CADERNOS DA ESCOLA DO LEGISLATIVO

25

VOLUME 16 | NÚMERO 25 | JANEIRO/JULHO 2014

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MINAS GERAIS

CADERNOS DA ESCOLA DO LEGISLATIVO

25

Volume 16 | Número 25 | janeiro/julho 2014

MESA DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA

Deputado Dinis Pinheiro
Presidente

Deputado Ivair Nogueira
1º-vice-presidente

Deputado Hely Tarqüínio
2º-vice-presidente

Deputado Adelmo Carneiro Leão
3º-vice-presidente

Deputado Dilzon Melo
1º-secretário

Deputado Neider Moreira
2º-secretário

Deputado Alencar da Silveira Jr.
3º-secretário

SECRETARIA

Eduardo Vieira Moreira
Diretor-geral

Carlos Eduardo Ribeiro de Navarro
Secretário-geral da Mesa

EDIÇÃO

Guilherme Wagner Ribeiro
Celeno Ivanovo

ESCOLA DO LEGISLATIVO

Ruth Schmitz de Castro

REVISÃO

Andréia Paulino Franco
Izabela Moreira
Marise Martorano
Rafael Pires
Sinval Rocha

PROJETO GRÁFICO

Gleise Marino
Maria de Lourdes Macedo Ribeiro

EDITORAÇÃO

Maria de Lourdes Macedo Ribeiro

Cadernos da Escola do Legislativo. – Vol.1, n.1,(jan./jun. 1994) – . Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, Escola do Legislativo, 1994 – .

Semestral

ISSN 1676-8450

1. Ciência política – Periódicos. I. Minas Gerais. Assembleia Legislativa. Escola do Legislativo.

CDU 32(05)

Sumário

5 Editorial

13 A interação entre os mecanismos de *accountability* sob o prisma da análise de redes sociais: um estudo sobre a rede de monitoramento cidadão do projeto A1M
Antônio Carlos Ribeiro
Sílvio Salej Higgins

47 O ICMS Patrimônio Cultural e a indução da política municipal de proteção patrimonial em Minas Gerais: o caso de Contagem
Adebal de Andrade Júnior
Carlos Aurélio Pimenta de Faria

75 Concepções de pobreza e operacionalização do Índice de Pobreza Multidimensional para Minas Gerais
Bruno Lazzarotti Diniz Costa
Marcela Menezes Costa

103 O mundo do atendimento público ao cidadão: estudo etnográfico sobre o *call center* da Câmara dos Deputados
Antonio Teixeira de Barros

133 A política do ICMS Patrimônio Cultural em Minas Gerais como instrumento de indução à descentralização de ações de política pública no campo do patrimônio: potencialidades e limites
Isabella Virgínia Freire Biondini
Mônica Barros de Lima Starling
Flávio Lemos Carsalade

183 Índice de Desempenho do Planejamento Governamental (ISDPP): instrumento de análise do desempenho do planejamento de programas públicos
Elisa Maria Pinto da Rocha
Jane Noronha Carvalhais
Luciana Cássia Nogueira

CONSELHO EDITORIAL

Álvaro Ricardo de Souza Cruz
Faculdade de Direito da PUC Minas

Antônio José Calhau de Resende
Assembleia Legislativa de Minas Gerais

Fabiana de Menezes Soares
Faculdade de Direito da UFMG

Fátima Anastasia
Centro de Estudos Legislativos/ Departamento de Ciência Política da UFMG
Departamento de Relações Internacionais da PUC Minas

Márcio Santos
Assembleia Legislativa de Minas Gerais

Marta Tavares de Almeida
Instituto Nacional de Administração/Portugal

Ricardo Carneiro
Fundação João Pinheiro

Rildo Mota
Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor)/Câmara dos Deputados

