

# **Organizações Públicas, Privadas e da Sociedade Civil**

## **Gestão, Inovação e Responsabilidade Social**

**Hudson do Vale de Oliveira**

Organizador



Pantanal Editora

2020

Hudson do Vale de Oliveira  
(Organizador)

**ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS, PRIVADAS  
E DA SOCIEDADE CIVIL**

**GESTÃO, INOVAÇÃO E RESPONSABILIDADE  
SOCIAL**



2020

Copyright© Pantanal Editora  
Copyright do Texto© 2020 Os Autores  
Copyright da Edição© 2020 Pantanal Editora  
Editor Chefe: Prof. Dr. Alan Mario Zuffo  
Editores Executivos: Prof. Dr. Jorge González Aguilera  
Prof. Dr. Bruno Rodrigues de Oliveira

Diagramação: A editora  
Edição de Arte: A editora. Capa e contra-capas: canva.com  
Revisão: O(s) autor(es), organizador(es) e a editora

#### Conselho Editorial

- Prof. Dr. Adailson Wagner Sousa de Vasconcelos – OAB/PB
- Profa. Msc. Adriana Flávia Neu – Mun. Faxinal Soturno e Tupanciretã
- Profa. Dra. Albys Ferrer Dubois – UO (Cuba)
- Prof. Dr. Antonio Gasparetto Júnior – IF SUDESTE MG
- Profa. Msc. Aris Verdecia Peña – Facultad de Medicina (Cuba)
- Profa. Arisleidis Chapman Verdecia – ISCM (Cuba)
- Prof. Dr. Bruno Gomes de Araújo - UEA
- Prof. Dr. Caio Cesar Enside de Abreu – UNEMAT
- Prof. Dr. Carlos Nick – UFV
- Prof. Dr. Claudio Silveira Maia – AJES
- Prof. Dr. Cleberton Correia Santos – UFGD
- Prof. Dr. Cristiano Pereira da Silva – UEMS
- Profa. Ma. Dayse Rodrigues dos Santos – IFPA
- Prof. Msc. David Chacon Alvarez – UNICENTRO
- Prof. Dr. Denis Silva Nogueira – IFMT
- Profa. Dra. Denise Silva Nogueira – UFMG
- Profa. Dra. Dennyura Oliveira Galvão – URCA
- Prof. Dr. Elias Rocha Gonçalves – ISEPAM-FAETEC
- Prof. Me. Ernane Rosa Martins – IFG
- Prof. Dr. Fábio Steiner – UEMS
- Prof. Dr. Gabriel Andres Tafur Gomez (Colômbia)
- Prof. Dr. Hebert Hernán Soto González – UNAM (Peru)
- Prof. Dr. Hudson do Vale de Oliveira – IFRR
- Prof. Msc. Javier Revilla Armesto – UCG (México)
- Prof. Msc. João Camilo Sevilla – Mun. Rio de Janeiro
- Prof. Dr. José Luis Soto Gonzales – UNMSM (Peru)
- Prof. Dr. Julio Cezar Uzinski – UFMT
- Prof. Msc. Lucas R. Oliveira – Mun. de Chap. do Sul
- Prof. Dr. Leandro Argente-Martínez – ITSON (México)
- Profa. Msc. Lidiane Jaqueline de Souza Costa Marchesan – Consultório em Santa Maria
- Prof. Msc. Marcos Pisarski Júnior – UEG
- Prof. Dr. Mario Rodrigo Esparza Mantilla – UNAM (Peru)
- Profa. Msc. Mary Jose Almeida Pereira – SEDUC/PA
- Profa. Msc. Nila Luciana Vilhena Madureira – IFPA
- Profa. Dra. Patrícia Maurer
- Profa. Msc. Queila Pahim da Silva – IFB
- Prof. Dr. Rafael Chapman Auty – UO (Cuba)
- Prof. Dr. Rafael Felipe Ratke – UFMS
- Prof. Dr. Raphael Reis da Silva – UFPI

- Prof. Dr. Ricardo Alves de Araújo – UEMA
- Prof. Dr. Wéverson Lima Fonseca – UFPI
- Prof. Msc. Wesclen Vilar Nogueira – FURG
- Profa. Dra. Yilan Fung Boix – UO (Cuba)
- Prof. Dr. Willian Douglas Guilherme – UFT

#### Conselho Técnico Científico

- Esp. Joacir Mário Zuffo Júnior
- Esp. Maurício Amormino Júnior
- Esp. Tayronne de Almeida Rodrigues
- Esp. Camila Alves Pereira
- Lda. Rosalina Eufrausino Lustosa Zuffo

#### Ficha Catalográfica

<b>Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)</b> (eDOC BRASIL, Belo Horizonte/MG)	
O48o	<p>Oliveira, Hudson do Vale de. Organizações públicas, privadas e da sociedade civil [recurso eletrônico] : gestão, inovação e responsabilidade social / Organizador Hudson do Vale de Oliveira. – Nova Xavantina, MT: Pantanal, 2020. 70p.</p> <p>Formato: PDF Requisitos de sistema: Adobe Acrobat Reader Modo de acesso: World Wide Web ISBN 978-65-88319-22-2 DOI <a href="https://doi.org/10.46420/9786588319222">https://doi.org/10.46420/9786588319222</a></p> <p>1. Administração de empresas. 2. Inovação. 3. Responsabilidade social I. Título.</p> <p style="text-align: right;">CDD 354</p>
<b>Elaborado por Maurício Amormino Júnior – CRB6/2422</b>	

O conteúdo dos livros e capítulos, seus dados em sua forma, correção e confiabilidade são de responsabilidade exclusiva do(s) autor (es). O download da obra é permitido e o compartilhamento desde que sejam citadas as referências dos autores, mas sem a possibilidade de alterá-la de nenhuma forma ou utilizá-la para fins comerciais.

#### **Pantanal Editora**

Rua Abaete, 83, Sala B, Centro. CEP: 78690-000.  
Nova Xavantina – Mato Grosso – Brasil.  
Telefone (66) 99682-4165 (Whatsapp).  
<https://www.editorapantanal.com.br>  
[contato@editorapantanal.com.br](mailto:contato@editorapantanal.com.br)

## APRESENTAÇÃO

A sociedade muda constantemente e, em função dessas mudanças, as organizações precisam se readaptar para atender as demandas emergentes e urgentes que surgem de forma muito dinâmica. Em tempos de pandemia, essa necessidade de adaptação foi amplificada, uma vez que essas organizações estão diante de cenários cada vez mais incertos, promovendo novos fluxos e exigindo novas formas de governança.

Neste sentido, a obra “Organizações Públicas, Privadas e da Sociedade Civil: Gestão, Inovação e Responsabilidade Social”, constituída de quatro capítulos, traz algumas reflexões que perpassem a gestão e a inovação em/de organizações públicas em diálogo com instituições privadas e da sociedade civil, inclusive considerando o contexto de pandemia.

No primeiro capítulo, “Das organizações públicas à pluralidade das organizações privadas: reformas administrativas e a busca por eficiência nos serviços de extensão rural”, os autores buscam fazer o mapeamento das reformas nos serviços de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) e, partir deste mapeamento, refletem sobre o direcionamento desses serviços, buscando compreender que efeitos essas mudanças trazem para a eficiência e a inovação desses serviços.

Ainda na perspectiva de inovação, e também de gestão, o segundo capítulo, “Emendas Parlamentares Participativas como Prática de Inovação no Setor Público: O Caso da Câmara de Vereadores de Florianópolis – SC”, aborda uma análise acerca da experiência da participação da sociedade civil no processo da gestão pública por intermédio da implementação de emendas parlamentares participativas, em Florianópolis, Santa Catarina.

Com o título “Indicadores de transparência, gestão e resultados das instituições como instrumento de controle: uma comparação entre indicadores oficiais”, o terceiro capítulo busca comparar indicadores de transparência e de resultados, por meio de órgãos oficiais, com foco em reflexões sobre a perspectiva de dar continuidade às discussões sobre governança eletrônica.

O quarto capítulo, “Governança no enfrentamento da pandemia: Que caminho seguir quando as orientações são divergentes?”, trata-se de um ensaio teórico e traz reflexões sobre o contexto de crise sanitária, buscando contribuir para o debate acerca do enfrentamento da pandemia, identificando algumas divergências nas orientações divulgadas acerca deste enfrentamento e refletindo sobre o impacto dessas divergências na potencialização da crise.

Esta obra, por meio dos capítulos resumidamente apresentados, tem como propósito convidá-lo, não só a leitura, mas também ao debate e às reflexões acerca das organizações, sejam elas públicas, privadas ou da sociedade civil, isoladamente ou de forma conjunta, nos mais diferentes contextos e considerando, inclusive, as diversas nuances que perpassam a gestão, a inovação e a responsabilidade social dessas organizações.

**Hudson do Vale de Oliveira**

## SUMÁRIO

<b>Apresentação</b> .....	4
<b>Capítulo I</b> .....	6
Das organizações públicas à pluralidade das organizações privadas: reformas administrativas e a busca por eficiência nos serviços de extensão rural.....	6
<b>Capítulo II</b> .....	23
Emendas Parlamentares Participativas como Prática de Inovação no Setor Público: O Caso da Câmara de Vereadores de Florianópolis – SC.....	23
<b>Capítulo III</b> .....	42
Indicadores de transparência, gestão e resultados das Instituições como instrumento de controle: uma comparação entre indicadores oficiais.....	42
<b>Capítulo IV</b> .....	61
Governança no enfrentamento da pandemia: Que caminho seguir quando as orientações são divergentes?.....	61
<b>Índice Remissivo</b> .....	69

# Das organizações públicas à pluralidade das organizações privadas: reformas administrativas e a busca por eficiência nos serviços de extensão rural

Recebido em: 15/07/2020

Aceito em: 26/07/2020

 10.46420/9786588319222cap1

Marco Aurélio Oliveira Santos<sup>1\*</sup> 

Nathally Costa de Oliveira<sup>1</sup> 

Léo César Parente de Almeida<sup>1</sup> 

Victória Itanagé Araújo da Silva<sup>1</sup> 

## INTRODUÇÃO

A sociedade está em constante transformação. Adaptar-se a estas mudanças é um desafio para os cidadãos, para as empresas e principalmente para o governo, que tem numerosas responsabilidades perante ao parlamento e a sociedade que paga impostos (Barrett, 2001). Entretanto, a adaptação da sociedade e do governo é consequência de uma dada matriz institucional.

A matriz institucional é formada por um conjunto de instituições formais (leis, constituições e regulamentos transcritos) e informais (convenções socialmente aceitas como cultura, crença e regras morais) de uma sociedade (North, 1990, 1991). À vista disso, as instituições carregam um conjunto de estímulos da sociedade em um dado momento do tempo. Neste sentido, Gala, (2003) assevera que a partir dos estímulos oferecidos pelas instituições, surgirão diversas organizações que atuarão na busca de diversos objetivos.

Neste cenário, o governo é o ator responsável por definir as regras formais de uma sociedade, por isso acaba por ser o responsável por definir os estímulos da matriz institucional. Por isso deve ser capaz de criar uma matriz institucional que estimule as organizações a se envolverem em atividades que contribuam com o progresso econômico da sociedade (North, 1990, 1991). Para tanto, a administração pública deve ser capaz de promover a evolução institucional de modo a induzir organizações e indivíduos a se envolverem em atividades que promoveram o progresso da sociedade.

Entretanto, a administração pública brasileira passou por um processo de modernização para romper com o excesso de burocracia, reduzir o tamanho do Estado, dotá-lo com qualidade, agilidade e eficiência (Bresser-Pereira, 1996). Consequentemente, a redução do tamanho do Estado induziu a

---

<sup>1</sup> Campus Universitário de Alenquer, Universidade Federal do Oeste do Pará, Rua Dr. Pedro Vicente, nº 270, Luanda, CEP: 68.200-000, Alenquer, Pará, Brasil.

\* Autor de correspondência: marco.santos@hotmail.com.br

descentralização de inúmeros serviços para autarquias ou para organizações privadas fazendo da estrutura de coordenação o centro de discussão (Castro, 2006; Denhardt; Denhardt, 2015; Motta, 2007). À vista disso, o Estado passou a ser um agente ativador, controlador e coordenador (Kissler; Heidemann, 2006), de um conjunto de atores que trabalham interdependentemente para execução dos serviços públicos.

Todavia, quando o governo descentraliza uma atividade mirando a eficiência, não se preocupa com os fins, mas apenas com os meios, sem, necessariamente, entregar o melhor produto à sociedade (André, 1995; Bachrach; Baratz, 2011; Castro, 2006; Hill; Hupe, 2002). Por isso, cabe ao gestor público ser um estrategista para identificar, pensar, programar e instituir leis e regras para ordenar as atividades delegadas às autarquias e as diferentes organizações do mercado de modo a orientar as ações para objetivos comuns visando maximizar a entrega de bens e serviços públicos.

À medida que as leis e regras, ou seja, as instituições vão mudando passam a estimular ou inibir atividades, o engajamento de diferentes atores, bem como passam a determinar a dinâmica econômica de um serviço público de forma concreta. Desta maneira, mudanças institucionais ocorrem de forma gradual e colocam as sociedade e organizações em uma trajetória de evolução constante (Gala, 2003; North, 1990). Por isso, mudanças institucionais provocaram significativas mudanças em serviços como o de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER).

Os serviços de ATER é um serviço pluralista que engloba diferentes temas pertinentes ao desenvolvimento das populações e dos sistemas produtivos rurais. De acordo com Fonseca (1985) os serviços de ATER foram importantes para impulsionar a “Revolução Verde” e a constituição dos complexos agroindustriais brasileiro. A vista disso, este serviço, na maioria das vezes, esteve delegado a entidades ligadas à administração indireta e com a mudança nas leis passou a ser executado também por organizações privadas.

Ao longo dos anos os serviços de ATER seguiram diferentes orientações. Desde a criação em meados de 1950 os serviços de ATER eram prestadas por entidades civis, sem fins lucrativos comprometida com os aspectos sociais e com a estrutura de representação no meio rural, como a Fundação Serviço Social Rural (SSR), de 1955 (Brasil, 1955; Skidmore, 1988). Não obstante a revolução verde induziu o aparecimento de um novo procedimento de prestação dos serviços de ATER. Por isso, criou-se a Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMBRATER), na a década de 1970, para coordenar a prestação e a contratação de organizações privadas para executar as atividades.

A EMBRATER apresentava uma estrutura organizacional voltada para atuação de mercado explorando economicamente os serviços de assistência técnica e extensão rural (Brasil, 1975). Já nos anos 2000 o governo cria o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) com função de executar as reforma agrária, impulsionar o desenvolvimento rural sustentável, a inovação tecnológica, a proteção

do meio ambiente, e o fortalecimento da agricultura familiar (Brasil, 2004; Carneiro, 2015; Dos Santos; Almeida, 2018). A criação do MDA inovou na execução do serviço de ATER passando a ser realizado por meio de chamadas públicas ampliando o número de atores interessados na atividade.

Para gerenciar e administrar a política de ATER o governo cria a Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (ANATER) representando um avanço gestão deste serviço (Brasil, 2013). Ainda assim, as preocupações da sociedade quanto à segurança alimentar, desenvolvimento sustentável, condições sociais etc., têm pressionado os serviços de ATER a se adaptar (Dos Santos; Almeida, 2018; Freire, 1992; Gereffi et al., 2001; Hill, 2009; Silva, 1993; 1999). A adaptação se faz pela presença de novos problemas produtivos, sociais e econômicos que afetam as comunidades rurais (Mirani; Mirani, 2012; Oakley; Garforth, 1985; Peixoto, 2008; Santos, 2018).

Muitos dos novos problemas que afetam as comunidades rurais são vulnerabilidades cotidianas, como por exemplo, o diabetes nos Estados Unidos (Jin et al., 2015; Scutchfield et al., 2007), a epidemia do HIV/SIDA na África (Rivera et al., 2001), e ambos casos o serviço de ATER tem sido orientado para assegurar o bem-estar das populações rurais. Portanto, o trabalho do extensionista vai além dos serviços orientados para o sistema produtivo, e envolve uma gama de atividades não produtivas que contribuem para o bem-estar das populações rurais, com reflexos diretos nas populações urbanas. Por isso as mudanças nas leis de ATER ocorrem de forma gradual para atender as necessidades da sociedade.

De acordo com North, (1990) as mudanças seguem uma trajetória fundamental para entender o curso da evolução de uma sociedade. Por isso, o intuito deste trabalho é fazer um mapeamento das mudanças e reformas administrativas nos serviços de ATER para compreender o direcionamento dos serviços ofertados por meio de diferentes organizações públicas e privadas ligadas à administração indireta. Além do mais, buscou-se compreender os efeitos das mudanças na eficiência e inovação dos serviços de ATER.

## **LEIS COMO PROMOTORAS DE ENTENDIMENTO**

Os serviços públicos são pautados em um conjunto de leis, instituições formais, s que tem por princípios assegurar que as ações sejam isomórficas, pois são criadas para garantir a ordem e reduzir a incerteza. Segundo North, (1990, 1991), as normas e leis evoluem incrementalmente, conectando o passado com o presente e o futuro. Portanto, carregam diferentes orientações que estudadas nos indicam caminhos para entender mudanças e direcionamentos nos serviços públicos ao longo do tempo.

Por meio de uma pesquisa descritiva, o pesquisador pode analisar e registrar as mudanças de modo a captar e interpretar o direcionamento e seus efeitos nos serviços de ATER. Para tanto, a análise de conteúdo permite ter diversos olhares sobre “o que fala” e marcar a especificidade da mensagem (Bardin, 1977). No caso em análise, as leis que coordenam as pessoas administrativas que desempenham um serviço público sob o controle disciplinar da administração pública (Di Pietro, 1993), tendo como

base as atribuições e objetivos a ser alcançados pelas organizações responsáveis por prestar os serviços públicos. No caso em questão, a as leis que orientam os serviços da Fundação Serviço Social Rural, a Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural e a Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural, entidades ligadas à administração indireta.

Tomou-se como base o processo sucessório das autarquias encarregadas de prestar os serviços de ATER, entidades que, em seu respectivo tempo, foram as responsáveis pela governança dos serviços de extensão; as mudanças em sua estrutura organizacional representaram a tentativa de aumentar a eficiência na prestação do serviço ao longo dos anos.

Recorreu-se ao Sistema de Informação do Congresso Nacional (SICON) para levantar o conjunto de leis norteadoras dos serviços de assistência técnica e extensão rural na SSR, na EMBRATER e na ANATER (Brasil, 2017). Consequentemente, as leis que norteiam as ações destas entidades representam fonte de estudos, permite entender o direcionamento das ações e a eficiência das mudanças políticas. Assim, levantou-se a seguinte legislação: a Lei nº 2.613, de 23 de setembro de 1955, que institucionaliza a SSR; o Decreto nº 75.373, de 14 de fevereiro de 1975, que institucionaliza a EMBRATER; e a Lei nº 12.897, de 18 de dezembro de 2013, que institui a ANATER.

As leis selecionadas foram processadas no software IRAMUTEQ, programa livre desenvolvido por Pierre Ratinaud e licenciado pela GNU GPL (Camargo; Justo, 2013b). Com esse programa foram contabilizadas: a frequência das palavras, a classificação hierárquica das palavras de acordo com o conteúdo, e por fim a medição do grau de associação da palavra com o seu contexto de significado, Qui-quadrado ( $X^2$ ) (Camargo; Justo, 2013b; Ratinaud; Marchand, 2012). Desta forma, foi possível assegurar agilidade e confiabilidade ao processo analítico.

## **CAPTANDO AS MUDANÇAS NOS SERVIÇOS DE ATER EXPLICITAS NAS LEIS**

As análises textuais no software incorreram sobre 1.095 vocábulos distintos que constituíam 47,65% do texto analisável; os demais 52,35% compreendiam palavras que apareciam apenas uma vez. O texto analisável foi ordenado em 162 unidades do contexto elementar (UCE), dos quais 122 segmentos foram agrupados em 4 classes, as quais foram agrupadas em 3 clusters que captam as principais mudanças nos serviços de ATER.

O software faz as análises partindo de um contexto generalistas, classe 4, e migra para um contexto mais específico, classes 1 e 3, que pode ser observado a partir da Figura 1. Neste sentido, as mudanças nos serviços de ATER se dão na *Estrutura de Coordenação e Representação* que forma o primeiro cluster. O segundo cluster apresenta as mutações na denominada *Estrutura dos Serviços e de Governança do Agente Público*; e por fim o terceiro cluster apresenta as modificações na denominada *Estrutura de Controle e Gestão Patrimonial*.

Os clusters são formados por classes de palavras que se reúnem a partir de um contexto explicativo (Reinert, 1990). O grau de associação da palavra ao contexto explicativo é mensurado pelo  $X^2$ , sendo que são desconsideradas palavras com  $X^2$  inferior a 3,84 para garantir melhor poder explicativo e confiabilidade das classes (Camargo; Justo, 2013a; Reinert, 1990). Logo os clusters descrevem os reflexos das mudanças sobre as estruturas de coordenação administrativa, no que concerne ao planejamento, organização, direção e controle dos serviços nas entidades estudadas.

O primeiro cluster, Estrutura de coordenação e representação, abrange um conjunto de palavras que descrevem o processo de mudança na estrutura administrativa das entidades estudadas. Esse cluster é formado pela classe 4 formada por um conjunto de palavras que explica 24,6% do problema em questão. Tem nas palavras “Representante e Membro” os vocábulos com maior grau de associação,  $X^2$ , cada uma com um grau de associação de 29,80.

