Embora se observe um crescimento da prática de inovação no setor público, esse movimento não é acompanhado pelo desenvolvimento teórico, visto que, embora haja um número crescente de publicações que tratam de inovação, há poucos estudos voltados ao contexto público. Com o intuito de preencher essa lacuna de pesquisa, esse estudo tem como finalidade responder a seguinte questão: as publicações científicas acerca de inovação e de co-criação podem contribuir para a compreensão sobre inovação no âmbito da Administração Pública? Buscando elucidar tal questão foi definido como objetivo geral analisar as publicações científicas sobre inovação e co-criação, com enfoque ao contexto da administração pública. Para alcançar tal objetivo, foram definidos como objetivos específicos 1) conhecer o nível de maturidade das publicações sobre co-criação e inovação; (2) analisar a incidência de publicações voltadas a co-criação e inovação no âmbito da administração pública; (3) propor uma agenda de pesquisa de desenvolvimento da teoria de inovação no setor público com base no conceito de co-criação. Elegu-se a base *Web of Science*[®] para a realização da pesquisa. A seguir é apresentado os processos metodológicos adotados para a realização do estudo. O capítulo 3 apresenta a análise e discussão dos resultados, sendo esse estudo finalizado com a apresentação da proposta de agenda de pesquisa, as considerações finais e as limitações da pesquisa.

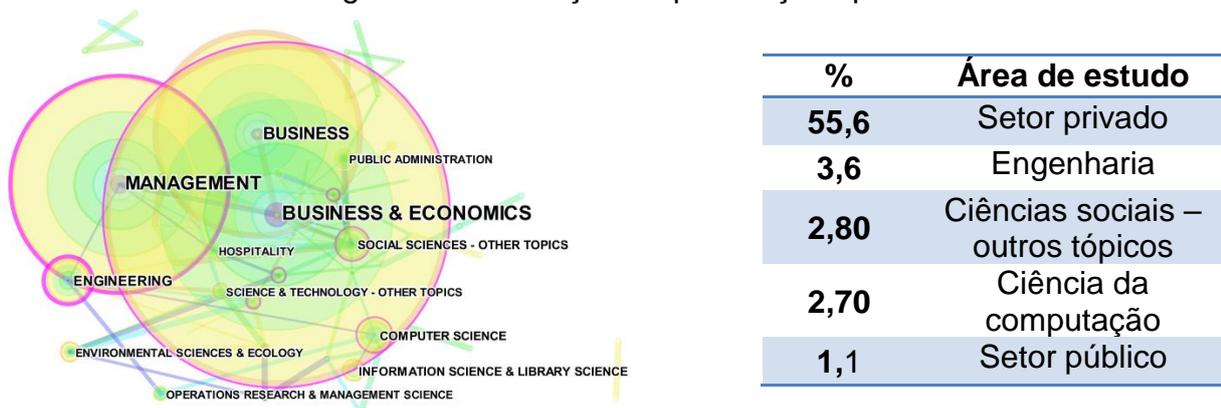
2 METODOLOGIA

Esse estudo configura-se como uma revisão sistemática de literatura, que consiste em “uma revisão abrangente da literatura que difere de uma revisão literária tradicional na medida em que é conduzida de maneira metódica (ou sistemática), de acordo com um protocolo pré-especificado para minimizar o viés, com o objetivo de sintetizar as informações recuperadas” (DEMPSTER, 2011, p.15). Trata-se de um método que requer rigor metodológico e deve ter transparência suficiente para ser replicado por outros autores (CRD, 2001). Permite ainda que os dados sejam obtidos através de diversas fontes de busca tais como bancos de dados eletrônicos, pesquisa de citações e busca manual de periódicos (CRD, 2001).

A pesquisa foi realizada em 19 de fevereiro 2018, através da base *Web of Science*[®], escolhida pelo fato de indexar mais de 20.000 periódicos, sendo uma base bastante utilizada no meio acadêmico, de modo a garantir a qualidade dos dados obtidos, uma vez que todos os artigos passam por revisão por pares. Para obtenção da amostra foram utilizados os termos de busca “co-creation” e “innovation”, gerando 1.026 resultados. Foram utilizados filtros visando encontrar os artigos de interesse do estudo, sendo eles: filtro por ano (2012 e 2018) gerando 904 resultados e o filtro por tipo de

Através da figura 2, que apresenta as áreas de estudos da amostra pesquisada, evidencia-se a predominância de estudos voltados ao setor privado (55,6%), seguido pela área de Engenharia, com 3,6% de ocorrências. Também se verifica a deficiência de estudo sobre inovação e co-criação com foco no setor público, sendo identificados apenas 21 artigos, ou seja, apenas 1,1% da amostra total.

Figura 2: Distribuição de publicações por área



Fonte: Elaborado pela autora.

Hartley (2010, p.33) corrobora com tal evidência ao destacar que há poucas pesquisas voltadas a inovação no setor público, tendo como consequência, uma “dependência excessiva da literatura derivada do setor privado”. Nesse sentido, é necessário maior aprofundamento na compreensão da inovação no contexto do setor público, que contemple suas particularidades e limitações, visto que o contexto em que a inovação está inserida influenciará os processos e os resultados, assim como a disponibilidade de recursos e as estratégias organizacionais (HARTLEY; 2010).

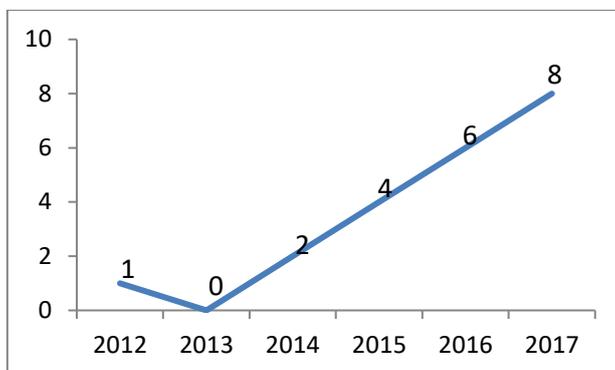
Em relação aos periódicos que mais publicam o tema, destacam-se o Journal of Marketing, seguido de Journal of the Academy of Marketing Science, Harvard Business Review, Journal of Business Research e Journal of Product Innovation Management. Tais periódicos são voltados a discussão de temas ligados a administração privada, reforçando a predominância da discussão da inovação e da co-criação no contexto privado.

A referência mais utilizada foi elaborada por Vargo e Lusch (2004) intitulada “Evolving to a new dominant logic for marketing”, com 197 ocorrências, seguida do artigo “Co-creation experiences: the next practice in value creation” elaborada por Phahalad e Ramaswamy (2004), com 143 ocorrências. A terceira referência que também merece destaque foi escrita por Payne, Storbacka e Frow (2008), com 136 citações. Tais artigos tratam da co-criação de valor e são voltados à discussão da temática no âmbito do setor privado. Na visão dos autores, o valor é gerado conjuntamente pela interação entre empresa, comunidade e consumidores, onde o cliente tem um papel central nesse processo (VARGO; LUSCH; 2004; PHAHALAD; RAMASWAMY; 2004; PAYNE; STORBACKA; FROW; 2008). Nesse sentido, verifica-se uma mudança no foco da lógica dominante que sai dos recursos tangíveis e passa para os recursos intangíveis, para a co-criação e para os relacionamentos (VARGO; LUSCH, 2004).

3.2 Inovação e co-criação no setor público

Assim como no cenário geral analisado acima, as publicações sobre inovação e co-criação voltadas ao setor público, apresentam um comportamento ascendente, tal como demonstrado na figura 3.

Figura 3: Evolução do volume de publicações na área de Administração Pública



Fonte: Elaborado pela autora.

Tal como destaca Bason (2010), a inovação no setor público não é algo novo visto que existem diversos casos de sucesso em sua implementação em diversos países do mundo, entretanto, verifica-se que a proporção de estudos que aplicam os conceitos de inovação e de co-criação na administração pública é muito pequena diante do número de artigos onde se discute o assunto, conforme resultados obtidos na *Web of Science*[®]. Embora já se perceba um aumento na quantidade de publicações em relação à inovação e à co-criação no setor público, verifica-se que, até o momento, não há um autor que se destaque nessa área, entretanto, algumas referências utilizadas merecem destaque pela quantidade de ocorrências. A figura 4 apresenta as cinco referências mais citadas.

Figura 4: Referências mais citadas

N	FREQ	AUTOR(ES)	ANO	TÍTULO
1	6	VARGO, Stephen L.; LUSCH, Robert F.	2004	Evolving to a new dominant logic for marketing
2	4	BASON, Christian	2010	Leading public sector innovation: co-creating for a better society
3	4	VON HIPPEL, Eric	2005	Democratizing innovation
4	4	PAYNE, Adrian F.; STORBACKA, Kaj; FROW, Pennie	2008	Managing the co-creation of value
5	3	HARTLEY, Jean	2005	Innovation in governance and public services: past and present

Fonte: Elaborado pela autora.

Verifica-se que das cinco referências mais citadas, três são voltadas ao setor privado (VARGO; LUSCH, 2004; VON HIPPEL, 2005; PAYNE; STORBACKA; FROW, 2008), evidenciando o fato de que, parte das publicações científicas do setor público, ainda se baseiam na literatura voltada ao setor privado (HARTLEY, 2010).

A inovação e a co-criação foram analisadas predominantemente através de estudos qualitativos, correspondendo a 66,7% da amostra. Os estudos quantitativos corresponderam a 23,8% e foram identificados apenas 9,5% de artigos com abordagem

mista. Constata-se que a abordagem qualitativa é predominante ao se estudar as práticas de co-criação (VOORBERG; BEKKER; TUMMERS, 2015) e inovação no setor público. Os estudos de caso foram destaque entre as estratégias de pesquisa qualitativa, evidenciando a preocupação com análises de casos práticos em detrimento da discussão teórica.

A inovação e a co-criação foram estudadas nos mais diversos contextos, onde destacam as áreas de serviços públicos, meio ambiente/sustentabilidade e governança. A maioria dos autores abordou a inovação de forma subjetiva e contextual (FARR, 2016; HIGDEM, 2014; MALHOTRA; MAJCHRZAK; NIEMIEC, 2017; TAHERI; VAN GEENHUIZEN, 2016; GUIMON; PARASKEVOPOULOU, 2017; KOLK, 2015), ou como o produto gerado pelo processo de co-criação (TRENCHER et. al., 2014; TRISCHLER; SCOTT, 2016). Uma quantidade pequena de artigos apresentou de forma clara a sua definição, tal como Bason (2010), Hartley (2010) que entendem a inovação no setor público como a inserção de novas ideias e práticas que geram valor para a sociedade. Crosby; 'T Hart e Torfing (2017, p. 3), complementam tal conceituação ao afirmar que a inovação “consiste em abraçar novas formas de pensar sobre problemas e soluções e fazer coisas novas de novas maneiras”. Está relacionado a quebra de paradigmas tipicamente burocráticos, para adoção de novas práticas e novas abordagens capazes de promover maior eficiência e eficácia no desempenho da administração pública, gerando valor público para a sociedade.

Outros autores abordaram a inovação social (VOORBERG; BEKKERS; TUMMERS, 2015; MERICKOVA; NEMEC; SVIDRONOVA, 2015; BUGGE et. al., 2017; VOORBERG et. al., 2017), entendendo a mesma como a busca por “moldar” os serviços públicos às necessidades da sociedade, através da participação, interação e colaboração de diferentes atores e partes interessadas. Já a inovação colaborativa foi abordada por Crosby, 'T Hart e Torfing (2017) e Bifulco, Tregua e Amitrano (2017) e consiste em aproveitar a criatividade dos envolvidos no processo para geração de inovação (BIFULCO; TREGUA; AMITRANO, 2017), se assemelhando a inovação aberta, ao favorecer a interação entre partes de diferentes campos (CROSBY; 'T HART; TORFING, 2017). A inovação de serviços públicos (MAHR; LIEVENS, 2012; TRISCHLER; SCOTT, 2016; FARR, 2016; BIFULCO; TREGUA; AMITRANO, 2017) e a inovação de governança (HIGDEM, 2014; BIFULCO; TREGUA; AMITRANO, 2017; CROSBY; 'T HART; TORFING, 2017) foram os tipos mais presentes entre os autores.

A concepção de uma definição que compreenda toda a complexidade da co-criação no contexto do setor público, ainda apresenta-se como um desafio a ser superado, visto que, embora haja um crescente número de publicações na área, o conceito ainda não é plenamente compreendido. Em alguns casos, o conceito de co-criação é tratado de forma implícita não sendo apresentado uma definição clara para o tema (HIGDEM, 2014; KOLK, 2015; GRIMSHAW; BURGESS, 2014; MALHOTRA; MAJCHRZAK; NIEMIEC, 2017; BIFULCO; TREGUA; AMITRANO, 2017; TRENCHER et. al., 2014; GUIMON; PARASKEVOPOULOU, 2017; MAHR; LIEVENS, 2012). Outros autores compreendem a co-criação como fonte de inovação através do compartilhamento de conhecimento presente nas interações entre os diferentes atores (GAVA et. al., 2017; CROSBY; 'T HART; TORFING, 2017; MARTINEZ, 2015).

Em outros casos, a co-criação e a co-produção são tratadas como conceitos “intercambiáveis” (VOORBERG; BEKKERS; TUMMERS, 2015; GEBAUER, JONHSON; ENQUIST, 2010) ou até mesmo complementares (VILJAKAINEN; TOIVONEN, 2014). Entretanto, embora sejam conceitos que estão relacionados, possuem diferenças relevantes que não podem ser desconsideradas. Segundo Osborne (2018) há uma clara

distinção entre co-criação e co-produção. Para o autor, a co-produção é um processo onde a organização prestadora de serviço possui um papel dominante, ficando responsável por possibilitar a geração de valor pelo consumidor/cidadão. Tal geração de valor será alcançada através da utilização de tais serviços e a percepção do cliente em relação ao seu valor. Ainda segundo o autor, “a co-criação assume uma relação interativa e dinâmica onde o valor é criado nonexo de interação” (OSBORNE, 2018, p. 2). Assim, uma diferença relevante entre os dois conceitos está relacionada a forma como acontece a geração de valor, visto que na co-produção o processo fica a cargo única e exclusivamente do usuário e na co-criação esse processo é construído coletivamente através da interação entre os diferentes atores.

Dentre as barreiras e limitações encontradas na prática da inovação no setor público, destacam-se os entraves burocráticos, as diferentes percepções do valor a ser gerado, resistência a falhas, resistência dos políticos, dificuldades na mobilização social, baixa participação cívica e o distanciamento entre os cidadãos e governo (BASON, 2010; HARTLEY, 2010; SALOMA; MANGASER; HIDALGO, 2016).

Na visão de Voorberg, Bekkers e Tummers (2015), a relutância política e profissional em apoiar a co-criação está relacionada ao medo de perder o status e o controle. Dessa forma, a insegurança dos profissionais e líderes políticos configura-se como uma barreira a prática da co-criação. Já Hartley (2010, p. 30) afirma que a dominação política e profissional da inovação, coloca os cidadãos na posição de clientes, deixando-os com pouca opinião sobre os serviços públicos. Nesse sentido, os próprios cidadãos podem se apresentar como uma barreira a inovação e a co-criação em decorrência de sua alienação política. Outro fator relevante destacado pela autora, refere-se a forma como o fracasso de uma inovação é percebido pelos atores envolvidos e pela população de modo geral. Inovações sem sucesso geram grandes transtornos ao poder público. A cautela dos políticos em apoiar a inovação, uma vez que serão responsabilizados por eventuais fracassos, e o posicionamento da mídia frente a esses fracassos, que podem de certa maneira, exagerar na exposição desse cenário, são algumas das consequências presente.

A ausência de fundos governamentais voltados a pesquisas que promovam a co-criação visando a identificação das necessidades locais podem ser um fator limitante a prática de co-criação (TRENCHER ET. AL, 2014). Na visão de Merickova, Nemec e Svidronova (2015) há um interesse muito limitado dos municípios em participar de atividades propostas e desenhadas por outros parceiros/atores. Ressaltam ainda que o processo de co-criação pode sofrer influências negativas em virtude dos valores e princípios dos políticos locais e o tipo e as tradições de governança presentes, devido ao fato da co-criação não ser percebida como um processo que gera inovação e progresso, mas sim como um “fardo”. Nesse sentido, acreditam que mudanças conceituais significativas devem acontecer, onde os cidadãos precisam aceitar o seu papel como membros ativos e não apenas como passivos dos serviços públicos e os políticos e burocratas devem se posicionar como decisores políticos que atuam em instituições focadas nas necessidades e demandas dos cidadãos visando o bem comum e compreendendo o valor da co-criação com os cidadãos.

Também foi verificado que o processo de inovação é fortemente impactado pelas lideranças. Nesse sentido, Crosby, T Hart e Torfing (2017) afirmam que o investimento em educação e reciclagem de gestores públicos para a prática da inovação colaborativa pode ser uma forma de otimização da resolução de problemas complexos. Além disso, as tradições estatais e de governança podem impactar tanto positiva quanto negativamente a co-criação no setor público (VOORBERG et. al., 2017).

4 PROPOSTA DE AGENDA DE PESQUISA

A partir dos resultados obtidos, verifica-se que embora alguns autores tenham abordado os temas discutidos nesse estudo com foco no setor público, o conceito ainda é tratado de forma insuficiente. É premente a necessidade de realização de mais estudos voltados à discussão conceitual da inovação e da co-criação considerando as diferentes nuances presentes na Administração Pública. Dada a compreensão ainda incipiente do tema, uma parte considerável dos estudos analisados, utilizam como referencial teórico, a literatura voltada a administração privada (HARTLEY, 2010). A importância de um maior aprofundamento na compreensão da inovação e da co-criação no contexto público, justifica-se dada as diferenças cruciais existentes entre o setor público e privado. Nesse sentido, tomar como base a literatura voltada ao setor privado, pode impactar negativamente o desenvolvimento da temática na área por desconsiderar aspectos relevantes e particulares do contexto público, bem como suas limitações.