Roberto Romano
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas/Unicamp

Regina Magalhães
Assembleia Legislativa de Minas Gerais

Editorial

O parlamento há de ser uma instituição marcada pelo pluralismo. É constituído por diferentes forças políticas, que confrontam seus argumentos, suas ideias em busca do consenso possível e da capacidade de governo da comunidade que representa. Em uma sociedade complexa e diversificada como a atual, o pluralismo não se restringe aos interesses, ideias e valores representados pelos parlamentares eleitos, porque as casas legislativas se abrem à participação de diferentes setores da sociedade. Os mecanismos de participação vêm sendo reinventados de forma contínua, como as audiências públicas, as comissões de participação popular, os projetos de iniciativa popular e as consultas públicas que permitem a participação no processo deliberativo por meio da internet. Esses mecanismos de participação ampliam o pluralismo político nas casas legislativas.

O pluralismo se materializa igualmente pelos diferentes formatos de discurso, a depender dos atores envolvidos. Assim, variados atores trazem à arena legislativa suas reivindicações, acompanhadas de argumentos e de apelos emotivos que possam lhes conferir legitimidade. As situações fáticas que exigem a atuação estatal são examinadas por diferentes enfoques, como, por um lado, os formulados por aqueles que sofrem os efeitos da situação em discussão, como lideranças de movimentos atingidos por barragem, de famílias vítimas de violência policial ou servidores públicos. Por outro, representantes dos Poderes

Executivo e Judiciário e do Ministério Público trazem suas contribuições, que combinam a *expertise* técnica de seus profissionais com o aprendizado decorrente das dificuldades colocadas pela atuação dos órgãos estatais. As contribuições de entidades da sociedade civil e da universidade enriquecem esses ambiente, apresentando um outro ponto de vista sobre os temas em discussão, constituindo algo que poderíamos chamar de pluralismo cognitivo, ou, na feliz expressão do sociólogo português Boaventura de Sousa Santos, de ecologia de saberes.

Os *Cadernos da Escola do Legislativo* se inserem nesse ambiente, constituindo mais uma ponte que liga o mundo acadêmico e o Poder Legislativo, nos três níveis da Federação, pois este periódico é um espaço de publicação de trabalhos científicos que podem contribuir para o aperfeiçoamento da ação parlamentar. Essa contribuição ocorre ora porque o próprio Poder Legislativo é objeto de investigação científica, ora porque o conhecimento produzido na academia contribui para as ações fiscalizadora e legislativa do parlamento. A publicação se distancia do calor dos debates do Plenário e das comissões e, talvez por isso, possa trazer uma contribuição que ajude o debate a avançar. Nessa perspectiva, esta edição é exitosa, porque traz temas importantes para o aperfeiçoamento da atuação do Poder Legislativo.

O primeiro artigo, intitulado "A interação entre os mecanismos de *accountability* sob o prisma da análise de redes sociais", aborda um tema caro às casas legislativas. É conhecida a distinção entre *accountability* horizontal, que se refere aos mecanismos de controle entre os órgãos do Estado, e a vertical, que significa as diferentes formas de controle que a sociedade exerce ou pode exercer sobre os agentes públicos. Nessa conceituação, o Poder Legislativo ocupa lugar de destaque nos mecanismos de *accountability* horizontal, porque compete a esse Poder o controle da administração pública, nos termos do art. 70 da Constituição da República. O texto, de autoria de Antônio Carlos Ribeiro e Silvio Salej Higgins, demonstra que a mencionada distinção é didática e explicativa, mas, na dinâmica, elas não estão separadas. Antes, pelo contrário, se completam. Com efeito, as organizações não governamentais dedicadas

ao controle da administração pública podem acionar os órgãos de controle, como o Ministério Público ou o Tribunal de Contas. A principal contribuição do trabalho reside na demonstração de que tais instituições não atuam de forma isolada, mas compõem uma rede, de forma que a interação entre elas lhes proporciona um aprendizado recíproco e a ampliação da capacidade de controle das instituições públicas. Na formação dessa rede, os órgãos estatais responsáveis pelo controle da administração pública têm uma contribuição relevante. Quais desses órgãos se destacam e de que forma eles contribuem para a constituição dessa rede são questões que os interessados no tema vão encontrar na leitura do primeiro artigo desta publicação.