O segundo cluster centra-se na Estrutura dos Serviços e de Governança do Agente Público e formado pela classe 2. Esta classe explica, aproximadamente, 30% das mudanças nos serviços de ATER. O grau máximo de associação das palavras à classe ( $X^2$ ) foi 41,61. Por fim o terceiro cluster, Estrutura de controle e gestão patrimonial, é formado pelas classes 1 e 3, sendo que podemos entendê-lo como consequência direta das modificações na estrutura administrativa, organizacional e representacional por quais passaram os serviços de extensão rural ao longo dos anos.

A classe 1 agrupa palavras representativas ligadas à estrutura patrimonial das entidades e explica cerca de 18% do tema em estudo. Nessa classe, o valor máximo do  $X^2$  foi de 28,68%. Já na classe 3, os vocábulos evidenciam os princípios norteadores dos agentes na entrega dos serviços. Essa classe agrupa 27,9% dos segmentos analisados e apresentou um  $X^2$  máximo de 28,19%.

Estrutura dos Serviços		Estrutura de Controle e Gestão Patrimonial		Estrutura de Coordenação e Representação			
CLASSE 2		CLASSE 1		CLASSE 3		CLASSE 4	
Vocábulo	X <sup>2</sup>	Vocábulo	X <sup>2</sup>	Vocábulo	X <sup>2</sup>	Vocábulo	X <sup>2</sup>
Assistência técnica e Extensão Rural	41,61	Imóvel	28,68	Conta	28,19	Representante	29,80
Unidade	19,16	União	24,47	Critério	19,22	Membro	29,80
Serviço	18,30	Transferir	23,70	Relatório	16,33	Presidente	13,44
Público	17,74	Móvel	23,70	Avaliação	15,14	Único	12,68
Privado	17,74	Destinar	23,01	Diretoria da empresa	13,49	Mandato	12,68
Desenvolvimento	15,08	Proveniente	18,80	Acompanhar	13,49	Escolher	12,68
Criar	13,84	Propriedade	18,80	Aplicação	12,04	Conselho	12,11
Mecanismo	13,84	Doação	18,80	Aprovar	12,04	Regulamento	12,11
Objetivo	13,35	Crédito	18,80	Anualmente	10,70	Associação	9,43
Articulação	12,46	Capital	18,21	Contrato de Gestão	9,46	Território	9,43
Entidade	10,88	Recurso	16,29	Tribunal	7,96	Composto	9,43
Atividade	10,14	Bem	14,62	Documento	7,96	Voto	9,43
Instrumento	9,88	Ir	14,32	Alcançado	7,96	Suplente	9,43
Estadual	9,88	Transferência	13,98	Execução	7,38	Nomear	9,43
Governo	8,79	Legado	13,98	Submeter	7,05	Listar	9,43
Pesquisa	8,52	Dotação	13,98	Prestação	7,01	Assembléia	9,43
Ação	7,35	Empresa	12,73	Pessoal	5,59	Apresentado	9,43
Planejar	7,35	Constituir	7,69	Trabalho	5,11	Prazo	8,79
Abastecimento	7,35	Mapa	7,53			Conselho de administração	8,79
Federação	6,77	Ministro	5,92			Nacional	8,63
Prioridade	6,39	Aumento	4,92			Controle fiscal	6,03
Embrapa	6,39	Termo	4,92			Exercício	5,02
Apoio	6,27	Receita	4,92			Gerenciar	4,24
Celebrar	4,19	Orçamentário	4,92				
Programa	4,19	Administração	4,36				
Plano setorial	4,12						
Variação Explicada	29,5%	Variação Explicada	18%	Variação Explicada	27,9%	Variação Explicada	24,6%

**Figura 1.** Indicadores das mudanças nos serviços de ATER no âmbito das organizações executoras. Fonte: Resultado da pesquisa.

A análise dos 162 UCE permitiu tecer as considerações acerca das características dessas políticas públicas e do direcionamento das ações das diferentes organizações públicas e privadas que passaram a atuar na execução dos serviços de ATER. Tais classes se estruturam a partir das hierarquias de associação ligadas ao X<sup>2</sup>. Deste modo, representam as classes descritivas e explicativas associadas às mudanças em diferentes estruturas das organizações que incidem diretamente sobre a consecução do bem comum. A seguir serão discutidos os clusters e suas ramificações explicativas no processo de mudança dos serviços de ATER, bem como fazer inferências sobre o direcionamento das mudanças e a eficiência na identificação das necessidades adaptativas do serviço.

## **AS ORGANIZAÇÕES E AS ESTRUTURAS DE COORDENAÇÃO E REPRESENTAÇÃO**

Para entendermos as mudanças e direcionamentos nos serviços de extensão dentro do âmbito das entidades analisadas, não podemos desconsiderar as rupturas no campo e na agenda política provocada pela ascensão dos militares ao poder em 1964. As rupturas no campo político provoca mudanças no jogo de interesses e no poder que determinado grupo passa a exercer na estrutura de decisão pública (Souza, 2006), de tal modo que estes podem manipular os valores sociais e políticos (mobilização de viés) para alcançar seus interesses ou limitar interesses julgados impróprios (Bachrach; Baratz, 2011; Jones; Baumgartner, 2004). Deste modo, as rupturas políticas reorientam a estrutura política, nos interesses e na forma como as atividades do Estado são executadas.

A ascensão dos militares ao poder em 1964 rompeu com o equilíbrio no campo político, instituindo uma nova agenda política que buscava fazer do Brasil uma potência. Para tanto, se fazia necessário modernizar a agricultura, dando uma nova direção para os serviços de ATER. O redirecionamento dos serviços de ATER ganhou impulso com o decreto presidencial nº 200, de 1967, que estabeleceu diretrizes para a reforma administrativa (Brasil, 1967), com a qual o governo buscava descentralizar a execução das atividades da Administração Federal.

Ao descentralizar a execução das atividades, o governo desincumbia-se das funções administrativas com intuito de impedir o crescimento da máquina administrativa, recorrendo, sempre que possível, à execução indireta das atividades, mediante contratação ou concessão das atividades a agentes capacitados para execução das atividades governamentais (Brasil, 1967). Nesse sentido, o planejamento, organização, direção e controle passariam a ser alocados à administração indireta, para dar mais celeridade e objetividade às decisões. Ou seja, saia de uma função de executor para coordenador.

Por meio da contratação, as entidades privadas, tais como organizações não governamentais, empresas privadas e organizações coletivas, passaram a ser executoras materiais das funções até então desempenhadas pelo Estado. Nesse modelo de gestão, os contratos passam a refletir a implementação de um modelo de administração orientada por resultados, metas e objetivos, cabendo ao Estado fiscalizar e regular as atividades (André, 1995; O'Flynn, 2007). Consequentemente, a reforma administrativa induziu mudanças nos objetivos e na estrutura organizacional das entidades, que eram incumbidas de executar as atividades. Portanto, oferecendo caminhos para identificar a trajetória e as novas práticas que tenham evoluído juntamente com a lógica da descentralização dos serviços públicos.

A descentralização via contratação trouxe à tona a necessidade de uma estrutura de coordenação mais eficiente para assegurar o ordenamento de responsabilidade entre os diferentes atores integrantes do processo de prestação do serviço de ATER. Isso porque a descentralização provocou mudanças no direcionamento das ações, pois o direcionamento dos serviços de assistência técnica e extensão rural

foram mudando, sobretudo na execução, uma vez que cada organização busca meios de minimizar custos, fato que acabou refletindo em novas formas de entrega do serviço e de administração.

Neste sentido, os serviços eram inicialmente ofertados pela SSR, uma fundação filantrópica com a finalidade de garantir boas condições de alimentação, vestuário, habitação, saúde, educação, higiene e o incentivo à atividade produtora (Brasil, 1955; Peixoto, 2008). O foco da SSR era assegurar boas condições sociais e uma estrutura de representação com equidade junto à administração da fundação. Neste sentido, a SSR era gerida por um conselho nacional que delimitava as diretrizes para as organizações no âmbito territorial.

O conselho era formado pelos Ministérios da Agricultura, do Trabalho, Indústria e Comércio, da Educação e Cultura, da Saúde e pela Confederação Rural Brasileira; a vista disso, havia um pluralismo representacional que assegurava horizontalidade decisória. Este conselho tinha por missão assegurar a prestação de serviços sociais no meio rural, de modo a garantir as melhores condições de vida à população rural (Brasil, 1955). O conselho buscava estimular o desenvolvimento de empreendimentos que moldassem e valorizassem o modo de vida do ruralista e o fixassem à terra, além do aperfeiçoamento das técnicas de trabalho e do associativismo, como se observa na Tabela 1.

**Tabela 1.** A ATER na visão da Fundação Serviço Social Rural. Fonte: Adaptado de Brasil (1955) e Oliveira et al. (2019).

Ano	Ato	O Serviço Social Rural terá por fim:
1955	Lei Nº 2.613	Prestar serviços sociais no meio rural, especialmente no que concerne: À alimentação, ao vestuário e à habitação. À saúde, à educação e à assistência sanitária. Ao incentivo à atividade produtora e a quaisquer empreendimentos de molde a valorizar o ruralista e a fixá-lo à terra. À aprendizagem e ao aperfeiçoamento das técnicas de trabalho adequadas ao meio rural. Incentivar a criação de comunidades, cooperativas ou associações rurais. Fomentar no meio rural a economia das pequenas propriedades e as atividades domésticas. Realizar inquéritos e estudos para conhecimento e divulgação das necessidades sociais e econômicas do homem do campo.

A SSR, por ser uma fundação, visava à prestação de um serviço filantrópico de modo a suscitar um desenvolvimento rural homogêneo (Brasil, 1955; Freire, 1992; Peixoto, 2008). Para tanto, a organização coletiva assegurava a identificação das demandas e que estas chegassem ao conhecimento do conselho. Por isso, as Associações Rurais eram um braço importante da estrutura administrativa, pois serviam para aproximar as demandas dos atores no meio rural com os centros decisórios (Dos Santo; Almeida, 2018). Portanto, tinham o papel de mapear as demandas e fazer com que estas

chegassem aos tomadores de decisão para orientar o planejamento e execução dos diferentes serviços sociais demandados pelas populações rurais.

Apesar disso, o governo militar entendia que os serviços, em especial os não produtivos, ofertados pela SSR eram onerosos e pouco rentáveis diante dos serviços orientados para fomentar as atividades produtivas (Rivera et al., 2001). Conseqüentemente, os serviços da SSR ganharam novo direcionamento, tendo como foco a difusão tecnológica visando levar a indústria ao campo e o integrar as cadeias globais de valor. Neste cenário, os serviços de ATER assumiam o papel de agente de transformação das atividades agrícolas em uma atividade comercial voltada para a exportação. Logo, a SSR não atendia mais aos anseios governamentais, que precisavam ampliar o escopo de ofertantes do serviço explicitando a necessidade de coordenação e a ruptura com a estrutura de representação até então vigente.

Nesse contexto surge a EMBRATER, com a missão de coordenar o processo de contratação e prestação do serviço de ATER. Essa empresa tinha um papel mais amplo: além de executar o serviço, visava coordenar a contratação de agentes executores. A empresa contava com autonomia administrativa e financeira para promover, estimular, coordenar e controlar os programas de ATER, visando à difusão de conhecimentos científicos de natureza técnica, econômica e social necessários ao desenvolvimento do setor rural (Brasil, 1975; Santos, 2018). A contratação atraiu uma gama de atores privados que expandiram a oferta dos serviços. Contudo, muitos desses atores primavam unicamente pelo lucro auferido com as atividades e a venda de insumos agrícolas, e não atendiam satisfatoriamente às diferentes necessidades rurais.

Com a migração do serviço da SSR para a EMBRATER, houve uma ruptura com o processo decisório horizontal para uma estrutura decisória vertical, fato que assegura celeridade decisória. Assim, a figura do diretor assumia a função de nortear as estratégias de ação e de decisão, garantindo maior adaptação às necessidades dos grupos dominantes (Bachrach; Baratz, 2011; Fonseca, 1985). Logo, o diretor passa a ser a figura central na estrutura de coordenação da prestação dos serviços de ATER entre a empresa contratante e as organizações não estatais ofertantes do serviço.

Nesse cenário, o extensionista passava a carregar o conhecimento e a difundir tecnologias que acabam por impulsionar o novo sistema produtivo, baseado nos moldes capitalistas. Concomitantemente a esse processo modernizante, atores não estatais passaram a desempenhar essas atividades do Estado, expandindo a oferta do serviço. Por consequência, o serviço passou a se alinhar com as premissas mercadológicas, exprimindo um distanciamento das premissas norteadoras do serviço ofertado pela SSR. Portanto, representou a fuga de um serviço assistencialista em detrimento das leis e da força do mercado, o que resultou no alijamento de um contingente de pequenos produtores do foco

de ação para as organizações privadas e coletivas que passaram a ofertar o serviço, conforme o Tabela 2.

**Tabela 2.** Foco da ATER na EMBRATER. Fonte: Adaptado de Brasil (1975) e Oliveira et al. (2019).

Ano	Ato	A Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural tem por fim:
1975	Decreto Nº 75.373	<p>Colaborar com os órgãos competentes do Ministério da Agricultura na formulação e execução das políticas de assistência técnica e extensão rural do País;</p> <p>Promover, estimular, coordenar e controlar programas que visem à difusão de conhecimentos científicos, de natureza técnica, econômica e social, necessários ao desenvolvimento rural;</p> <p>Estimular e promover a descentralização operativa das atividades de assistência técnica e extensão rural, visando à integração regional, estadual e local exercendo função normativa, programática, de coordenação, acompanhamento e avaliação;</p> <p>Exercer a coordenação técnica dos programas e projetos de assistência técnica e extensão rural, cuja execução envolva a atuação técnico-administrativa de órgãos e entidades da administração federal, direta ou indireta.</p> <p>Compatibilizar a extensão com os objetivos e metas centrais do Governo, estabelecidos no Plano Nacional de Desenvolvimento, bem como elidir a duplicação desnecessária de atividades e evitar a conseqüente fragmentação de recursos humanos, técnicos e financeiros;</p> <p>Estimular e apoiar o desenvolvimento de ação conjunta entre os serviços públicos e privados de assistência técnica, de extensão rural, de educação de nutrição e saúde visando à execução de programas integrados de promoção do homem;</p> <p>Estímulo e apoio ao inter-relacionamento entre os órgãos de pesquisa agropecuária e os produtores rurais, tanto para identificação das necessidades destes como para a transferência de tecnologia gerada e avaliação de seus efeitos;</p> <p>Estímulo, em caráter prioritário, aos programas nos quais a assistência técnica e a extensão rural estejam associadas ao crédito rural, a provisão de insumos, à comercialização agropecuária e à organização de produtores;</p> <p>Apoio à formação e ao aperfeiçoamento de pessoal especializado na difusão de tecnologia e na promoção do homem no meio rural, com a participação das universidades e de outros órgãos de ensino;</p> <p>Adequação dos programas e projetos as necessidades regionais.</p>

A mudança de paradigmas nas estruturas organizacionais permite maiores adaptações administrativas no sentido de orientar os agentes públicos na concretização material e efetiva de suas ações (Motta, 2007) para a persecução do bem comum (Fonseca, 1985). No entanto, o equilíbrio do sistema político é rompido com a redemocratização do país, pondo fim à EMBRATER. Houve desorganização, perda de organicidade e de articulação entre as diversas instituições executoras no sistema oficial de ATER, que é transferido aos municípios (Peixoto, 2008).

Apesar disso, a figura do diretor cria um desafio a ser superado, a autoadministração. Os diretores são nomeados diretamente pelo chefe do poder executivo, limitando a autoadministração pelo jogo de interesses de atores poderosos. Este jogo de interesses sempre deixa suas marcas nos programas

e projetos desenvolvidos e implementados, tanto que a coordenação dos serviços de ATER manteve um caráter itinerante junto às secretarias do Ministério da Agricultura (Peixoto, 2008). Várias secretarias foram responsáveis pela coordenação do Sistema Brasileiro de Extensão Rural (SIBER), de modo que houve uma reordenação dos planos, programas, metas e objetivos das entidades ao longo dos anos, e o reflexo se dá no modo como os serviços passam a ser prestados.

Somente no ano 2000, com a criação do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), se incorreu em uma mudança de foco na prestação de serviço de ATER. O MDA passa a ter as funções de executar a reforma agrária, promover o desenvolvimento rural sustentável e a integração dos atores marginalizados pela modernização da agricultura, que criou um ambiente de exclusão dos produtores de pequena escala e monopolização da agenda política, exemplificando o clientelismo político (Dos Santos; Almeida, 2018; Hill; Hupe, 2002). Além de ser um ministério voltado para as nuances da agricultura familiar, o MDA abarca um conjunto de novas premissas voltadas para o desenvolvimento rural sustentável, a inovação tecnológica, a proteção do meio ambiente, a cultura e a desigualdade de renda, reorientando as políticas públicas para o fortalecimento da agricultura familiar.

Nesse contexto, a ANATER passou a ter a função de gerenciar as ações e planos operacionais de modo a melhorar as condições de desenvolvimento econômico, social e a promoção da sustentabilidade no meio rural (Brasil, 2013; Dos Santos; Almeida, 2018). Para tanto, a ANATER passou a ter um caráter multidisciplinar a partir do governo de Luís Inácio Lula da Silva, em 2003. O foco desta mudança se deu pela necessidade de promover a cidadania e atender às necessidades regionais, bem como impulsionar a segurança e soberania alimentar e a qualidade de vida no meio rural (Brasil, 2010; Santos, 2018).

Essas diretrizes nortearam a institucionalização da ANATER, que se aproxima das finalidades da SSR, no que tange ao caráter de execução, ao mesmo tempo em que assume também funções administrativas da EMBRATER para atender e alcançar seus objetivos. Como autarquia da administração indireta, a ANATER passa a exercer um caráter mais prático na implementação das políticas de ATER, visando a impulsionar o desenvolvimento rural sustentável (Brasil, 2013), de acordo com os objetivos da ANATER, conforme o Tabela 3.

**Tabela 3.** Os serviços de ATER na ANATER. Fonte: Adaptado de Brasil (2013) e Oliveira et al., (2019).

Ano	Ato	Cabe à Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural:
2013	Lei Nº 12.897	Promover, estimular, coordenar e implementar programas com vistas à inovação tecnológica e à apropriação de conhecimentos científicos de natureza técnica, econômica, ambiental e social;

---

Promover a integração da extensão com o sistema de pesquisa agropecuária, fomentando o aperfeiçoamento e a geração de novas tecnologias e a sua adoção pelos produtores;

Apoiar a utilização de tecnologias sociais e os saberes tradicionais pelos produtores rurais;

Credenciar e acreditar entidades públicas e privadas para prestação dos serviços;

Promover programas e ações de caráter continuado para a qualificação dos profissionais que contribuem para o desenvolvimento rural sustentável;

Contratar serviços de assistência técnica e extensão rural conforme disposto em regulamento;

Articular-se com os órgãos públicos e entidades privadas, inclusive com governos estaduais, órgãos públicos estaduais de assistência técnica e extensão rural e consórcios municipais, para o cumprimento de seus objetivos;

Colaborar com as unidades da Federação na criação, implantação e operação de mecanismo com objetivos afins aos da ANATER;

Monitorar e avaliar os resultados dos prestadores de serviços;

Envidar os esforços necessários para universalizar os serviços de assistência técnica e extensão rural para os agricultores familiares e os médios produtores rurais;

Promover a articulação prioritária com os órgãos públicos estaduais de extensão rural visando a compatibilizar a atuação em cada unidade da Federação e ampliar a cobertura da prestação de serviços aos beneficiários.

---

As mudanças mais visíveis e que representaram inovações nos serviços se concentram na economicidade e na prestação de contas, com isso a transferência da oferta dos serviços públicos para organizações privadas e/ou coletivas só se faria se a ANATER entendesse que era mais eficaz a execução do serviço por um ator contratado do que pelos atores governamentais, tendo como base os princípios de custo-benefício, de moralidade, de impessoalidade, de transparência e de publicidade (Brasil, 2013). Desta forma, a ANATER criou mecanismos para inibir irregularidades na prestação do serviço, configurando uma inovação na gestão e coordenação do processo.

## **IMPLICAÇÕES DAS MUDANÇAS NA ESTRUTURA ADMINISTRATIVA PARA AÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES E DOS AGENTES PÚBLICOS**

Observa-se que os serviços de extensão rural são um serviço pluralista que engloba diferentes temas pertinentes às populações rurais, de modo que a difusão de inovações tecnológicas era mais uma das atribuições dos serviços de extensão rural. Contudo, observa-se uma migração do modelo pautado em serviços sociais, da fundação SSR, para serviços voltados para o fomento da produção agrícola, principalmente na empresa e na agência.

Essa mudança de paradigma acompanha o cenário político brasileiro. Com a ascensão dos militares ao governo, em 1964, as técnicas de trabalho passaram a dar vez às tecnologias produtivas. O foco dessa mudança era constituir o Brasil como grande potência, induzindo a modernização da

agricultura integrada ao mercado, de tal modo que os serviços de ATER assumiam o papel de agente de transformação das atividades agrícolas em uma atividade comercial voltada para a exportação. A montante a agricultura passava a depender das indústrias de insumo, e a jusante a agricultura se alinhava às grandes redes que impulsionavam toda a cadeia ao definir o que, como, quanto e quando produzir (Gereffi et al., 2001; Silva, 1993; 1999).

Nesse cenário, a figura do extensionista passava a ser o ator central de uma estrutura produtiva impulsionada pelo sistema capitalista. Cabia ao extensionista ser um agente de popularização das novas tecnologias, de transformação de conhecimentos, de diretrizes e de atitudes (Fonseca, 1985; Santos, 2018). Muitas destas ações passaram a ser desempenhadas por organizações privadas que assumiram essas atividades por meio de contratos de tal modo que se expandiu a oferta do serviço e o alinhamento com os interesses do capital.