O desenvolvimento de trabalhos voltados a essa temática no contexto brasileiro, é um fator que merece destaque devido a insuficiência demonstrada pelo estudo. A melhor compreensão de como tais conceitos se comportam no cenário brasileiro é fundamental, pois existem particularidades que não podem ser desconsideradas, além da necessidade eminente de se compreender conceitualmente, práticas de inovação e co-criação que estão acontecendo em diversas instâncias.

Foi identificada ainda, uma lacuna de pesquisa em termos de estudos de abordagem quantitativa e mista, demonstrando ser um campo ainda pouco explorado, tal como destacam Voorberg, Bekkers, Tummers (2015). Dessa forma, o desenvolvimento de pesquisas que visem analisar de forma quantitativa e mista as práticas de inovação e co-criação são contribuições importantes para a compreensão desses conceitos.

Além disso, a compreensão dos benefícios gerados pela co-criação pode contribuir para aumento do engajamento dos cidadãos nos assuntos públicos. Tal como destacado por Voorberg, Bekkers e Tummers (2015) a maioria dos estudos voltados a co-criação concentram-se na identificação de fatores influentes, sendo dada pouca atenção aos resultados gerados. Nesse sentido, a realização de estudos voltados a mensuração dos resultados gerados a partir da co-criação, se faz necessário para que o público se sinta motivado a se envolver nesses processos e a cobrar do poder público o aumento dessas ações. Também poderá contribuir para uma maior conscientização e preparação do poder público para a implementação de tais práticas, quebrando a visão da inovação e de práticas co-criativas como um “fardo”. Tais estudos poderão contribuir para a ocorrência das mudanças propostas por Merickova, Nemec e Svidronova (2015).

Portanto, percebe-se que ainda há um longo caminho a ser percorrido em relação a plena compreensão da inovação e da co-criação no contexto do setor público, sendo que esses conceitos ainda não encontraram a clareza conceitual necessária.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esse artigo buscou apresentar um panorama geral das publicações voltadas a inovação e co-criação, visando demonstrar a maturidade das publicações voltadas ao contexto público. Dessa forma, verifica-se que os conceitos de inovação e co-criação aplicados à administração pública ainda não alcançaram a clareza teórica necessária para o seu profundo entendimento. Tal cenário foi percebido a partir das análises realizadas nesse estudo, que demonstraram que poucos autores apresentam uma conceituação

clara sobre o tema. Esse cenário pode ser explicado pela produção científica mundial ainda limitada, o que dificulta a efetiva compreensão desses conceitos além do fato de que alguns estudos publicados na área se baseiam na literatura voltada ao setor privado. Outro fator que merece destaque refere-se a amplitude de aplicações dos conceitos estudados, contribuindo para a dificuldade conceitual, visto que tais conceitos adotam diferentes perspectivas de acordo com o cenário estudado.

A ampliação do entendimento dessa temática, abre novas possibilidades no setor público, tal como a possibilidade de crescimento no envolvimento do cidadão nos assuntos públicos, bem como na geração de políticas públicas mais assertivas e na criação de valor público.

O presente artigo apresenta algumas limitações. O estudo foi elaborado partindo da busca dos termos “co-criação e inovação”. Embora um esforço tenha sido feito para encontrar o máximo de artigos possíveis, é possível que uma busca por outros termos ou variações possa alcançar maior volume amostral, possibilitando a generalização dos resultados obtidos. A escolha da base de pesquisa pode ter contribuído para a exclusão de trabalhos relevantes para essa análise, bem como a utilização de artigos apenas na língua inglesa podem ter limitado o alcance de estudos nacionais. A quantidade limitada de estudo focados na administração pública configurou-se como um desafio, dada a dificuldade de ir direto ao campo de interesse desse estudo.

REFERÊNCIAS

BASON, Christian. **Leading Public Sector innovation: co-creating for a better society**. Policy Press, 2010.

BIFULCO, F.; TREGUA, M.; AMITRANO, C. C. **Co-governing smart cities through living labs: top evidences from EU**. *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, n. 50E, p. 21-37, Feb 2017. ISSN 1842-2845. Disponível em: <<Go to ISI>://WOS:000397181700002 >.

BRANDÃO, S.; BRUNO-FARIA, M. Inovação no Setor Público: análise da produção científica em periódicos nacionais e internacionais da área de administração. **Revista de Administração Pública**, v. 47, n. 1, p. 227-248, 2013.

BRASIL. Concurso Inovação na Gestão Pública Federal. Disponível em: <<https://inovacao.enap.gov.br/20-concurso/>> Acesso em: 26 jul. 2017.

BUGGE, M. et al. Governing system innovation: assisted living experiments in the UK and Norway. **European Planning Studies**, v. 25, n. 12, p. 2138-2156, 2017. ISSN 0965-4313. Disponível em: <<Go to ISI>://WOS:000413853800002 >.

CROSBY, B. C.; T HART, P.; TORFING, J. **Public value creation through collaborative innovation**. *Public Management Review*, v. 19, n. 5, p. 655-669, 2017. ISSN 1471-9037. Disponível em: <<Go to ISI>://WOS:000396827200005 >.

Centre for Reviews and Dissemination. **Systematic Reviews: CRD's guidance for undertaking systematic reviews in health care**, University of York, 2009. Disponível em: https://www.york.ac.uk/media/crd/Systematic_Reviews.pdf.

DEMPSTER, M. A research guide for health and clinical psychology. Hampshire: Palgrave Macmillan, 2011

FARR, M. **Co-production and value co-creation in outcome-based contracting in public services**. Public Management Review, v. 18, n. 5, p. 654-672, May 2016. ISSN 1471-9037. Disponível em: <<Go to ISI>://WOS:000372108100002 >.

GAVA, O. et al. Knowledge networks and their role in shaping the relations within the Agricultural Knowledge and Innovation System in the agroenergy sector. The case of biogas in Tuscany (Italy). **Journal of Rural Studies**, v. 56, p. 100-113, Nov 2017. ISSN 0743-0167. Disponível em: <<Go to ISI>://WOS:000414883200010 >.

GEBAUER, H.; M. JOHNSON; ENQUIST, B. 2010. **Value Co-Creation as a Determinant of Success in Public Transport Services: A Study of the Swiss Federal Railway Operator (SBB)**. Managing Service Quality 20(6): 511–530. Doi: 10.1108/09604521011092866

GUIMON, J.; PARASKEVOPOULOU, E. Factors shaping the international knowledge connectivity of industrial clusters: a comparative study of two Latin American cases. **Entrepreneurship and Regional Development**, v. 29, n. 9-10, p. 817-846, 2017. ISSN 0898-5626. Disponível em: <<Go to ISI>://WOS:000416553600001 >.

GRIMSHAW, P.; BURGESS, T. F. The emergence of 'zygotics': Using science fiction to examine the future of design prototyping. **Technological Forecasting and Social Change**, v. 84, p. 5-14, May 2014. ISSN 0040-1625. Disponível em: <<Go to ISI>://WOS:000336011800002 >.

HARTLEY, Jean (2005). **Innovation in Governance and Public Services: Past and Present**, Public Money & Management, 25:1, 27-34

HIGDEM, U. **The co-creation of regional futures: Facilitating action research in regional foresight**. Futures, v. 57, p. 41-50, Mar 2014. ISSN 0016-3287. Disponível em: <<Go to ISI>://WOS:000335288800004 >.

HUGUENIN, A.; JEANNERAT, H. **Creating change through pilot and demonstration projects: Towards a valuation policy approach**. Research Policy, v. 46, n. 3, p. 624-635, Apr 2017. ISSN 0048-7333. Disponível em: <<Go to ISI>://WOS:000395613400009 >.

KOLK, A. **The role of international business in clean technology transfer and development**. Climate Policy, v. 15, n. 1, p. 170-176, Jan 2015. ISSN 1469-3062. Disponível em: <<Go to ISI>://WOS:000346850000010 >.

LIMA, D. H.; VARGAS, E. R. D. Estudos internacionais sobre inovação no Setor Público: como a teoria da inovação em serviços pode contribuir? **Revista de Administração Pública**, v. 46, n. 2, p. 385-401, 2012.

MAHR, D.; LIEVENS, A. **Virtual lead user communities: drivers of knowledge creation for innovation.** *Research Policy*, v. 41, n. 1, p. 167-177, feb 2012. ISSN 0048-7333. Disponível em: <Go to WoS>://WOS:000298909700013>

MALHOTRA, A.; MAJCHRZAK, A.; NIEMIEC, R. M. **Using public crowds for open strategy formulation: mitigating the risks of knowledge gaps.** *Long Range Planning*, v. 50, n. 3, p. 397-410, Jun 2017. ISSN 0024-6301.

MARTINEZ, M. G. **Solver engagement in knowledge sharing in crowdsourcing communities: exploring the link to creativity.** *Research Policy*, v. 44, n. 8, p. 1419-1430, Oct 2015. ISSN 0048-7333. Disponível em: <<Go to ISI>://WOS:000359501500002 >.

MERICKOVA, B. M.; NEMEC, J.; SVIDRONOVA, M. **Co-creation in local public services delivery innovation: Slovak Experience.** *Lex Localis-Journal of Local Self-Government*, v. 13, n. 3, p. 521-535, Jul 2015. ISSN 1581-5374. Disponível em: <<Go to ISI>://WOS:000358271500011 >.

OSBORNE, Stephen P. From public service-dominant logic to public service logic: are public service organizations capable of co-production and value co-creation? **Public Management Review**, 20:2, 225-231, DOI: 10.1080/14719037.2017.1350461

PAYNE, Adrian F.; STORBACKA, Kaj; FROW, Pennie. Managing the co-creation of value. **Journal of the Academy of Marketing Science**. 36(1):83-96, 2008. DOI: 10.1007/s11747-007-0070-0

PRAHALAD, C.K.; RAMASWAMY, Venkat. 2004. Co-creating unique value with customers. **Strategy & Leadership**, v. 32, issue: 3, p. 4-9. doi.org/10.1108/10878570410699249

SALOMA, C.; MANGASER, L.; HIDALGO, C. Expecting the unexpected: the role of surprise in community-driven development. **Community Development Journal**, v. 52, n. 4, p. 702-719, Oct 2017. ISSN 0010-3802. Disponível em: <<Go to ISI>://WOS:000418299000011 >.

TAHERI, M.; VAN GEENHUIZEN, M. Teams' boundary-spanning capacity at university: Performance of technology projects in commercialization. **Technological Forecasting and Social Change**, v. 111, p. 31-43, Oct 2016. ISSN 0040-1625. Disponível em: <<Go to ISI>://WOS:000384861200005 >.

TRENCHER, G. et al. **Beyond the third mission: Exploring the emerging university function of co-creation for sustainability.** *Science and Public Policy*, v. 41, n. 2, p. 151-179, Apr 2014. ISSN 0302-3427. Disponível em: <<Go to ISI>://WOS:000339448800002>.

TRISCHLER, J.; SCOTT, D. R. **Designing public services: The usefulness of three service design methods for identifying user experiences.** *Public Management Review*, v. 18, n. 5, p. 718-739, May 2016. ISSN 1471-9037.

VARGO, Stephen L., LUSCH, Robert F. Evolving to a New Dominant Logic for Marketing. **Journal of Marketing**: January 2004, Vol. 68, No. 1, pp. 1-17.

VILJAKAINEN, A.; TOIVONEN, M. The futures of magazine publishing: Servitization and co-creation of customer value. **Futures**, v. 64, p. 19-28, Dec 2014a. ISSN 0016-3287. Disponível em: <<Go to ISI>://WOS:000346545200003>.

VON HIPPEL, Eric. **Democratizing innovation**. USA: MIT Press. 2005.

VOORBERG, W. et al. **Does co-creation impact public service delivery?**The importance of state and governance traditions. *Public Money & Management*, v. 37, n. 5, p. 365-372, 2017. ISSN 0954-0962.

VOORBERG, W. H.; BEKKERS, V. J. J. M.; TUMMERS, L. G. 2015. **A systematic review of co-creation and co-production: embarking on the social innovation journey**, *Public Management Review*, 17:9, 1333-1357, DOI: 10.1080/14719037.2014.930505

VRIES, H.; BEKKERS, V.; TUMMERS, L. **Innovation in the public sector: a systematic view and future research agenda**. *Public Administration*. vol. 94, n. 1, 2016 (146–166).

INOVAÇÃO NO SETOR PÚBLICO: ESTUDO DAS 10 OBRAS MAIS CITADAS NA LITERATURA¹

Raphaella Reis Pereira
Dany Flávio Tonelli

Resumo

Com base em autores como Queiroz e Ckagnazaroff (2010) e Moore e Hartley (2005) é possível compreender a importância da inovação no setor público para a efetividade na entrega dos serviços. Essa pesquisa tem por objetivo identificar as 10 obras mais citadas sobre o tema Inovação no Setor Público e analisar os conteúdos predominantes dessas obras. Para encontrar essas obras, foi realizada uma pesquisa na Base *Web of Science*, utilizando-se de termos de busca que expressassem o estado da arte da literatura sobre inovação no setor público, como inovação governamental e inovação na Administração Pública. Após a identificação dos textos que tratavam do tema, utilizou-se o software *Citespace* para identificar quais são as obras mais citadas e foi realizada uma análise de conteúdo desses documentos para extrair características gerais que tangenciam as discussões dos autores. Entre os resultados, destacam-se os seguintes: a inovação é definida como um processo através do qual, novas ideias e objetivos são criados, desenvolvidos ou reinventados (Walker, 2008); a literatura de inovação tem se baseado principalmente sobre o lócus privado e se torna necessário buscar meios que melhorem o desempenho organizacional através das inovações de processos voltadas ao social (Moore e Hartley, 2008), a literatura da governança se concentrou na coordenação social, mas não se baseou na inovação e concomitante a inovação não tem sido sistematicamente estimada em organizações públicas (Walker, 2008) e são necessários programas de inovação que considerem as diferenças de estruturas, culturas e valores do setor público (Newman et. al., 2001).

Palavras-chave: Governo. Pesquisa Bibliográfica. Administração Pública. Gestão Pública.

INTRODUÇÃO

Inovar no setor público vai além de criar novos produtos ou serviço para o bem comum. Buscar ferramentas de inovação é buscar meios de se manter no mercado no caso de empresas públicas ou privadas e buscar uma satisfação de todos aqueles que são dependentes do sistema de serviços públicos. A inovação deve ser analisada, repensada e implantada a todo o momento, pois ela afetará de forma direta ou indireta a vida das pessoas.

Conforme Oliveira, Santana e Gomes (2014), mesmo considerando os estilos de ação governamental, mais ou menos intervencionista, o papel central do Estado tende a ser sempre estratégico, sendo ele, Estado, um ator capaz de regular as relações econômicas, suprir as necessidades do cidadão com diversos bens e serviços públicos, entre outras ações. Neste sentido, a geração de inovações no setor público tende a ter um papel estratégico nas ações do Estado, ao permitir uma maior eficiência na sua atividade e possibilitar ganhos crescentes para a sociedade. As reflexões sobre o real

¹ Os autores agradecem ao CNPq pelo auxílio financeiro no financiamento do projeto e à FAPEMIG pela bolsa de iniciação científica cedida à primeira autora.

dinamismo das inovações no setor público têm atraído, historicamente, poucas reflexões na academia. As explicações para isso passam, necessariamente, pela reflexão sobre o dinamismo da inovação de forma geral, em que a lógica tende a ser fortemente privatista, em que os mecanismos de incentivos ficam centrados na geração de lucros, de forma geral, e na geração de estruturas de mercado de caráter schumpeteriano. É importante que a característica do setor público, de elevado espraiamento e capilaridade, seja levada em conta. Assim, faz-se necessária a criação de uma tipologia, e gradação, a respeito do que vem a ser inovação no setor público (Oliveira, Santana e Gomes, 2014, p.11).

No senso comum, inovação é interpretada como a criação de uma solução nova aplicada para a melhoria da vida das pessoas. Aperfeiçoar um produto, uma ideia ou um serviço também é considerado inovação. Ela pode ser aplicada no setor público como uma melhoria no serviço e/ou na qualidade da gestão desse meio. Estimular ideias de inovação é de suma importância para que se consigam resultados satisfatórios. Saber lidar com seus colaboradores, proporcionar um bom clima organizacional, estar atento ao feedback dos seus funcionários, criar uma cultura aberta a inovação, são alguns dos métodos de se incitar a criação de novas ideias. A concepção da inovação acha-se bem ligada a definição de mudança. Spink (2006) citado por Queiroz e Ckagnazaroff (2010) afirma que é necessário entender o meio que a inovação no setor público está inserida para somente depois analisar sua fundamentação e seu significado. Walker (2008, p. 592) acredita que a inovação é definida como um processo através do qual, novas ideias e objetos são criados, desenvolvidos ou reinventados, com a especificidade de serem novos na unidade de adoção.

Inúmeros conceitos acerca do tema inovação podem ser mencionados, mas dentro do contexto público Moore e Hartley (2005, p.4) citam em seu estudo, que a inovação é vista como um meio-chave para ir além da melhoria da qualidade das décadas de 1980 e 1990 para transformar a eficiência global em eficácia e capacidade de resposta do governo e das organizações de serviço público. Mas para autores como Bessant (2003) citado por Hartley (2005), a inovação não é apenas uma nova ideia, ela é uma nova prática, dessa forma se faz uma diferença entre invenção e inovação, sendo a primeira localizada no campo das ideias e a segunda no campo da prática concreta. Edlere Georghiou (2007, p.949), em uma vertente um pouco distinta a respeito do conceito inovação no setor público, citam que a demanda é uma importante fonte potencial de inovação e indagam sobre o papel crítico da demanda como um fator chave da inovação e como política governamental. Assim, Edler e Georghiou (2007) defendem analisar a demanda para somente depois ser implementada a inovação. Antes é necessário saber os anseios e reivindicações do público a ser atingido.

No entanto, considerando a prática da inovação no setor público, ainda há muito a se investigar. Por exemplo, até que ponto a literatura de inovação de mercado – como pode ser observado no estudo de Edler e Georghiou (2007) sobre a demanda – é capaz de explicar o fenômeno de concretização de ideias no contexto governamental? Diante disso, a questão que se coloca como central neste trabalho é: em que bases a discussão literária sobre a inovação no setor público vem sendo desenvolvida? O objetivo deste trabalho é identificar as 10 obras mais citadas sobre o tema Inovação no Setor Público e analisar os conteúdos predominantes dessas obras.