A Assembleia Legislativa de Minas Gerais tem a preocupação sobre os impactos das normas que produz, apesar das dificuldades metodológicas para aferi-los. A legislação do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), pela sua importância econômica, política e social, recebeu por parte dessa instituição especial atenção, como pode-se verificar pelos estudos disponibilizados no *site* da instituição, que faz parte do portal de políticas públicas. Nesse portal, os interessados podem encontrar diversas informações para a compreensão das políticas públicas do Estado de Minas Gerais, com destaque para os efeitos da referida legislação. Esta edição dos Cadernos contribui com esse propósito de a Assembleia Legislativa de Minas Gerais avaliar adequadamente os impactos dessa legislação, ao apresentar dois artigos sobre o impacto da legislação do ICMS sobre a política de patrimônio cultural dos municípios.

Adebal de Andrade Júnior e Carlos Aurélio Pimenta de Faria abordam "o ICMS Patrimônio Cultural e a indução da política municipal de proteção patrimonial em Minas Gerais a partir do caso de Contagem". Inicialmente, o texto realiza uma contextualização histórica da política de preservação do patrimônio cultural, remetendo-nos ao governo Vargas na década de 1930 até a Constituição da República de 1988. Após, apresenta a evolução da legislação estadual sobre o tema, antecipando alguns dados que serão destrinchados no artigo seguinte. Na terceira parte, os autores mergulham nos efeitos da lei no Município de Contagem. Em seguida, Isabella Vir-

ginia Biondinni, Mônica Barros Starling e Flávio Carsalade abordam "a política do ICMS e o patrimônio cultural em Minas Gerais como instrumento de indução à descentralização de ações políticas". De fato, os critérios de repartição do ICMS para os municípios são utilizados para induzir o comportamento do poder público local em diferentes políticas públicas, que buscam se enquadrar aos referidos critérios para aumentar os recursos a lhes serem transferidos pelo Estado. Em matéria de patrimônio cultural, a legislação em vigor definiu a existência de tombamentos e de política cultural do município. O artigo traz a evolução quantitativa dos municípios que atendem aos critérios definidos na legislação, examinando o perfil econômico e populacional deles. Os dois textos são complementares, apresentando diferentes perspectivas sobre a mesma política pública. As de ambos os estudos, não são as mesmas. Para conhecer a diferença entre elas, somente lendo os textos.

Se o desafio de superação da desigualdade regional norteou o legislador estadual na aprovação da legislação sobre o ICMS, também lhes despertará interesse o estudo de Bruno Lazzarotti Diniz Costa e Marcela Menezes Costa, sobre "a operacionalização do índice de pobreza multidimensional para Minas Gerais". Há diferentes formas de definir a situação de pobreza e a adoção de uma delas, como a insuficiência de renda importa o desenvolvimento de determinada política pública para reduzir a desigualdade, segundo essa definição. Ocorre que as pessoas estão excluídas do desenvolvimento socioeconômico por distintas razões e é preciso buscar uma visão abrangente da pobreza, para que se possa formular políticas públicas que levem em consideração os diversos aspectos das condições de vida das comunidades que se encontram nessa situação.

Tendo o Legislativo como objeto de estudo, Antônio Teixeira Barros compartilha seu estudo intitulado "O mundo do atendimento público ao cidadão: estudo etnográfico sobre o *call center* da Câmara dos Deputados". O avanço da democracia e, em especial, a promulgação da Lei de Acesso à Informação têm exigido dos órgãos públicos a adoção de políticas de atendimento que permitem um contato com milhares de cidadãos que chegam individualmente com suas demandas perante esses órgãos. Assim, é preciso encontrar o equi-

líbrio entre, de um lado, o procedimento padronizado que permite atendimento em larga escala e o tratamento igualitário para demandas iguais e, de outro, a cordialidade e a atenção às especificidades de cada demandante. Há que se considerar que o equilíbrio entre o tratamento uniforme e as especificidades de cada pessoa não ocorre apenas do lado dos cidadãos, mas também dos profissionais contratados para a prestação do serviço. Para investigar a organização do trabalho desses profissionais e do setor, o autor desenvolveu seu trabalho por meio da etnografia, além de pesquisa documental nos registros do órgão. Trata-se de uma importante contribuição para o aperfeiçoamento das políticas de atendimento dos diversos órgãos públicos que, em maior ou menor velocidade, ampliam seus canais de interação com o cidadão.