A adoção da contratação abriu espaço para novos atores inovarem na entrega do serviço público. Alinhados a estas novas formas de entrega do serviço, surgiram novos meios de controle e prestação de contas construídos para garantir transparência e para orientar as ações dos agentes públicos. Logo surgem novas formas de entrega e de interação entre atores públicos e privados, pautadas em regras que norteiam as relações interorganizacionais, mais flexíveis e que têm contribuído para promover ajustes nos sistemas de extensão, contribuindo para a estruturação de metodologias alternativas que fogem ao modelo difusionista.

Neste sentido, como inicialmente os serviços de ATER era exercido por organizações públicas as mudanças nas leis abriu espaço para organizações privadas que ampliaram a oferta dos serviços de assistência técnica e extensão rural a partir de novos métodos de divulgação de informações e de tecnologia que contribuam para a evolução das comunidades rurais (Dethier; Effenberger, 2012; Jin et al., 2015; Qamar, 2005). Como resultado das mudanças, se observa um serviço multifacetado e voltado para atender a diferentes necessidades dos diversos públicos dos serviços de assistência técnica e extensão rural.

Por isso, a entrada de diferentes organizações privadas acompanhou podendo representar um contínuo esforço de adaptação dos serviços de ATER para acompanhar a modernização da agricultura nacional. Portanto, cria-se um modelo de extensão mais alinhado às diversidades e potencialidades regionais, expressando um processo adaptativo alinhado com as necessidades sociais e econômicas das sociedades rurais, exprimindo um processo eficiente no fazer a coisa certa.

Constata-se que as mudanças nos serviços de extensão rural acompanharam paulatinamente a modernização da agricultura nacional e a mudança do público que demanda este serviço, os agricultores familiares e suas nuances. Essa dinâmica é fundamental para entender a organização política e as ideias dominantes da atualidade em torno dos serviços de extensão rural. Portanto, a entrada de novas

organizações na prestação dos serviços públicos ampliou a necessidade de adaptação dos agentes públicos para fiscalizar e assegurar a qualidade da prestação desses serviços. Assim, a entrada destas novas organizações forçou a administração pública a se adaptar para assegurar eficiência dos serviços de ATER.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- André MA de (1995). Contratos de gestão: contradições e caminhos da administração pública. *Revista de Administração de Empresas*, 35(3): 6–12.
- Bachrach P, Baratz MS (2011). Duas faces do poder. *Revista de Sociologia e Política*, 19(40): 149.
- Bardin L (1977). *Análise de Conteúdo* (70th ed.). Persona.
- Barrett P (2001). Corporate Governance—More than Good Management. *CPA South Australia Annual Congress*. Recuperado de [https://www.anao.gov.au/sites/g/files/net616/f/Barrett\\_corporate\\_governance\\_more\\_than\\_good\\_management\\_2001.pdf](https://www.anao.gov.au/sites/g/files/net616/f/Barrett_corporate_governance_more_than_good_management_2001.pdf)
- Brasil (1955). *Lei N° 2.613, de 23 de setembro de 1955*. Autoriza a União a criar uma Fundação denominada Serviço Social Rural. Sistema de Informações do Congresso Nacional (SICON), Brasília, DF, 27 set. 1955. Recuperado de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1950-1969/L2613.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L2613.htm)
- Brasil (1967). *Decreto-Lei nº 200 de 25 de Fevereiro de 1967*, Dispõe sobre a organização da Administração Federal (1967). Sistema de Informações do Congresso Nacional (SICON), Brasília, DF, 25 Fevereiro de 1967. Recuperado de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del0200.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0200.htm)
- Brasil (1975). *Decreto N° 75373, de 14 de fevereiro de 1975*. Cria a Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural - EMBRATER. Sistema de Informações do Congresso Nacional (SICON), Brasília, DF, 18 jan. 1975. Recuperado de <http://legis.senado.leg.br/legislacao/PublicacaoSigen.action?id=498013&tipoDocumento=DEC-n&tipoTexto=PUB>
- Brasil (2004). *Decreto N°5033, de Abril de 2004*. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério do Desenvolvimento Agrário, e dá outras providências. Recuperado de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/decreto/d5033.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5033.htm)
- Brasil (2010). *Lei N° 12.188, de 11 de janeiro de 2010*. Institui a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária - PNATER e o Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária - PRONATER. Sistema de Informações do Congresso Nacional (SICON), Brasília, DF, 12 jan.

2010. Recuperado de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2010/Lei/L12188.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12188.htm)
- Brasil (2013). *Lei Nº 12.897, de 18 de Dezembro de 2013*. Autoriza o Poder Executivo federal a instituir serviço social autônomo denominado Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural - ANATER e dá outras providências. Sistema de Informações do Congresso Nacional (SICON), Brasília, DF, 18 de Dezembro de 2013. Recuperado de [http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/\\_Ato2011-2014/2013/Lei/L12897.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12897.htm)
- Brasil (2017). *SICON - Sistema de Informações do Congresso Nacional*. Recuperado de <http://legis.senado.leg.br/sicon/#/basica>
- Bresser-Pereira LC (1996). A reforma da administração pública. In *Crise Econômica e Reforma do Estado no Brasil* (pp. 269–294). Editora 34.
- Camargo BV, Justo AM (2013a). *Tutorial para uso do software*. Recuperado de [http://iramuteq.org/documentation/fichiers/Tutorial IRaMuTeQ em portuges\\_17.03.2016.pdf](http://iramuteq.org/documentation/fichiers/Tutorial_IRaMuTeQ_portugues_17.03.2016.pdf)
- Camargo BV, Justo AM (2013b). IRAMUTEQ: Um software gratuito para análise de dados textuais. *Temas Em Psicologia*, 21(2): 513–518.
- Carneiro FF (Org) (2015). Dossiê ABRASCO: um alerta sobre os impactos dos agrotóxicos na saúde. In *Associação Brasileira de Saúde Coletiva - ABRASCO*. Expressão Popular.
- Castro RB de (2006). Eficácia, Eficiência e Efetividade na Administração Pública. *30º Encontro Da Anpad, 23 a 27 de Setembro*, 1–11.
- Denhardt JV, Denhardt RB (2015). The New Public Service Revisited. *Public Administration Review*, 75(5): 664–672.
- Dethier JJ, Effenberger A (2012). Agriculture and development: A brief review of the literature. *Economic Systems*, 36(2): 175–205.
- Di Pietro MSZ (1993). Participação popular na administração pública. *Revista de Direito Administrativo*, 191: 26–39.
- Dos Santos, M A, Almeida, L C P de (2018). Extensão Rural: as dimensões das atividades na Fundação de Serviço Rural, Na EMBRATER e na ANATER. In: Dos Santos AF, Barbosa GJ (Eds.). *Extensão Rural Experiências, Pesquisas e Sindicalismo* (pp. 59–70). Mídia Gráfica e Editora.
- Fonseca MTL da (1985). *A extensão rural no Brasil, um projeto educativo para o capital*. São Paulo, Loyola.
- Freire P (1992). Comunicação ou extensão. *Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra*.
- Gala P (2003). A Teoria Institucional de Douglas North. *Revista de Economia Política, São Paulo*.
- Gereffi G, Humphrey J, Kaplinsky R, Sturgeon TJ (2001). Introduction: Globalisation, Value Chains and Development. *IDS Bulletin*, 32(3): 1–8.

- Hill M (2009). Using Farmer's Information Seeking Behaviour to Inform the Design of Extension. *Extension Farming Systems Journal*, 5(2): 121.
- Hill MJ, Hupe PL (2002). *Implementing public policy: governance in theory and practice*. Sage.
- Jin S, Bluemling B, Mol AAP (2015). Information, trust and pesticide overuse: Interactions between retailers and cotton farmers in China. *NJAS-Wageningen Journal of Life Sciences*, 72: 23–32.
- Jones BD, Baumgartner, FR (2004). Representation and Agenda Setting. *Policy Studies Journal*, 32(1): 1–24.
- Kissler L, Heidemann, FG (2006). Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? *Revista de Administração Pública*, 40(3): 479–499.
- Mirani Z, Mirani, Z (2012). Perception of Farmers and Extension and Research Personnel Regarding Use and Effectiveness of Sources of Agricultural Information in Sindh Province of Pakistan. *The Journal of Community Informatics*, 9(1).
- Motta PR (2007). A modernização da administração pública brasileira nos últimos 40 anos. *Revista de Administração Pública - RAP*, 41: 87–96.
- North DC (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance* (1st ed.). Cambridge University Press.
- North DC (1991). Institutions. *Journal of Economic Perspectives, Berkeley*, 5(1): 97–112.
- O'Flynn J (2007). From New Public Management to Public Value: Paradigmatic Change and Managerial Implications. *Australian Journal of Public Administration*, 66(3): 353–366.
- Oakley P, Garforth C (1985). *Guide to extension training*. FAO.
- Oliveira NC de, Sousa, HA de, Santos MAO (2019). Extensão rural: necessidade humanas desarticuladas com a saúde pública na região amazônica. *Revista de Administração e Negócios Da Amazônia*, 11(3): 19–38.
- Peixoto M (2008). *Extensão rural no Brasil: uma abordagem histórica da legislação* [Texto]. Senado Federal. Recuperado de <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-48-extensao-rural-no-brasil-uma-abordagem-historica-da-legislacao>
- Qamar MK (2005). *Modernizing national agricultural extension systems. A practical guide for policy-makers of developing countries*. FAO.
- Ratinaud P, Marchand P (2012). Application de la méthode ALCESTE aux « gros » corpus et stabilité des « mondes lexicaux »: analyse du « CableGate » avec IRAMUTEQ. *Actes Des 11eme Journées Internationales d'Analyse Statistique Des Données Textuelles*, 835–844.
- Reinert M (1990). ALCESTE, une méthodologie d'analyse des données textuelles et une application: Aurélia de G. de Nerval. *Bulletin de Métho- Dologie Sociologique*, 24–25.

- Rivera WM, Qamar MK, Crowder LV (2001). *Agricultural and Rural Extension Worldwide: Options for Institutional Reform in the Developing Countries*. FAO.
- Santos MAO (2018). Rural extension: productive needs disarticulated with human security. *International Journal of Current Research*, 10(02): 65879–65883.
- Scutchfield FD, Harris TT, Tanner B, Murray D (2007). Academic Health Centers and Cooperative Extension Service: A Model for a Working Partnership. *Journal of Extension*, 45(1).
- Silva JG da (1993). A Industrialização e a Urbanização da Agricultura. *Revista São Paulo Em Perspectiva*, 7(3): 10.
- Silva JFG da (1999). *O novo rural brasileiro*. Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia.
- Skidmore T (1988). *Brasil: de Getulio Vargas a Castelo Branco [1930-1964]*. Terra e Paz.
- Souza C (2006). Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias, Porto Alegre*, 8(16): 20–45.

# Emendas Parlamentares Participativas como Prática de Inovação no Setor Público: O Caso da Câmara de Vereadores de Florianópolis – SC

Recebido em: 30/09/2020

Aceito em: 01/10/2020

 10.46420/9786588319222cap2

Kely Mattos de Figueiredo<sup>1</sup>

Hudson do Vale de Oliveira<sup>2\*</sup> 

## INTRODUÇÃO

Desde a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil em 1988 (CRFB/88) criou-se, de forma inédita na história brasileira, elementos de democracia participativa. Dentre muitas conquistas do novo texto constitucional, observa-se a de restaurar a Federação por meio da descentralização político-administrativa, trazendo para isso, a previsão da autonomia dos Estados e dos Municípios para elaboração e execução de seus próprios orçamentos (Fonseca, 2007).

No entanto, tal possibilidade tem como previsão a exigência de que o chefe do Poder Executivo deve encaminhar a sua proposta de orçamento ao Poder Legislativo que, após análise, poderá determinar modificações para a proposta original. Diante disso, ao longo dos anos, uma forma de inovação e de transparência no setor público ganhou força, sendo denominado de Orçamento Participativo (OP), que gera a participação pública da sociedade civil, porém sua institucionalização no interior dos governos locais depende de sua metodologia (Conti, 2013).

Conhecido mundialmente, no Brasil destaca-se a implantação deste modelo em 1989, na cidade de Porto Alegre, no Rio Grande do Sul. Pouco a pouco, o OP propagou-se em São Paulo, Minas Gerais e, até 2004, atingiu mais de 190 municípios. Por se tratar de um processo complexo, estabelece não somente a vontade do representante político, mas também o nível de organização, a mobilização e a politização da sociedade, bem como características socioculturais do município e a situação financeira e capacidade técnica da máquina administrativa (Costa, 2010).

Conseqüentemente, ainda que o OP tenha surgido na queda da ditadura militar, não é possível concebê-lo como um modelo de gestão pública democrática aceita por todos. Por outro lado, não se

---

<sup>1</sup> Mestranda em Administração pela Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC).

<sup>2</sup> Doutorando em Administração pela Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC); Professor do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Roraima (IFRR) / *Campus* Boa Vista Zona Oeste (CBVZO). Rua Prof. Nonato Chacon, Nº 1976, Bairro Laura Moreira (Conjunto Cidadão), CEP: 69.318-000, Boa Vista, Roraima, Brasil.

\* Autor de correspondência: hudson.oliveira@ifrr.edu.br

pode esquecer que a participação da sociedade civil na elaboração do orçamento é um ideal de democratização de políticas públicas (Novaes; Santos, 2014).

Embora as propostas de OP sejam alvos de inúmeras críticas, é fundamental que se observe os benefícios potenciais das Emendas como instrumento de identificação, seleção e suporte político de demandas dos Municípios.

Nesse contexto, do orçamento de forma geral, a prerrogativa dos parlamentares em modificar o OP por meio de Emendas, instituindo os recursos da forma mais adequada, é de grande importância. Desse modo, cabe estudar as práticas inovadoras na gestão legislativa. Por essa razão, delimita-se como objeto de estudo deste artigo as “Emendas Parlamentares Participativas” que foram realizadas pelo Gabinete do Vereador Maikon Costa, na cidade de Florianópolis, Santa Catarina.

Assim, surge a seguinte pergunta: as Emendas Parlamentares Participativas do caso analisado se configuram como uma inovação no setor público? A partir dessa dúvida central, surgem outros questionamentos: a) em se tratando de inovação, como se deu o processo para implementação dessas emendas? b) quais os indutores e as barreiras identificadas ao longo deste processo?

Portanto, o objetivo geral proposto é analisar a experiência da participação da sociedade civil no processo da gestão pública por meio da implementação de emendas parlamentares participativas, em Florianópolis, Santa Catarina.

Além desta introdução, primeira seção, o capítulo conta com mais 05 seções. A segunda seção diz respeito ao orçamento participativo no Brasil. As emendas parlamentares participativas são abordadas na terceira seção. Nesta é apresentada a subseção referente ao processo, que inclui os seguintes elementos: etapas e atores; indutores; barreiras; e fatores de risco. A quarta seção refere-se à caracterização do estudo e aos procedimentos de coleta de dados. A análise e a discussão dos resultados obtidos são abordadas na quinta seção. A sexta seção, finalmente, refere-se às considerações finais sendo apresentadas, posteriormente, as referências utilizadas no capítulo.

## **ORÇAMENTO PARTICIPATIVO NO BRASIL**

Ao longo da década de 1990 o Brasil viveu um período histórico marcado pela hegemonia do neoliberalismo e por sua agenda de retração do papel do Estado na economia. Campanha (2016) explica que, logo após a queda do regime militar, num contexto de redemocratização, foi concebido “o Orçamento Participativo que até hoje ainda tem assumido importante destaque entre as políticas públicas participativas implementadas no país”.

O cerne da formação para e pela cidadania é fortalecer os governos dentro de uma cultura política inovadora, fundamentando-se na cogestão e no compartilhamento do poder. Portanto, governo

e população passam a ter a condição de coautores da elaboração do orçamento público, principal instrumento de planejamento e definição de políticas prioritárias para a cidade.

Assim, de forma concomitante, experimentou-se a democracia, principalmente no nível local. Isso foi possível, por intermédio da criação do OP e pela regulamentação de dispositivos constitucionais. Em contrapartida, esta participação não teve auxílio para incorporação da agenda das inovações democráticas para aumentar a participação da sociedade (Ventura, 2016).

Contudo, a participação popular é uma necessidade latente para a democracia, pois funciona como um terceiro centro opinativo para as questões orçamentárias junto ao Poder Executivo e ao Poder Legislativo. No entanto, há muitas críticas em relação a esse processo.

Isso porque, dentre os motivos que suscitam a análise negativa, de acordo com Abraham e Pereira (2014), além do aumento da burocracia que pode engessar e dificultar a tomada de decisão, a participação de grupos de pressão e de movimentos sociais e econômicos, que atuam diretamente na elaboração do orçamento, passa a ter legitimidade. Consequentemente, abre-se a opção de manipulação levando-se em consideração os interesses individuais, distanciando-se, assim, do que deveria ser o mais importante, que é o interesse coletivo.

Então, o OP tem como possibilidade diferentes experiências que dependem da gestão de cada município, uma vez que esta gestão influenciará diretamente nos resultados obtidos.

## **EMENDAS PARLAMENTARES PARTICIPATIVAS**

Antes de adentrar no processo das emendas parlamentares participativas, faz-se uma digressão fundamental que diz respeito ao conceito de inovação, de acordo com o renomado Manual de Oslo (OCDE, 2005). Assim, a inovação, para ser reconhecida como tal, requer três critérios essenciais: i) novidade no contexto em que é introduzida; ii) ser implementável, e não apenas uma ideia; e iii) gerar melhores resultados em termos de eficiência, eficácia e satisfação do usuário.

Com base nesses critérios, o documento define inovação 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 (OCDE, 2005). No que se refere às emendas parlamentares, os vereadores, podem destinar os valores da forma que desejar, desde que seja com objetivo de atender um conjunto de ações de obras e/ou entidades do seu município.

Entretanto, Cambraia (2011) assevera que a partir do momento que não são discutidos os programas de governo, assim como, a elaboração da previsão de recursos para provê-los, as referidas emendas tornam-se ineficazes.

Há muita controvérsia sobre o tema fazendo surgir várias correntes. Uma delas entende as emendas como um instrumento de barganha entre o parlamentar e o eleitorado, outra entende como uma liberação de verbas para viabilizar sua execução que é feita para garantir a fidelidade do parlamentar em votações importantes. Existe, ainda, um entendimento que as relaciona com graves problemas de corrupção (Gonijo; Nogueira, 2014).

Neste sentido, Osborne e Brown (2005) discorrem que a inovação no setor público refere-se à “introdução de novos elementos no serviço público, na forma de novos conhecimentos, nova organização e/ou nova habilidade de gestão ou processual”. Em outras palavras, representa a descontinuidade do que era proposto, fazendo com o estudo de caso proposto vá ao encontro do conceito de inovação.

No entanto, deve-se ressaltar que há necessidade da distinção entre os diferentes tipos de inovação que são apresentados na literatura. Neste estudo, vamos adotar os tipos de inovação propostos por Bloch (2010).

Bloch (2010) conceituou o termo inovação a partir da definição do Manual de Oslo (OCDE, 2005) e com isso, propôs quatro tipos de inovação adequando ao contexto do setor público (Figura 01):



**Figura 1.** Tipos de inovação no setor público. Fonte: Elaborado pelos autores (Adaptado de Bloch, 2010).

De acordo com Bloch (2010), estes tipos de inovação podem ser assim definidos:

- a) inovação de produto: referente à introdução de serviço ou bem novo ou significativamente melhorado comparado com os serviços e bens já existentes na organização;
- b) inovação de processo: refere-se à implementação de método de produção ou entrega de serviços ou bens novo ou significativamente melhorado comparado com os processo já existentes na organização;
- c) inovação organizacional: referente à implementação de novo método organizacional ou gerencial que difere significativamente dos métodos já existentes na organização;
- e) inovação em comunicação: refere-se à implementação de novo método de promoção da organização ou de seus serviços e bens ou novos métodos para influenciar o comportamento de indivíduos ou outras organizações (Bloch, 2010).

Deste modo, diante do exposto, torna-se oportuno dentro da proposta de emendas parlamentares participativas do estudo, apresentar como se deu o processo, assim como as etapas e os atores envolvidos. Além disso, para subsidiar as análises posteriores, faz-se necessário abordar sobre os indutores, as barreiras e os fatores de risco relacionados à proposta em estudo, corroborando para a melhoria da inovação em análise.

### *Processo*

Com o escopo de democratizar e fortalecer a representação da sociedade civil no âmbito político foi feita a criação de um edital para selecionar, através de critérios pré-estabelecidos, os projetos que seriam contemplados pela sua verba de Subvenção Social. Ante o exposto, convém esclarecer o que são as emendas parlamentares, especificamente a subvenção social e de que forma são apresentadas na Lei Orçamentária Anual (LOA).

Conforme previsto pela Lei Orgânica do Município, art. 87, o Poder Executivo deverá encaminhar a Câmara Municipal de Florianópolis até o dia 15 de outubro de cada ano, o projeto de LOA, podendo assim todos os vereadores apresentar emendas ao PL, que devem obrigatoriamente passar por análise da Comissão de Orçamento e Finanças da Casa Legislativa. Com isso, a Lei Orgânica do Município fixa um valor que são de execução obrigatória por parte da Prefeitura.

O valor em questão, hoje de até R\$ 600.000,00 (seiscentos mil reais), é reajustável anualmente pelo mesmo critério do Orçamento Anual, relativos à Subvenção Social e obras. Portanto, o Poder Legislativo tem autonomia e pode propor Emendas ao Projeto de Lei Orçamentário.

No que se refere a este estudo, as subvenções sociais podem ser destinadas para organizações governamentais e não governamentais, de caráter assistencial e sem fins lucrativos. Assim, com o propósito de criar a participação de diversas organizações, antes até mesmo desconhecidas, ampliando a oportunidade de Organizações da Sociedade Civil firmarem convênio com o município, sem terem o contato ou por muitas vezes afinidade e interesse por parte do Vereador, foi realizado um processo de escolha transparente que contou com três fases.