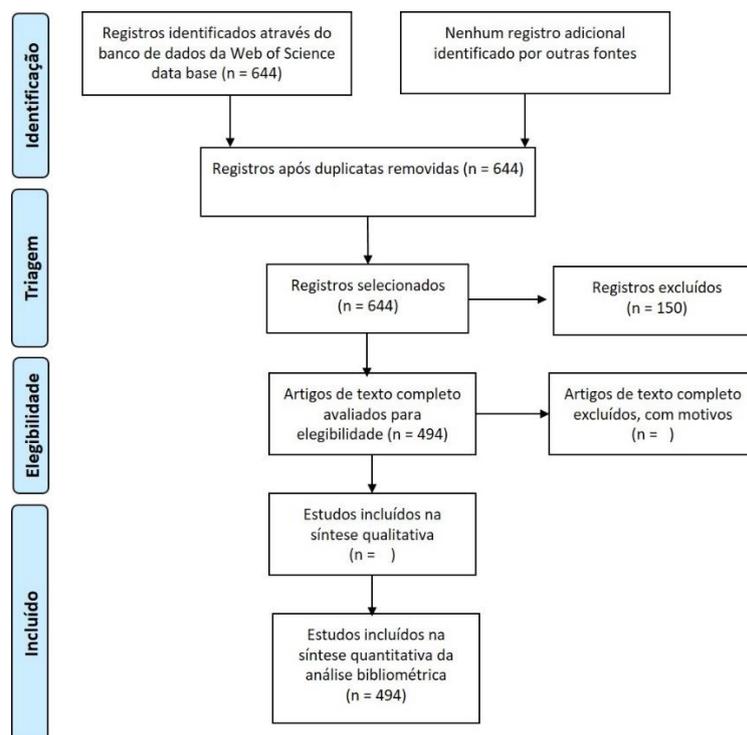
Após essa introdução, apresenta-se o percurso metodológico que possibilitou a identificação das obras mais citadas e a análise das mesmas. A discussão sobre as características predominantes nas obras mais citadas são apresentadas na sequência. Por fim, são apresentadas as considerações finais do estudo.

METODOLOGIA

O método de estudo se deu através de uma pesquisa bibliográfica, onde foi feito um levantamento de estudos de artigos internacionais na Base *Web of Science*, onde foram dispostos termos de busca que expressassem o estado da arte da literatura sobre inovação no setor público.

Para obter esses resultados, foram realizados os seguintes procedimentos. Inicialmente foram localizados os artigos por meio de buscas realizadas na plataforma *Web of Science*. Foram realizadas as seguintes combinações de buscas com auxílio de operadores booleanos: “public” e “innovation” (ou) “government” e “innovation”, desconsiderando as palavras “firm” ou “profit” ou “industry” no título e nos tópicos dos artigos publicados na base. A ideia era dar ênfase apenas às ações de inovação no setor público realizadas no contexto do governo ou da máquina administrativa pública. Por esse motivo, optou-se por desconsiderar artigos que apresentassem no título ou no tópico elementos do setor privado, como lucro, firma e indústria. Essa busca foi realizada no dia 29/06/2016 e resultou em 644 artigos. Após analisar item a item e desconsiderar os títulos que não tratavam do tema, ou que tratavam de inovação no setor público de forma apenas marginal, resultaram 494 artigos que foram incluídos na análise bibliométrica.

Figura 1: Fases da seleção de artigos da análise bibliométrica.



Fonte: Elaboração própria

Feito isso, se tornou necessária a utilização do software *Citespace* para identificar quais são as obras mais citadas. Por fim, foi realizada uma análise de conteúdo acerca das obras para extrair características gerais que tangenciam as discussões dos autores. Para identificar essas características, foram feitas análises de conteúdo (BARDIN, 2010) dos documentos. Procurou-se estruturar o presente estudo de modo a apresentar os resultados de maneira organizada. Para isso, procedeu-se inicialmente, na redação dos

resultados, uma breve reflexão teórica sobre o tema. Ao final, realiza-se uma reflexão sobre o conteúdo dessas obras e dos autores mais citados e suas implicações na inovação para a gestão pública atual.

Foram analisadas as seguintes obras para a construção desta pesquisa:

Nº	Fonte	Autor	Ano
1	RES. POLICY	Edler J. e Luke G.	2007
2	COMMUNICATION INNOVA	Rogers EM.	1971
3	LEADING PUBLIC SECTOR INNOVATION: CO-CREATING FOR A BETTER SOCIETY	Bason C.	2010
4	PUBLIC ADMIN	Walker RM.	2006
5	J. PUBL ADM RES THEOR	Walker RM.	2008
6	PUBLIC MONEY MANAGE	Hartley J.	2005
7	EUR PLAN STUD	Uyarra E. e Flanagan K.	2010
8	INNOVATION PUBLIC SE.	Albury D. e Mulgan G.	2003
9	PUBLIC MANAG REV.	Moore M. e Hartley J.	2008
10	DIFFUSION TECHNOLOGY	Feller I.	1974

RESULTADOS E DISCUSSÃO

PONTOS CONSENSUAIS ACERCA DA INOVAÇÃO NO SETOR PÚBLICO

Muitos autores direcionaram seus estudos para o mesmo conceito sobre o que vem a ser inovação. Observa-se que para eles a inovação é um fator de extrema importância no setor público. Uma vez que ela é um dos alicerces para manter um bom padrão na prestação dos serviços públicos, quando se busca conseguir uma gestão pública de sucesso. O estudo de Walker (2006) vem para consolidar a ideia de que a inovação vem sendo propagada pelo governo para ajudar na melhoria dos serviços públicos. Concomitante a este pensamento, Osborne (1998), Newman (2000), Walker (2001) e Downe (2004) citam que a inovação para ser implantada de forma eficaz, precisa que antes e durante todo o processo de implantação, se analise o ambiente em que se pretende inseri-la. Pois ele é um dos fatores responsáveis pelo desenvolvimento da inovação, além dele ser um grande responsável pelo estímulo da inovação. Segundo os estudos de Walker (2006, p. 311), a Unidade Estratégia do Primeiro-Ministro na gestão pública do Governo de Trabalho do Reino Unido defende que a inovação é uma tarefa central das organizações públicas que melhora a capacidade de eficiência. Algumas inovações podem emergir através de interações envolvendo governo central e local. Onde não apenas o governo central pressiona as autoridades locais e a programas desenvolvidos nacionalmente e alguns programas são inspirados pela prática do governo local. Os governos estabeleceram estratégias para incentivar a adoção da inovação, através da melhoria do serviço público do governo trabalhista capaz de reconhecer a capacidade inovadora das organizações públicas e potencial de desenvolvimento de mecanismos para difundir a inovação (Downe et. al., 2004; OPSR 2002 citados por WALKER, 2006).

Moore e Hartley (2008, p. 4) definem o conceito inovação como meio-chave para ir além da melhoria da qualidade das décadas de 1980 e 1990, para transformar a eficiência

global em eficácia e capacidade de resposta do governo e das organizações de serviço público. Enquanto alguns analistas se concentram principalmente na inovação como uma contribuição para "Entrega", outros também reconhecem seu potencial para recuperar alguma legitimidade de governo como uma instituição criadora de valor, sendo mais responsivo às necessidades e aspirações dos cidadãos e dos utilizadores de serviços. As organizações públicas podem inovar em busca de legitimidade, buscando ser mais do que apenas uma ideia, deve buscar subsídios para sua implementação acontecer. A inovação deve ser uma atividade essencial do setor público, pois ela: Ajuda a melhorar o desempenho dos serviços e a aumentar o valor público, responder às expectativas dos cidadãos e adaptar-se às necessidades dos utilizadores, aumentar a eficiência do serviço e minimizar custos (Albury e Mulgan, 2003 citando cf. Open University).

INTEGRAÇÃO DE GOVERNANÇA E INOVAÇÃO COMO FATOR DE DESENVOLVIMENTO PARA O SETOR PÚBLICO

Se a governança é vista como um fator que garante eficiência, quando a vinculamos ao conceito de inovação é possível conseguir melhores resultados na entrega de serviço ou produto. Neste caso, os órgãos e serviços se tornarão interdependentes e buscarão chegar a um mesmo resultado juntos. Acredita-se que trabalhando em união será possível a busca de melhores resultados. Moore e Hartley (2008) buscaram fazer uma aproximação entre Inovação e Governança, na qual, a inovação se torna mais eficaz com o ajuda de outros membros e serviços e a governança vem como um auxílio, fazendo com que partes diferentes busquem criar mecanismos de inovação para serem implantados no setor público. Foi percebido que a literatura de inovação têm focado principalmente sobre o privado em vez de focar na inovação pública, que melhore o desempenho organizacional através de inovações de processos e não inovações setoriais, que visem melhorar o desempenho social através de reorganizações de tomada de decisão intersetoriais, financiamentos e sistemas de produção. Por outro lado, a literatura da governança se concentrou na coordenação social, mas não se baseou na inovação, conforme mencionado por Moore e Hartley (2008).

DEMANDA SOCIAL COMO FATOR PARA A IMPLEMENTAÇÃO DA INOVAÇÃO

É necessário inicialmente ouvir a demanda antes de inovar em algo, pois serão criados, aprimorados ou mudados produtos ou serviços que irão satisfazer aos seus anseios. O setor público, precisa conhecer as reais necessidades da população para assim inovar de uma forma capaz de fazer com que o serviço ou produto se torne útil para os cidadãos. Pois não haveria necessidade de inovar em algo que a demanda não tem interesse. Quando se conhece os interesses e necessidades dos cidadãos, têm-se melhores condições em ter sucesso na implementação da inovação, pois assim saberá o que realmente será importante mudar, já que essas pessoas são o público-alvo dos serviços do setor público. Os estudo de Edler e Georghiou (2007) criaram uma linha de pesquisa em que eles acreditam que a demanda é a grande responsável pela inovação. Ou seja, é necessário ver e/ou ouvir o que o setor público está precisando para somente depois criar ferramentas de inovação. Por tanto, para se criar algo que seja útil para o setor público, é preciso ir a campo, conhecer e ver a realidade daquele setor. Verificar de forma efetiva se o que será inovado estará ao alcance e se é de fácil manuseio para o público-alvo.

A demanda pública, quando orientada para soluções e produtos inovadores tem o potencial de melhorar a prestação de políticas e serviços públicos, gerando muitas vezes dinâmicas inovadoras e benefícios dos *spillovers* associados. Não só a demanda como tal, mas também as interações entre demanda e oferta têm implicações cruciais para a dinâmica da inovação. Começando com Von Hippel (1976) e Mowery e Rosenberg (1979, p.148), citados por Edler e Georghiou (2007), uma série de estudos argumentam que uma tarefa importante para a política de inovação sistêmica é a organização de um discurso entre usuários, consumidores e outros afetados por inovações, para articular e comunicar preferências e demandas ao mercado. Além disso, a escala e as características da demanda em um determinado local foram reconhecidas como principais determinantes da competitividade dos locais e sua dinâmica de inovação (e.g. Porter, 1990). Não obstante a este pensamento, Mulgan e Albury (2003, p.2), abordam em seu estudo que procurar e fomentar a inovação de todos os níveis é crucial para o desenvolvimento e melhoria do setor público. Apenas metade de todas as inovações são iniciativas das organizações. Manter uma diversidade de pessoal, prestando atenção às necessidades e expectativas dos usuários e do pessoal da linha de frente e promover a criatividade formal são maneiras utilizadas para este fim.

DIFUSÃO DA INOVAÇÃO

A difusão da inovação é vista com um dos pontos mais importantes no campo da inovação no setor público. Ela está associada a encontrar o problema e feito isso levar uma solução, onde após se passar por todos os passos do ciclo de vida da inovação implantada, faz-se necessário sua divulgação. O ciclo de vida de um produto ou serviço está cada vez menor, pois o mercado vem trazendo novas inovações constantemente. Por isso tem-se a necessidade de realizar a difusão, para assim alcançar a maioria do seu público-alvo, buscando assim um sucesso com tudo que for inovado no setor público. Para Rogers (1971, p.16-17), um importante tipo de mudança é ver o processo de difusão em um escopo mais amplo e entender que a difusão é uma parte de um processo maior, que começa com um problema ou necessidade percebida, através da pesquisa e desenvolvimento de uma possível solução, a decisão de uma mudança que esta inovação deve ser difundida, e então sua difusão (levando a certas consequências). Essa visão mais ampla do processo de inovação e desenvolvimento reconhece que muitas decisões e atividades devem acontecer antes do início da difusão de uma inovação.

Muitas vezes a difusão não pode ser completamente entendida se essas fases anteriores do processo total forem ignoradas. Outra importante mudança intelectual da última década, é o interesse grandemente crescente na inovação de processos nas organizações. É importante que os indivíduos percebam as decisões organizacionais relacionadas a inovação. Durante os últimos vinte anos a pesquisa de difusão tem se tornado amplamente reconhecida, aplicada e admirada, mas também tem sido sujeita a construtivas e destrutivas críticas. Estas críticas devem-se, em grande parte, aos estereótipos e limitadas formas em que a maioria dos estudiosos da difusão passaram em seu âmbito e método da sua área de estudo. Uma vez que, pesquisadores de difusão passaram a representar uma "faculdade invisível", eles começaram a limitar desnecessariamente as formas de como foram estudando a difusão de inovação. Essa normalização das abordagens tem-se, especialmente na década passada, onde começou a restringir o progresso intelectual da difusão (Rogers, 1971, p.17-18).

Rogers (1971, p.18-19) menciona em seus estudos que a incerteza é o grau de que um número de alternativas é percebido com respeito à ocorrência de um evento e as

probabilidades relativas dessas alternativas. O que implica em uma falta de previsibilidade do futuro, motivando então, um indivíduo a procurar informações. Uma espécie de incerteza é gerada por uma inovação, definida como uma ideia, prática ou objeto que é percebido como novo por um indivíduo. Uma inovação apresenta uma nova alternativa ou alternativas com novos meios de resolver problemas. Mas as probabilidades das novas alternativas serem à prática anterior, não são exatamente conhecidas pelos indivíduos solucionadores de problemas. Assim, eles são motivados a buscar mais informações, sobre a inovação, a fim de lidar com a incerteza que se cria. Este intercâmbio de informações sobre uma nova ideia ocorre através de um processo de convergência envolvendo redes interpessoais. A difusão de inovação é essencialmente um processo social no qual a informação subjetiva é percebida sobre uma nova ideia comunicada.

O AMBIENTE COMO RESPONSÁVEL POR DISSEMINAR A INOVAÇÃO

A inovação é impulsionada pelo que se percebe de avanço no ambiente externo. Se é notado estes avanços do mundo moderno, o setor público se vê “obrigado” a avançar no ramo da inovação concomitantemente a ele. Sendo assim, se o setor público inova perante o incontrolável avanço do ambiente externo, ele ficará para trás, podendo até mesmo não ser mais útil ou perder sua funcionalidade. A inovação permite que o setor público se mantenha no mercado e ofereça melhores condições para a sua população, além de buscar uma melhor satisfação com a melhoria de seus serviços ou produtos. Inovações originam-se no ambiente externo e a sua imitação é encorajada a disseminar novas ideias, práticas e comportamentos entre organizações do setor público. Evolucionários modelos sustentam que a inovação surgirá do efeito cumulativo de uma série de mudanças, a partir de uma atividade existente. Se a inovação for com base na atividade incremental contínua, então é necessário considerar os fatores de relacionamentos entre diferentes tipos de inovação. Compreendendo a inovação como um processo dinâmico (Aldrich e Ruet 2006 citado por Walker).

ABORDAGENS ACERCA DA INOVAÇÃO NO SETOR PÚBLICO- PERÍODO PÓS-GUERRA

Definir de forma sucinta o termo inovação é um tanto quanto complexo nesse período, pois é notado diversos contrastes de pensamentos. A literatura nesta fase, encontra-se muito ligada a ideia de fatores voltados a funcionalidade da inovação para o setor público, mas estudiosos como Hartley vai analisar que a inovação para este setor, ultrapassa os limites da funcionalidade, além de construir um pensamento voltado para o desmembramento da dependência da inovação no setor público para o setor privado. Hartley (2005, p.27) faz três abordagens à inovação no setor público no período pós-guerra, onde são identificadas e analisadas as suas implicações para os decisores políticos, gestores e cidadãos. Várias relações são identificadas entre inovação e melhoria nos serviços públicos. O viés tradicional da literatura de que a inovação é necessariamente funcional é minado. As lições importantes para a política, à prática e a pesquisa, incluem a necessidade de desenvolver um entendimento da inovação que não dependa da literatura de manufatura do setor privado, mas que reflete os contextos e propósitos distintivos do setor público. Já alguns autores reservam a noção de inovação para novidades "radicais" ou "inovadoras", enquanto outros enfatizam um aspecto de grandes inovações dramáticas, de "criação de manchetes", para mudanças incrementais em pequena escala. No entanto, a definição precisa reconhecer o impacto prático, onde

se tem à ideia de que as mudanças que vale a pena reconhecer como inovações devem ser novas para a organização, ser suficientemente extensas, suficientemente gerais e duráveis para afetar de maneira apreciável as operações ou o caráter da organização (Moore et al., 1997, p. 276 citado por Hartley).

Hartley (2005, p.27- 28) conceitua em sua obra que os serviços públicos também precisam considerar inovações governamentais. Nos últimos anos, tais inovações incluíram novos arranjos políticos no governo local, bem como mudanças na forma organizacional e nos arranjos para o planejamento e prestação de serviços (Por exemplo: privatização e novos colaborativos entre os setores públicos e privados para prestar serviços). Também houve inovações na participação do público e dos usuários na concepção e entrega de serviços e na utilização de placas para governar determinadas escolhas e serviços (Por exemplo, órgãos escolares). Grande parte da teoria e da literatura sobre inovação decorreu do desenvolvimento de novos produtos, onde a inovação em tecnologia pode ser observada e amplamente acordada mesmo que não se conheçam inicialmente todas as suas implicações ou seu impacto. Em contraste a isso, têm-se que inovações em governança e serviços são mais ambíguas. Aqui a inovação não é, em geral, um artefato físico, mas uma mudança nas relações entre os prestadores de serviços e seus usuários. A inovação pode incluir reinvenção ou adaptação a outro contexto, local ou período de tempo. A difusão de inovação (por vezes chamada disseminação ou disseminação de boas práticas) a outras organizações, localidades e jurisdições é particularmente importante para o setor público (Rashman e Hartley, 2002, citado por Hartley).