Por fim, mencione-se o artigo de Elisa Maria Pinto da Rocha, Jane Noronha Carvalhais e Luciana Cássia Nogueira, que apresenta estudo sobre o "índice de desempenho do planejamento governamental". Ele é de especial importância para o Poder Legislativo, porque a função fiscalizadora desse Poder não se restringe à identificação de eventual irregularidade praticada pelos agentes públicos, devendo examinar a eficácia das políticas públicas. Nesse sentido, a construção de índices que permitam avaliar o planejamento governamental é uma exigência para que as casas legislativas cumpram adequadamente as suas funções. Eis a importância deste artigo para o aperfeiçoamento das funções dos parlamentos.

O conjunto de artigos que compõem esta edição mantém os *Cadernos da Escola do Legislativo*, segundo sua linha editorial, como um espaço de socialização de conhecimento sistemático que contribua para a reflexão sobre o Poder Legislativo, seja quanto à sua estrutura política e administrativa, seja quanto ao desempenho de suas funções representativa, fiscalizadora a legisladora.

Guilherme Wagner Ribeiro
Editor

1

A interação entre os mecanismos de *accountability* sob o prisma da análise de redes sociais: um estudo sobre a rede de monitoramento cidadão do projeto A1M[1]

Antônio Carlos Ribeiro

Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Aluno do doutorado em Sociologia e pesquisador do Grupo de Pesquisa Interdisciplinar em Análise de Redes Sociais (Giars), ambos na UFMG.

Sílvio Salej Higgins

Doutor em Sociologia pela Universidade de Paris Dauphine (França). Doutor em Sociologia Política pela Universidade Federal de Santa Catarina / Professor do Departamento de Sociologia da Universidade Federal de Minas Gerais.

Resumo: Neste artigo, discutimos o aspecto relacional da *accountability* a partir do estudo das interações de um conjunto de organizações civis brasileiras envolvidas no programa Adote um Município (A1M). Apresentamos uma tipologia para qualificar esses atores sociais da política de *accountability*. Nossa abordagem coloca em primeiro plano as interações entre os agentes da *accountability*, a partir de quatro recursos: reconhecimento, divulgação de notícias e ações, apoio técnico e obtenção de informação. Mostramos que a importância dos atores da dimensão horizontal é equilibrada, tanto pela presença de atores sociais centrais quanto por um tipo particular de agente da dimensão horizontal. Trata-se de agências estatais especializadas na questão do controle e da transparência. Elas atuam com potenciais intermediários entre as organizações civis. Constatamos que os atores periféricos são importantes na composição de subgrupos que apoiam a ação local das organizações civis pesquisadas.

Palavras-chave: *Accountability*. Transparência. Redes sociais. Organizações civis. Prestação de contas.

Abstract: *In this paper, we discuss the relational aspect of accountability from the study of the interactions of a set of Brazilian civil society organizations involved in the program Adopt One City (A1M). We present a typology to classify these social actors of accountability. Our approach highlight the interactions between the agents of accountability from four resources: recognition, dissemination of news and actions, technical support and supply of information. We show that the importance of the actors of the horizontal dimension is balanced both by the presence of central social actors and for a particular type of agent horizontal dimension. It is specialized state agencies on the issue of control and transparency. These work with potential intermediaries between civil organizations. We found that peripheral actors are important in the composition of subgroups that support local action of civil organizations surveyed.*

Keywords: *Accountability. Public transparency. Social network. Civil organizations.*