Inicia-se pela habilitação, análise do projeto e entrevistas, tendo a participação de diversos atores, visto que foi montada uma Comissão de Avaliação e Monitoramento composta por: 1 membro do gabinete, 1 membro de conselho comunitário, 1 membro com notório saber (consultora de Organizações da Sociedade Civil), 1 membro do Centro Acadêmico Cinco de Julho (CACIJ), vinculado à Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC), e 1 membro do Observatório Social de Florianópolis (GVMC, 2017).

Então, o nome que foi dado acerca desta proposta de “Emendas Parlamentares Participativas” pode ser caracterizado como uma iniciativa participativa, sendo uma forma de proporcionar a incidência

da atuação política das organizações civis no Poder Legislativo Municipal, inovando no modo de se fazer gestão no setor público e fazendo ser um instrumento democrático e transparente.

### *a) Etapas e atores*

Para aprovação da emenda parlamentar participativa, é necessário preencher os requisitos obrigatórios que, junto à documentação solicitada, complementam o processo de escolha de projetos para subvenção social, de acordo com o edital específico que foi publicado para nortear este processo.

De forma geral, conforme mencionado no item anterior, o processo para a escolha dos projetos contou com três etapas: a) habilitação da instituição inscrita (Organização da Sociedade Civil), por meio da análise dos documentos exigidos no processo e, portanto, disponibilizados pela instituição; b) análise do projeto proposto, uma vez sendo habilitada; e c) entrevistas, para melhor compreensão da proposta apresentada por cada instituição proponente.

A documentação exigida está expressa no edital 02/2017 do Gabinete do Vereador Maikon Costa (GVMC, 2017) que dispõe que:

Serão consideradas aptas às organizações da sociedade civil que apresentarem a documentação elencada, isenta de vícios de qualquer natureza e que não tenham pendências de qualquer espécie com o Município de Florianópolis (GVMC, 2017).

Tal documentação vem disposta em 19 incisos, sendo estes detalhadamente discriminados. As inscrições foram gratuitas, com previsão de data e *link* disponível para que seja feita, exclusivamente, pelo *link* que é disponibilizado. Sua validação ocorreu por intermédio do contato do gabinete, por meio do correio eletrônico.

**Tabela 1.** Atores envolvidos no processo de escolha de projetos para Emendas Parlamentares Participativas. Fonte: Elaborado pelos autores.

<b>Atores</b>	<b>Descrição</b>
I	Membro do Centro Acadêmico Cinco de Julho (CACIJ), vinculado à Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC)
II	Membro do Observatório Social de Florianópolis
III	Membro de conselho comunitário
IV	Membro do gabinete
V	Membro com notório saber (consultora de Organizações da Sociedade Civil)

O resultado foi divulgado na data determinada no edital, por correio eletrônico e nas redes sociais do vereador proponente. É importante esclarecer que, de acordo com o item 7.1 do edital, “o envio de projetos ao Gabinete não garante a aprovação do respectivo projeto e não gera obrigação de

apoio por parte do Vereador”. Conforme mencionado no item “Processo”, ratifica-se que os atores envolvidos neste processo são os apresentados na Tabela 01.

Destaca-se que os membros da comissão avaliadora do processo foram designados por meio de portaria específica para este fim.

Apresentadas as etapas do processo e os atores envolvidos, no caso específico referente à avaliação do processo e não aos beneficiários deste, a seguir serão apresentados aspectos relacionados aos indutores, as barreiras e aos fatores de risco à inovação.

### **b) Indutores**

Geralmente, no setor público, os indutores são responsáveis, como o próprio nome sugere, por induzir à inovação por meio de fatores internos e externos que podem ser delimitados como: políticas governamentais, demandas de *stakeholders*<sup>2</sup>, desenvolvimento de novas tecnologias e, inclusive, indivíduos que percebem oportunidades para melhorar o modo de trabalho (Souza, 2018).

A identificação dos fatores da inovação é de fundamental importância tanto para compreender o processo de inovação quanto para formular políticas públicas, pois a inovação tem como objetivo principal desenvolver ações para fomento da lucratividade (Brandão; Bruno-Faria, 2013).

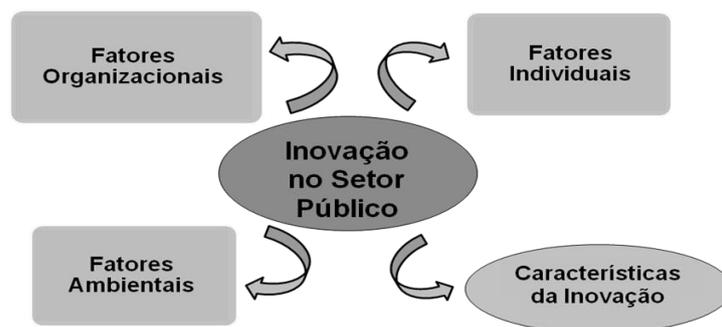
Ainda sobre o assunto, Luke, Verreynne e Kearins (2010) entendem que indutores são elementos que capazes de influenciar a iniciativa de atividades inovadoras e empreendedoras e incluem a excelência operacional e a eficiência de custos. Portanto, em função dessa capacidade, compreende-se que os indutores podem desencadear, assim como dificultar o estabelecimento de uma inovação (Brandão; Bruno-Faria, 2017).

Ainda que a iniciativa de democratizar, de forma prática, o acesso da sociedade às decisões tomadas pelo poder legislativo não seja inédita, seu crescimento ocorreu de forma mais intensa nos últimos anos (Fonseca, 2007). Nesta perspectiva, as premissas de uma ação como as Emendas Parlamentares Participativas, levam um frescor quanto ao papel do poder público na sociedade e são vistas como inovadoras. Assim, este estudo torna-se ainda mais importante, uma vez que evidencia uma prática simples que democratiza as decisões acerca da alocação e da utilização de recursos públicos.

A figura 02 retrata os fatores que apresentam influência sobre a inovação no setor público, conforme Cavalcante e Camões (2017):

---

<sup>2</sup>*Stakeholders* - significa público estratégico e descreve uma pessoa ou grupo que tem interesse em uma empresa, negócio ou indústria, podendo ou não ter feito um investimento neles. Em inglês, *stake* significa interesse, participação, risco. *Holder* significa aquele que possui. Significados. 2019. Disponível em: <<https://www.significados.com.br/stakeholder/>>. Acesso em: 22 nov. 2019.



**Figura 2.** Fatores de influência de inovação no setor público. Fonte: Elaborado pelos autores (Adaptado de Concurso Inovação da Gestão Pública Federal – CIGPF – Cavalcante e Camões, 2017).

De acordo com Cavalcante e Camões (2017), os fatores organizacionais envolvem, por exemplo, a folga de recursos e o estilo de liderança. Quanto aos fatores individuais, pode-se citar a criatividade e a experiência profissional. A participação em redes e os aspectos regulatórios se configuram como fatores ambientais. Além dos fatores mencionados, os autores pontuam como características da inovação: a facilidade no uso da inovação, a vantagem relativa, a compatibilidade e a testabilidade.

### **c) Barreiras**

A iniciativa de inovação propõe mudanças e sua importância para competitividade das empresas e para a melhoria dos serviços públicos é amplamente reconhecida. Osborne e Brown (2005) afirmam que a inovação no setor público é a inserção de novos elementos “na forma de novo conhecimento, uma nova organização, e/ou habilidades processuais”.

Contudo, a realização desta mudança dentro da empresa, é uma tarefa difícil, pois há barreiras de natureza distintas que estabelecem restrições. Estudos apontam que as principais barreiras à inovação no serviço público se relacionam com questões ligadas à resistência à mudança (Koch; Hauknes, 2005).

De acordo com Hadjimanolis (2003), barreira à inovação é qualquer fator que induz de forma negativa o processo de inovação. Brandão (2012) ressalta que as barreiras tratam:

De “falta de apoio à inovação”, “baixa capacidade de gestão intergovernamental e intersetorial”, “falta de capacitação da equipe e dos dirigentes”, “limitações legais e orçamentárias”, “dificuldade de coordenação de atores”, “diversidade social, cultural e econômica do país”, “aversão ao risco”, “rotatividade de dirigentes” e “estrutura organizacional verticalizada” (Brandão, 2012).

Assim, percebe-se que há inúmeras barreiras no setor público para que a inovação possa ser efetivada. Geralmente, essas barreiras são de ordem legal, administrativa, cultural ou mesmo políticas. Essas barreiras não apenas perturbam, mas até interrompem o processo de inovação. Sendo assim, as

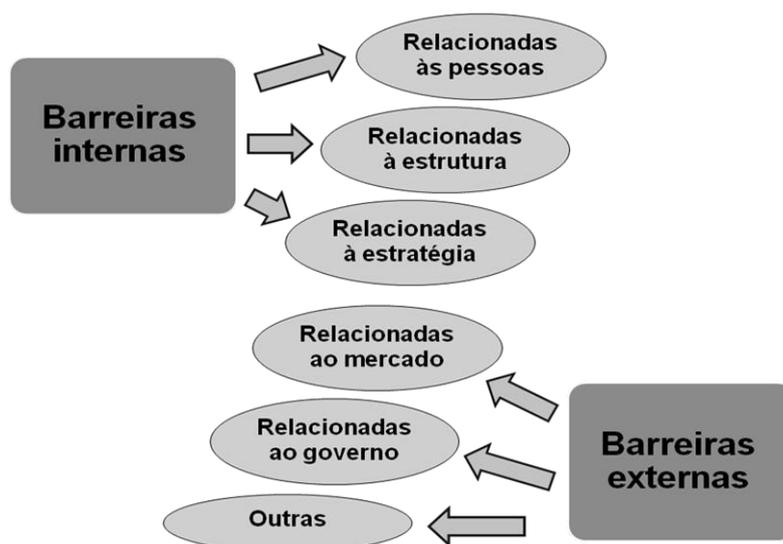
organizações do setor público devem possuir habilidades para identificar barreiras do processo de inovação e desenvolver seus instrumentos de gestão (Raipa; Giedraityle, 2014).

Para Koch e Hauknes (2005) incluem-se como barreiras:

- aversão ao risco: há resistência inerente à implementação de mudanças que podem resultar em maior probabilidade de risco;
- perfil público/político e *accountability*<sup>3</sup>: gestores do serviço público e políticos costumam ser cautelosos com mudanças que podem resultar em resultados negativos, especialmente se forem alvos da mídia;
- ritmo e escala da mudança: a introdução de novas ideologias políticas pode acelerar o ritmo com que os decisores políticos desejam ver dada mudança implementada.

É possível perceber, por meio da apresentação das barreiras, que a vontade política pode se transformar em oposição a mudanças adicionais, frente às inovações para o setor público.

A figura 03 apresenta, de acordo com Hadjimanolis (2003), algumas barreiras internas e externas ao processo de inovação.



**Figura 3.** Barreiras internas e externas à inovação. Fonte: Elaborado pelos autores (Adaptado de Hadjimanolis, 2003).

---

<sup>3</sup> A *accountability* é o conjunto de processos que visam selecionar, organizar e disponibilizar as informações de interesse das partes interessadas. O mecanismo *Accountability* é formado por duas práticas: promover transparência, responsabilidade e prestação de contas; e assegurar a efetiva atuação da Auditoria Interna. Tribunal de Contas da União (TCU). 2019. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/governanca/governanca-no-tcu/mecanismos-de-governanca/mecanismo-de-accountability.htm>>. Acesso em: 26 nov. 2019.

Como barreiras internas relacionadas às pessoas têm-se, por exemplo, as percepções e a falta de motivação. Já entre as relacionadas à estrutura, têm-se os fluxos de comunicação inadequados e a centralização do poder. Quanto às barreiras internas referentes à estratégia têm-se a própria aversão ao risco e a falta de recursos orçamentários. No que se refere às barreiras externas à inovação, as que estão relacionadas ao mercado são, por exemplo, o risco de mercado e o foco no curto prazo. As relacionadas ao governo seriam, por exemplo, as políticas, as leis e as regulamentações. A tecnologia, a propriedade intelectual e as relações com os fornecedores se enquadrariam no item outras das barreiras externas (Hadjimanolis, 2003).

#### ***d) Fatores de risco***

Fatores de risco são aqueles que exercem o papel de barreiras, ou seja, semelhantemente aos elementos destacados no subitem anterior, são fatores que dificultam a implementação da inovação. Logo, o gerenciamento eficaz de riscos é de fundamental importância para garantir o êxito dos processos de inovação.

Dentro dos fatores de risco é essencial que se faça a análise de risco. Bloch (2011) destaca que levando em consideração que a implementação de inovação afeta a vida de milhões de pessoas e, em geral, o contexto é de restrição orçamentária, buscando-se a melhoria da qualidade dos gastos, é fundamental o estudo dos riscos envolvidos na inovação que se pretende implementar.

Para gerenciar com êxito o risco de inovação, deve-se desenvolver e melhorar o modelo de decisão sob o qual se avalia as respectivas mudanças. Destaca-se que mesmo para as inovações que envolvem apenas pequenas alterações nos produtos existentes ou requerem um investimento mínimo são construídas uma base de conhecimento, ou seja, um modelo (Alon, 2013).

## **CARACTERIZAÇÃO DO ESTUDO E PROCEDIMENTOS DE COLETA DE DADOS**

Antes de apresentar os procedimentos para a realização da coleta de dados, faz-se necessário caracterizar o estudo. Assim, podemos caracterizá-lo como sendo um estudo exploratório. Sobre o estudo exploratório, Prodanov e Freitas (2013) destacam:

[...] é quando a pesquisa se encontra na fase preliminar, tem como finalidade proporcionar mais informações sobre o assunto que vamos investigar, possibilitando sua definição e seu delineamento, isto é, facilitar a delimitação do tema da pesquisa; orientar a fixação dos objetivos e a formulação das hipóteses ou descobrir um novo tipo de enfoque para o assunto. Assume, em geral, as formas de pesquisas bibliográficas e estudos de caso (Prodanov; Freitas, 2013).

Buscou-se, portanto, compreender a percepção dos atores envolvidos no processo de inovação acerca das emendas parlamentares participativas, sendo esta inovação o nosso estudo de caso.

A seguir são apresentados os procedimentos de coleta de dados utilizados no estudo: análise documental e entrevistas.

### ***Análise documental***

Como etapa indispensável para o cumprimento do objetivo do estudo contribuindo, inclusive, para melhor reflexão acerca dos resultados apresentados por meio, por exemplo, das entrevistas, de forma a corroborar tais informações, realizou-se a análise documental.

A análise documental, neste estudo, foi uma técnica importante e valiosa para que os dados qualitativos fossem complementados às informações obtidas por outras técnicas (como pesquisa bibliográfica e entrevistas) a fim de relevar aspectos novos de um tema ou problema (Ludke; André, 1986).

Os documentos que foram objetos da análise documental, foram os utilizados no processo de escolha das Emendas Parlamentares Participativas: a) Edital do processo; b) as folhas de análise para habilitação das instituições proponentes; e c) projetos finalistas do processo.

### ***Entrevistas***

Realizou-se entrevistas com os cinco atores apresentados na Tabela 01. Essas entrevistas foram previamente agendadas e, quando autorizadas, foram devidamente gravadas e, posteriormente, transcritas, a fim de que não houvesse perda de informações relevantes. Destaca-se que todas as entrevistas ocorreram de forma presencial, inclusive para se obter maior interação com os entrevistados.

As entrevistas seguiram um roteiro estruturado com foco em atingir os objetivos propostos no estudo, a saber: identificação de indutores e de barreiras frente à inovação proposta, assim como identificar, na percepção dos atores em questão, se a iniciativa era considerada uma inovação.

Para a realização das entrevistas, que ocorreram durante o mês de novembro de 2019, com duração aproximada de 30 minutos cada, os entrevistados assinaram Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE).

## **ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS**

Após a realização das entrevistas com os atores envolvidos no processo de escolha dos projetos a serem contemplados com as emendas parlamentares participativas e da análise destas e dos documentos acerca do processo em questão, segue a apresentação dos resultados obtidos, buscando analisá-los e promover algumas discussões à luz do objetivo proposto e dos autores já elencados no artigo acerca das temáticas abordadas.

É importante ressaltar que os resultados a seguir consideram os elementos centrais focos do estudo: os indutores, as barreiras e os fatores de risco à inovação proposta.

A Tabela 02 apresenta um panorama acerca do perfil dos atores entrevistados no estudo.

**Tabela 2.** Perfil dos Atores envolvidos no processo de escolha de projetos para Emendas Parlamentares Participativas. Fonte: Elaborado pelos autores.

Entrevistados	Gênero	Faixa Etária	Formação Acadêmica	Cargo/Função ou Empresa
I	Masculino	Até 30 anos	Graduando em Administração Pública	ESAG
II	Masculino	Entre 41 e 50 anos	Especialização em Administração	Empresário; presidente do Observatório Social de Florianópolis
III	Feminino	Acima de 50 anos	Graduada em Pedagogia	Presidente AMOCAR (Associação dos Moradores e Amigos do Carianos)
IV	Masculino	Entre 31 e 40 anos	Superior Incompleto em Administração	Vereador
V	Feminino	Entre 31 e 40 anos	Graduada em Administração Pública, Mestre e Doutoranda em Administração	Consultora de Organizações da Sociedade Civil

Em um contexto social em que a política é vista com descrédito e distante dos anseios e das reais necessidades da população, a iniciativa de inclusão da sociedade civil de forma mais direta e incisiva no poder legislativo de Florianópolis – por meio das emendas parlamentares participativas –, teve boa aceitação e foi vista como uma iniciativa inovadora pelos atores participantes, especialmente por democratizar a tomada de decisão acerca da utilização dos recursos públicos.

Para os entrevistados, os indutores à essa inovação foram: a) novo marco regulatório; b) liderança; c) não ser da base governista; d) nova forma de fazer política; e e) pioneirismo.

De forma geral, observou-se, na fala dos entrevistados, na perspectiva do indutor de “nova forma de fazer política” que, ainda que se tratasse de um projeto voluntário, sem remuneração, cujas ideias seriam submetidas à aprovações, houve grande empolgação por parte dos envolvidos (referindo-se às organizações da sociedade civil que submeteram propostas) por se tratar de um meio de fazer com que a Câmara dos Vereadores cumprisse o seu objetivo de melhorar a vida da população por intermédio

de projetos criados por pessoas ou grupos que, muitas vezes, não possuem condições financeiras e técnicas para executá-los.

Sobre a questão do voluntariado mencionado a entrevistada III destacou:

Minha fala é de brilho nos olhos! Falar de voluntariado é falar de fazer a diferença. Eu fiquei encantada com os projetos e muitos deles eu sequer conhecia. Não tinha como não se envolver e não se emocionar em meio a tantas ideias bacanas e legais (Entrevista concedida aos autores em novembro de 2019).

No indutor referente à não ser da base governista, o entrevistado I, pontuou: “O vereador tem uma posição independente. Ele não é da base, mas não se diz da oposição, então ele pode inovar no mandato”.

A proposta de emenda parlamentares participativas é vista pelo entrevistado I como uma oportunidade de mudar o viés do objetivo de uma emenda. Neste sentido, ele destaca:

As emendas parlamentares têm uma finalidade muito desvirtuada do que deveria ser. Só que agora, com essas iniciativas, eu vejo que [...] outros vereadores que passaram a fazer processos seletivos e editais, têm tornado a proposta mais bacana. Com essa ideia mais participativa e técnica, acho que ficou mais interessante. É bacana a gente participar!” (Entrevista concedida aos autores em novembro de 2019).

É importante ressaltar que a Câmara de Vereadores, estendendo ao poder executivo, ocupou o posto de indutor ao planejar e ao executar uma série de propostas como as encontradas nas Emendas Parlamentares Participativas. No entanto, é necessário mencionar que esta análise só deve ser feita ao avaliar o poder público como uma unidade e as Emendas Parlamentares Participativas como um evento isolado.

Os indutores identificados no estudo vão ao encontro dos elencados na literatura, ainda que com termos diferentes. Cabe destacar, inclusive, que os indutores “novo marco regulatório” e “liderança” se enquadram em fatores de influência à inovação, conforme Cavalcante e Camões (2017). Segundo os autores, o elemento aspectos regulatórios, no qual se enquadraria o indutor novo marco regulatório identificado no estudo, faz parte do fator ambiental que influencia à inovação. O indutor liderança pode ser considerado em dois fatores propostos por Cavalcante e Camões (2017), o organizacional (estilo de liderança) e o individual (experiência profissional).

De acordo com os entrevistados, foram elencados 6 elementos considerados como barreiras à inovação proposta, que também podem ser vistas como fatores de riscos: a) fatores legais/burocracia; b) deficiência de pessoal; c) pluralidade de pessoas; d) questão financeira; e) vínculo político; e f) demora no recurso.

Ao analisar as falas dos atores participantes deste estudo, é possível avaliar todo o processo como um grande acerto da Câmara dos Vereadores em se aproximar da população – ainda mais em

tempos de polarização política, nos quais o *ad hominem* prevalece nas acaloradas discussões na sociedade, afinal passa a prevalecer o ‘quem disse’ diante de ‘o que foi dito’.

No entanto, foram apresentados barreiras ou fatores de risco, os quais podem ser divididos entre os que são inerentes ao sistema como, por exemplo, a questão financeira. Afinal, há – e deve, de fato, haver – um teto de investimento a fim de que outras áreas não sejam prejudicadas e nem o caixa da prefeitura desequilibrado, e os que são inerentes ao jogo político.

O *ad hominem* citado anteriormente e praticado pela sociedade ganha ainda mais força quando se considera o fato de que, em qualquer ambiente político, prevalece quem e/ou de qual partido está falando sobre o mérito da questão a ser discutida.