CONTRATOS PÚBLICOS: FATOR AGREGANTE PARA A EXECUÇÃO INOVAÇÃO

Os contratos públicos são vistos como um fator de agregação de valor para se ter sucesso quando busca-se implementar inovação. A ideia da vinculação desses contratos a inovação, aponta que por mais que seja interessante esta união, ainda há pouca discussão acerca desta questão. Mas existem estudos em que foram apresentados casos que obtiveram êxito em buscar nestes contratos formas de se inovar. Uyerra e Flanagan (2010.p. 123-124) entendem que os contratos públicos representam uma parte significativa da procura global de bens e serviços e é cada vez mais visto como um instrumento atraente e viável para promover os objetivos da política de inovação. Grande parte do debate atual sobre o aproveitamento dos contratos para promover a inovação atrai um conjunto limitado de exemplos que não são representativos da maior parte das compras públicas e para minimizar a diversidade nas práticas de aquisição e nos tipos de bens e serviços adquiridos. Eles também minimizam a diversidade na natureza das inovações e na variedade de aquisições, onde podem ter impacto sobre a inovação. É improvável que um modelo de tamanho único ajude no contexto dos contratos públicos, mas todos os tipos de contratos públicos são suscetíveis de inovação, moldando o ambiente de demanda em que os fornecedores inovam e competem.

Apesar do crescente interesse acerca do aproveitamento dos contratos públicos de apoio à inovação, acredita-se que o debate permanece restrito às estratégias de adjudicação de contratos públicos. Célebres exemplos como a internet e semicondutores podem ser exemplos de inovações bem sucedidas induzidas por aquisições. A compra de bens ou serviços que ainda não existem "excluem" muitas categorias de inovação. Além do mais, ela pode ser de relevância duvidosa para muitos compradores públicos. A ênfase é colocada nos efeitos dos contratos públicos sobre a inovação, embora as possibilidades de impactos nesses efeitos secundários são minimizados. Mas tanto os debates

acadêmicos, quanto o debate político, tomam abordagens dos impactos e tendem a ser tendenciosos em relação aos contratos (Uyarra e Flanagan, 2010.p. 123-124).

OBSTÁCULOS ENCONTRADOS PARA A IMPLEMENTAÇÃO DA INOVAÇÃO

Instaura a inovação em qualquer setor não é algo simples, mas a aversão ao risco não deve manter o setor público minado a ponto de não inovar. Quando se fala em inovação é possível encontrar alguns fatores de risco, mas quando se entra no campo da inovação é necessário “pensar fora da caixa”, estar disposto a correr alguns risco e se preciso recomeçar algumas vezes. Mulgan e Albury (2003) mencionam em seu estudo, que os obstáculos específicos à inovação que devem ser superados no setor público, incluem uma cultura de aversão ao risco, e um foco em pressões de entrega a curto prazo, ambos os quais podem dificultar o desenvolvimento organizacional e o seu progresso.

Dewey (1927) citado por Moore e Hartley, escreveu em “O Público e seus problemas”, que o mais importante problema que enfrenta o público é descobrir e identificar seus próprios interesses. Argumentou-se que este desafio só será resolvido se colocado mais em prática a inovação em processos de deliberação democrática em si. Para Walker (2008, p. 592), a distinção entre tipos de inovação, é uma condição essencial para adoção da inovação. No entanto, não é suficiente. Nas organizações públicas, as inovações autônomas não são a norma, pois a inovação é evolucionária e não radical. Ou seja, ela demanda de tempo para que seja efetiva. Já para Feller (1974, p. 569), um tema recorrente nas narrativas da competição econômica entre nações ou regiões é a ascendência tecnológica das economias “em desenvolvimento” e a obsolescência ou atraso das economias “maduras”. Portanto, para se inovar é necessário seguir o desenvolvimento global, ter um capital financeiro capaz de suprir as necessidades de implementação de mudanças e por fim ter uma cultura sem aversão a riscos e a mudanças.

CIDADÃO COM PARTE INTEGRANTE NO PROCESSO PARA INOVAÇÃO

Como HOWARD A. (2010) menciona em seu estudo, Bason (2010) vê que as inovações criadas em conjunto proporcionam dois benefícios cruciais: Uma é “divergência” porque ela significa a inclusão dos cidadãos na definição de problemas e na concepção de soluções - um processo que permite a diversidade de pensamento e incentiva uma certa energia e receptividade a experimentos aventureiros juntamente com a exposição de insights das margens. O outro é “execução”, um termo que presume que as pessoas que são autenticamente envolvidas em inovação não serão resistentes a ela. Ele está bem ciente das limitações dos recursos públicos, bem como da falta de confiança na capacidade dos governos de resolver problemas. “LeadingPublic Sector Innovation” inclui uma série de casos exemplares nos quais o setor público têm suplementado técnicas tradicionais de identificação de problemas, pensamento estratégico e busca medir o desempenho do programa com a percepção do cidadão como parte integrante do processo de design e entrega.

Bason (2010) não oferece nada fundamentalmente diferente de uma dúzia de volumes sobre “Satisfação do cliente” e sobre a importância de ouvir a opinião dos cidadãos. Uma das características que fazem o estudo de Bason (2010) diferente das demais é que para ele os céticos não são persuadidos de que muito pode mudar através do encorajamento de atitudes que já são conhecidas como úteis. Os detratores vão se

agarrar à crença de que o público não é capaz de ser energizado, e que as opiniões das pessoas comuns simplesmente atrasam a ação. Ele está bem ciente das limitações dos recursos públicos, bem como da falta de confiança na capacidade dos governos de resolver problemas e os fatores colocados contra mudança necessária, estabelecendo então um clima tóxico para a inovação no cenário público (HOWARD, 2010).

CONCLUSÃO

Após fazer uma análise sobre as 10 obras mais importantes acerca do tema “Inovação no Setor Público”, percebeu-se que a inovação é uma forma que o governo tem de manter o setor público funcionando com uma eficácia maior. A inovação quando bem implantada e desenvolvida gera um retorno positivo para o setor público. É inegável a concepção de que a inovação no setor público ainda carrega traços da inovação do setor privado. Mas após estudos feitos observou-se que a busca acerca deste tema vem crescendo. Uma vez que, as organizações públicas estão vendo que o resultado é mais satisfatório quando se tem a “ferramenta” inovação como um apoio para resolução de problemas e aperfeiçoamentos de produtos ou serviços. Embora o interesse pela inovação no setor público venha crescendo, a sua compreensão permanece limitada por ainda não apresentar um corpo teórico bem desenvolvido. Portanto, é necessário que os estudiosos desenvolvam mais conhecimentos sobre a natureza da inovação nos serviços públicos. Os antecedentes organizacionais e ambientais têm ocupado um lugar central nos debates sobre a capacidade das organizações de inovar por mais de quatro décadas (Borins 1998, Burns E Stalker 1961; Damanpour 1991; Light 1998; Tidd 2001, citado por Walker). Por outro lado, Moore e Hartley (2008, p.18-19) dizem que ao considerar o futuro das inovações no setor público, as inovações na governança são uma parte significativa. É possível que as inovações continuem a evoluir ao considerar o futuro das inovações no setor público. As inovações tendem a continuar evoluindo de maneira que vão para o coração do governo democrático. Onde é possível de realizar processos pelos quais a comunidade descobre seus próprios interesses e começa a falar coerentemente como um coletivo sobre suas aspirações de justiça, prosperidade, relações sociais e sustentabilidade ecológica.

O estudo de Geoff Mulgan e David Albury (2003, p.2) apontou que é improvável que as organizações sobrevivam por longo período se não desenvolver novas ideias. Na ausência do motivo de lucro, são essenciais outros incentivos para os indivíduos e organizações ligadas ao setor público, tais como um maior reconhecimento do seu valor. Além disso, a inovação não tem sido sistematicamente estimada em organizações públicas. As evidências dos estudos mostram nitidamente que a inovação está ao alcance dos gerentes, mas não há uma sistematização consistente da sua prática (Borins 1998, Light 1998, Moore 1995, Osborne 1998). Outro ponto analisado, conforme destacado por Geroski (1990) citado por Edler e Georghiou (2007), diz respeito ao significado quantitativo e qualitativo da demanda estatal de inovação. Os autores concluem que a política de compras é "um instrumento muito mais eficiente para estimular a inovação do que uma ampla gama de subsídios de pesquisa e desenvolvimento usados com frequência".

Em virtude do que foi mencionado, foi percebido que conseguir uma inovação eficaz, é necessário analisar a viabilidade de se inovar em determinado local do órgão público. Verificar a disponibilidade de recursos como: mão de obra, finanças, treinamento, entre outras ferramentas que são necessárias para se conseguir um retorno positivo. Além do mais, é de extrema importância estar atento a demanda do setor que necessita ser inovado. Pois através da demanda pode se criar mecanismos para inovar. Onde há

demanda, pode haver necessidade de mudança e/ou melhoria. Vale ressaltar, que a inovação para ser implantada no contexto público é necessário que haja um rompimento de barreiras ligadas à aversão ao risco, às mudanças, à burocracia, à demanda e ao ambiente. Todos esses fatores mencionados levam a extração da implementação da inovação no setor público. Portanto, é impossível inovar, sem mudar algo, seja por meio de um serviço ou produto. Muitos estudos se aproximam quando mencionado o fator inovação.

Estudos como o de Edler e Georghiou (2007) demonstram que a grande responsável pela inovação é a demanda. Ou seja, para se criar uma inovação eficaz, antes é necessário analisar este público, para que seja percebida suas reais necessidades. Quando associada essa demanda ao ambiente citado no estudo de Walker como fator para gerar uma inovação de sucesso, será percebido que a demanda está alinhada ao ambiente de implantação, uma vez que é necessário analisar o meio em que pretendo inovar e as pessoas que serão atingidas com tal mudança. Feito isso, observou-se que é de extrema importância a difusão da inovação, para que assim se consiga atingir a satisfação dos cidadãos e que o resultado na mudança de um serviço ou produto seja do conhecimento de todos, uma vez que foi percebido que o setor público ainda encontra-se avesso aos riscos e às mudanças. Portanto, difundir a inovação é dar segurança, confiabilidade, satisfação e conhecimento para todos os envolvidos, mostrando que uma inovação quando bem implantada gera resultados positivos.

O estudo apresenta a limitação de não realizar uma investigação empírica a partir dos elementos destacados pela literatura analisada. No entanto, essa é uma oportunidade para futuras pesquisas que procuram maior compreensão para a inovação no setor público.

REFERÊNCIAS

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. 4. ed. Lisboa: Edições70, 2010.

BASON Christian. **Leading public sector innovation: co-creating for a Better society**. Co-creating for a better society, Great Britain, p. 1-271, 2010.

EDLER Jakob and GEORGHIOU Luke. Public procurement and innovation—Resurrecting the demand side. **Research Policy**, Elsevier, Manchester, vol. 36, p. 949 – 963, 2007.

FELLER Irwin. The Diffusion and Location of Technological Change in the American Cotton-Textile Industry, 1890-1970. **Technology and Culture**, Vol. 15, No. 4, p. 569-593, 1974.

HARTLEY Jean. Innovation in Governance and Public Services: Past and Present. **Public Money & management**, v. 25, p. 27-34, 2005.

HOWARD A. **The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal**, Volume 15(3), 2010, article 13.

MOORE Mark and HARTLEY Jean. INNOVATIONS IN GOVERNANCE. **Public Management Review**, Vol. 10, p. 3 – 20, 2008.

MULGAN Geoff and ALBURY David. INNOVATION IN THE PUBLIC SECTOR. **Admiralty Arch, The Mall**, London, p. 2 – 40, 2003.

OLIVEIRA, L. G. DE; SANTANA, R. L. F. DE; GOMES, V. C. **Inovação no setor público: uma reflexão a partir das experiências premiadas no Concurso Inovação na Gestão Pública Federal**. Relatório Final Enap - CEAG/UnB (14-04-2014). Elaboração do Texto Original: CEAG/UnB - Centro de Estudos Avançados de Governo e Administração Pública da Universidade de Brasília. A versão do Caderno nº 38 difere da versão lançada em meio eletrônico (5/11/2014) por solicitação expressa dos autores.

QUEIROZ Roberta Graziella Mendes e CKAGNAZAROFF Ivan Beck. Inovação no setor público: uma análise do choque de gestão (2003-10) sob a ótica dos servidores dos preceitos teóricos relacionados à inovação no setor público. **RAP- REVISTA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**, Rio de Janeiro, VOL. 44, N. 3, P. 679-705, 2010.

ROGERS Everett M. **Diffusion of innovations**. Third Edition, New York, p. 1 – 447, 1971.

UYARRA Elvira and FLANAGAN Kieron. Understanding the Innovation Impacts of Public Procurement. *European Planning Studies*, **Manchester**, v. 18, n. 1, p. 123-143, 2010.

WALKER Richard M. Innovation type and diffusion: an empirical analysis of local government. **Public Administration**, Malden, Vol. 84, No. 2, P. 311–335, 2006.

WALKER Richard M. An Empirical Evaluation of Innovation Types and Organizational and Environmental Characteristics: Towards a Configuration Framework. **Journal of Public Administration Research and Theory**, Vol. 18, P.591–615, 2008.

O SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS: UMA MAIOR EFETIVIDADE AO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA EFICIÊNCIA

Vinícius Batista Gonçalves
Iago Batista Gonçalves
Ana Flávia Santos Lopes
Nélida Reis Caseca Machado
Bruno César de Oliveira
André Oliveira Almeida

Resumo

O presente estudo tem como objetivo precípuo a análise do Sistema de Registro de Preços frente ao mais moderno princípio constitucional da Administração Pública, qual seja, o da eficiência. A metodologia utilizada foi a pesquisa bibliográfica, sendo esta desenvolvida por meio de livros e artigos. Através do método adotado, é tratado sobre o regime jurídico administrativo e a licitação, tudo isso sobre o prisma da atual Constituição Federal, posteriormente sendo descrita a evolução legislativa do SRP previsto atualmente pelo decreto 7.892/13. Tudo é feito no intuito de evidenciar que o instituto, tema central do presente estudo, vem a garantir uma maior efetividade do princípio constitucional da eficiência, embora seja muito criticado por alguns autores, que o colocam como um instrumento violador dos princípios constitucionais norteadores da Administração Pública.

Palavras-chave: Sistema de Registro de Preços. Princípio da Eficiência. Carona.

1 INTRODUÇÃO

Procedendo-se a uma análise da Administração Pública nas últimas três décadas, percebe-se uma profunda mudança na estrutura administrativa do Estado. Tal mudança teve relação direta com a crise de 1979, que perdurou por longos anos, até meados da década de 90, o que remete mais especificamente ao ano de 1994, período este marcado pela “estagnação da renda *per capita* e de alta inflação sem precedentes” (PEREIRA, 1996, p. 7).

Os administrados cresciam em número e necessidades, o que deixava clara a improdutividade do aparato burocrático estatal. A administração burocrática ia de encontro direto a quantidade de atribuições do poder público frente aos administrados, e não mais conseguia cumprir o seu papel frente a estes últimos. Foi neste cenário que se deu o surgimento da administração gerencial no âmbito da Administração Pública, em 1995, responsável por dar novos rumos ao aparato estatal.

Decorrente direta de tal modelo de administração adotado foi o acréscimo, através da emenda constitucional nº19/1998, do princípio constitucional da eficiência, ao lado dos demais princípios norteadores da Administração Pública presentes no art. 37 da Constituição Federal (ALEXANDRINO; PAULO, 2014).

Nesta esteira, vários foram os mecanismos inseridos na própria Constituição objetivando a efetivação do princípio da eficiência, tais como a avaliação de desempenho do servidor público como condição para a aquisição da estabilidade (Art. 41 CF/88) e os contratos de gestão previstos pelo art. 37, § 8º (ALEXANDRINO; PAULO, 2014). Sem falar dos diversos dispositivos presentes em leis esparsas que guardam íntima relação com o princípio da eficiência.

Outro fato que se coloca inexorável é o surgimento do Sistema de Registro de Preços, e sua manifesta relação com o princípio da eficiência. Tal instituto veio a dar maior celeridade e economicidade nas contratações efetuadas por parte da Administração Pública. Partindo-se de tal premissa, o presente estudo tem como principal objetivo demonstrar que a adoção do registro de preços é um dos mecanismos que vem a garantir uma maior efetividade do princípio constitucional da eficiência.

2 A LICITAÇÃO E O REGIME JURÍDICO ADMINISTRATIVO

Tema que se coloca recorrente e bastante atual entre os administrativistas é o que se refere à licitação no âmbito da Administração Pública. Não se trata de um instituto de fácil compreensão, do que decorrem várias polêmicas acerca do instituto, sobre as quais pairam estudos doutrinários complexos e muitas das vezes conflitantes.

Antes de prosseguir com o tema, faz-se mister compreender o que vem a ser o chamado Regime Jurídico Administrativo, de onde decorrem os institutos mais importantes do Direito Administrativo brasileiro, inclusive a figura da obrigatoriedade da licitação, como regra. Não se está, contudo, a negar aqui a força normativa primária da Constituição Federal, que prevê expressamente em seu artigo 37, inciso XXI:

Ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações (BRASIL, 1988, p. 36).

Seria muito cômodo e de um simplismo inaceitável reduzir tal obrigatoriedade ao modesto fato de que a Constituição assim o determinou. A licitação é decorrência direta de décadas de evolução do Direito Administrativo, responsáveis também pelo surgimento e aperfeiçoamento de vários outros dispositivos constitucionais. O ponto chave está na compreensão de que ao mesmo tempo que é condicionante, a Constituição também foi condicionada.

O Regime Jurídico Administrativo é bem sintetizado por Di Pietro (2011), que vem a caracterizá-lo como sendo um conjunto de prerrogativas e sujeições. Por sua vez, Bandeira de Mello (2010) visualiza tal regime sob a ótica da união de dois princípios basilares, quais sejam, a Supremacia do Interesse Público e a Indisponibilidade do Interesse Público.