1. Introdução

No Brasil, as discussões sobre o papel da sociedade no controle da política ganhou novo fôlego no início deste século, a partir de um processo de reelaboração do conceito de "controle social". Esse fenômeno encontra-se estritamente associado às discussões sobre o aprofundamento da democracia, mediante a atuação de novos atores sociais na vida política. Embora o novo sentido do controle social reconheça a importância de se incorporar ao estudo da política a dimensão da esfera da sociedade social e as ações dos atores que ali circulam, reserva ao Estado o papel de objeto a ser controlado. Assim, deixa de lado a responsabilidade que cabe aos atores estatais para atuarem como mecanismos de controle da esfera política. Não se questiona, por exemplo, a importância ou o impacto dos agentes estatais no padrão de relacionamento entre os atores sociais. Sob esse prisma, deve-se questionar o alcance de conceito de controle social e buscar um caminho alternativo que permita melhor compreensão do fenômeno, de forma a incluir todos os agentes envolvidos.

É no conceito de *accountability* que encontramos a solução para esse impasse. A discussão sobre as dimensões da política

de *accountability* remete tanto a atuação dos agentes estatais quanto dos atores da sociedade civil. A distinção é sutil, mas muito valiosa. Ultrapassa a discussão sobre o duplo sentido do conceito de "controle social", haja vista suas origens sociológicas, quando foi formulado para expressar o controle do coletivo sobre o indivíduo. Ao enquadrar o desafio de controlar a política a partir do conceito de *accountability*, entendemos ser possível uma visão mais completa do fenômeno, indo além da preocupação com a afetividade dos atores sociais nesse processo. Argumentamos que a perspectiva da *accountability* exige considerar o objeto do controle (os representantes do Estado) também como controladores, com os quais os agentes sociais necessitam interagir para desenvolver suas ações. Por meio do conceito de *accountability* e com base em toda a literatura construída em torno dele, encontramos condições para realizar uma abordagem do controle da política na qual os representantes do Estado são parte importante na produção da transparência e na fiscalização dos agentes públicos. Assim, o enquadramento da questão sob o prisma da política *accountability* permite ultrapassar a agenda da efetividade dos mecanismos de controle isoladamente ao destacar uma nova problemática, qual seja, a interação entre os agentes da política de *accountability* em suas diferentes dimensões. Tendo em vista nosso argumento, a abordagem do controle social fica no meio do caminho ao centrar-se na dimensão social da *accountability*.

A fim de estudar o padrão de interação entre os agentes de *accountability* no Brasil, recorremos à metodologia de Análise de Redes Sociais (ARS), para investigar as estratégias relacionais de um grupo de organizações civis, especialmente ONG's e movimentos sociais participantes do projeto Adote um Município (A1M). Esse projeto tem como meta incentivar o combate à corrupção, motivando e assessorando a atuação de organizações civis de monitoramento cidadão. Ele visa incentivar a organização social a acompanhar e fiscalizar a gestão pública municipal.

Tal ação motiva o surgimento de agentes para atuar na dimensão social da política da *accountability*. Especificamente, incentiva-se a emergência de um tipo de agente social especializado

em ações destinadas a estabelecer o controle sobre os governos locais. Uma característica peculiar desse projeto consiste na estratégia de fortalecer e promover o estabelecimento de vínculos entre atores que atuam no campo estatal (funcionários públicos da área do controle e fiscalização) e aqueles que atuam no campo social (pessoas interessadas em fiscalizar os gastos da prefeitura no município onde moram). A proposta procura associar conhecimento técnico sobre a fiscalização e o conhecimento dos cidadãos sobre a realidade local. Aposta na capacidade de as ações desenvolvidas no campo social complementarem a aplicação do conhecimento especializado, de um lado, e na forma como este pode melhorar o desempenho das iniciativas dos atores sociais, por outro. Portanto, o projeto A1M é relevante para o tema abordado aqui, por incentivar a interação entre os mecanismos de *accountability*.