Assim, as questões orçamentárias pesaram contra à inovação proposta, mas são parcialmente justificáveis diante da situação econômica atravessada pelo país e que tem efeitos desdobrados para o Estado e para as prefeituras.

Ressalta-se que as demandas da população não são elásticas como o caixa, uma vez que há a necessidade de honrar compromissos em áreas como saúde, educação, mobilidade urbana, social, e de realizar novos investimentos em tais áreas. No entanto, tal argumento não pode ser considerado plenamente justificável, pois existem casos em que há uma priorização equivocada por parte do poder executivo na destinação de alguns recursos.

Neste sentido, frentes como a propaganda, por exemplo, são úteis para haver uma comunicação com o cidadão e como uma prestação de contas pública do que está sendo feito com o dinheiro dos impostos. Porém, entre um investimento nesta linha e em uma linha de Emendas Parlamentares Participativas, nas quais a aprovação e a execução de projetos podem mudar por completo a vida das pessoas atingidas por ele, é muito nítida a escolha que o governante deveria tomar.

A burocracia exigida pelo poder executivo, que é entendida de certa forma como premissa para coibir eventuais fraudes, foi apontada pelos atores entrevistados como uma barreira ao processo de inovação.

A entrevista III, por exemplo, lamenta não haver mais verba para as ideias alcançarem um número ainda maior de pessoas e a demora para o dinheiro chegar para a execução. Ela, no entanto, reconhece: “Mas não é o mérito, é o processo que é demorado”.

Corroborando esse comentário, o entrevistado II criticou a burocracia atrelada ao fluxo do poder público. Segundo ele:

Muitas entidades não conseguiram participar. Às vezes, a burocracia dos órgãos públicos pode estar afetando projetos que tenham iniciativas ainda melhores ou que precisem ainda mais de ajuda financeira. Mas o edital previa uma documentação que a própria prefeitura solicita para regularização, então era obrigatório que tudo estivesse em dia para poder avançar no processo (Entrevista concedida aos autores em novembro de 2019).

É importante destacar que esses apontamentos também foram corroborados nas falas dos entrevistados IV e V.

O entrevistado IV, por exemplo, reconheceu que a burocracia criada ao redor dos projetos inscritos fez com que as escolhas de ideias fossem feitas pelo critério de admissibilidade e não pelo mérito em si. De acordo com o entrevistado:

As entidades que sobraram foram mais pela admissibilidade. O projeto deveria ser julgado pelo mérito. O mérito é mais bacana, enche os olhos, toca o coração. Ainda assim, vieram projetos muito bacanas. Havia muitas entidades muito bem organizadas e outras muito mal organizadas. Mas o projeto contribuiu para lapidar muitas entidades (Entrevista concedida aos autores em novembro de 2019).

Sobre a burocracia do processo, é possível também se sustentar nos argumentos de Koch e Hauknes (2005) para analisar os efeitos da ação. Eles defendem que os gestores do serviço público costumam agir com cautela às mudanças, temendo resultados negativos e o impacto da mídia. Este ponto pode ser associado ao excesso de regras e de exigências de documentações no processo de seleção dos projetos a serem acolhidos com as emendas parlamentares participativas. Essa exigência excessiva ocorre, uma vez que eventuais fraudes cometidas por instituições que visam a captação de recursos públicos não são um fenômeno raro no Brasil. No entanto, no caso do estudo em questão, não se pode assumir esta como única justificativa. Possivelmente, o fato de o proponente não pertencer à base governista teria contribuído para o atraso nos processos, conforme destacados por alguns dos entrevistados.

Também não pode ser considerado um equívoco atrelar os preceitos de Gonijo e Nogueira (2014) à proposta de Emendas Parlamentares Participativas. Eles defendem que iniciativas como esta podem ser facilmente encaradas como uma moeda de troca, pois a liberação de verbas pode ser condicionada à fidelidade do parlamentar. Esse é um exemplo de corrupção que, mesmo tendo como finalidade uma boa prática (ou seja, a aprovação e a liberação de verbas para um projeto relevante), ainda é um comportamento que deve ser combatido. Nesse sentido, é possível recorrer novamente ao conceito de *ad hominem* – onde os políticos acabam priorizando o emissor sobre a mensagem que o mesmo traz.

As barreiras à inovação elencadas no estudo, que também podem ser consideradas como fatores de risco, estão em consonância com os apresentados na literatura, ainda que algumas tenham foco no mercado e não especificamente no setor público.

Considerando as barreiras internas e externas destacadas por Hadjimanolis (2003), conforme figura 03, por exemplo, a barreira pluralidade de pessoas pode ser considerada tanto como uma barreira interna quanto externa. Na primeira, ela estaria relacionada ao elemento “pessoas”, enquanto na

segunda às “outras”. Os indutores questão financeira e demora no recurso, se enquadrariam no elemento relacionado ao ‘mercado’, dentro das barreiras externas propostas pelo autor.

Ainda segundo Hadjimanolis (2003), os indutores vínculo político e deficiência de pessoal poderiam ser considerados nas barreiras internas, sendo o primeiro relacionado à estrutura e o segundo à estratégia. Os fatores legais/burocracia seria uma barreira externa relacionada ao governo.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Assumindo a premissa defendida por Osborne e Brown (2005), na qual a inovação no setor público é atingida a partir da inserção de novos elementos em uma estrutura, de novo conhecimento ou de novas habilidades processuais, pode-se dizer que a iniciativa das ementas parlamentares participativas é inovadora.

Ainda que se trate de um processo que já foi executado em outras regiões do Brasil e que se atente ao cumprimento da Constituição Federal, na qual se preconiza que a administração pública deve ser regida pelos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, na Câmara de Vereadores de Florianópolis até então não havia histórico de um projeto como tal, corroborando à percepção da iniciativa como uma inovação.

Além disso, reforçando o caráter inovador proposto, destaca-se que mesmo que uma determinada prática esteja previamente determinada em algum regulamento, algum código ou qualquer fonte utilizada para direcionar a conduta de uma sociedade, caso a mesma não seja aplicada, ela se torna indiferente e ineficaz, tendo seu domínio, portanto, restrito ao campo da teoria.

Assim, a iniciativa por ter sido implementada e, especialmente, por atingir o seu principal objetivo, ou seja, o de impactar a população (que é a quem os três poderes de Florianópolis servem), o projeto de Emendas Parlamentares Participativas pode ser considerado inovador, apresentando elementos que se configuram como indutores ao processo, assim como elementos que se caracterizam como barreiras e como fatores de risco.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abraham M, Pereira VP (2014). Vantagens e Desvantagens. Orçamento participativo deve ser aplicado com cautela para atingir objetivos. *Consultor Jurídico*. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2014-jun-03/orcamento-participativo-nacional-aplicado-cautela>>. Acesso em: 17 nov. 2019.
- Alon A (2013). The art of managing innovation risk. *High performance*. Disponível: <[https://www.accenture.com/t20150522t061601\\_\\_w\\_\\_/be-](https://www.accenture.com/t20150522t061601__w__/be-)

- en/\_acnmedia/accenture/conversion-assets/outlook/documents/1/accenture-outlook-art-of-managing-innovation-risk.pdf>. Acesso em: 28 nov. 2019.
- Bloch C (2010). *Towards a conceptual framework for measuring public sector innovation*. Disponível em:<[https://www.mepin.eu/index.php?option=com\\_content&view=article&id=33:newpilotstudy&catid=1:news](https://www.mepin.eu/index.php?option=com_content&view=article&id=33:newpilotstudy&catid=1:news)>. Acesso em: 29 nov. 2019.
- Bloch C (2011). *Measuring Public Innovation in the Nordic Countries*. Disponível em:<[http://nyskopunarvefur.is/files/filepicker/9/201102\\_mepin\\_report\\_web.pdf](http://nyskopunarvefur.is/files/filepicker/9/201102_mepin_report_web.pdf)>. Acesso em: 21 nov. 2019.
- Brandão SM (2012). *Indutores e barreiras à inovação em gestão em organizações públicas do governo federal brasileiro: análise da percepção de dirigentes*. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Administração, Universidade de Brasília (UnB).
- Brandão SM, Bruno-Faria MF (2013). Inovação no setor público: análise de produção científica em periódicos nacionais e internacionais da área de administração. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 47, n.1, p.227-248, jan./fev.
- Brandão SM, Bruno-Faria MF (2017). Barreiras à Inovação em gestão em organizações públicas do governo federal brasileiro: análise da percepção dos dirigentes. In: *Inovação no setor público: teoria, tendências e casos no Brasil* / organizadores: Pedro Cavalcante. [et al.]. Brasília: Enap; Ipea. Disponível em: <<https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3474/1/Tiago%20Aguiar%20de%20Souza%20-%20TCC%20-%20EGP%2011%20-%20GEP.pdf>>. Acesso em: 25 nov. 2019.
- Brasil (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília – DF: Senado Federal. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 25 nov. 2019.
- Cambráia T (2011). *Emendas ao Projeto de Lei Orçamentária Anual: algumas distorções*. Estudo CONOF/CD. Brasília. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/orcamentouniao/estudos/2011/artigo022011.pdf>>. Acesso em: 18 nov. 2019.
- Campanha A (2016). Orçamento participativo: contexto histórico, conceitos e fundamentos metodológicos. *Revista Ciência e Desenvolvimento*, 9(2). Disponível em: <<http://srv02.fainor.com.br/revista/index.php/memorias/article/view/577>>. Acesso em: 17 nov. 2019.
- Cavalcante P, Camões M (2017). Inovação Pública no Brasil: uma visão geral de seus tipos, resultados e indutores. In: *Inovação no Setor Público: teoria, tendências e casos no Brasil*. Cavalcante P et al. [org.]. Brasília: Enap; Ipea, 266p.

- Conti JM (2013). Contas à vista. LDO é instrumento eficiente para a administração pública. *Consultor Jurídico*. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2013-abr-09/contas-vista-ldo-instrumento-util-gestao-administracao-publica>>. Acesso em: 18 nov. 2019.
- Costa DMD (2010). Vinte anos de orçamento participativo: análise das experiências em municípios brasileiros. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, 15(56), São Paulo. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/article/view/3190/2093>>. Acesso em: 18 nov. 2019.
- Fonseca F (2007). Democracia e participação no Brasil: descentralização e cidadania face ao capitalismo contemporâneo. *Rev. katálysis*, Florianópolis, 10(2): 245-255, Dec. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1414-49802007000200013&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-49802007000200013&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 17 nov. 2019.
- Gontijo V, Nogueira L (2014). Emendas Parlamentares, Orçamento Impositivo e Gestão Participativa. *Revista ALESGIS*, (50). Disponível em: <[http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:SSUhfNxPGlkj:bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/27382/emendas\\_parlamentares\\_gontijo\\_greggianin\\_helena\\_nogueira.pdf%3Fsequence%3D1+%&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br](http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:SSUhfNxPGlkj:bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/27382/emendas_parlamentares_gontijo_greggianin_helena_nogueira.pdf%3Fsequence%3D1+%&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br)>. Acesso em: 24 nov. 2019.
- Gvmc (2017). Edital 02/2017 – *Processo de escolha de projetos para subvenção social do gabinete do vereador Maikon Costa*. Estado de Santa Catarina. Câmara Municipal de Florianópolis. 6p.
- Hadjimanolis A (2003). The barriers approach to innovation. In: Shavinina LV. (Org.). *The International Handbook on Innovation*. Oxford: Elsevier Science, p. 559-571, Disponível em: <<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/B9780080441986500383?via%3Dihub>>. Acesso em: 22 nov. 2019.
- Koch P, Hauknes J (2005). Innovation in the Public Sector. *Publin Report*. Oslo: NIFU STEP. Disponível em: <<http://www.step.no/publin/>>. Acesso em: 26 nov. 2019.
- Ludke M, André MEDA (1986). *Pesquisa em Educação: abordagens qualitativas*. São Paulo: EPU.
- Luke B, Verreynne ML, Kearins K (2010). Innovative and entrepreneurial activity in the public sector: the changing face of public sector institutions. *Innovation: Management, Policy & Practice*, 12(2): 138-153.
- Novaes FS, Santos MEP (2014). O Orçamento Participativo e a democratização da gestão pública municipal - a experiência de Vitória da Conquista (BA). *Rev. Adm. Pública*, 48(4): 797-820.
- Ocde (2005). *Manual de Oslo*. Diretrizes para coleta e interpretação de dados sobre inovação. 3. ed. Brasília: Finep.

- Osborne SP, Brown K (2005). *Managing Change and innovation in public service organizations*. New York: Routledge.
- Prodanov CC, Freitas EC (2013). *Metodologia do Trabalho Científico: Métodos e Técnicas da Pesquisa e do Trabalho Acadêmico*, 2ª Ed., Novo Hamburgo - RS, Associação Pró-Ensino Superior em Novo Hamburgo (ASPEUR), Universidade Feevale. Disponível em: <<http://www.feevale.br/Comum/midias/8807f05a-14d0-4d5b-b1ad-1538f3aef538/E-book%20Metodologia%20do%20Trabalho%20Cientifico.pdf>>. Acesso em: 29 nov. 2019.
- Raipa A, Giedraityle V (2014). Innovation Process Barriers in Public Sector: A Comparative Analysis in Lithuania and the European Union. *International Journal of Business and Management*. v. 9, n. 10, Disponível em: <<http://www.ccsenet.org/journal/index.php/ijbm/article/view/39279>>. Acesso em: 28 nov. 2019.
- Souza TA (2018). Programa inovactu: discussão sobre indutores e barreiras à implantação de um programa de inovação sob a ótica de atores envolvidos. Pós Graduação em Gestão Pública. Escola Nacional de Administração Pública. Disponível em: <<https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3474/1/Tiago%20Aguiar%20de%20Souza%20-%20TCC%20-%20EGP%2011%20-%20GEP.pdf>>. Acesso em: 21 nov. 2019.
- TCU (2019). *Accountability*. Tribunal de Contas da União. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/governanca/governanca-no-tcu/mecanismos-de-governanca/mecanismo-de-accountability.htm>>. Acesso em: 26 nov. 2019.
- Ventura T (2016). Democracia e participação. Inovações democráticas e trajetória participativa no Brasil. *Cadernos EBAFE.BR*, 14(3). Rio de Janeiro, jul/set. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cebape/v14n3/1679-3951-cebape-14-03-00705.pdf>>. Acesso em: 17 nov. 2019.

# Indicadores de transparência, gestão e resultados das Instituições como instrumento de controle: uma comparação entre indicadores oficiais

Recebido em: 19/08/2020

Aceito em: 31/08/2020

 10.46420/9786588319222cap3

Artur Angelo Ramos Lamenha<sup>1\*</sup> 

## INTRODUÇÃO

Com a evolução constante dos sistemas informatizados e a maior possibilidade de acesso às tecnologias de informação e comunicação, internet e às redes sociais surgem novas formas de pensamento e interação entre as pessoas, inclusive influenciando nas relações entre as pessoas, suas atividades econômicas e sociais e, certamente, na interação entre cidadãos e Estado em redes globais de instrumentalidade (Castells, 1999).

Diversas são as contribuições que a internet traz para a relação entre cidadãos e Administração pública, entre elas a possibilidade de participação através de sugestões, representações, reclamações, reivindicações, solicitação de informações e certidões; acompanhamento e análise da execução do orçamento público e da prestação de contas anual; informações sobre convênios e contratos públicos; forma de acesso aos serviços públicos; agendas de audiências, seminários e debates sobre temas importantes para sociedade.

Essa nova configuração na circulação de informações repercute diretamente nas relações sociais, principalmente na utilização de mecanismos de governança eletrônica dentro de uma perspectiva do cidadão informado/informante, onde, de certa forma, se abstrai a relação de autoridade, passando-se a uma relação de serviço de cidadania, pois a transparência e possibilidade de controle por parte de todos que se encontram inseridos no âmbito virtual (Lemos; Levy, 2010).

Os portais eletrônicos dos órgãos públicos se prestam ao fornecimento de serviços públicos à sociedade de forma mais transparente e capilar possível, sobretudo pelo volume de recursos e pela gama de serviços extremamente diversificados para públicos diversos, em relação a classes econômicas e culturais distintas. Apesar deste novo paradigma eletrônico de gestão pública no contexto da utilização

---

<sup>1</sup> Universidade Federal de Alagoas (UFAL), Campus Maceió. Av. Lourival Melo Mota, S/N, Tabuleiro do Martins, Maceió – AL. CEP 57072-900

\* Autor de correspondência e-mail: arturo.lamenha@gmail.com

das modernas tecnologias da informação e comunicação na Era do Conhecimento, estudos apontam problemas conjunturais, e/ou estruturais, nos portais eletrônicos nos níveis: regional (Cruz et al., 2012), estadual (Pinho, 2008; Mello; Slomski, 2010; Beuren et al., 2013; Sales, 2013) , e municipal (Salvi et al., 2008; Alexandrini, 2006; De Moura et al., 2015).

A problematização utilizada para nortear a construção desta pesquisa envolve a seguinte questão: existe uma relação entre os indicadores de transparência e resultados com os indicadores econômicos, financeiros e sociais da região? Diante desta questão, essa pesquisa tem como objetivo geral comparar indicadores de transparência e resultados por meio de órgãos oficiais, buscando relações entre eles, na perspectiva de dar continuidade às discussões sobre governança eletrônica através de seus portais públicos, bem como disponibilizar os resultados para a sociedade alagoana. Ainda como objetivo específico busca-se uma correlação dos resultados dos índices da EBT/CGU, IEGM/IRB, IFGF/FIRJAN com outros índices de natureza socioeconômica dos municípios pesquisados.

A relevância desta pesquisa encontra-se na possibilidade de contribuir para a literatura acadêmica, bem como na análise e discussão das políticas de Governança Eletrônica, entre usuários, gestores públicos e pesquisadores sobre o tema, podendo contribuir para uma maior transparência da gestão e maior eficiência nos serviços prestados aos cidadãos.

O estudo está estruturado em cinco seções. Após essa introdução onde são abordados: tema, objetivos, problema e relevância, a segunda seção trata do referencial teórico, abordagens teóricas, governança e governo eletrônico, e possibilidades e limitações para moderna gestão pública. A terceira seção aborda a metodologia utilizada na pesquisa. A quarta seção traz a análise dos dados. Por último, a quinta seção apresenta as conclusões do estudo.

## **REVISÃO DA LITERATURA**

O tema governança eletrônica através de portais públicos na internet tem sido abordado com o objetivo de mensurar o nível de divulgação ou identificar os fatores que determinam as tais práticas no tocante à governança, transparência e eficiência necessárias ao aperfeiçoamento dos serviços prestados ao público, e como essa prática contribui para o desenvolvimento econômico e social do ponto de vista local e regional.

A Governança Eletrônica pode ser conceituada como o uso das modernas Tecnologias de Informação e Comunicação, principalmente a internet, pelas organizações públicas, de forma a promover um acesso rápido, transparente e eficiente de divulgação das informações de interesse dos cidadãos, para encorajar a participação efetiva destes e para realização das atividades administrativas do governo (Pinho, 2008; Mello; Slomski, 2010).

As práticas de governança eletrônica, e suas variáveis, por meio de portais públicos de estados e municípios foram apresentadas em científicos por várias regiões no Brasil, relacionando prestação de serviços públicos, participação cidadã em redes sociais virtuais, indicadores sociais e econômicos, de forma a entender tais práticas com desenvolvimento local e regional (Mello; Slomski, 2010; Cruz et al., 2012; Raupp; Pinho, 2012; De Moura et al., 2015).

Beuren et al. (2013) analisaram as práticas de governança eletrônica dos 26 estados brasileiros e fez uma correlação com a eficiência na utilização das receitas, e Souza (2014) realizou um estudo nos portais dos municípios mais populosos do Brasil verificando elementos que caracterizam o governo eletrônico, mas enfatiza que ocorre certa distância da participação popular nas decisões do governo, que prejudica boa governança eletrônica.

Segundo De Freitas e Luft (2014), verificam-se os índices de governança eletrônica e conclui-se que os sites municipais de pequeno porte e com pequena capacidade tinham apenas caráter informativo, na mesma linha de Pinho (2008) ressaltando seu estágio de construção de uma cultura de utilização das modernas tecnologias.

Matos et al. (2013) verificou que os gestores municipais que têm disponibilizado mais informações sobre sua gestão também têm demonstrado uma postura de maior disposição para a prática de accountability, com uma repetição maior nos municípios com melhores indicadores socioeconômicos, mas ainda estão em desacordo com as exigências legais em relação à transparência.

Do ponto de vista teórico, a governança eletrônica é sustentada pela teoria institucional, incluindo custos da transação, fronteiras da firma, assimetria de informação e seleção adversa segundo Dias (2008), e pela Teoria da Legitimidade e o custo político conforme Beuren e Söthe (2009).

Alguns estudos sobre divulgação de informação financeira através da internet, conhecidos como *Internet Financial Reporting* - IFR, também trazem contribuições teóricas importantes para análise de práticas digitais em portais públicos, tais como teoria da agência, teoria da legitimidade, teoria da sinalização, teoria dos stakeholders, teoria institucional e teoria da difusão da inovação (An et al., 2011; Magalhães et al., 2012).