A Supremacia do Interesse Público está diretamente associada aos conjuntos de prerrogativas da Administração Pública frente ao particular, a exemplo da existência das cláusulas exorbitantes nos contratos administrativos. Já a Indisponibilidade do Interesse Público, por sua vez, encontra-se indissociável do que Di Pietro chama de sujeições. Neste último caso tem-se como exemplo típico e perfeitamente oportuno o caso das licitações públicas, que são realizadas justamente em razão de que a “*res publica*” não pertence ao administrador, e sim ao administrado, não podendo o primeiro estabelecer contratações que acarretem prejuízos a estes últimos. Como se percebe, ambas as definições se encaixam perfeitamente.

Após a breve exposição acima, percebe-se que a licitação trata de um meio pelo qual o administrador busca à uma proposta mais vantajosa para a administração pública,

em manifesta consonância com o estabelecido pelo Regime Jurídico Administrativo. Aliás, trata-se de uma finalidade expressamente prevista pela lei 8666/93, em seu artigo 3º:

Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, **a seleção da proposta mais vantajosa para a administração** e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos (BRASIL, 1993, grifo nosso).

O administrador público deve sempre pautar suas ações no interesse público, no intuito celebrar o contrato que seja mais vantajoso para a administração pública. Neste sentido, Mazza (2016), doutrina que:

A licitação é um procedimento obrigatório que antecede a celebração de contratos pela Administração Pública. A razão de existir dessa exigência reside no fato de que o Poder Público não pode escolher livremente um fornecedor qualquer, como fazem as empresas privadas. Os imperativos da **isonomia, impessoalidade, moralidade e indisponibilidade do interesse público**, que informam a atuação da Administração, obrigam à realização de um processo público para seleção imparcial da melhor **proposta**, garantindo iguais condições a todos que queiram concorrer para a celebração do contrato (MAZZA, 2016, p. 550).

Na mesma esteira, Meirelles (1998) dá ênfase na indisponibilidade do interesse público, doutrinando que a licitação “é o procedimento administrativomediante o qual a administração pública seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse” (MEIRELLES, 1998, p. 237).

Como se depreende dos conceitos trazidos pelos doutrinadores, e até mesmo pela Lei 8666/93, que estabelece normas gerais sobre licitações, um dos principais objetivos da licitação é o de se obter a melhor proposta para a administração pública. É justamente este cenário que possibilitou o surgimento do Sistema de Registro de Preços, tema central do presente estudo, que passa a ser detalhado no tópico a seguir.

3 DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS

3.1 Conceito

O SRP pode ser entendido como um procedimento através do qual a Administração Pública procede à realização de uma licitação, seja na modalidade de concorrência ou pregão, para registrar formalmente o preço de determinado produto ou serviço, para contratações futuras. Neste sentido, o decreto 7.892/13, que veio a regulamentar o SRP no âmbito federal, define este instituto como “conjunto de procedimentos para registro formal de preços relativos à prestação de serviços e aquisição de bens, para contratações futuras” (BRASIL, 2013).

Justen Filho (2005) vem a designar o SRP como sendo um contrato normativo, consubstanciando-se este último em um cadastro onde são registrados os produtos e

seus respectivos fornecedores, através de licitação, para sucessivas contratações de bens e serviços, observadas as exigências do instrumento convocatório.

Noutro viés, agora sob a ótica da pessoa física ou jurídica contratada pela Administração Pública, Meirelles (2006) doutrina:

Registro de preços é o sistema de compras pelo qual os interessados em fornecer materiais, equipamentos, ou serviços ao Poder público concordam em manter os valores registrados no órgão competente, corrigidos ou não, por um determinado período e fornecer as quantidades solicitadas pela Administração no prazo previamente estabelecido (MEIRELLES, 2006, p. 482).

Um aspecto importante a ser ressaltado é que o SRP não poderá ser adotado em qualquer situação, sendo o art. 3º do Decreto 7.892/13 o responsável por delimitar as hipóteses de seu cabimento:

Art. 3º O Sistema de Registro de Preços poderá ser adotado nas seguintes hipóteses:

I - quando, pelas características do bem ou serviço, houver necessidade de contratações frequentes;

II - quando for conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou contratação de serviços remunerados por unidade de medida ou em regime de tarefa;

III - quando for conveniente a aquisição de bens ou a contratação de serviços para atendimento a mais de um órgão ou entidade, ou a programas de governo; ou

IV - quando, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração (BRASIL, 2013).

Por fim, cumpre destacar que não se deve confundir o SRG com as modalidades de licitação previstas pela Lei 8.666/93 e 10.520/02. Em verdade, o Sistema de Registro de Preços nada mais é do que um mecanismo através do qual a Administração procede ao cadastramento de produtos e serviços, com a intenção de contratá-los futuramente, garantindo uma maior eficiência e economicidade ao órgão ou entidade contratante.

3.2 A evolução da legislação do SRP

O Sistema de Registro de Preços, apesar de ser mencionado pela Lei 8.666/93, não foi regulamentado pela mesma. A lei ora em voga somente veio a estabelecer, em seu art. 15, inciso II, que as compras, sempre que possível devem ser processadas através do sistema de registro de preços, vindo a estabelecer no §3º deste mesmo artigo que tal procedimento deveria ser regulamentado por decreto.

Inicialmente o SRP veio a ser regulamentado pelo Decreto Federal 3.931/01, posteriormente revogado pelo Decreto Federal 7.892/13 atualmente em vigência. Ao se fazer um contraponto entre tais decretos, observa-se que o houve um grande avanço na regulamentação de tal matéria, colocando-se fim às várias polêmicas que pairavam na doutrina brasileira (DORELLA; SOARES, 2013).

Se o decreto atualmente em vigor vem a vedar acréscimos nos quantitativos firmados na ata de registro de preços, o decreto original se manteve silente nesse aspecto, nada mencionando sobre o assunto. Fato é que ao se fixar tal vedação de

acréscimos, inclusive daqueles decorrentes do art. 65, § 1º, da Lei 8.666/93, estar-se-á a garantir uma maior observância do princípio constitucional da isonomia e da obrigatoriedade de realização da licitação, como regra. No decreto de 2001, como não havia nenhum mecanismo de limitação no que tange a esse aspecto, o órgão ou entidade licitante poderia proceder ao acréscimo de quantitativos indiscriminadamente na ata, sem a necessidade da realização de outra licitação, o que por si só já deixa evidente a grande repercussão negativa de tal omissão legislativa.

O limite de tempo estabelecido no antigo decreto, por si só, não era capaz de sanar tal problema, na medida em que no período de 1 ano da validade da ata estabelecido na norma, o órgão contratante poderia vir contratar bens ou serviços em quantidade muito maiores do que aquelas previstas inicialmente, em decorrência de fatos supervenientes, como por exemplo, no caso de uma calamidade pública.

Felizmente o atual decreto sanou tal lacuna legislativa, vedando, como já foi mencionado acima, até mesmo os acréscimos permitidos na Lei 8.666/93, em seu art. 65, §1º. Se houver uma demanda maior do que aquela registrada na ata de registro de preços, deve-se proceder à realização de uma nova licitação.

Outra grande inovação diz respeito a previsão de cadastro de reserva de fornecedores pelo decreto vigente. O decreto inicial, em seu art. 6º, vinha a estabelecer que “ao preço do primeiro colocado poderão ser registrados tantos fornecedores quantos necessários para que, em função das propostas apresentadas, seja atingida a quantidade total estimada para o item ou lote” (BRASIL, 2001).

O Decreto 7.892/13, por sua vez, vem a estabelecer em seu art. 11, inc. II:

Será incluído, na respectiva ata na forma de anexo, o registro dos licitantes que aceitarem cotar os bens ou serviços com preços iguais aos do licitante vencedor na sequência da classificação do certame, excluído o percentual referente à margem de preferência, quando o objeto não atender aos requisitos previstos no art. 3º da Lei nº 8.666, de 1993 (BRASIL, 1993).

Pela análise dos dois dispositivos acima transcritos, observa-se uma nítida diferença. Enquanto o primeiro decreto condicionava o registro de fornecedores “reservas” à existência de quantitativos remanescentes em decorrência da impossibilidade do melhor qualificado não conseguir suprir a quantidade estimada para o lote ou para o item, sendo chamados tantos fornecedores quantos necessários para suprir o quantitativo registrado, atualmente não existe esta condição. O simples fato do fornecedor aceitar cotar o bem ou serviço no valor do licitante vencedor, já permite que o mesmo seja registrado no cadastro de reserva.

Logo, se no primeiro caso algum dos licitantes registrados não cumprisse com futuros compromissos decorrentes da ata de preço, deveria proceder-se a realização de uma nova licitação, por falta de um cadastro de reserva para suprir eventuais demandas como esta, acarretando em um maior custo e a uma menor eficiência por parte da Administração contratante. Ao contrário, o atual decreto ao prever a possibilidade da formação de um cadastro de reservas, se coloca a salvo de eventuais imprevistos, como bem se observa no art. 11:

§ 1º O registro a que se refere o inciso II do **caput** tem por objetivo a formação de cadastro de reserva no caso de impossibilidade de atendimento pelo primeiro colocado da ata, nas hipóteses previstas nos arts. 20 e 21 (BRASIL, 2013).

Os arts. 20 e 21, por sua vez, estabelecem:

Art. 20. O registro do fornecedor será cancelado quando:

I - descumprir as condições da ata de registro de preços;

II - não retirar a nota de empenho ou instrumento equivalente no prazo estabelecido pela Administração, sem justificativa aceitável;

III - não aceitar reduzir o seu preço registrado, na hipótese deste se tornar superior àqueles praticados no mercado; ou

IV - sofrer sanção prevista nos [incisos III ou IV do caput do art. 87 da Lei nº 8.666, de 1993](#), ou no [art. 7º da Lei nº 10.520, de 2002](#).

Parágrafo único. O cancelamento de registros nas hipóteses previstas nos incisos I, II e IV do **caput** será formalizado por despacho do órgão gerenciador, assegurado o contraditório e a ampla defesa.

Art. 21. O cancelamento do registro de preços poderá ocorrer por fato superveniente, decorrente de caso fortuito ou força maior, que prejudique o cumprimento da ata, devidamente comprovados e justificados:

I - por razão de interesse público; ou

II - a pedido do fornecedor (BRASIL, 2013).

Outro grande avanço trazido pelo atual decreto, e que foi responsável por uma maior eficiência do SRP, é o referente a previsão em seu art.11, §3º, que versa sobre a habilitação daquele eventual fornecedor cadastrado como reserva. Com a atual sistemática normativa, a habilitação de tais fornecedores somente será efetuada quando, e se, for concretizada a contratação dos mesmos. Com isso, evita-se proceder a análise de dezenas de documentos de cadastrados que sequer viriam a celebrar qualquer contrato com a Administração Pública, efetivando-se uma maior observância do princípio constitucional da eficiência.

Cumpra salientar também que o novo regramento procedeu a uma análise mais específica no que tange a utilização da ata de registro de preços pelos órgãos ou entidades não participantes. Neste sentido:

O novo decreto tentou solucionar as várias celeumas em torno do tema, com a destinação de um capítulo específico para regulamentação do “carona”, estabelecendo novos critérios para limitar a adesão às atas de registro de preços por órgãos ou entidades não participantes (DORELLA; SOARES, 2013, p.37).

Por se tratar de um tema bastante polêmico, passar-se-á a sua análise em um tópico apartado, logo a seguir.

3.3 A figura do “carona” no SRP

Antes de adentrar especificamente no que tange as polêmicas por detrás do carona, faz-se mister conceituar tal figura.

Justen Filho (2008), através de uma definição esclarecedora, define bem o que vem a ser o “carona”, razão pela qual se compartilha *ipsis litteris* o conceito do renomado autor:

[...] a prática conhecida como ‘carona’ consiste na utilização por um órgão administrativo do sistema de registro de preço alheio. Como se sabe, o registro de preços é implantado mediante uma licitação, promovida no

âmbito de um ou mais órgãos administrativos. Essa licitação é modelada de acordo com as necessidades dos órgãos que participam do sistema. A “carona” ocorre quando um outro órgão, não participante originariamente do registro de preços, realiza contratações com base no dito registro. Essa contratação adicional não é computada para efeito de exaurimento dos quantitativos máximos previstos originalmente por ocasião da licitação. O único limite a ser respeitado seria a observância, por órgão não participante originariamente do sistema, do limite de 100% dos quantitativos registrados (JUSTEN FILHO, 2008).

A tal definição acrescenta-se o fato de que além do limite de 100% dos quantitativos registrados, o Decreto 7.892/13 veio a estabelecer também um limite à quantidade de órgãos não participantes que podem ingressar na ata de registro, sendo que as adesões não podem exceder ao quádruplo do quantitativo de cada item registrado, como determina o art. 22, § 4º do diploma legal ora em voga.

Sobre as polêmicas por detrás do carona, a que se mostra mais relevante para o estudo aqui proposto é a que diz respeito aos princípios constitucionais supostamente violados pelo mesmo.

Araújo e Costa Júnior (2014) vêm a defender a tese de que o “carona” é uma figura violadora de vários princípios específicos do Direito Administrativo, além de violar também todos os princípios constitucionais norteadores da Administração Pública previstos pelo art. 37 da CF/88, pois etapas do procedimento licitatório são suprimidas.

Sobre a legalidade, os autores supra citados vêm expor que a violação ao princípio da legalidade se dá pelo fato de o “carona” não consubstanciar-se em uma modalidade de licitação, nem sequer se enquadrar nas hipóteses de dispensa e inexigibilidade previstas pela Lei 8.666/93 em seus art. 24 e 25. Araújo e Costa Júnior ainda completam que:

torna-se evidente que o “CARONA” é uma ficção jurídica criado por certo doutrinador especialista no Direito Administrativo e que, por sua vez, alguns agentes públicos encontraram uma boa forma para burlar o dever de licitar e contratar direto com quem achar melhor, tendo assim certo poder de barganhar com algumas empresas que tem registros de preços em atas vigentes, ferindo também outro princípio, qual seja impessoalidade, princípio este que comentaremos mais adiante (ARAÚJO; COSTA JÚNIOR, 2014, p. 153).

No que pese respeitável posicionamento, a doutrina majoritária já se coloca pacífica na aceitação do instituto do “carona” no direito brasileiro. O que parece é haver uma confusão entre a legalidade e a legitimidade neste caso. Se o instituto é previsto expressamente pelo atual decreto, não há que se falar em ilegalidade, podendo-se discutir eventual ilegitimidade do mesmo sobre o prisma dos princípios do direito administrativo.

Sobre o prisma da eficiência, Araújo e Costa Júnior (2014) não se atêm a argumentos sólidos donde se possa aferir que este princípio é violado pelo “carona”, mas pelo contrário, reconhecem a eficiência por detrás de tal figura:

Olhando figura do “carona” por esta prima, sem dúvida seria muito eficaz, porém outro fator externo tem que ser observado cuidadosamente pelos agentes públicos, pois estamos falando de dinheiro público e que tem que ser bem investido, para fazer valer apenas a contribuinte paga ao Governo (ARAÚJO; COSTA JÚNIOR, 2014, p. 153).

No que tange ao princípio da isonomia, a sua violação reside no fato de que a Administração Pública, através do “carona” contrata fornecedores sem a observância do devido processo licitatório (ARAÚJO; COSTA JÚNIOR, 2014). A afirmação de que se trata de uma contratação sem o devido processo licitatório parece um tanto quanto equivocada, pois o SRP exige sim a realização de licitação na modalidade concorrência ou leilão. Neste caso, o princípio da eficiência sobrepuja-se sobre o da isonomia, porém ambos são perfeitamente observados.

Araújo e Costa Júnior (2014), agora no que se refere ao princípio da impessoalidade, contrapõem este último a figura do carona chegando a afirmar que o administrador público utiliza

[...] esse procedimento simplificado para satisfazer a sua intenção em contratar com quem ele desejar bastando que algum Licitante detenha registro de preços em algum órgão público, sendo assim deixa invalidando o ato ora praticado com fachada de ser uma administração eficiente (ARAÚJO; COSTA JÚNIOR, 2014, p. 153).

Coloca-se bastante complexo afirmar que o princípio da impessoalidade é violado pela razão acima exposta, na medida em que houve uma prévia licitação para se garantir que somente os melhores preços fossem registrados na ata, o que por si só já afasta uma eventual violação, sendo que qualquer interessado poderia participar do certame. Por outro lado, limites de contratação são impostos aos “caronas”, como já foi tratado acima, evitando-se, portanto, a aquisições indiscriminada de itens ou serviços.

Por fim, Araújo e Costa Júnior (2014) compartilham do raciocínio de o uso da figura do “carona” viola o procedimento licitatório, vindo a consubstanciar-se numa verdadeira improbidade administrativa por parte do administrador público, vindo de encontro direto com o princípio da moralidade. Mais uma vez os autores se atêm ao fato de que há uma violação da licitude do procedimento licitatório para justificar seu posicionamento, sendo que os argumentos apresentados já se mostram suficientes para rebater tal tese.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Através do arcabouço legislativo e doutrinário trazido à baila pelo presente estudo, fica clarividente a importância do Sistema de Registro de Preços para uma maior efetividade do princípio constitucional da eficiência, apesar do posicionamento de alguns em considerar o instituto como violador de todos os princípios constitucionais norteadores da atividade administrativa.

Fazendo-se um contraponto entre o antigo e o novo regramento relativo ao SRP, observa-se uma grande evolução e uma maior adequação do instituto aos ditames constitucionais. Buscou-se, por exemplo, quando da limitação dos “caronas” na ata de registro de preços, a dar uma maior efetividade ao princípio constitucional da isonomia. Apesar de ser uma das finalidades da licitação, a obtenção da vantagem mais vantajosa para a administração não pode ser dar em detrimento dos preceitos constitucionais. Assim sendo, o atual decreto veio a trazer um maior equilíbrio entre os princípios.

Incontestável também se torna o fato de que a eficiência foi, positivamente, o princípio mais atingido pela criação do SRP, ainda mais com a afirmação do “carona” como sendo uma prática legal e legítima. A possibilidade de um órgão ou entidade poder ingressar na ata de registro de preços um dos outros, sempre se observando os limites, é

sem dúvida alguma um instrumento de grande importância para se efetivar a tão desejada eficiência.