Adicionalmente, esse projeto oferece outro critério na delimitação do conjunto de organizações que pesquisamos. Vale ressaltar que o universo de organizações sociais no Brasil empenhadas no exercício da *accountability* social é imensurável. Como veremos a seguir, optamos por trabalhar apenas com as organizações sociais que se declaram especializadas em um aspecto da *accountability* social, qual seja, o controle da administração pública local. Considerando que esse é um tema relativamente recente na sociedade civil brasileira – haja vista que as organizações com esse perfil surgiram a partir dos anos 2000, motivadas, principalmente, pelo A1M – nossa amostra é representativa do atual cenário brasileiro. Trata-se de um grupo de agentes da *accountability* social preocupado com o monitoramento das contas públicas. Vale lembrar que este estudo merece ser replicado para os demais grupos da tipologia apresentada neste artigo (quadro 1).

Por último, é preciso ter em mente que o projeto A1M não constitui o foco de nossa análise. Nosso objetivo é, a partir de um tipo específico de agentes da *accountability* social que participam do projeto, conhecer a forma como essas instituições estão conectadas entre si e com os outros mecanismos de controle. Que outros vínculos estabelecem para além do promovido pelo A1M? Que interações privilegiam: para dentro ou para fora do

seu grupo? A centralidade dos mecanismos horizontais na política de *accountability* se confirmaria tal como destacado por boa parte da literatura sobre o tema?[2]

A abordagem proposta neste artigo procura contribuir para o debate, problematizando e investigando os aspectos relacionais da política de *accountability*. Assumimos que a eficiência dos mecanismos de controle da política não pode ser completamente compreendida sem que se considere a necessidade de interação entre os diferentes atores que visam exercer esse controle. Denominamos de aspecto relacional da política de *accountability* a necessidade de interação para se atingir a eficiência no controle da política.

Todavia, nessa primeira aproximação do tema, limitamo-nos a mapear e analisar as relações de um grupo específico de agentes da dimensão social da *accountability*. Mostraremos que, para as organizações civis atuarem no controle da política, é indispensável a interação com os demais agentes da política de *accountability*, que trabalham em outras dimensões e com os quais devem trocar determinados recursos que viabilizam as iniciativas de controle da política. Nesse sentido, a interação dessas organizações com atores estatais especializados na questão do controle e da transparência pública se mostra essencial para o acesso à informação necessária à prática da *accountability*.

Na primeira seção, apresentamos o deslocamento do enfoque da eficiência dos mecanismos de controle da política em direção ao enfoque da interação entre eles. Na segunda seção, construímos uma tipologia dos agentes sociais de *accountability*, tendo em vista sua relação com o Estado (se chancelados ou não) e sua forma de atuação (se contínua ou intermitente). Na terceira seção, apresentamos os procedimentos metodológicos aplicados para a construção dos dados levantados. Em seguida, as questões discutidas no plano teórico são investigadas empiricamente. O estudo destaca as características da rede social reconstruída, sua morfologia, e, assim, lança nova luz sobre o papel dos atores sociais no controle da política. As considerações finais destacam os principais achados da pesquisa.

2. *Accountability*: da efetividade à interação

Em geral, a literatura sobre a política de *accountability* na América Latina buscou compreender as razões da fragilidade de tais mecanismos na região, sempre investigando as suas dimensões isoladamente[3]. Muita tinta foi gasta discutindo se a falta de controle sobre os representantes dos estados latino-americanos, eleitos ou não, devia-se à ineficiência dos mecanismos verticais ou horizontais. Comumente, foram destacados aspectos da cultura política local e déficits institucionais para explicar o relativo fracasso dos mecanismos de controle da política na América Latina. Shuggart, Moreno e Crisp (2003) destacam, por exemplo, que, em virtude do mau funcionamento dos mecanismos verticais de controle (as eleições), os interesses presentes nessas sociedades não alcançam a dimensão horizontal da *accountability*, o que explicaria sua fragilidade na região. O´Donnell (1998), por sua vez, destaca que a deficiência dos mecanismos horizontais na região se deve a um processo histórico em que se acentuou a identificação da democracia com as eleições. Assim, formou-se na América Latina uma concepção de autoridade política avessa aos componentes liberais e republicanos. Denominada concepção delegativa, ela está baseada na crença de que, uma vez eleito, o representante, em conjunto com seus colaboradores, pode agir livremente para proporcionar o bem do corpo político, conforme o entenda. Nesse contexto, os mecanismos horizontais da *accountability* encontram maiores dificuldade para operarem na região. Em geral, esses argumentos destacam a dimensão vertical como um problema para o funcionamento dos mecanismos horizontais de controle, seja por não funcionar adequadamente, seja por criar uma base de legitimidade para os representantes eleitos agirem conforme entenda o "bem comum".