O estudo de Magalhães et al. (2012) analisou algumas práticas sobre Internet Financial Reporting, principalmente o quadro teórico apresentado por An et al. (2011), objetivando inserir outras perspectivas teóricas ligadas às práticas de IFR. Conforme os autores as principais teorias são:

**Quadro 1.** Teorias sobre práticas de Governança e IFR. Fonte: Adaptado de Magalhães et al. (2012).

<b>Teorias</b>	<b>Estudos</b>
Teoria da agência	An et al. (2011); Cerrillo-i-Martínez (2011)
Teoria da legitimidade	An et al. (2011); Guthrie et al. (2006); Tolbert e Mossberger (2006); Van der Lan (2009).
Teoria da sinalização	Aly et al. (2010); An et al. (2011)
Teoria dos stakeholders	Guthrie et al. (2006); An et al. (2011); Van der Lan (2009)
Teoria da mudança institucional	Machado-da-Silva et al. (2006)
Teoria da difusão da inovação	Rogers (2003)

Através das teorias citadas nesta seção, percebe-se proximidade entre as mesmas, e que todas se completam para explicar as práticas de divulgação de informação através da internet, e são fundamentais para contribuir na explicação das práticas de utilização dos portais públicos para divulgação de informações na internet para os usuários que delas necessitam, como cidadão, gestores, analistas e pesquisadores.

Diante do exposto, verifica-se a importância de analisar a relação entre os indicadores de transparência, governança e controle, de distintas Instituições de controle, e como eles se relacionam entre si. Para tal, com base no referencial de estudos anteriores apresentado, buscou-se indicadores de Instituições de controle e monitoramento, conforme metodologia a seguir.

## **METODOLOGIA**

Esta pesquisa pode ser classificada como descritiva e quantitativa, observando indicadores de eficiência, transparência e resultados dos municípios em Alagoas, correlacionando com indicadores econômicos e financeiros de cada município, em 2017, com objetivo de apresentar se há relação entre eles. Para tal, buscou-se dados sobre indicadores de eficiência, transparência e governança pública para realização do tratamento estatístico para identificação de correlações positivas entre os indicadores da Escala Brasil Transparente – EBT, de Eficiência em Gestão Municipal – IEGM, Índice FIRJAN de Gestão Fiscal – IFGF, PIB per capita, Fundo de Participação dos Municípios – FPM, Repasse para os Municípios alagoanos, densidade demográfica e grau de urbanização nos municípios de Alagoas no PIB.

Para análise das correlações estatística adotou-se a correlação de Pearson e, conforme Gil (2008), e a descrição dos resultado é: positiva perfeita (= 1,0); positiva muito forte (de 0,70 a 0,99); positiva substancial (de 0,50 a 0,69); positiva moderada (de 0,30 a 0,49); positiva baixa (de 0,10 a 0,29); positiva ínfima (0,01 a 0,09); nenhuma correlação (0,00); negativa ínfima (de – 0,01 a -0,09); negativa baixa (de -

0,10 a -0,29); negativa moderada (de - 0,30 a -0,49); negativa substancial (de - 0,50 a -0,69); negativa muito forte (de - 0,70 a -0,99) e; negativa perfeita (= - 1,0).

O levantamento de dados considerou inicialmente buscar indicadores dos 102 municípios de Alagoas, entretanto em virtude da ausência de informações nos portais dos municípios e dos sites das instituições pesquisadas, somente foram apresentados os dados dos 25 municípios que permitiram os cálculos estatísticos para efeito de comparação entre os indicadores de eficiência, transparência e resultado da gestão dos municípios, referente ao exercício de 2017, conforme métricas metodológicas dos Institutos responsáveis tais como: Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União – CGU, Instituto Rui Barbosa - IRB<sup>2</sup>, FIRJAN<sup>3</sup>, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE e Secretaria de Planejamento do estado de Alagoas.

Realizou-se a coleta de dados sobre transparência, governança e eficiência dos indicadores da Escala Brasil Transparente – EBT<sup>4</sup>, do Índice FIRJAN de Gestão Fiscal - IFGF<sup>5</sup>, do Índice de Eficiência de Gestão Municipal - IEGM<sup>6</sup>, e dos Índices FPM, Grau de urbanização, PIB e Densidade Demográfica dos municípios alagoanos divulgados pela SEPLAG<sup>7</sup>.

A Escala Brasil Transparente – EBT é uma métrica de transparência utilizada pelo Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União, que utiliza uma metodologia por meio de um Checklist composto de 12 quesitos que cobrem aspectos da regulamentação do acesso à informação e a existência e funcionamento do Serviço de Informação ao Cidadão – SIC, realizando-se pedidos de acesso à informação sobre saúde, educação, assistência social e acesso à informação pelo ente avaliado.

O IEGM Brasil é o índice de desempenho elaborado pelo IRB e difundido para os demais Tribunais de Contas do Brasil, sendo composto por 7 índices setoriais, que são: educação, saúde, planejamento, gestão fiscal, meio ambiente, cidades protegidas e Governança em TI.

O Índice FIRJAN de Gestão Fiscal - IFGF<sup>8</sup> é um índice elaborado com base em estatísticas oficiais dos estados e municípios, com o objetivo de contribuir com a eficiência e participação cidadã nas políticas públicas, adotando-se a seguinte classificação: gestão de excelência, boa gestão, gestão em dificuldade e gestão crítica.

---

<sup>2</sup> O Instituto Rui Barbosa (IRB) é uma organização civil, sem fins lucrativos, fundada em 1973 pelos Tribunais de Contas do Brasil. Sua função é aprimorar as atividades exercidas pelos Tribunais de Contas, através da promoção de estudos, pesquisas, capacitações, seminários e congressos.

<sup>3</sup> Sistema FIRJAN é uma rede de organizações privadas sem fins de lucro com mais de dez mil associados. Sua missão é promover a competitividade empresarial, a educação e a qualidade de vida dos trabalhadores industriais e

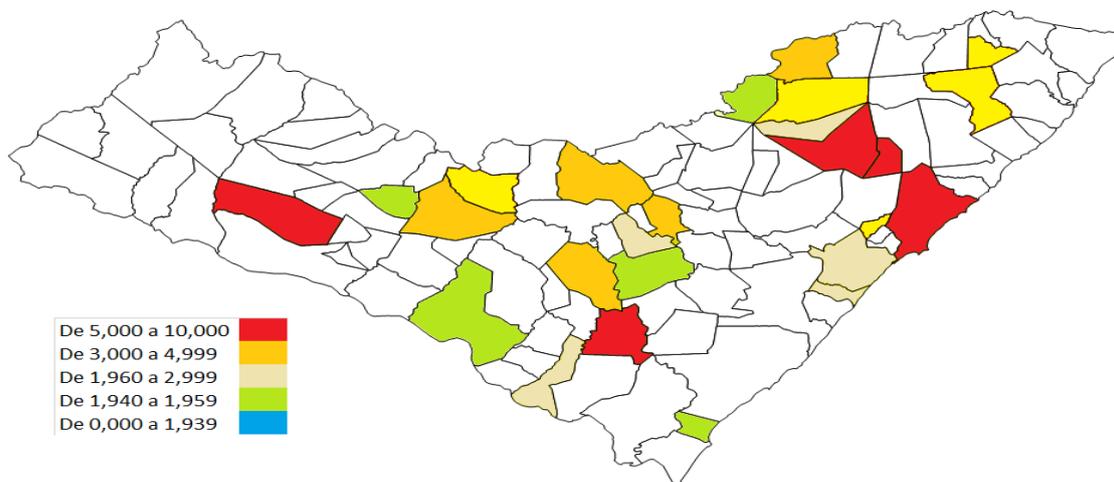
<sup>4</sup> Índice EBT dos municípios, disponível em: <https://mbt.cgu.gov.br/publico/home>

<sup>5</sup> Índice IFGF/FIRJAN, disponível em : <http://www.firjan.com.br/ifgf>

<sup>6</sup> Índice IEGM. disponível em: <https://irbcontas.org.br/iegm/>

<sup>7</sup> Índice FPM, Grau de Urbanização, PIB e Densidade Demográfica, disponível em: <http://www.seplag.al.gov.br/>

Com o objetivo de correlacionar as variáveis entre si, somente utilizou-se os indicadores de 25 municípios em Alagoas que apresentavam informações sobre todas as variáveis, conforme cartograma na figura 1.



**Figura 1.** Indicadores da EBT, IFGF e IEGM com informações relacionadas em Alagoas. Fonte: Elaboração própria a partir de dados da CGU, IRB, FIRJAN, IBGE e SEPLAG (2017).

Pela ausência de informações nos portais municipais, nota-se um baixo grau de representação de dados de transparência ativa pelos gestores municipais. A partir do levantamento de dados sobre os indicadores EBT/CGU, IEGM/IRB e IFGF/FIRJAN, além das consultas sobre dados dos municípios alagoanos no portal da transparência da SEPLAG/AL, estes foram cruzados, acertados, tabulados e apresentados na tabela a seguir.

**Quadro 2.** Indicadores de transparência, gestão, eficiência dos municípios em Alagoas. Fonte: Elaboração própria a partir de dados da CGU, IRB, FIRJAN, IBGE e SEPLAG (2017).

MUNICÍPIO	EBT	IFGF	IEGM	FPM	GRAU DE URBANIZAÇÃO	PIB PER CAPITA	DENSIDADE DEMOGRÁFICA
Maceió	10,000	0,529	0,500	22,244	99,934	13.263,666	1.854,115
Murici	6,660	0,689	0,750	0,897	82,770	5.282,721	62,580
Messias	6,110	0,564	0,550	0,769	90,951	5.535,084	137,773
São Sebastião	5,690	0,434	0,500	1,026	38,454	5.624,485	101,586
São José da Tapera	5,270	0,560	0,600	1,026	38,677	3.514,305	60,770
Arapiraca	4,860	0,521	0,575	4,546	84,802	8.917,205	600,838
Tanque d'Arca	3,880	0,296	0,275	0,385	34,956	3.843,423	47,271
São José da Laje	3,610	0,458	0,400	0,897	67,844	8.805,626	88,396
Major Isidoro	3,330	0,294	0,400	0,769	49,246	4.602,249	41,633
Palmeira dos Índios	3,330	0,367	0,375	1,667	73,343	6.305,934	155,440
Marechal Deodoro	2,770	0,600	0,275	1,410	94,378	4.693,706	138,619
Branquinha	2,500	0,548	0,300	0,513	63,054	6.158,873	63,630
Porto Real do Colégio	2,500	0,347	0,300	0,769	34,168	4.784,306	79,913
Taquarana	2,220	0,493	0,600	0,769	38,454	4.937,882	114,547
Barra de São Miguel	1,940	0,444	0,400	0,385	86,097	8.954,022	98,858
Feliz Deserto	1,940	0,300	0,475	0,385	80,115	15.665,291	47,311
Limoeiro de Anadia	1,940	0,345	0,325	0,897	8,321	3.624,169	85,478
Olivença	1,940	0,333	0,425	0,513	28,397	3.811,647	63,870
Santana do Mundaú	1,940	0,625	0,250	0,513	51,619	18.130,665	48,757
Traipu	1,940	0,790	0,600	0,897	31,231	3.278,864	36,824
União dos Palmares	1,660	0,350	0,475	1,539	76,415	7.010,424	148,239
Jundiá	1,380	0,467	0,475	0,385	67,277	6.837,568	45,563
Matriz de Camaragibe	1,380	0,343	0,350	0,897	92,899	5.427,132	108,119
Satuba	1,380	0,235	0,225	0,513	87,598	5.334,872	342,568
Cacimbinhas	1,110	0,324	0,300	0,513	52,987	4.112,696	37,347

Após o levantamento dos dados sobre indicadores que permitissem os cálculos de correlação a tabulação, foram levantadas hipóteses sobre as correlações entre os indicadores EBT/CGU e os indicadores FPM, Grau de Urbanização, PIB per capita e Densidade Demográfica, IFGF e IEGM dos 25 municípios alagoanos.

H<sub>1</sub>: Existe uma correlação entre o indicador EBT e o FPM dos municípios;

H<sub>2</sub>: Existe uma correlação entre o indicador EBT e o Grau de Urbanização dos municípios;

H<sub>3</sub>: Existe uma correlação entre o indicador EBT e o PIB per capita dos municípios;

H<sub>4</sub>: Existe uma correlação entre o indicador EBT e a Densidade Demográfica dos municípios;

H<sub>5</sub>: Existe uma correlação entre o indicador EBT e o IFGF dos municípios;

H<sub>6</sub>: Existe uma correlação entre o indicador EBT e o IEGM dos municípios;

Para realizar os cálculos estatísticos e gráficos foram utilizados os softwares EXCEL/XLSTAT free e PAST 4,03. O nível de significância adotado para os testes estatísticos neste estudo é de 5%, ou seja, se o *p*-valor for < 0,05, existe uma probabilidade de obter uma diferença entre grupos tão grande ou maior do que a obtida quando essa diferença não existe (Vieira, 2010). O teste de confiabilidade Alfa de Cronbach, conforme Corrar et al. (2009) assume o valor de 0 a 1, sendo 0,6 o valor que pode ser aceito, mas o mínimo ideal para as pesquisas básicas é de 0,7.

Utilizou-se, também, a análise de correspondência para análise das relações entre os indicadores de governança, transparência e eficiência que facilita a construção de um conjunto de atributos e o mapeamento de objetos, por meio de medidas de correspondência entre as linhas e colunas da matriz de dados (De Araújo et al., 2012).

## APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS

Após efetuadas as correlações entre o índice EBT/CGU e as variáveis: FPM, Grau de Urbanização, PIB per capita e Densidade demográfica, apresenta-se um F de significação de 0,004602, bem abaixo de 0,05, e o Valor-p de 0,0011902 na interseção, demonstrando que a correlação entre as variáveis é significativa, bem como o R-Quadrado (coeficiente de determinação) que tem 51,29% de impacto sobre o indicador de transparência. O coeficiente Alfa de Cronbach foi de 0,81, bastante significativo também, então conforme o exposto, pode responder e confirmar as hipóteses, conforme a matriz apresentada no Quadro 1:

**Tabela 1.** Correlação entre Indicadores EBT e Indicadores Socioeconômicos. Fonte: Elaboração própria com dados da pesquisa (2017).

	EBT/CGU	FPM	GRAU DE URBANIZAÇÃO	PIB PER CAPITA	DENSIDADE DEMOGRÁFICA
EBT/CGU	<b>1</b>	0,695	0,268	0,136	0,665
FPM	0,695	<b>1</b>	0,347	0,355	<b>0,980</b>
GRAU DE URBANIZAÇÃO	0,268	0,347	<b>1</b>	0,385	0,416
PIB PER CAPITA	0,136	0,355	0,385	<b>1</b>	0,357
DENSIDADE DEMOGRÁFICA	0,665	<b>0,980</b>	0,416	0,357	<b>1</b>

Conforme tabela 1, confirma-se a H<sub>1</sub> que existe uma correlação positiva e substancial de 0,695 entre o indicador EBT e o FPM em municípios de Alagoas, confirma-se a H<sub>2</sub> que existe uma correlação positiva baixa de 0,268 entre o indicador EBT e o Grau de Urbanização, confirma-se também a H<sub>3</sub> que existe uma correlação positiva e baixa de 0,136 entre o indicador EBT e o PIB per capita, e por fim, confirma-se também a H<sub>4</sub> que existe uma correlação positiva e substancial de 0,665 entre o indicador EBT e a Densidade Demográfica.

Em termos práticos, esses resultados positivos reforçam estudos que observam a relação entre governança eletrônica em portais de estados e municípios e melhorias nas condições socioeconômicas dos mesmos (Mello; Slomski, 2010; De Moura et al., 2015; Beuren et al., 2013), acrescentando nessa abordagem, indicadores de outras instituições de controle e monitoramento que utilizam metodologias diferenciadas, de forma a aprofundar a discussão sobre a importância dessas relações utilizando outros fatores.

Em seguida, realizou-se os testes estatísticos para verificar a existência de correlação entre os indicadores EBT, IFGF e IEGM, utilizando para tal o coeficiente de correlação de Pearson.

**Tabela 2.** Matriz de Correlação dos indicadores EBT, IFGF e IEGM. Fonte: Elaboração própria com dados da pesquisa (2017).

	<b>EBT</b>	<b>IFGF</b>	<b>IEGM</b>
<b>EBT/CGU</b>	1	0,359	0,497
<b>IFGF</b>	0,359	1	0,524
<b>IEGM</b>	0,497	0,524	1

Conforme os resultados apresentados na Matriz de Correlação, confirma-se a H<sub>5</sub>: que existe uma correlação positiva e moderada entre os indicadores EBT e o IFGF de 0,359 dos municípios pesquisados, bem como, também, confirma-se a H<sub>6</sub>: que existe uma correlação positiva e moderada de 0,497 entre os indicadores EBT e o IEGM dos municípios.

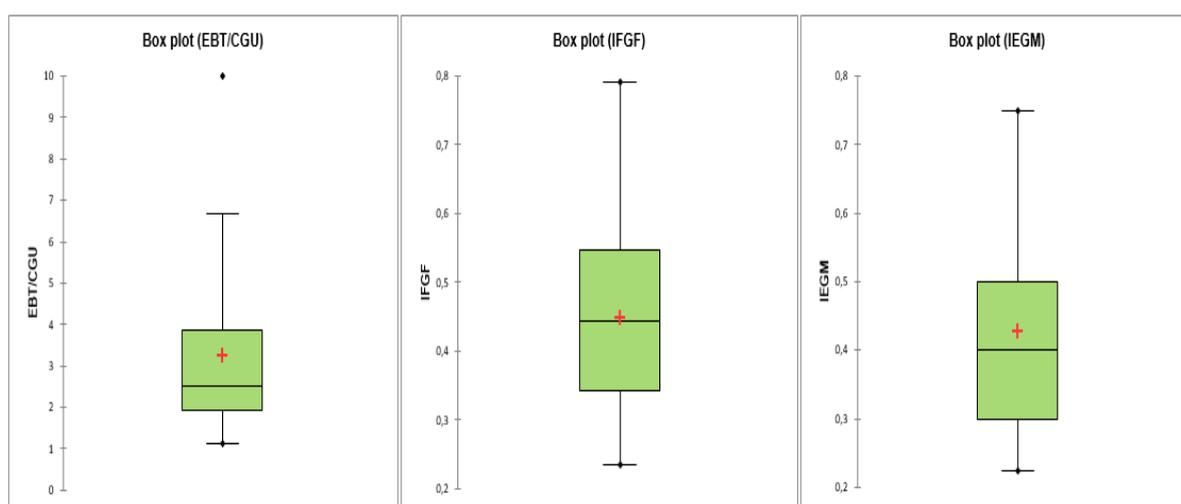
Essas correlações positivas demonstram que os indicadores de transparência, governança e eficiência são instrumentos importantes para uma análise conjunta do desempenho da gestão dos municípios, o que sugerem que a análise isolada dos mesmos pode levar a erros de avaliação. Assim, é fundamental o esclarecimento da necessidade de analisar em conjunto esses e outros indicadores, de forma a esclarecer e levar a melhor interpretação da realidade da gestão para o controle e avaliação social, conforme exposto nas teorias da Agência, Legitimidade e Stakeholders, conforme apresentam Magalhães et al. (2012).

Em seguida, realizou-se uma estatística descritiva, conforme Tabela 2, considerando as relações entre os indicadores, que permitiram plotar as distribuições normais de cada um deles, bem como verificar a confiabilidade por meio de um Alfa de Cronbach de 0,719, um F de significação de 0,036235, abaixo de 0,05, demonstrando uma possível correlação significativa, mas com o coeficiente de determinação de apenas 26,03%.

**Tabela 3.** Estatísticas descritivas dos Indicadores EBT, IFGF e IEGM. Fonte: Elaboração própria com dados da pesquisa (2017).

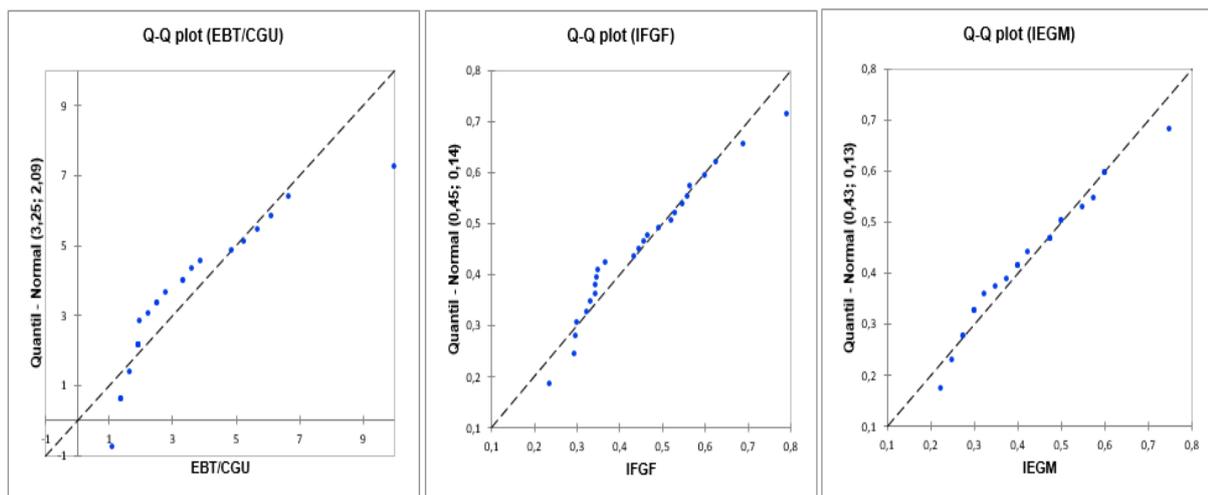
<b>Estatística</b>	<b>EBT/CGU</b>	<b>IFGF</b>	<b>IEGM</b>
No. de observações	25	25	25
Mínimo	1,110	0,235	0,225
Máximo	10,000	0,790	0,750
1° Quartil	1,940	0,343	0,300
Mediana	2,500	0,444	0,400
3° Quartil	3,880	0,548	0,500
Média	3,252	0,450	0,428
Variância (n-1)	4,533	0,020	0,018
Desvio-padrão (n-1)	2,129	0,140	0,135

Os dados da análise descritiva apresentam as estatísticas dos indicadores EBT, IFGF e IEGM dos 25 municípios alagoanos, e que permitem mostrar a plotagem e a posição dos dados demonstrando uma distribuição simétrica nos indicadores IFGF e IEGM, pois possuem a mediana no centro do retângulo, sendo considerados positivamente assimétricos.