Fato é que o SRP e a figura do “carona” são amplamente praticados na esfera da Administração Pública, sendo possível se obter uma maior competitividade e uma maior economicidade através de um único procedimento licitatório, onde os produtos podem ser divididos em lotes. Em resumo, o SRP a garantir uma maior efetividade ao princípio da eficiência.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito constitucional descomplicado**. 12. ed. São Paulo: Método, 2014.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 27 ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: Texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais nº 1/92 a 53/2006 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão nº 1 a 6/94. – Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2007.

_____. Decreto nº 3.931, de 19 de setembro de 2001. Regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 20 set. 2013.

_____. Decreto nº 7892, de 23 de janeiro de 2013. Regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. **Diário Oficial da União**, Brasília, 23 jan. 2013.

_____. Lei nº 8.666 de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 06 jul. 1993.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 24ª edição. São Paulo: Atlas, 2011.

DORELLA, Micheli Ribeiro Massi; SOARES, Roberta Moraes Raso Leite. Sistema de registro de preços: o “carona” à luz das inovações decorrentes do Decreto Federal n. 7.892/13. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**, Belo Horizonte, v. 31, n. 2, p. 36-51, abr-jun, 2013. Disponível em: <<http://revista1.tce.mg.gov.br/Revista/RetornaRevista/761>>. Acesso em: 27 mar. 2018.

JUSTEN FILHO, Marçal. **TCU restringe a utilização de “carona” no sistema de registro de preços, 2008**. Disponível em: <<http://www.justen.com.br//informativo.php?&informativo=6&artigo=743&l=pt>> Acesso em: 28 mar. 2018.

MAZZA, Alexandre. **Manual de direito administrativo**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

MEIRELLES, Helly Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 23 Ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

_____. **Licitação e Contrato Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2006.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 120, n. 1, p. 7-40, jan-abr, 1996. Disponível em: <<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/viewFile/702/550>>. Acesso em: 28 mar. 2018.

PRONATEC COMO POLÍTICA PÚBLICA: UMA AVALIAÇÃO ACERCA DA EFETIVIDADE E DOS RESULTADOS DO PONTO DE VISTA DO EGRESSO

Ana Flávia Santos Lopes
Iago Batista Gonçalves
Vinícius Batista Gonçalves
André Oliveira Almeida
Geovane Souza Melo Junior

Resumo

O presente artigo buscou analisar os efeitos que o PRONATEC causou na vida de seus egressos na cidade de Formiga – MG. A pesquisa concentrou-se em identificar as mudanças que ocorreram na renda e na empregabilidade dos mesmos. O estudo possui uma abordagem quantitativa e utilizou-se como instrumento um questionário contendo 10 perguntas. Foram aplicados 35 questionários em alunos que cursaram ou se inscreveram para fazer os cursos oferecidos pelo programa. Os resultados apresentam que não houve mudança na renda e na empregabilidade dos egressos do PRONATEC, identificou-se também que houve muitas falhas no programa o que comprometeram sua qualidade.

Palavras-chave: Políticas Públicas Educacionais. PRONATEC. Empregabilidade. Qualidade de Vida. Renda.

1 INTRODUÇÃO

Desde a abertura do mercado no início da década de 1990, os setores produtivos da economia interna têm passado por inúmeras mudanças, sendo estas caracterizadas pela modernização dos meios produtivos e pela busca da eficiência e da otimização dos recursos. Tais modificações objetivavam principalmente proporcionar ao mercado interno a competitividade necessária para enfrentar a concorrência global que se instalou a partir deste processo de abertura.

Rossi e Ferreira (1999) asseveram que com o término das barreiras não-tarifárias e a redução das tarifas adotou-se o método do livre comércio, havendo, dessa forma, a expansão do acesso a produtos de melhor qualidade e perante a concorrência internacional a indústria brasileira seria pressionada a aperfeiçoar seus produtos e métodos de produção.

Dentre os insumos essenciais e necessários a um mercado competitivo, pode-se destacar a mão de obra qualificada, que desde sempre se tem configurado em um gargalo ao crescimento e à eficiência das empresas brasileiras. Ao analisar tal situação, Vieira e Alves (1995) afirmam que a má utilização das tecnologias e a falta de qualificação profissional dos trabalhadores no manuseio e na utilização de novas técnicas gerenciais, são provenientes do baixo grau de escolaridade e do descaso da sociedade em valorizar a educação como fator de extrema importância, para a superação do subdesenvolvimento.

O governo então, enquanto principal fomentador da economia deve prover recursos e promover ações para movimentar a economia interna e, conseqüentemente, qualificar a mão de obra necessária à execução das tarefas demandadas pelo mercado. Diante de tal constatação, Pereira (2012 p. 16) sugere o chamado “Novo Desenvolvimentismo”, que vem abarcar um conjunto de ideias, valores, instituições, e políticas econômicas, mediante as quais os países de desenvolvimento médio, no intuito de alcançar os países

desenvolvidos no século XXI, adotam mediante aporte de recursos do estado uma postura ativa no que diz respeito ao fomento da economia interna, participando direta ou indiretamente dos investimentos em setores estratégicos da economia, como infraestrutura e desenvolvimento tecnológico, bem como criando um cenário propício ao desenvolvimento econômico e social.

Apesar da qualificação da mão de obra, como visto ser um fator determinante para o sucesso das empresas, o que se tem percebido no atual cenário brasileiro é que o nível da mesma deixa muito a desejar. A tentativa de implantação de programas voltados exclusivamente para uma maior qualificação e profissionalização da mão de obra, vem desde a década de 1990, mais especificamente, remete ao ano de 1995, quando o então presidente, Fernando Henrique Cardoso (FHC), ainda em seu primeiro mandato, tentou promover a qualificação profissional para a parcela mais carente da população por meio do Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (PLANFOR) (Castioni, 2013).

Atualmente, o programa que se encontra ativo, buscando viabilizar o acesso à qualificação profissional é o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego, conhecido popularmente como PRONATEC. O programa foi lançado em 2011 pela presidente à época Dilma Rousseff, no intuito de qualificar a mão de obra, ofertando condições melhores de desenvolvimento econômico e humano para a população, sendo na ocasião da campanha de sua reeleição em 2014, sua principal bandeira eleitoral.

Os objetivos do PRONATEC se encontram delineados pelos incisos do artigo 1º, da Lei nº 12.513/11, oportunamente transcritos:

- I - expandir, interiorizar e democratizar a oferta de cursos de educação profissional técnica de nível médio presencial e a distância e de cursos e programas de formação inicial e continuada ou qualificação profissional;
- II - fomentar e apoiar a expansão da rede física de atendimento da educação profissional e tecnológica;
- III - contribuir para a melhoria da qualidade do ensino médio público, por meio da articulação com a educação profissional;
- IV - ampliar as oportunidades educacionais dos trabalhadores, por meio do incremento da formação e qualificação profissional;
- V - estimular a difusão de recursos pedagógicos para apoiar a oferta de cursos de educação profissional e tecnológica.
- VI - estimular a articulação entre a política de educação profissional e tecnológica e as políticas de geração de trabalho, emprego e renda (BRASIL, 2011).

Com o objetivo de analisar a eficiência do PRONATEC enquanto política pública, a pergunta que norteia esta pesquisa é: O PRONATEC está produzindo os resultados conforme os objetivos inscritos na lei do programa, justificando o investimento com ele dispensado, e proporcionando melhores condições de desenvolvimento econômico e humano?

Cassiolo e Garcia (2014) afirmam que o programa é bastante amplo, sendo uma importante solução encontrada para o problema da baixa escolaridade e da insuficiente qualificação profissional da maioria dos trabalhadores, em uma fase que o desenvolvimento econômico necessitava de uma crescente quantidade de mão de obra especializada.

Com o propósito de responder ao problema de pesquisa, propõe-se como objetivo geral deste trabalho a investigação acerca das mudanças verificadas na renda e na empregabilidade dos egressos do PRONATEC na cidade de Formiga – MG. A fim de

atingir o objetivo geral proposto, e alinhando a investigação proposta aos objetivos do programa, especificamente no que tange o inciso VI do artigo 1º da Lei 12.513/11, o trabalho deve se desenvolver de acordo com os seguintes objetivos específicos:

- Quantificar o percentual de variação da renda do egresso, antes e após a qualificação do egresso;
- Identificar as alterações ocorridas na carreira profissional do egresso, após sua qualificação.

Os demais incisos do artigo 1º da Lei do PRONATEC, não foram vinculados aos objetivos deste trabalho, uma vez que, tais objetivos são subjetivos e complexos de serem visualizados e analisados pelo emprego dos métodos propostos por este trabalho.

Por meio dos objetivos aqui propostos, e na busca pela resposta ao problema de pesquisa, buscou-se oferecer uma real dimensão sobre os resultados, em comparação às expectativas geradas em torno dos benefícios esperados na vida dos egressos, e do investimento dispensado na concepção e manutenção do programa.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Políticas Públicas

O termo políticas públicas pode ser entendido como um conjunto de ações governamentais voltadas para a satisfação de alguma necessidade pública, seja ela de caráter social, macroeconômica, científica ou tecnológica (GELINSKI; SEIBEL, 2008). Esse tipo de política tem como finalidade o fornecimento, por parte do Estado, de bens e serviços que satisfaçam o que é, ou pelo menos deveria ser, de interesse público (CASTRO; OLIVEIRA, 2014).

No decorrer das décadas, as atividades exercidas pelo Estado em prol da sociedade foram se modificando, sendo certo que um dos fatores determinantes de tal situação foi o crescimento da democracia. Em decorrência do agigantamento do Estado frente à coletividade, agora sob a forma de um “governo do povo”, “atualmente, é comum se afirmar que a função do Estado é promover o bem-estar da sociedade” (Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas, 2008). Porém, para que se possa falar em promoção do bem-estar social, é necessária a criação de ações por parte do governo direcionadas para matérias de sua competência, como é o caso da saúde, meio ambiente, habitação, educação, emprego e renda (SEBRAE, 2008).

Pelo exposto, ainda que pela breve análise sobre as políticas públicas, estas podem também ser entendidas como “[...] a totalidade de ações, metas e planos que os governos (nacionais, estaduais ou municipais) traçam para alcançar o bem-estar da sociedade e o interesse público” (SEBRAE, 2008, p. 5). Adentrando um pouco mais sobre o tema relacionado à política pública, tem-se que ela é concebida, em primeiro lugar, pelo conjunto de providências que formam a parte perceptível da política, sendo esta constituída de recursos: financeiros (os créditos atribuídos aos ministérios), intelectuais (a competência que os atores das políticas são capazes de mobilizar), reguladores (o fato de elaborar uma nova regulamentação constitui um recurso novo para os tomadores de decisão), materiais (MULLER; SUREL, 2002, p.13).

Muller e Surel (2002) asseveram ainda que para implementar uma política pública faz-se necessário reunir componentes de valor e de conhecimento, bem como

ferramentas de ações particulares com a finalidade de executar os objetivos desenvolvidos pelas trocas entre os entes privados e público. Um analista de políticas públicas, por sua vez, deve ficar equidistante das duas extremidades que formam os impasses para o entendimento do que vem a ser uma ação pública. Muller e Surel (2002) explicam o que são esses impasses:

O primeiro consiste em considerar que somente se está na presença de uma política pública a partir do momento em que as ações e as decisões estudadas formam um todo coerente, o que não acontece jamais. O segundo impasse teórico e metodológico consiste em negar qualquer racionalidade da ação pública, em vista das múltiplas incoerências que ela manifesta (p. 17).

Para superá-los é essencial que o trabalho de análise se empenhe em evidenciar as razões da ação, e colocar em ação as razões da política pública no seu desenvolvimento de elaboração e implementação (MULLER; SUREL, 2002). No tópico seguinte, será abordado o tema relativo à política pública, no que tange especificamente à área da educação.

2.1.1 Política pública na área da educação

A Política Pública Educacional é uma das áreas da política, responsável por promover ações em favor da educação básica, fundamental, média e da qualificação profissional, seja ela técnica ou superior. Ela está diretamente ligada à formação da sociedade que se desenvolve nas escolas, influenciando o modo de agir e de pensar das pessoas (GIRON, 2008, apud FERREIRA; SANTOS, 2014).

Para que os resultados almejados sejam alcançados, Estado e sociedade devem trabalhar juntos, pois “quando se fala em Políticas Públicas na educação a abordagem trata-se da articulação de projetos que envolvem o Estado e a sociedade, na busca pela construção de uma educação mais inclusiva e de melhor qualidade, que resgate a construção da cidadania” (GIRON, 2008, apud FERREIRA; SANTOS, 2014, p. 149).

O principal objetivo das políticas públicas voltadas para a área da educação é o de promover um futuro mais promissor para o país, por meio da melhoria da qualidade de vida de sua população e do aumento do poder aquisitivo da mesma, uma vez que são oferecidos cursos gratuitos de qualificação profissional para alcançar tais metas (GIRON, 2008, apud FERREIRA; SANTOS, 2014, p. 149). Contudo, os resultados previstos e desejados nem sempre são alcançados, pois de nada adianta assegurar o acesso meramente formal a tais políticas, como ocorre no caso do PRONATEC, se não for assegurada a qualidade do programa, e não forem colocados a salvo os direitos de cada cidadão participante do mesmo (SETUBAL, 2012, apud FERREIRA; SANTOS, 2014).

2.2 O Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico (PRONATEC)

Com o intuito de aumentar o acesso ao ensino técnico e a mão de obra qualificada dos brasileiros, foi criado pelo governo Dilma Rousseff o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego – PRONATEC, com o advento da Lei nº 12.513 de 26 de outubro de 2011. Trata-se, de um programa que engloba várias ações que guardam traços em comum com as políticas implementadas na vigência do governo de Fernando Henrique Cardoso, e cuja concepção pautou-se, e ainda se pauta na necessidade de

preparar a mão de obra para o mercado de trabalho. Cassiolato e Garcia (2014) ratificam o exposto e complementam:

O programa é parte de uma estratégia de desenvolvimento, em escala nacional, que busca integrar a qualificação profissional de trabalhadores com a elevação da sua escolaridade, constituindo-se em um instrumento de fomento ao desenvolvimento profissional, de inclusão social e produtiva e de promoção da cidadania (p. 34).

De acordo com o Ministério da Educação (2013), o investimento feito no programa no ano de 2013 foi de 14 bilhões, tal investimento deve ser questionável pela forma como é empregado na realidade, pois propõe cursos de formação rápida para o mercado de trabalho e desconsidera a formação apropriada dos professores para atuar nessa área, pela razão de que muitos não sabem lidar com a baixa escolaridade de seus alunos (FRONZOI; SILVA; CASTRO, 2013).

Ainda segundo o Ministério da Educação (2016), dentre os cursos de qualificação profissional (Formação Inicial e Continuada – FIC) ofertados pelo PRONATEC estão os de: açougueiro, agente de aeroporto, agente de alimentação escolar, agente de limpeza urbana, ajudante de obras, aplicador de sistemas de proteção de pisos e revestimentos, assistente de secretaria escolar, balconista de farmácia, caseiro, cobrador de ônibus coletivo urbano, inspetor escolar, mestre de obras, organizador de eventos.

Os cursos acima listados podem enfrentar o problema relativo à qualidade do ensino, o que implica num impacto negativo sobre o direito do cidadão participante a uma educação efetiva e não meramente formal, como já exposto no item 2.1.1. Compartilhando de tal entendimento, Setubal (2012) afirma que há que se levar em conta que nem sempre as políticas públicas implantadas vêm a produzir os resultados esperados, pois o simples acesso a esses cursos, por si só, não garante a qualidade dos mesmos e muito menos coloca a salvo os direitos fundamentais, dentre os quais se destaca o direito à uma educação efetiva (SETUBAL, 2012, apud FERREIRA; SANTOS, 2014).

2.2.1 PLANFOR E PROEJA

A história do Brasil no que diz respeito ao lançamento de programas voltados para promover a qualificação profissional não é recente. Ainda no ano de 1995, por meio da resolução 96 do CODEFAT, o governo do FHC criou o Plano Nacional de Educação Profissional – Planfor, em 18 de outubro de 1995, época em que o país vivenciava uma crise econômica, fazendo-se necessária proceder à adaptação dos profissionais às exigências daquele período, o que seria possível pela qualificação da mão de obra (Castioni, 2013).

O Planfor tinha como propósito se tornar um forte programa de qualificação profissional, incluindo um conjunto amplo de ações. Entretanto, Castioni (2013) observa que o programa não alcançou o seu principal objetivo, qual seja, o de unir a qualificação profissional ao sistema de educação, oferecendo, então, uma sólida elevação da escolaridade dos trabalhadores.

Posteriormente, já no governo de Luiz Inácio Lula da Silva, foi lançado o Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos (Proeja), por meio do Decreto nº. 5.478, de 24 de junho

de 2005. Este, por sua vez, objetivava construir uma sociedade igualitária, respaldada nas políticas de educação profissional recentes na época, que visavam

a expansão da oferta pública de educação; o desenvolvimento de estratégias de financiamento público que permitam a obtenção de recursos para um atendimento de qualidade; a oferta de educação profissional dentro da concepção de formação integral do cidadão” (MOURA, 2006, p. 3).

Os dois programas citados acima foram lançados no intuito de melhorar a educação no país e principalmente oferecê-la a população mais carente, assegurando que todos tivessem acesso à educação de qualidade e conseqüentemente a uma qualificação profissional. Para que uma política pública educacional consiga beneficiar a população, é necessário que os entes do governo, do Estado, das cidades e das escolas estejam unidos em prol de um bem maior que é promover educação de qualidade para todos. O tópico seguinte tratará sobre a metodologia utilizada neste artigo.

3 METODOLOGIA

3.1 Caracterização da Pesquisa

Ao considerar as características do problema pesquisado, optou-se pelo método indutivo, que exige num primeiro momento a observação por meio de constatações de casos particulares, a fim de fazer generalizações por meio da formulação lógica. Este método foi criado por empiristas como Bacon, Hobbes, Locke e Hume, e parte do pressuposto de que o conhecimento deve ser construído com base na experiência, sem levar em conta princípios pré-existentes, ou seja, parte do específico para o geral, tirando conclusões abrangentes com base em casos particulares (MASCARENHAS, 2012).