Peruzzotti e Smulovitz (2002) fizeram uma importante contribuição ao debate quando formularam o conceito de "*accountability* social", o qual destacou um conjunto de ações de movimentos sociais, rede de ONG's e escândalos midiáticos que visam exigir e monitorar a legalidade das ações dos estados na América Latina. Os autores enxergaram nesse fenômeno uma

forma alternativa de exercício da *accountability*, que vinha passando despercebida nos estudos sobre o tema. Além de recuperar a ideia de uma sociedade civil organizada e ativa, o construto reuniu-se em um conjunto de atores e ações que compartilham características comuns e representam importante componente da vida democrática na tentativa de controlar a classe governante.

A introdução do novo conceito, entretanto, não alterou a tônica da discussão. A questão da efetividade da política da *accountability* manteve sua centralidade, sem atentar para o problema da interação entre os agentes da *accountability*, isto é, não se problematizou o aspecto relacional dessa política. O debate seguinte questionou a importância dos mecanismos sociais para a política de *accountability*, principalmente destacando a fragilidade de suas iniciativas no sentido de impor sanções aos transgressores. Sem garantias de gerar consequências punitivas, elemento sobrevalorizado por parte da literatura sobre *accountability*, as acusações que recaíram sobre os mecanismos sociais delataram-nos como uma forma de controle meramente decorativa. Contudo, os adeptos do conceito responderam a essas críticas pontuando a capacidade dos mecanismos sociais para gerarem custos reputacionais, ativar mecanismos horizontais e soar os alarmes eleitorais. Todo o debate esteve voltado para a validade das ações promovidas pelos mecanismos sociais como uma forma de controle da política.

O'Donnell (2001) voltou a oferecer novas contribuições ao debate. Em primeiro lugar, ele estabeleceu a distinção entre agências de balance e asignadas[4], que operam a dimensão horizontal da *accountability*. Enquanto no primeiro caso se destacam as ações dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário[5], no segundo, ressaltam-se as agências e os órgãos públicos "legalmente encarregadas de supervisionar, prevenir, desalentar, promover a sanção ou sancionar ações ou omissões presuntivamente ilegais de outras agências estatais, nacionais ou subnacionais" (2001, p. 19)[6].

A segunda contribuição de Guilhermo O'Donnell (2001) foi lançar as bases para uma abordagem da interação entre os diferentes mecanismos de *accountability*, ao destacar a importância da

interação entre os mecanismos horizontal, vertical e social. Em linhas gerais, o enfoque da interação pressupõe que os agentes da dimensão social da *accountability* "proporcionam informação crucial, apoios e incentivos políticos para as difíceis batalhas que as agências de *accountability* horizontal podem ter de empreender contra poderosos transgressores ou corruptos" (O'DONNELL, 2001, p. 22, tradução nossa), enquanto a disponibilidade das agências horizontais pode encorajar o empreendimento de ações de *accountability* social. Na abordagem da interação, os aspectos que dificultam o exercício da política de *accountability* não estão associados diretamente às dimensões isoladas de seus mecanismos, mas à falta de interação entre eles. Sob esse prisma, o aumento da eficiência dessa política está relacionado à interação entre os agentes das diferentes dimensões. Então, torna-se relevante identificar e estudar os padrões de relações estabelecidas entre os agentes de *accountability* das diferentes dimensões.