**Figura 2.** Gráficos Box Plot dos indicadores EBT, IFGF e IEGM. Fonte: Elaboração própria a partir de dados da CGU, IRB, FIRJAN, IBGE e SEPLAG (2017).

O objetivo do diagrama de caixa é melhorar a apresentação das informações da distribuição dos dados em quartis, bem como apresentar a distância interquartílica para melhor representar a mediana em escala, segundo Vieira (2008). No caso, essa medida de dispersão é diferente entre os gráficos, e percebida menor no indicador EBT/CGU, no qual surge um outlier, representado pelo ponto no começo do gráfico, dados do município de Maceió, conforme os gráficos do tipo box plot dos 3 indicadores (Figura 2).

Em seguida realizou-se o teste de normalidade Shapiro-Wilk, utilizando o software PAST 4.03, e foram encontrados o p-valor do indicador IFGF de 0,233 e do indicador IEGM de 0,340, ambos maiores que o nível de significância  $\alpha=0,05$ , ou seja, que não se pode rejeitar a hipótese que a amostra que foi extraída segue uma distribuição normal. Conforme Corrar et al. (2009), torna-se fundamental avaliar a normalidade desses indicadores para garantir que os resíduos tenham um comportamento de distribuição aleatório em torno da reta, na correlação entre si, o que se apresenta nos gráficos plotados e apresentados na Figura 3.



**Figura 3.** Gráficos de distribuição normal dos indicadores EBT, IFGF e IEGM. Fonte: Elaboração própria a partir de dados da CGU, IRB, FIRJAN, IBGE e SEPLAG (2017).

Procedeu-se, a seguir, após identificadas as correlações, e confirmadas a normalidade entre os indicadores, com a análise de correspondência entre os indicadores e os dados identificados nos municípios, por ser uma técnica de interdependência que facilita tanto a redução dimensional da classificação de objetos em um conjunto de atributos quanto o mapeamento perceptual de objetos relativos a estes atributos, sendo possível converter uma matriz de dados em um gráfico, no qual linhas e colunas são representadas de forma reduzida nos pontos do mesmo (Knop, 2008).

A seguir, apresenta-se o resultado da análise por linhas, considerando pesos, distâncias, distâncias quadradas e inércia dos 25 municípios de forma a realizar os testes estatísticos e construir o gráfico de redução dimensional.

De acordo com Jelihovschi e Ferraz (2010), entende-se por Inércia a soma ponderada do quadrado das distâncias de um conjunto de pontos ao seu centroide, e na Análise de Correspondência os pontos são os pesos de ponderação e as distâncias são as distâncias qui-quadradas. A inércia apresentada nessa tabela de contingência é o percentual da variância que é explicada pela aplicação da Análise de Correspondência e corresponde à soma ponderada das distâncias dos pontos do conjunto a seu centroide, utilizando para tal cálculo a estatística quiquadrado, conforme Gonçalves e Santos (2009).

**Tabela 4.** Pesos, distâncias e inércias dos Municípios. Fonte: Elaboração própria com dados da pesquisa (2017).

	Peso (relativo)	Distância	Distância <sup>2</sup>	Inércia	Inércia relativa
Maceió	0,107	0,146	0,021	0,00228	0,198
Murici	0,078	0,044	0,002	0,00015	0,013
Messias	0,070	0,072	0,005	0,00036	0,031
São Sebastião	0,064	0,088	0,008	0,00050	0,043
São José da Tapera	0,062	0,040	0,002	0,00010	0,009
Arapiraca	0,058	0,037	0,001	0,00008	0,007
Tanque d'Arca	0,043	0,103	0,011	0,00046	0,040
São José da Laje	0,043	0,026	0,001	0,00003	0,002
Major Isidoro	0,039	0,054	0,003	0,00011	0,010
Palmeira dos Índios	0,039	0,038	0,001	0,00006	0,005
Marechal Deodoro	0,035	0,068	0,005	0,00016	0,014
Branquinha	0,032	0,069	0,005	0,00016	0,014
Porto Real do Colégio	0,030	0,011	0,000	0,00000	0,000
Taquarana	0,032	0,146	0,021	0,00068	0,059
Barra de São Miguel	0,027	0,111	0,012	0,00033	0,029
Feliz Deserto	0,026	0,102	0,010	0,00027	0,024
Limoeiro de Anadia	0,025	0,054	0,003	0,00007	0,006
Olivença	0,026	0,088	0,008	0,00020	0,018
Santana do Mundaú	0,027	0,150	0,023	0,00062	0,053
Traipu	0,032	0,253	0,064	0,00207	0,179
União dos Palmares	0,024	0,151	0,023	0,00055	0,048
Jundiá	0,022	0,236	0,056	0,00126	0,109
Matriz de Camaragibe	0,020	0,149	0,022	0,00045	0,039
Satuba	0,018	0,046	0,002	0,00004	0,003
Cacimbinhas	0,017	0,180	0,033	0,00055	0,047

De acordo com Jelihovschi e Ferraz (2010), entende-se por Inércia a soma ponderada do quadrado das distâncias de um conjunto de pontos ao seu centroide, e na Análise de Correspondência os pontos são os pesos de ponderação e as distâncias são as distâncias qui-quadradas. A inércia apresentada nessa tabela de contingência é o percentual da variância que é explicada pela aplicação da Análise de Correspondência e corresponde à soma ponderada das distâncias dos pontos do conjunto a seu centroide, utilizando para tal cálculo a estatística qui-quadrado, conforme Gonçalves e Santos (2009).

Em seguida, realizou-se a apresentação dos resultados da análise de contingência por colunas de forma a apresentar os valores dos pesos, distâncias, distâncias quadradas e inércia dos indicadores EBT, IFGF e IEGM.

**Tabela 5.** Pesos, distâncias e inércias dos Indicadores EBT, IFGF e IEGM. Fonte: Elaboração própria com dados da pesquisa (2017).

	Peso (relativo)	Distância	Distância <sup>2</sup>	Inércia	Inércia relativa
EBT	0,787	0,085	0,007	0,006	0,495
IFGF	0,109	0,049	0,002	0,000	0,023
IEGM	0,104	0,043	0,002	0,000	0,017

Em relação à Análise de Correspondência por coluna, pode ser entendida como um método de decomposição da inércia total em dimensões que melhor expliquem a variabilidade dos dados. A essência de cada dimensão é dada por seus autovalores, que indicam o percentual de informação que é restituída a cada eixo gerador de uma dimensão, segundo Gonçalves e Santos, 2009), sendo que a soma dos autovalores elevados ao quadrado é igual à inércia total, ou seja, é igual à variabilidade total da tabela de dados, entretanto é necessário verificar a independência entre os indicadores e os dados dos municípios.

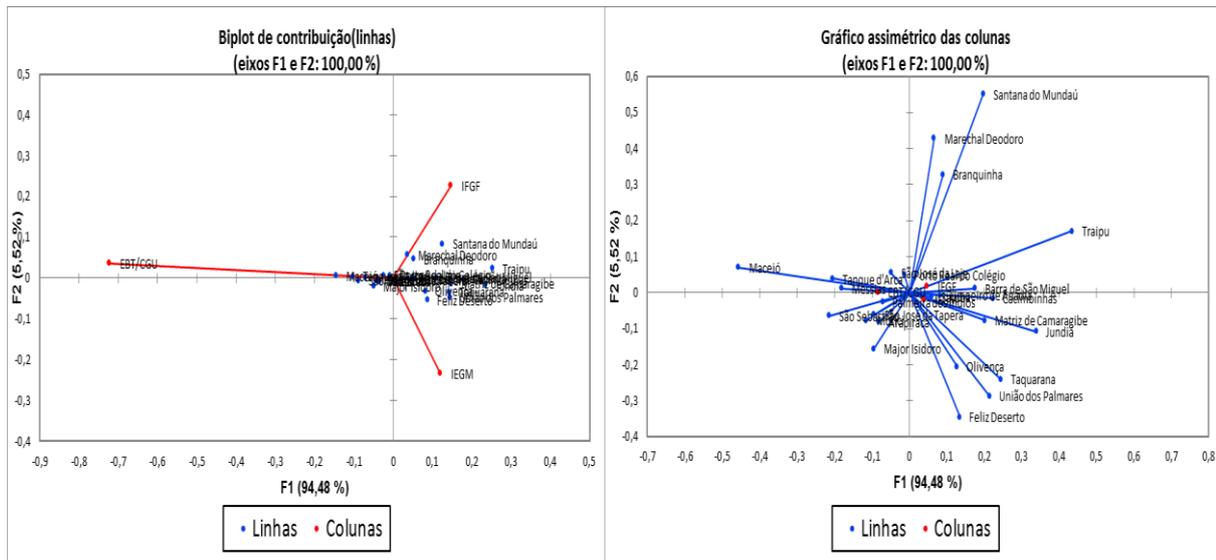
**Tabela 6.** Teste de independência entre os indicadores e dados dos municípios. Fonte: Elaboração própria com dados da pesquisa (2017).

C (Valor observado)	6,605
C (Valor crítico)	65,171
GL	48
p-valor	1,000
alfa	0,05

A Interpretação do teste é que ao nível de significância  $\alpha=0,05$ , não rejeita-se a hipótese nula que as linhas e as colunas da tabela são independentes, ou seja, que os dados dos indicadores de governança, transparência e efetividade, e dos 25 municípios são independentes. Verificou-se também a tabela de Burt, que é uma matriz simétrica usada para ajudar a visualizar e analisar relações entre as variáveis com o resultado do confronto entre os indicadores EBT, IFGF e IEGM, apresentando uma inércia total de 19,25 sendo adequada para a análise dos dados:

Com base nos princípios geométricos da Análise de Correspondência, é possível representar dentro do Espaço Euclidiano as distâncias entre os pontos linha e/ou coluna resultantes da associação entre as variáveis da tabela de contingência, segundo Jelihovschi e Ferraz (2010). Assim tem-se o gráfico que facilita a visualização das relações existentes entre as variáveis, ou seja, que apresenta a relação

assimétrica das variáveis, sugerindo uma possível associação entre os indicadores EBT/CGU, IFGF/FIPLAN e IEGM/IRB, conforme Figura 4.



**Figura 4.** Gráficos de assimetrias das variáveis pesquisadas. Fonte: Elaboração própria a partir de dados da CGU, IRB, FIRJAN, IBGE e SEPLAG (2017).

Sugere-se uma assimetria substancial, conforme Gonçalves et al. (2011), pois verifica-se que o diagrama de ordenação tem como base os indicadores de governança, transparência e eficiência, bem como dos dados dos 25 municípios, considerando que os referidos dados partem perto da origem no eixo, à margem direita, principalmente no primeiro gráfico, e pode-se refletir que a variável possui uma associação significativa com a sua categoria mais frequente, e que pontos distantes da origem indicam o contrário, ou seja, que a variável possui uma associação significativa com uma categoria que não é a mais frequente.

## CONCLUSÕES

Este estudo teve como objetivo comparar indicadores de transparência e resultados por meio de órgãos oficiais, buscando relações entre os mesmos, na perspectiva de dar continuidade às discussões (justamente com foco nisto que senti falta de análises por meio dos dados apresentados e dos resultados obtidos) sobre governança eletrônica através de seus portais públicos, bem como disponibilizar os resultados para a sociedade alagoana. Ainda como objetivo específico busca-se uma correlação dos resultados dos índices da EBT/CGU, IEGM/IRB, IFGF/FIRJAN com outros índices de natureza socioeconômica dos municípios pesquisados. Parágrafo idêntico ao trecho apresentado na introdução. Seria interessante reformular a redação para não ficar idêntico, ainda que, claro, o objetivo do trabalho seja o mesmo.

Foram analisados indicadores de transparência, gestão e resultados através da análise dos índices de 25 municípios em Alagoas, comparados entre si e, em seguida, apresentada que há correlação positiva entre as mesmas, bem como que existe associação entre os indicadores de transparência, eficiência e gestão, pois apesar de partirem de metodologias distintas, ocorre assimetria substancial entre seus resultados, o que se mostra importante para continuar os estudos nesta linha porque os interessados nestes resultados, tais como gestores públicos, analistas, fornecedores e investidores, necessitam de dados confiáveis para tomada de decisão.

O estudo apresenta limitações justamente pela ausência de informações em municípios alagoanos, sugerindo que para estudos futuros seja ampliada esta investigação para outros municípios ou grupos de municípios com indicadores e características semelhantes.

Por fim, verifica-se que é importante continuar acompanhando e correlacionado os diversos indicadores de controle, gestão e resultados, pois muitos municípios não adotam práticas de governança digital de forma geral, apesar da possibilidade de implementá-las de forma simples, tais como disponibilização de legislação, documentos públicos e notícias sobre fatos importantes sobre o município.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alexandrini F (2006). Prefeitura virtual: a internet a serviço da comunidade. *Gestão & Regionalidade*, 22(65): 64-74.
- Aly DAM, Simon J, Hussainey K (2010). Determinants of corporate internet reporting: evidence from Egypt. *Managerial Auditing Journal*, 25(2) 182-202.
- An Y, Davey H, Eggleton IRC (2011). Towards a Comprehensive Theoretical Framework for Voluntary CI Disclosure. *Journal of Intellectual Capital*, 12: 571-585.
- Beuren IM, Moura GD, Kloepfel NR (2013). Práticas de governança eletrônica e eficiência na utilização das receitas: uma análise nos estados brasileiros. *Revista de Administração Pública-RAP*, 47(2): 421-441.
- Beuren IM, Söthe A (2009). A teoria da legitimidade e o custo político nas evidenciações contábeis dos governos estaduais da região sudeste do Brasil. *Revista de Contabilidade e Organizações*, 3(5): 98-120.
- Castells M (1999). A sociedade em rede. A era da informação: economia, sociedade e cultura; vl. Tradução: Roneide Venâncio Majer, 5 ed. São Paulo: Editora Paz e Terra. 571p.
- Cerrillo-i-Martínez A (2011). The regulation of diffusion of public sector information via electronic means: Lessons from the Spanish regulation. *Government Information Quarterly*, 28(2): 188-199.
- Corrar LJ, Theóphilo CR, Bergmann DR (2009). Pesquisa operacional para decisão em contabilidade e administração. 2 ed. São Paulo: Editora Atlas. 490p.

- Corrar LJ, Dias Filho JM, Paulo E (2009). *Análise multivariada para os cursos de administração, ciências contábeis e economia*. São Paulo. Editora Atlas. 541p.
- Cruz CF, Souza Ferreira AC, Silva LM, Silva Macedo MÁ (2012). Transparência da gestão pública municipal: um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios brasileiros. *Revista de Administração Pública*, 46(1): 153-176.
- De Araújo AB, Rocha BR, Santos NT, Macedo VG (2012). Análise de Correspondência Simples Usando Software Livre em Dados Meteorológicos da Região de Castanhal-PA. Congresso de Matemática Aplicada e Computacional. Disponível em: <http://ce.esalq.usp.br/tadeu/anabeatriz.pdf>, acessado em 06/08/2020.
- De Freitas RKV, Luft MCMS (2014). Índice de governança eletrônica nos municípios: uma análise do estado de Sergipe. *Revista Eletrônica de Ciência Administrativa*, 13(1): 56-73.
- De Moura GD, Dallabona LF, Fank OL, Almeida-Santos PS, Varela PS (2015). Análise das práticas de governança eletrônica de municípios do Estado de Santa Catarina. *Ágora: Revista de divulgação científica*, 20(2): 84-106.
- Dias IDM (2008). A relação entre reforma da administração pública e tecnologias de informação no governo do estado de São Paulo. Tese de Doutorado, Universidade de São Paulo. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/12/12139/tde-18012009-185417/pt-br.php>. Acessado em 06/08/2020.
- Gil AC (2008). *Métodos e técnicas de pesquisa social*. 6. ed. São Paulo: Editora Atlas SA. 220p.
- Gonçalves MT, Santos SD (2009). Aplicação da Análise de Correspondência à avaliação institucional da Fecilcam. *Revista Nupam*, 1(1): 1-14.
- Gonçalves IS, Dias HCT, Martins SV, Souza AL de (2011). Fatores edáficos e as variações florísticas de um trecho de Mata Ciliar do Rio Gualaxo do Norte, Mariana, MG. *Revista Árvore*, 35(6): 1235-1243.
- Guthrie J, Petty R, Ricceri F (2006). The voluntary reporting of intellectual capital: Comparing evidence from Hong Kong and Australia. *Journal of Intellectual Capital*, 7(2): 254-271.
- Índice FIRJAN de Gestão Fiscal. Disponível em: <https://www.firjan.com.br/ifgf/>. Acessado em 15/06/2020.
- Índice Escala Brasil Transparente. Disponível em: <https://mbt.cgu.gov.br/publico/home>. Acessado em 15/06/2020.
- Índice IEGM. Disponível em: <https://irbcontas.org.br/iegm/>. Acessado em 15/06/2020.
- Índices socioeconômico do Estado de Alagoas. Disponível em: <http://www.seplag.al.gov.br/>. Acessado em 15/06/2020.

- Jelihovschi EG, Ferraz MIF (2010). Análise do conjunto dos candidatos ao vestibular da UESC no ano de 2008 usando análise de correspondência. *Revista Brasileira de Biomedicina*. 28(4): 117-136.
- Lemos A, Lévy P (2010). O futuro da internet: em direção a uma ciberdemocracia planetária. 4 ed. São Paulo: Editora Paulus. 264p.
- Knop MNH (2008). Força do habitus? Uma análise das escolhas de curso superior dos vestibulandos da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Disponível em: <[http://portal.anpocs.org/portal/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_view&gid=2465&Itemid=230](http://portal.anpocs.org/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=2465&Itemid=230)>. Acessado em 16/08/2020.
- Machado-da-Silva CL, Guarido Filho ER, Rossoni L (2006). Campos organizacionais: seis diferentes leituras e a perspectiva de estruturação. *Revista de Administração Contemporânea*, 10(SPE): 159-196.
- Magalhães FR, Silva AB da, João CHB do, Costa RF da (2012). Rumo a um quadro teórico abrangente para as práticas de Internet Financial Reporting no setor público. XXXVI EnANPAD, Encontro da ANPAD, Rio de Janeiro, Brasil. Disponível em: [www.anpad.org.br/2012\\_APB290](http://www.anpad.org.br/2012_APB290). Acessado em 16/07/2020.
- Matos NB, da Silva MC, da Silva JDG, de Souza LM (2013). Avaliação de portais de transparência dos 30 municípios mais populosos da Região Nordeste. *Registro Contábil*, 4(2): 17-35.
- Mello GRD, Slomski V (2010). Índice de governança eletrônica dos estados Brasileiros no âmbito do poder executivo. *JISTEM-Journal of Information Systems and Technology Management*, 7(2): 375-408.
- Pinho JAGD (2008). Investigando portais de governo eletrônico de estados no Brasil: muita tecnologia, pouca democracia. *Revista de Administração Pública*, 42(3): 471-493.
- Raupp FM, Pinho JAGD (2012). Prestação de contas por meio de portais eletrônicos de câmaras municipais: um estudo de caso em Santa Catarina antes e após a Lei da Transparência. *Revista de Contabilidade do Mestrado em Ciências Contábeis da UERJ*, 16(3): 81-98.
- Roges EM (2003). *Diffusion of Innovations*. 5 ed. Editora Simon and Schuster, 2003. 576p.
- Sales TS (2013). Transparência, controle social, eficiência e democracia na era da nova gestão pública. *Systemas. Revista de Ciências Jurídicas e Econômicas*, 5: 54-69.
- Salvi LT, Gasparin DC, Yamawaki Y, Frey K, Rezende DA, Hardt LPA (2008). Avaliação dos portais das prefeituras da região metropolitana de Curitiba. *Informática Pública*, 10(1): 11-27.
- Souza AL, Hosokawa RT, Kirchner FF, Machado DAS (1990). Análises multivariadas para manejo de floresta natural na Reserva Florestal de Linhares, Espírito Santo: análises de agrupamento e discriminante. *Revista Árvore*, 14(2), 85-101.
- Souza FJV (2014). Práticas de governança eletrônica: um estudo nos portais dos municípios mais populosos do Brasil. 110 f., il. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) - Programa Multiinstitucional e Inter-Regional de Pós-Graduação em Ciências Contábeis, Universidade de

Brasília, Universidade Federal da Paraíba, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal,

Disponível em:

[http://bdtd.ibict.br/vufind/Record/UNB\\_68c80fd90afc540158865720278cb9ef](http://bdtd.ibict.br/vufind/Record/UNB_68c80fd90afc540158865720278cb9ef). Acessado:

05/06/2020.

Tolbert PS, Zucker LG (1983). Institutional sources of change in the formal structure of organizations:

The diffusion of civil service reform, 1880–1935. *Administrative Science Quarterly*, 28: 22-39.

Van der Laan S (2009). The Role of Theory in Explaining Motivation for Corporate Social Disclosures:

Voluntary Disclosures vs ‘Solicited’ Disclosures. *Australasian Accounting Business and Finance Journal*, 3(4): 15-29.

Vieira S (2008). Introdução à Bioestatística. 4 ed. Rio de Janeiro: Editora Campus. 345p.

Vieira S (2010). Bioestatística: tópicos avançados. 3 ed. Rio de Janeiro: Editora Elsevier. 278p.