Visando suprir informações acerca da efetividade do PRONATEC enquanto Política Pública na empregabilidade, na renda e na qualidade de vida dos egressos, formulou-se uma pesquisa aplicada que, segundo Martins e Theóphilo (2009), é uma investigação original concebida pelo interesse em adquirir novos conhecimentos, e envolve consideração de conhecimento disponível e sua ampliação com vistas a solução de problemas específicos.

Quanto ao tipo, optou-se pela metodologia de pesquisa exploratória e descritiva, que Gil (2002) afirma ser uma pesquisa que tem por objetivo a descrição das características de determinada população ou fenômeno, e tem como característica a utilização de técnicas padronizadas de coleta de dados. O procedimento técnico utilizado enquadra-se nas características definidas na teoria como Levantamento ou *Survey*, que Prodanov e Freitas (2013) definem como um tipo de pesquisa que envolve a interrogação direta das pessoas cujo comportamento deseja-se conhecer por meio de um questionário.

Quanto à abordagem, entende-se tratar de uma pesquisa quantitativa, que Mascarenhas (2012) define como sendo uma pesquisa que está baseada na quantificação para coletar e tratar os dados, e afirma ainda que estudos baseados neste método oferecem uma base mais segura para que o pesquisador tire suas conclusões, características estas adequadas ao modelo proposto por este trabalho.

O mesmo autor ainda complementa que este tipo de pesquisa encaixa-se em um tipo específico de pesquisa quantitativa tratada como Estudos de correlação de Variáveis, em que o objetivo é verificar se existe relação entre duas ou mais variáveis, já que o que

se pretende inferir é a variação na empregabilidade, na renda e na qualidade de vida associada à participação dos egressos no programa.

Quanto à análise dos dados, Casarin e Casarin (2011) ressaltam que a escolha da forma de análise e interpretação dos dados depende diretamente do tipo de dado coletados.

Martins e Theóphilo (2007) afirmam que nos estudos exploratórios e descritivos os instrumentos mais comuns para coleta de dados são o questionário e a entrevista. Diante do exposto, e das características já definidas do estudo, visando a menor influência possível nas respostas, optou-se pela elaboração de um questionário guiado tendo como embasamento a utilização de questões fechadas e abertas.

3.2 Universo e Amostra

Com o objetivo de viabilizar a pesquisa, e atendendo ao preceito do Método Indutivo de generalizar as constatações por meio da análise de casos particulares, o universo da pesquisa foi determinado como os alunos do PRONATEC da cidade de Formiga/MG até o encerramento do ano letivo 2015.

A amostra utilizada foi por acessibilidade ou por conveniência, que é a menos exigente de todos os tipos de amostragem existentes, isso porque ela não requer que seja feito qualquer cálculo estatístico. O investigador escolhe os elementos a que tem acesso, partindo da premissa de que estes conseguem retratar o universo. Este tipo de amostragem é mais aplicado em estudos exploratórios ou qualitativos, onde não é obrigatório elevado nível de exatidão (GIL, 2008).

Foi escolhida a amostragem por acessibilidade ou por conveniência (o tamanho dessa amostra é de 35 respondentes), porque a atual gestão do PRONATEC não possui informações dos alunos que se formaram ou se inscreveram nos cursos nos anos anteriores. A gestão atual alega não possuir essas informações pois o programa era responsabilidade de outra equipe, que por sua vez não guardavam todas as informações dos alunos e as que eram guardadas não possuíam back-up em arquivo eletrônico, sendo armazenadas apenas no papel e estes não eram arquivados de forma estruturada.

Os questionários foram analisados por meio da estatística descritiva, que segundo Fávero (2009), permite ao pesquisador uma melhor compreensão do comportamento dos dados por meio de tabelas, gráficos e medidas-resumo, identificando tendências, variabilidade e valores atípicos. A partir desta metodologia, atingiu-se os resultados que responderam ao problema de pesquisa e aos objetivos propostos.

4 ANÁLISE E DISCUSSÕES DOS DADOS

A análise dos resultados foi dividida em três partes: a primeira busca estabelecer um perfil dos alunos do programa, a segunda, trata sobre os alunos que não concluíram o curso, e busca identificar o motivo desses alunos não terem concluído o curso; a terceira e última parte, aborda os alunos que concluíram o curso e acerca das mudanças verificadas na empregabilidade e na renda deste grupo.

A pesquisa revelou que o perfil dos alunos do PRONATEC em Formiga pode ser estratificado da seguinte forma: 54% mulheres (19 respondentes); a faixa etária de 51% dos alunos (18 respondentes) está entre 21 e 30 anos; e 46% (16 respondentes) possuem ensino superior concluído ou ainda em curso.

Foi possível verificar que os alunos que procuraram os cursos do PRONATEC já possuíam alguma qualificação. Um resultado diferente do que foi pressuposto antes da

aplicação do questionário, de que os alunos que procuraram o PRONATEC possuíam pouca ou nenhuma instrução profissional.

O curso que obteve maior número de matriculados foi o de Técnico em Manutenção e Suporte em Informática com um total de 31%(11 respondentes) e 63% dos alunos(22 respondentes) não concluíram o curso ou sequer começaram.

A segunda parte da análise, quanto ao motivo de parcela dos alunos não terem terminado o curso ou não terem começado, foi dividida em quatro grupos para facilitar a interpretação das respostas. Tem-se que 27% deste extrato argumentou insatisfação com o curso, 14% reclamaram do deslocamento de casa até o local do curso, 41% das desistências foram por motivos pessoais e 18% dos respondentes iniciaram um curso superior e por isso desistiram do programa.

O principal motivo dos alunos não terem terminado o curso foi basicamente por motivos pessoais, conforme alegações deles, mas o que se percebeu é que muitos nem começaram o curso. No quadro 2 que está no apêndice B, pode ser verificado especificamente o motivo de cada respondente não ter continuado ou começado o curso.

O segundo principal motivo dos alunos não terem continuado o curso foi em razão da insatisfação com o mesmo, totalizando 27%; tais alunos reclamaram que não se tratava do curso esperado (ficou abaixo da expectativa) e houve muitas falhas no programa como, por exemplo, a remuneração: eles tinham direito de receber uma determinada quantia a cada aula assistida e isso não ocorreu. De certa forma, isso denota interesse econômico por parte dos alunos – mesmo que o valor não fosse elevado – em detrimento da função do curso: a capacitação.

Ao se analisar a terceira e última parte, observou-se a melhoria na renda dos egressos depois de fazerem o curso: em comparação à renda que eles tinham antes, esse fator foi praticamente insignificante, uma vez que apenas um dos pesquisados afirmou que houve aumento em sua renda após o término do curso. Porém, não é possível afirmar que esse aumento é fruto da qualificação dada pelo programa, porque esse respondente especificamente não colocou qual é o seu emprego atual, ou seja, não foi possível identificar se o egresso trabalha na área e em função disto, conseguiu melhorar a sua renda.

O fator da melhoria na renda dos egressos não é o único quesito insatisfatório, pois 100% dos egressos assinalaram também, que não houve melhora alguma na sua situação como trabalhador depois de fazerem o curso. O que se pode observar é que o programa não contribuiu para que os egressos pudessem melhorar sua qualidade de vida tanto profissionalmente, quanto em relação ao aumento da sua renda.

Dessa forma, é possível inferir, genericamente, alguma frustração por parte dos egressos com os cursos do PRONATEC, fundamentado na resposta da última pergunta, que abordava sobre a experiência deles com o programa: 8 respondentes (62%) marcaram a opção de que não indicariam o programa, porque observaram muitas falhas no curso escolhido, o que acabou por comprometer a sua qualidade.

5 CONCLUSÃO

O objetivo geral deste artigo foi de investigar acerca das mudanças verificadas na renda e na empregabilidade dos egressos do PRONATEC na cidade de Formiga – MG. Ao atingir este objetivo, constatou-se que maioria dos respondentes não concluiu o curso e dentre aqueles que concluíram, identificou-se que não houve melhora na renda e nem na empregabilidade dos egressos, como proposto pelo inciso VI do artigo 1º da Lei 12.513/11, a lei que rege o PRONATEC.

A resposta para o problema de pesquisa proposto neste artigo é que, o PRONATEC não está fornecendo os resultados conforme os objetivos propostos na lei que rege o programa e, portanto, o investimento com ele dispensado não se justifica, já que ele não proporcionou a nenhum egresso a melhoria na renda ou qualificação profissional.

Entende-se que o PRONATEC poderia ser um programa que realmente oferecesse qualificação profissional e conseqüentemente melhoria na renda dos alunos. No entanto, a forma como ele foi lançado não contribuiu para tais fatores, uma vez que os municípios não possuem suporte e nem assistência do governo federal para oferecer cursos que atendam às expectativas dos alunos e das empresas, tais como profissionais capacitados, lugares adequados e uma estrutura do programa para ser seguida por qualquer município que pretende ofertá-lo. A falta de todos esses requisitos essenciais desdobra-se em cursos mal ministrados e desperdício da verba destinada à área da educação.

Ressalta-se que, os resultados obtidos não podem ser generalizados, uma vez que o estudo foi limitado a um grupo de trinta e cinco inscritos no programa na cidade de Formiga (MG). Apesar disso, acredita-se que este estudo contribui para informar a população sobre a qualidade dos cursos do PRONATEC e seus efeitos na vida dos egressos.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Lei n.º 12.513 de 26 de outubro de 2011**. Institui o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC). Diário Oficial da União. Brasília DF, 27 out. 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12513.htm>. Acesso em: 01 jun. 2016.

CASARIN, H. C. S. e CASARIN, S. J. C. **Pesquisa científica: da teoria à prática**. Curitiba: Ibpex, 2011.

CASSIOLATO, Maria Martha M. C.; GARCIA, Ronaldo Coutinho. **PRONATEC: Múltiplos arranjos e ações para ampliar o acesso à educação profissional**. Texto para discussão do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), nº 1919. Rio de Janeiro: Ipea, 2014. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2406/1/TD_1919.pdf>. Acesso em: 27 abr. 2016.

CASTIONI, Remi. Planos, projetos e programas de educação profissional: agora é a vez do PRONATEC. **Sociais e Humanas** - Revista do Centro de Ciências Sociais e Humanas, Santa Maria, v. 26, n. 1, p. 25-42, jan-abr. 2013. Disponível em: <<http://periodicos.ufsm.br/sociaisehumanas/article/view/5921/pdf>>. Acesso em: 27 abr. 2016.

CASTRO, Jorge Abrahão de; OLIVEIRA, Márcio Gimene de. Políticas públicas e desenvolvimento. MADEIRA, Ligia Mori, organizadora. **Avaliação de políticas públicas**. Porto Alegre: UFRGS, 2014. p. 20-48.

FÁVERO, Luiz Paulo; BELFIORE, Patrícia; SILVA, Fabiana Lopes da; CHAN, Betty Lilian. **Análise de dados – Modelagem multivariada para tomada de decisões**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

FERREIRA, Cleia Simone; SANTOS, Everton Neves dos. Políticas Públicas Educacionais: apontamentos sobre o direito social da qualidade na educação. **Revista Labor** – Revista da Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, v. 1, n. 11, p. 146-159, 2014. Disponível em:

<http://www.revistalabor.ufc.br/Artigo/volume11/9_POLITICAS_PUBLICAS_EDUCACIONAIS.pdf>. Acesso em: 02 mai. 2016.

FRANZOI, Naira Lisboa; SILVA, Carla Odete Balestro; COSTA, Rita de Cássia Dias. Projeja e PRONATEC: ciclo de políticas, políticas recicladas. **Políticas Educativas** – Revista do programa Políticas Educativas do Núcleo Disciplinário Educação para a Integração da Associação de Universidades Grupo Montevideo, Porto Alegre, vol. 6, n. 2, p. 84-100, 2013. Disponível em:

<<http://seer.ufrgs.br/index.php/Poled/article/view/45658/28838>>. Acesso em: 02 mai. 2016.

GELINSKI, Carmen Rosario Ortiz G.; SEIBEL, Erni Jose. Formulação de políticas públicas: questões metodológicas relevantes. **Revista de Ciências Humanas** – Revista da Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, vol. 42, n. 1 e 2, p. 227-240, abr. out. 2008. Disponível em:

<<https://periodicos.ufsc.br/index.php/revistacfh/article/view/2178-4582.2008v42n1-2p227/13337>>. Acesso em: 20 abr. 2016.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

MARTINS, G. A.; THEÓPHILO, C. R. **Metodologia da Investigação Científica para Ciências Sociais Aplicadas**. São Paulo: Atlas, 2007.

MARTINS, G. A.; THEÓPHILO, C. R. **Metodologia da Investigação Científica para Ciências Sociais Aplicadas**. 2. Ed. São Paulo: Atlas, 2009.

MASCARENHAS, S. A. **Metodologia Científica**. São Paulo: Pearson Education do Brasil, 2012.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Guia PRONATEC de cursos FIC**. 4. ed. Brasília, 2016. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=41261-guia-pronatec-de-cursos-fic-2016-pdf&category_slug=maio-2016-pdf&Itemid=30192>. Acesso em: 09 mai. 2016

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **PRONATEC: com R\$ 14 bilhões investidos, programa atendeu 4,6 milhões**. Portal do MEC, 07 de out. 2013. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/component/content/article?id=19137:com-r-14-bilhoes-investidos-programa-atendeu-46-milhoes>>. Acesso em: 09 mai. 2016.

MOURA, Dante Henrique. **EJA: formação técnica integrada ao ensino médio**. Boletim Salto para o Futuro, nº 16. Setembro 2006. Disponível em: <http://cdnbi.tvescola.org.br/resources/VMSResources/contents/document/publicationsSeries/141327Proeja.pdf>>. Acesso em: 30 abr. 2016.

MULLER, Pierre; SUREL, Yves. **A análise das políticas públicas**. Pelotas: Educat, 2002. Disponível em: <<http://www.abavaresco.com.br/images/stories/0203.pdf>>. Acesso em: 25 abr. 2016.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Do antigo ao novo desenvolvimento na América Latina**.

Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas. Texto para discussão nº 274. São Paulo: FGV, 2010. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/7726/TD%20274%20-%20Luiz%20Carlos%20Bresser%20Pereira.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 10 mai. 2016.

PRODANOV, Cleber Cristiano; FREITAS, Ernani Cesar de. **Metodologia do trabalho científico: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico**. 2. ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2013.

ROSSI, José Luiz Júnior; FERREIRA, Pedro Cavalcanti. Evolução da produtividade industrial brasileira e abertura comercial. **Pesquisa e planejamento econômico**. Rio de Janeiro, v. 29, n. 1, p. 1-36, abr. 1999. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5034/1/PPE_v29_n01_Evolucao.pdf>. Acesso em: 30 abr. 2016.

SEBRAE. **Políticas Públicas: conceitos e práticas**. vol. 7. Belo Horizonte: Sebrae/MG, 2008.

VIEIRA, Carlos Alberto dos Santos; ALVES, Edgard Luiz Gutierrez. **Qualificação Profissional: uma proposta de política pública**. Texto para discussão do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), nº 376. Brasília: Serviço Editorial, 1995. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1718/1/td_0376.pdf>. Acesso em: 30 abr. 2016.

UMA RELEITURA DO PRINCÍPIO DA SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO SOB A ÓPTICA CONSTITUCIONAL

Iago Batista Gonçalves
Ana Flávia Santos Lopes
Vinícius Batista Gonçalves
Nélida Reis Caseca Machado

Resumo

O presente estudo tem como fito analisar o princípio da primazia do interesse público sobre o interesse privado frente a atual Carta Constitucional de 1988. A metodologia utilizada foi a da revisão bibliográfica, através da análise de livros, artigos e periódicos. Existe uma nova concepção por parte da doutrina minoritária que entende que o princípio objeto do presente artigo não encontra suporte constitucional que justifique a sua permanência no mundo jurídico, o que faz com que a mesma proponha a sua “desconstrução”. Trata-se de uma corrente encabeçada por Humberto Bergmann Ávila (1998), a qual se perfilham autores como Binenbojm (2005), e em certa medida Justen Filho (2005). O objetivo precípua do presente ensaio é o de demonstrar a importância que a primazia do interesse público sobre o privado exerce sobre a sociedade, propondo a sua releitura frente à Constituição Federal de 1988, demonstrando que sem o mesmo, a vida em comunidade se tornaria insustentável.

Palavras-chave: Interesse Público. Primazia. Constituição.

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho traz à tona a polêmica que gira em torno do princípio da primazia do interesse público sobre o privado, qual seja, a compatibilidade deste princípio com o atual cenário jurídico, que tem a Constituição Federal de 1988 como a sua espinha dorsal.

Neste diapasão, vários são os questionamentos que serviram de norte para o presente estudo: É possível delimitar o que seria de interesse público e o que não seria? A primazia do interesse público trata-se de um resquício da administração retrógrada e autoritária, devendo tal princípio ser desconstruído? A Constituição Federal de 1988 faz cair por terra tal princípio ou, pelo contrário, é a sua fonte legitimadora?

Se de um lado encontra-se a corrente tradicional e majoritária sobre a qual não pairam dúvidas sobre a real importância da primazia do interesse público, de outro, a corrente encabeçada por Humberto Bergmann Ávila (1998), tendo como seguidores Binenbojm (2005) e Justen Filho (2005), tenta fazer a designada desconstrução deste princípio.

Fato é que a primazia do interesse público, pilar não só do Direito Administrativo, mas sim da sociedade como um todo, coloca-se como um axioma irrefutável. Parece que há uma inversão de valores por aqueles que tentam desconstruir tal princípio, pois os mesmos não conseguem visualizar que o problema não se encontra no princípio em si, mas na sua aplicabilidade por parte do administrador público.

Em um primeiro momento será tratado sobre o conceito do termo “interesse público”, no intuito de demonstrar a sua grande abrangência, o que não impede a sua existência fática.

Logo em seguida far-se-á uma análise do interesse público frente à Constituição de 1988, com o objetivo de comprovar a sua existência implícita em alguns de seus dispositivos.

Por fim, demonstrar-se-á que a primazia do interesse público se coloca em plena consonância com a carta constitucional, devendo buscar nesta última, o seu verdadeiro alcance.