# Governança no enfrentamento da pandemia: Que caminho seguir quando as orientações são divergentes?

Recebido em: 30/09/2020

Aceito em: 01/10/2020

 10.46420/9786588319222cap4

Hudson do Vale de Oliveira<sup>1\*</sup> 

## INTRODUÇÃO

Em tempos de pandemia, a nossa maior certeza é a de que a briga com o invisível que nos assola se torna cada vez maior. O novo coronavírus (Covid-19) surgiu e talvez nós, incrédulos em sua grande maioria, não tínhamos – se é que já temos – noção do estrago que seria causado no mundo, nas mais diferentes áreas da sociedade, mudando, forçadamente, a forma como nos relacionamos, a maneira como as organizações atuam e, em alguns países, como é o caso do Brasil, amplificando graves problemas que, embora conhecidos, eram negligenciados por aqueles que teriam, oficialmente, o poder de promover mudanças.

Ainda que algumas pessoas, ao longo dos meses de pandemia, permanecessem com a ideia de que havia uma potencialização do impacto do coronavírus na sociedade, foi possível observar em várias partes do país, e do mundo, pessoas se mobilizando para combater o vírus que a cada dia se espalhava – e ainda se espalha –, aumentando consideravelmente o número de casos e, lamentavelmente, o número de pessoas que perderam suas vidas. No Brasil, de acordo com o Ministério da Saúde, o número de mortos pelo novo coronavírus ultrapassa os 116.000 (Brasil, 2020).

Nesse contexto, na medida em que a pandemia foi se espalhando pelo Brasil, vários problemas de gestão no Governo Federal intensificaram a crise da pandemia e, infelizmente, provocaram outras crises, a exemplo da demissão de dois ministros da saúde em pleno período de pandemia, especialmente porque estes se manifestaram contrários a algumas determinações do presidente, ainda que essas contrariassem as recomendações das autoridades de saúde, a exemplo da própria Organização Mundial da Saúde (OMS). Atualmente, o Ministério da Saúde conta com a atuação de um ministro interino que, ao que tudo indica, não tem contrariado as determinações do presidente.

---

<sup>1</sup> Doutorando em Administração pela Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC); Professor do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Roraima (IFRR) / *Campus* Boa Vista Zona Oeste (CBVZO). Rua Prof. Nonato Chacon, N° 1976, Bairro Laura Moreira (Conjunto Cidadão), CEP: 69.318-000, Boa Vista, Roraima, Brasil.

\* Autor de correspondência: hudson.oliveira@ifrr.edu.br

Para além disso, nesse processo de governança conturbado, observa-se divergências entre as orientações que eram, e algumas ainda são, veiculadas entre os diferentes entes federativos. Assim, não é raro identificar divergência entre um decreto divulgado pelo Governo Federal, com orientações acerca da pandemia, e orientações repassadas pelos Estados. De igual modo, orientações repassadas pelos Estados em contrariedade às que eram/são divulgadas pelos municípios.

Assim, surge a seguinte questão: que caminho devemos seguir para combater a pandemia? Acatamos a orientação do Governo Federal, que não conhece a nossa realidade, ou o nosso Governo Estadual e, especificamente, Municipal que estão cientes – ou, pelo menos, deveriam – dos problemas que enfrentamos para além da pandemia e que, portanto, podem ser potencializados por esta? Diante destes questionamentos e com foco em contribuir para o debate acerca do enfrentamento da pandemia, o objetivo deste ensaio teórico é identificar algumas divergências nas orientações divulgadas acerca do enfrentamento da pandemia e refletir sobre o impacto dessas divergências na potencialização da crise sanitária.

Para isso, adotamos uma abordagem qualitativa e uma perspectiva pragmatista, no sentido de refletir sobre as consequências das práticas adotadas pelos governantes e, especificamente, pelos cidadãos frente as orientações repassadas por aqueles, por meio das normas/legislações criadas com ênfase no enfrentamento da pandemia ocasionada pelo novo coronavírus. Assim, considerando o objetivo deste ensaio, além da leitura de artigos que tratam sobre o enfrentamento da pandemia, consideramos dados secundários veiculados em *sites*, especialmente de cunho jornalístico, acerca da pandemia, com foco na descrição e na interpretação dos dados coletados.

## **A PANDEMIA DA COVID-19**

Ao longo dos anos, o mundo passou por diversas crises que trouxeram grandes impactos e influenciaram, em maior ou menor grau, diversas áreas como, por exemplo, a política e a economia mundial. Muitas dessas crises impulsionaram – e, sempre que ocorrem, impulsionam – mudanças no comportamento do ser humano (Fariza, 2020; Lima, 2020; Soares, 2020).

O novo coronavírus, conhecido como Covid-19, é responsável por uma pandemia que vêm ocasionando uma das maiores crises globais e desencadeando mudanças drásticas no comportamento humano e na economia mundial. Essa crise, em escala global, vem afetando até os países mais desenvolvidos, trazendo impactos sociais, econômicos e políticos (Luigi; Senhoras, 2020).

No mês de janeiro de 2020, a Organização Mundial da Saúde (OMS) declarou Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional (ESPII), em razão do aumento do número de casos de contaminação pelo novo coronavírus. E, em março, a OMS declarou a existência de pandemia provocada pela Covid-19 (BBC, 2020).

No Brasil, a partir do cenário de emergência em saúde pública, o Ministério da Saúde, num esforço para conter a propagação do vírus, introduziu medidas de isolamento, de controle e de prevenção, recomendando a todos os estados brasileiros o distanciamento social em razão da gravidade da Covid-19.

Nesse contexto, a decisão sobre as medidas de restrição de atividades, no âmbito das unidades federativas, deveria ser deliberada respeitando a autonomia das competências dos gestores dos executivos estaduais e municipais, com o intuito de evitar a contaminação e a propagação do vírus. Porém, o que se tem visto é uma recorrência de embates entre as diferentes esferas do governo que em nada tem agregado para o efetivo controle do novo coronavírus, com reflexos na redução do número de casos e de mortes no país.

### **ENTRE ADAPTAÇÃO, EMBATES FEDERATIVOS E SUAS CONSEQUÊNCIAS**

Ambientes instáveis que exigem mudanças, muitas vezes, abruptas podem ser considerados uma realidade esperada, ainda que em diferentes proporções, pelas organizações, inclusive pelo Governo. Porém, apesar dessa realidade possível e por mais que uma organização ou o Governo, no caso, busque prever estratégias que possam garantir adaptação e êxito frente às mudanças abruptas, raramente algo tão complexo como a crise ocasionada pelo novo coronavírus seria pensado.

Em função da pandemia, diferentes forças tarefas, nas mais diversas frentes, surgiram e canalizaram esforços para desenvolver estratégias que pudessem contribuir para diminuição do contágio pelo vírus. Assim, Governos, empresas, sociedade civil, passaram a se ver todos empenhados, ainda que existam diferentes pontos de vista e que estes mudem a medida em que as práticas vão sendo implementadas, em um único propósito: achatar a curva de contágio e, com isso, contribuir para evitar o colapso do sistema de saúde, reduzindo ao máximo o número de mortes pelo vírus.

Nesse sentido, o olhar para o outro passou a ser um imperativo necessário numa espécie de cuidado mútuo. Esse cuidado mútuo retrata um aspecto pragmatista, que é muito consequencialista, relacionado à questão do compadecer, no sentido de sentir as consequências indesejáveis do outro, pois ao tomar as devidas precauções, amplamente divulgadas pelos órgãos oficiais e pelas autoridades de saúde e veiculadas por meio da imprensa para evitar a contaminação pelo novo coronavírus, a pessoa estará não só se protegendo, mas também colaborando com o bem-estar e a saúde do seu próximo. De acordo com Santos (2020) seria, portanto, a efetivação da responsabilidade cívica e moral dos cidadãos, uma vez que, como possíveis vítimas do vírus, exercem papel de fundamental importância nas medidas de prevenção e controle da Covid-19.

A população, para além de adotar medidas específicas para conter o contágio pelo vírus, medidas essas dentro da realidade de cada um, passaram a aguardar as orientações dos órgãos específicos da área

da saúde, não só do Governo Federal, mas também em nível mundial, para saber o que deveria ser feito e, especialmente, quais seriam as medidas tomadas em nível Federal, Estadual e Municipal, para evitar a proliferação do vírus e, paralelamente, solucionar vários problemas que seriam potencializados em função das medidas a serem adotadas.

Nessa perspectiva, considerando a governança exercida pelos entes federativos no enfrentamento da pandemia, destaca-se que a crise e os seus desdobramentos gerou a criação de várias legislações (leis, decretos) que foram publicadas nas esferas federal, estadual e municipal, que vão desde a prorrogação de prazos para a manutenção da quarentena pelos cidadãos até a determinação de *lockdown*. Para além das particularidades existentes nos Estados e, especificamente, nos municípios, de forma geral, por meio da hierarquia das leis e da competência concorrente, sabe-se que as determinações da esfera federal imperam sobre as da esfera estadual e municipal, assim como as da esfera estadual imperam sobre as da esfera municipal.

Assim, numa perspectiva ampla, a Constituição Federal (Brasil, 1988) determina no seu Art. 24, inciso XII, que “Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: [...] XII – previdência social, proteção e defesa da saúde”. Com relação aos Municípios, o Art. 30, inciso I, traz: “Compete aos Municípios: I – legislar sobre assuntos de interesse local”.

Dito isto, ressalta-se que com os desdobramentos da pandemia e na medida em que as legislações/normas são criadas, inclusive de forma dinâmica, se configura uma nova necessidade de adaptação, em diferentes proporções de acordo com a determinação criada, dentro de um processo de adaptação já definido pelas medidas mais amplas de combate ao novo coronavírus divulgadas pelos órgãos oficiais de saúde e validadas, por meio destas normas, pelos governantes – pelo menos em sua grande maioria.

Porém, o volume de legislações/normas associado as divergências nas orientações repassadas aos cidadãos apresentando, em alguns casos, diferentes regras para uma mesma região, geram desconforto, preocupação e, principalmente, confusão quanto a definição de quais normas devem ser seguidas (Carvalho, 2020; Igor, 2020; Redação Ibiá, 2020; Schmidt, 2020).

Nessa perspectiva, a exemplo do volume de normas associado a dinamicidade com que estas ocorrem promovendo, dentre outros aspectos, confusão entre os cidadãos e embates entre os entes federativos, temos a Lei nº 13.979, de 06 de fevereiro de 2020, que foi alterada pela Medida Provisória nº 926, de 20 de março de 2020, na qual o presidente da república buscava concentrar no Governo Federal o poder de definir as normas gerais sobre os serviços públicos e as atividades essenciais durante o período da pandemia. Dessa forma, caberia aos Estados e Municípios seguir as determinações impostas.

Tal medida não só descaracteriza a atuação dos governantes estaduais e municipais, mas também se reflete em um desrespeito aos cidadãos que, para além de terem escolhidos os seus representantes, estariam subordinados à agir com base em decisões, na grande maioria das vezes, centralizadas e tomadas em gabinetes, sem efetivo conhecimento das realidades sobre as quais legislam. Dito de outra forma, seria uma imposição do poder exercido pelo representante maior do país, que vai ao encontro da definição de poder apresentado por Clegg et al. (2011) quando destacam que o poder “possibilita a um agente impor sua vontade própria em uma ação social, mesmo contra a resistência de outros”.

A Lei nº 13.979/20, além de ser alterada pela MP nº 926/20, foi regulamentada pelo Decreto nº 10.282, de 20 de março de 2020. Em 11 de maio de 2020, este decreto já foi alterado por meio do Decreto nº 10.344. A MP, por sua vez, foi convertida na Lei nº 14.035, de 11 de agosto de 2020. Durante este processo dinâmico, exemplificando normas em nível federal, julgou-se a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI nº 6341), na qual buscava-se comprovar a incompatibilidade parcial da MP nº 926/20 com relação à CF e, dessa forma, garantir aos prefeitos e aos governadores autonomia para decidir sobre medidas relacionadas ao enfrentamento da pandemia em suas regiões.

Além das confusões em virtude das normas em nível federal, que promoveram embates com os governos estaduais quanto as definições de ações efetivas considerando as particularidades de cada Estado, é possível também identificar confusões e embates entre os estados e municípios em situações como, por exemplo, o abre e fecha constante dos estabelecimentos comerciais – em diferentes segmentos –, o cancelamento e o retorno dos cortes referentes ao abastecimento de energia elétrica, e o cancelamento e o retorno do funcionamento do transporte público.

Angelo e Boselli (2020) mencionam, por exemplo, a divergência entre um decreto municipal de Sertãozinho, no Estado de São Paulo, e o decreto estadual nº 64.881, de 22 de março de 2020. Enquanto este instituiu quarentena no Estado em virtude da propagação da Covid-19, aquele autorizava a abertura parcial do “comércio geral”.

Essas situações acabam por potencializar a crise no país e não contribuem com práticas efetivas que garantam a redução dos índices de casos e de mortes pelo novo coronavírus. Além disso, elas vão ao encontro de dois aspectos mencionados por Andion (2020) como responsáveis por figurar o Brasil, internacionalmente, como um dos piores exemplos de governança no enfrentamento da pandemia: “a falta de coordenação, de comunicação e os conflitos recorrentes entre os poderes e os níveis de governo; e a escalada do autoritarismo, falta de transparência e polarização política”.

## **REFLEXÕES CONCLUSIVAS**

Não se sabe até quando a pandemia vai durar. Infelizmente, além dos vários problemas que a crise tem ocasionado, também não se sabe até quando a governança que vem sendo adotada no

enfrentamento da pandemia chegará ao fim e passará a concentrar esforços em práticas que se reflitam em efetivas orientações aos cidadãos, reduzindo não só os impactos da pandemia, nos números de casos e de mortes, mas também os vários impactos econômicos e sociais que foram potencializados pela crise.

Por meio deste ensaio teórico, identificamos que existem divergências nas orientações que são divulgadas acerca do enfrentamento da pandemia, no que se refere às legislações/normas, assim como verificamos que tais divergências ocasionam desconforto, preocupação e confusão nos cidadãos, amplificando a crise sanitária e trazendo à tona problemas recorrentes que há anos são negligenciados como, por exemplo, na educação e na saúde.

Destacamos que este ensaio teórico não teve por foco apresentar conclusões acerca de divergências entre as legislações nas diferentes esferas ou, ainda, determinar acertos ou erros das decisões tomadas. A proposta foi apenas contribuir para o debate acerca do enfrentamento da pandemia jogando luz em um aspecto que também deve ser considerado nesse processo: as legislações/normas criadas. Entendemos que, embora sejam importantes, não devem meramente se configurar em burocracias, refletindo-se em “briga de egos” e não em práticas concretas na resolução dos problemas.

Por fim, sugerimos, como estudos futuros, um aprofundamento dos aspectos aqui apresentados, inclusive por meio da apresentação de outros exemplos de divergências, buscando, na medida do possível, identificar as consequências de determinadas normas em nível federal, por exemplo, nas diferentes regiões do país ou, até mesmo, nos diferentes estados.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Andion C (2020). Atuação da sociedade civil no enfrentamento dos efeitos da COVID-19 no Brasil. *Revista de Administração Pública (RAP)*, 54(4): 936-951.
- Angelo T, Boselli A (2020). Divergências entre decretos estaduais e municipais revelam novo atrito federativo. *Revista Consultor Jurídico* [04/05/2020]. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2020-mai-04/divergencias-entre-decretos-estaduais-municipais-chegam-aos-tjs>>. Acesso em: 21 ago. 2020.
- BBC (2020). *Coronavírus: OMS declara pandemia*. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/geral-51842518>>. Acesso em: 21 ago 2020.
- Brasil (1988). *Constituição de 1988. Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília – DF: Senado Federal. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 20 ago. 2020.
- Brasil (2020). *Portal Coronavírus*. Disponível em: <<https://covid.saude.gov.br/>>. Acesso em: 25 ago. 2020.

- Carvalho T (2020). Comércio de VG continua fechado até o dia 25; Cuiabá até dia 21. *Jornal Estadão Mato Grosso* [05/04/2020]. Disponível em: <<https://www.estadaomatogrosso.com.br/cidades/comercio-de-vg-continua-fechado-ate-o-dia-25-cuiaba-ate-dia-21/3048>>. Acesso em: 21 ago. 2020.
- Clegg S, Kornberger M, Pitsis T (2011). *Administração e organizações: uma introdução à teoria e à prática*. Bookman Editora.
- Fariza I (2020). Lições de 1918: as cidades que se anteciparam no distanciamento social cresceram mais após a pandemia. *El país* [30/03/2020]. Disponível em: <<https://brasil.elpais.com/economia/2020-03-30/licoes-de-1918-as-cidades-que-se-anteciparam-no-distanciamento-social-cresceram-mais-apos-a-pandemia.html>>. Acesso em: 21 ago. 2020.
- Igor R (2020). Lockdown em SC: triste medida que será necessária se a população não ajudar. *NSC Total* [30/07/2020]. Disponível em: <<https://www.nsctotal.com.br/colunistas/renato-igor/lockdown-em-sc-triste-medida-que-sera-necessaria-se-a-populacao-nao-ajudar>>. Acesso em: 21 ago. 2020.
- Lima JD (2020). O distanciamento social como redutor de contaminações. *Nexo* [17/03/2020]. Disponível em: <<https://www.nexojournal.com.br/expresso/2020/03/17/O-distanciamento-social-como-redutor-de-contamina%C3%A7%C3%B5es>>. Acesso em: 21 ago. 2020.
- Luigi R, Senhoras EM (2020). O novo coronavírus e a importância das organizações internacionais. *Nexo* [17/03/2020]. Disponível em: <<https://www.nexojournal.com.br/ensaio/2020/O-novo-coronav%C3%ADrus-e-a-import%C3%A2ncia-das-organiza%C3%A7%C3%B5es-internacionais>>. Acesso em: 21 ago. 2020.
- Redação Ibiá (2020). A população está confusa. *Jornal Ibiá* [10/08/2020]. Disponível em: <<https://www.jornalibia.com.br/colunistas/editorial/a-populacao-esta-confusa/>>. Acesso em: 21 ago. 2020.
- Santos LS (2020). Dilemas morais da gestão pública brasileira no enfrentamento da pandemia do novo coronavírus. *Revista de Administração Pública (RAP)*, 54(4): 909-922.
- Schmidt G (2020). Medidas deveriam ser mais centralizadas aos invés de cada um ter regras diferenciadas. *Diário de Canoas* [20/03/2020]. Disponível em: <<https://www.diariodecanoas.com.br/opiniao/2020/03/20/medidas-deveriam-ser-mais-centralizadas-ao-inves-de-cada-um-ter-regras-diferenciadas>>. Acesso em: 21 ago. 2020.
- Soares I (2020). Como o distanciamento social ajuda a frear a disseminação do coronavírus. *GaúchaZH* [17/03/2020]. Disponível em: <<https://gauchazh.clicrbs.com.br/saude/noticia/2020/03/como-o-distanciamento-social>>

[ajuda-a-frear-a-disseminacao-do-coronavirus-ck7wkcm0r05g701pq2yrbe69e.html](#)>. Acesso em: 21 ago. 2020.

## ÍNDICE REMISSIVO

---

### **A**

adaptação · 6, 8, 14, 18, 62, 64  
administração pública · 6, 9, 19, 20, 21, 38, 40,  
58

---

### **C**

capacidade de gestão · 30  
coordenação · 7, 10, 12, 14, 15, 17, 30, 65  
Covid-19 · 60, 62, 63, 65

---

### **D**

descentralização · 7, 12, 15, 23, 40  
desempenho · 46, 50

---

### **E**

eficiência · 6, 7, 8, 9, 11, 19, 25, 29, 38, 43, 44,  
45, 46, 48, 49, 50, 56, 57, 59

---

### **G**

gestão  
participativa · 40  
pública · 23, 24, 40, 42, 43, 58, 59, 67  
governança · 9, 42, 43, 44, 45, 46, 49, 50, 55,  
56, 57, 58, 59, 61, 63, 65  
eletrônica · 42, 43, 44, 49, 56, 57, 58, 59

---

### **I**

indicadores de  
eficiência · 45, 46  
transparência · 42, 48  
inovação · 23, 30, 39

---

### **O**

orçamento participativo · 23, 24, 40

---

### **S**

serviços públicos · 7, 8, 9, 12, 15, 17, 18, 30,  
42, 44, 64

## **SOBRE O ORGANIZADOR**



### **ID Hudson do Vale de Oliveira**

É Doutorando em Administração no Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC). Faz parte do Núcleo de Inovações Sociais na Esfera Pública (NISPE), atuando, também, no Observatório de Inovação Social de Florianópolis (OBISF). É Doutor em Agronomia pela Universidade Estadual de Londrina (UEL). É Mestre em Agronomia pela Universidade Estadual de Maringá (UEM). É Especialista em Gestão de Cooperativas pela Universidade Federal de Roraima (UFRR). É Graduado em Agronomia pela Universidade Federal Rural do Semi-Árido (UFERSA), em Administração pela Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN) e em Comunicação Social

(Jornalismo) pela UFRR. É Professor Efetivo do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Roraima (IFRR), Campus Boa Vista Zona Oeste (CBVZO). Possui experiência e interesse de projetos (pesquisa e extensão) nas seguintes áreas: Agronegócios, Sustentabilidade, Cooperativismo, Gestão de Pessoas, Gestão Pública, Inovação Social e Educação. Email para contato: [HUDSON.OLIVEIRA@ifrr.edu.br](mailto:HUDSON.OLIVEIRA@ifrr.edu.br)



ISBN 978-658831922-2



9

786588

319222

**Pantanal Editora**

Rua Abaete, 83, Sala B, Centro.

CEP: 78690-000

Nova Xavantina – Mato Grosso – Brasil

Telefone (66) 99682-4165 (Whatsapp)

<https://www.editorapantanal.com.br>

[contato@editorapantanal.com.br](mailto:contato@editorapantanal.com.br)