2 INTERESSE PÚBLICO

2.1 Conceito e abrangência do termo

Questão de grande relevância para o presente estudo é a que diz respeito sobre o significado da expressão “interesse público”, tema este que será tratado a partir deste ponto.

A princípio, trazer uma definição para a expressão “interesse público” não parece ser algo muito complexo, sendo certo que até mesmo um leigo seria capaz de chegar à conclusão de que interesse público seria aquele referente ao interesse da coletividade. Contudo, trata-se de um tema complexo e controverso, não se admitindo uma visão tão simplista sobre o assunto.

Carvalho Filho (2013), se perfilhando à doutrina em geral, não se arrisca em estabelecer um significado para o que vem a ser interesse público, colocando-o como um conceito não exato. Porém, ainda a despeito deste autor não conceituar a expressão, o mesmo deixa claro que é perfeitamente possível, a partir do caso concreto, verificar o que é e o que não é interesse público. É a partir deste raciocínio que Carvalho Filho (2013) conclui tratar-se de um conceito determinável, pois “é possível encontrar as balizas do que seja interesse público dentro de suas zonas de certeza negativa e de certeza positiva” (CARVALHO FILHO, 2013, p. 33).

Neste mesmo sentido, Osório (2000) vem a confirmar o grande grau de abstração deste princípio, podendo se manifestar nas mais diversas situações.

Por certo que a expressão "interesse público" não traduz nenhuma "fórmula mágica" que a tudo pode abarcar, até porque resulta passível de controle pelo Judiciário. Em todo caso, não se pode negar que resultaria difícil estabelecer um conceito apriorístico e material de interesse público, dada a grande diversidade de conteúdos que um interesse público comporta, e tendo em vista a enorme variedade de situações nas quais pode incidir e operar funcionalmente (OSÓRIO, 2000, p. 73).

O princípio da primazia do interesse público sobre o privado, também chamado de princípio da supremacia do interesse público ou da finalidade pública, como esta última nomenclatura já deixa evidente, possui íntima correlação com o princípio da finalidade, na medida em que o propósito precípua do Estado é o de assegurar o interesse geral, ou seja, o interesse da coletividade (MEIRELLES, 2009).

O princípio ora em voga assume contornos ainda mais relevantes para Bandeira de Mello (2010), que chega a afirmar que sem o mesmo não seria possível a vida em sociedade.

Di Pietro (2010), por sua vez, também deixa em evidência a importância de tal princípio para o Direito Administrativo, ensinando que o interesse público se faz presente tanto em um momento anterior à criação das leis, influenciando diretamente na

elaboração das mesmas, quanto em um momento posterior, agora já na execução dos dispositivos pela Administração Pública, vinculando suas ações ao interesse público.

Os autores supracitados, apesar de não trazerem uma definição fechada do que venha a ser o princípio da supremacia do interesse público, em momento algum colocam em xeque a existência de tal princípio, mas pelo contrário, enaltecem a importância do mesmo para o Direito Administrativo.

Destoando do entendimento majoritário, o que por si só já é digno de admiração em razão da ousadia, Binjenbojm (2005) se posiciona no sentido de que o princípio da supremacia do interesse público trata-se apenas de uma falácia, através de um raciocínio bastante convincente:

Explica-se: se o interesse público, por ser um conceito jurídico determinado, só é aferível após juízos de ponderação entre direitos individuais e metas ou interesses coletivos, feitos à luz de circunstâncias concretas, qual o sentido em falar-se num princípio jurídico que apenas afirme que, no final, ao cabo do processo ponderativo, se chegará a uma solução (isto é, ao interesse público concreto) que sempre prevalecerá? Em outras palavras: qualquer que seja o conteúdo deste "interesse público" obtido em concreto, ele sempre prevalecerá. Ora, isso não é um princípio jurídico. Um princípio que se presta a afirmar que *o que há de prevalecer sempre prevalecerá* não é um princípio, mas uma tautologia. Daí se propor que é o postulado da proporcionalidade que, na verdade, explica como se define o que é o interesse público, em cada caso. O problema teórico verdadeiro não é a prevalência, mas o conteúdo do que deve prevalecer (BINENBOJM, 2005, p. 30).

Com este posicionamento, Binjenbojm (2005) faz parte da doutrina minoritária que defende a desconstrução deste princípio, e que tem como pioneiro Ávila (1998), que tenta demonstrar o vazio conceito que perfaz tal princípio.

Após a tentativa de conceituar, ou de pelo menos esclarecer um pouco mais sobre o princípio da primazia do interesse público sobre o privado, foi possível perceber que apesar de a doutrina majoritária se posicionar pela existência de tal princípio, o raciocínio proposto por Binjenbojm (2005) é bastante perspicaz para ser deixado de lado. Como o objetivo do presente estudo é o de demonstrar a existência da primazia do interesse público sobre o privado, acentuando-se não se tratar de um princípio absoluto, faz-se mister desconstruir a ideia de que o mesmo inexistente.

2.2 O interesse público frente a Constituição Brasileira

O atual patamar atingido pela ciência do Direito não admite que as disciplinas desta sejam estudadas de maneira isolada, tamanho o grau de interdisciplinaridade que perfaz todo este campo. O tema ganha maior destaque ainda quando está a se falar em Direito Constitucional e, por consequência lógica, na Constituição Federativa do Brasil, a Lei maior conformadora de todas as demais. Logo, impossível cingir-se o Direito Administrativo da Constituição.

Vários são os dispositivos constitucionais que revelam a existência do princípio do interesse público, apesar de nenhum deles fazer alusão ao mesmo de maneira literal (MEIRELLES, 2009). Neste sentido, Bandeira de Mello (2010) assevera que a Constituição Federal, apesar de não se reportar de maneira expressa a todos os princípios da Administração Pública, muitos deles fazem parte da própria essência da

Constituição “por serem implicações evidentes do próprio Estado de Direito e, pois, do sistema constitucional como um todo” (BANDEIRA DE MELLO, 2010, p. 95).

Um dos dispositivos sobre o qual a supremacia do interesse público se manifesta é o art. 170, que traz, respectivamente, em seus incisos III, IV e VI, o princípio da função social da propriedade, do direito do consumidor e o do meio ambiente (BRASIL, 1988), princípios estes que estão voltados para o interesse público.

Uma decorrência direta da função social da propriedade é a autorização para que o Estado intervenha na propriedade privada para compatibilizar o seu uso com o interesse da coletividade (MAZZA, 2013). Logo, percebe-se que apesar de se tratar de um direito previsto constitucionalmente no art. 5º, XXII, segundo o qual “é garantido o direito de propriedade” (BRASIL, 1988, p. 16), não está a se falar de um direito absoluto, na medida em que o mesmo deve ser relativizado para atender a sua função social em alguns casos.

É justamente a função social da propriedade que legitima institutos como a desapropriação (art. 5º, XXIV), o confisco (art. 243), a perda de bens (art. 5º, XLVI, *b*), o poder de polícia, a servidão, o tombamento, a requisição, a ocupação temporária, enfim, a intervenção do Estado na propriedade privada.

Ainda sobre a intervenção do Estado na propriedade, Carvalho Filho acaba por concluir que:

...toda vez que colide um interesse público com um interesse privado, é aquele que tem que prevalecer. É a supremacia do interesse público sobre o privado, como princípio, que retrata um dos fundamentos da intervenção estatal na propriedade (CARVALHO FILHO, 2013, p. 784).

A relação entre a supremacia do interesse público e a função social da propriedade é tão indissociável, que enquanto Carvalho Filho (2013) utiliza-se do primeiro como fundamento da intervenção estatal na propriedade, Mazza (2013), por sua vez, se utiliza do segundo princípio.

É importante deixar claro que apesar de serem princípios indissociáveis, como dito logo acima, os mesmos são inconfundíveis. A íntima correlação existente entre a supremacia do interesse público sobre o privado e a função social da propriedade é notória, sendo certo que esta última busca o seu fundamento naquela primeira.

Para reforçar ainda mais a ideia de que a primazia do interesse público se trata de um princípio e de que o mesmo se faz presente implicitamente no texto constitucional, oportuno se faz transcrever o entendimento de Osório:

São múltiplas as fontes constitucionais da superioridade do interesse público sobre o privado. Dos princípios constitucionais que regem a Administração Pública decorre a superioridade do interesse público em detrimento do particular, como direção teleológica da atuação administrativa. Resulta clara, na seqüência, a relação entre o imperativo conteúdo finalístico da ação administrativa (consecução do interesse público) e a existência de meios materiais e jurídicos que retratam a supremacia do interesse público sobre o privado, é dizer, as situações de vantagens da Administração em detrimento do particular encontram raízes na existência de fins de utilidade pública perseguíveis pelo Poder Público. De outro lado, a existência de bens coletivos que reclamam proteção estatal e restrições a direitos individuais também retrata um princípio de superioridade do interesse público sobre o particular. Nas normas constitucionais protetivas desses bens e valores coletivos, portanto, está implícita a existência do interesse público e sua superioridade relativamente ao privado (OSÓRIO, 2000, p. 69).

Outra observação a ser feita é a de que o presente tópico tem como propósito demonstrar a existência, mesmo que implícita, do princípio da supremacia do interesse público sobre o privado na Carta Constitucional, e as suas implicações no mundo jurídico, razão pela qual as modalidades de intervenção do Estado na propriedade foram apenas citadas, funcionando como meio aos objetivos pretendidos ao final deste estudo.

3 A FALÁCIA POR DETRÁS DA PRIMAZIA DO INTERESSE PÚBLICO

Com o advento da Constituição de 1988, um olhar diferente se lançou sobre o princípio da primazia do interesse público (FISCHGOLD, 2015). Apesar de a doutrina tradicional configurar tal princípio como algo axiomático, estudiosos de expressão, como é o caso de Justen Filho, vêm a questionar a compatibilidade da primazia do interesse público frente à Constituição (FISCHGOLD, 2015).

A principal crítica que Justen Filho (2005) lança sobre o princípio ora em comento é de que o mesmo seria muito genérico, podendo abarcar inúmeras situações, o que acabaria por contribuir e dar legitimidade à administração pública na prática de atos e “*arbitrariedades ofensivas à democracia e aos valores fundamentais*” (JUSTEN FILHO, 2005, p. 36).

Nesta mesma linha de pensamento, Binenbojm (2005) argumenta que a primazia do interesse público entraria em colisão direta com os direitos de cunho individual previstos pela lei maior, sendo com eles incompatíveis, o que acabaria por deixar claro a fragilidade de tal princípio. “Aceitá-lo como norma-princípio é deixar subsistir a contrariedade sistêmica que representa e afrontar a constante busca pela unidade constitucional” (BINENBOJM, 2005, p. 15)

Levando-se em consideração os paradigmas pelos quais o Direito Constitucional teve de perpassar para alcançar o seu atual patamar, a desconstrução do princípio da primazia do interesse público, encabeçada por Humberto Bergmann Ávila, não se trata de uma tentativa de afastar um autoritarismo obsoleto e já ultrapassado do Direito Administrativo. Pelo contrário, o que está sendo desconstruído é a própria essência do Direito Constitucional.

A não intervenção do Estado na vida em sociedade, ainda sob a égide do Estado Liberal, deixou evidente a faceta perversa deste modelo: o aumento desenfreado da desigualdade social, e o conseqüentemente aumento da miséria. O Estado mínimo, porém, não se manteve alheio a tal situação, tomando para si a direção de inúmeros setores da sociedade na tentativa de minimizar a miséria que assolava a maioria da população. A substituição do Estado mínimo, pelo Estado assistencialista, ou do Estado Liberal, pelo Estado Social, significou um grande salto na qualidade de vida da população.

Apesar da transição para o Estado Democrático de Direito, este mesmo Estado ainda se coloca bastante atuante no cerne da sociedade, não na mesma intensidade que o era no Estado Social, é verdade, mas ainda se situa como um Estado assistencialista, principalmente através das normas constitucionais programáticas.

O que pretende se concluir com tudo isso, é que o interesse público, apesar de muito abrangente, deve prevalecer sobre o interesse privado, sob pena de se cometer o mesmo erro do Estado Liberal, onde os interesses privados sobrepujavam-se sobre a coletividade.

Borges (2007) atesta as conseqüências desastrosas para a sociedade caso não existisse a primazia do interesse público:

Se a Administração Pública, no exercício de suas funções, não pudesse usar, por exemplo, de certas prerrogativas de potestade pública, tais como a imperatividade, a exigibilidade e a presunção de legitimidade dos seus atos, nem, em circunstâncias especiais perfeitamente delineadas pela lei, a autoexecutoriedade de certas medidas urgentes, então teríamos verdadeiro caos. Ficaríamos com uma sociedade anárquica e desorganizada, e os cidadãos verse-iam privados de um de seus bens mais preciosos, que é o mínimo de segurança jurídica indispensável para a vida em sociedade (BORGES, 2007, p. 2-3).

Por conseguinte, o cerne da questão não é o de desconstruir a primazia do interesse público, e sim fazer uma leitura do mesmo sobre o prisma da constituição, que se coloca no topo de todo e qualquer Direito, pois como preleciona Freitas (2004): “o princípio do interesse público exige a simultânea subordinação das ações administrativas à dignidade da pessoa humana e o fiel respeito aos direitos fundamentais” (FREITAS, 2004, p. 34-35).

Parece haver uma confusão por parte dos autores que tentam desconstruir este princípio basilar do Direito Administrativo, pois o problema não se encontra no princípio em si, mas sim no modo em que o mesmo é evocado por certas autoridades administrativas, que se utilizam do interesse público dissociando-o totalmente de seu verdadeiro sentido. (BORGES, 2007).

O que ocorre é que, não raras as vezes, os agentes públicos que deveriam pautar sua atuação na lisura e na boa fé, sempre em busca do interesse público, utilizam-se da discricionariedade para praticar um ataque atávico à essência do próprio Direito Administrativo, na busca da satisfação de interesses particulares, próprios ou de terceiros, com o intuito de obter alguma vantagem, invocando um falso interesse público para legitimar o chamado desvio de finalidade.

É justamente a ponderação proposta por Binbenbojm (2005) a responsável pela adequação do princípio da primazia do interesse público sobre o privado, apesar deste autor ser crítico ferrenho de tal princípio.

Frente a dificuldade conceitual do termo “interesse público” é que o aplicador do direito deve ater-se ao caso em concreto, obviamente, sem deixar de lado os valores constitucionais, para fazer valer aquilo que Binbenbojm (2005, p. 30) vem a chamar de “melhor interesse público”.

Chamado a realizar um interesse de índole difusa, para cuja implementação se depare, frontalmente, com um interesse particular juridicamente protegido, deve o administrador, à luz das circunstâncias peculiares ao caso concreto, bem como dos valores constitucionais concorrentes, alcançar solução ótima que realize ao máximo cada um dos interesses públicos em jogo. Como resultado de um tal raciocínio de ponderação, tem-se aquilo que convencionamos chamar de **melhor interesse público**, ou seja, o fim legítimo que orienta a atuação da Administração Pública (BINENBOJIM, 2005, p. 29-30).

Somente através de uma análise contida dos preceitos constitucionais é que se pode chegar ao “impreciso” interesse público. A negação ao princípio da primazia do interesse público parece de todo inconsistente, pois, em uma medida ou outra, é este o interesse a ser realizado pela Administração Pública.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Tendo em vista os argumentos apresentados, torna-se clarividente a importância que o princípio da primazia do interesse público sobre o privado, que alguns insistentemente tentam “desconstruir”, tem para a vida em sociedade, sendo uma verdadeira condição de existência desta última.

Aqueles que tentam desconstruir tal princípio se utilizam da premissa de que o mesmo seria uma regra apriorística e absoluta, na tentativa de trazer uma maior legitimidade aos seus argumentos. Como visto, não se trata de um princípio absoluto, pois deve ser interpretado frente aos princípios constitucionais para sua correta aplicabilidade.

A Administração Pública não goza de premissas frente aos particulares pura e simplesmente pela existência da primazia do interesse público sobre o privado. O que existem, são certos interesses que devem ser protegidos e colocados acima dos interesses individuais, sendo este um dos pilares sobre o qual se assenta o Direito Administrativo.

Há que se ressaltar que somente no caso em concreto poderá se verificar o que é de interesse público, e o que não é. Quando se estiver diante de dois interesses distintos, deve-se proceder à análise de qual irá satisfazer o “melhor interesse público”, o que não significa necessariamente que será realizado aquele que atinja um maior número de pessoas. Trata-se da aplicação do princípio da ponderação, através de uma interpretação sistemática do Direito.

Por fim, há que se registrar que a tentativa de desconstruir o princípio da primazia do interesse público sobre o privado vai de encontro direto à essência do Direito Constitucional, e do próprio Direito Administrativo. A desconstrução para o primeiro significa uma retrocessão sem precedentes, já para o segundo a negação da sua própria existência.

REFERÊNCIAS

ÁVILA, Humberto Bergmann. Repensando o princípio da supremacia do interesse público. **Revista Trimestral de Direito Público**, São Paulo, n. 24, p. 159-180, 1998.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: Texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais nº 1/92 a 53/2006 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão nº 1 a 6/94. – Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2007.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 27. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2011.

BINENBOJM, Gustavo. Da supremacia do interesse público ao dever de proporcionalidade: um novo paradigma para o direito administrativo. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n. 239, p. 1-31, jan./mar. 2005.

BORGES, Alice Gonzalez. Supremacia do interesse público: desconstrução ou reconstrução? **Revista Diálogo Jurídico**, Salvador, n. 15, p. 2-23, jan./fev./mar. 2007.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 26. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 23. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

FISCHGOLD, Bruno. **O princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado no Direito Administrativo brasileiro**. 2015. Disponível em:
<<http://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI230028,91041-O+princípio+da+supremacia+do+interesse+público+sobre+o+interesse>> Acesso em: 16 mar. 2017.

FREITAS, Juarez. **O conteúdo dos atos administrativos e os princípios fundamentais**. São Paulo: Malheiros, 2004.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2005.

MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Administrativo**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 35. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2009

OSÓRIO, Fábio Medina. Existe uma supremacia do interesse público sobre o privado no direito administrativo brasileiro. **Revista de Direito administrativo**, Rio de Janeiro, n. 220, p. 69-107, abr./jun. 2000.