3. Desagregando a dimensão social: caracterização dos grupos de agentes sociais

Quem são os agentes sociais? Além daqueles do tipo horizontal de balanço e horizontal especializados, para seguir a tipologia de O'Donnell (2001), devemos atentar para os múltiplos atores presentes na dimensão social. É preciso ressaltar que a multiplicidade de atores nesta dimensão ofusca as hierarquias e intencionalidades ali presentes[7]. Como consequência, as análises realizadas sob esse foco são limitadas por natureza, pois serão incapazes de apontar os interesses particulares dos agentes da *accountability* social. Ao agregar vários agentes sociais em uma mesma categoria, não se dá atenção às negociações de interesses entre pares ou com agentes de outras dimensões. Também não se discute a importância relativa de um ou outro agente social na organização das ações empreendidas conjuntamente. Eis uma contribuição importante que pode ser alcançada pela perspectiva da interação.

Para avançar nessa direção, neste estudo oferecemos uma tipologia que ajuda a entender a diversidade de atores e de estraté-

gias que o conceito reúne. Partimos dos argumentos de Peruzzotti (2009), quando identifica tipos e estratégias dos agentes que operam na dimensão social da *accountability*. Em primeiro lugar, destacam-se os movimentos sociais, com um caráter mais contingente e pontual. O segundo tipo de ator possui uma natureza perene. Trata-se de associações civis altamente profissionalizadas, muitas vezes criadas a partir dos movimentos sociais. Por sua vez, o terceiro ator envolvido nessa área é a mídia independente, em especial a de caráter investigativo. Esse ator se particulariza em relação aos agentes anteriores por não se organizar no campo do associativismo civil. A mídia é tida ora como uma possível aliada dos atores sociais, ora como a responsável por realizar investigações e denúncias.

As ações desses atores, em muitos casos, pressupõem interações entre eles, nas quais se trocam, sobretudo, apoios às atividades promovidas. Peruzzotti (2009) argumenta que, embora os movimentos sociais geralmente iniciem suas ações localmente, eles tendem a expandir sua área de influência com o apoio de associações civis. Também, deve-se atentar para a relação desses atores com a mídia, por meio da qual buscam aumentar o alcance de suas iniciativas. Em relação às estratégias desses atores, Peruzzotti (2009) destaca as estratégias jurídicas, midiática e de mobilização, que se realizam a partir da interação entre esses três tipos de atores.

A estratégia jurídica remete à interação com as agências especializadas de controle. Ela se caracteriza pela formulação de demandas e denúncias diretamente ao Judiciário, ao Ministério Público ou ao Tribunal de Contas. Entretanto, trata-se de uma interação de via única, na qual os agentes sociais seriam os ativadores dos mecanismos horizontais. A estratégia midiática centra-se na exposição e denúncia pública de comportamentos desviantes, por intermédio dos veículos de comunicação. Sua vantagem encontra-se, principalmente, na capacidade de gerar uma agenda pública que pode influenciar os funcionários públicos, acelerar decisões e condenar transgressores da lei. Já na estratégia de mobilização, as ações remetem à realização de protestos e manifestações que visam chamar atenção para os

problemas que querem combater. Seu êxito se manifestaria na capacidade de garantir atenção pública a reclames particulares.

Embora os argumentos de Peruzzotti remetam à abordagem da interação, sua perspectiva tem menor alcance que a formulação de O'Donnell, pois não destaca a necessidade de interação dos agentes sociais com os agentes horizontais de balanço e, mesmo quando formula a relação com as agências especializadas, toma os agentes sociais como acionadores dos mecanismos horizontais. Além disso, a dimensão da eficiência se sobressai nos argumentos, isto é, não se ressalta a interação como uma variável necessária para o sucesso das ações de *accountability*, independentemente do tipo de agente, mas sim como uma consequência das ações dos agentes sociais, que estabelecem suas interações para alcançarem seus objetivos.

Em nossa tipologia dos agentes sociais da política de *accountability*, vamos considerar a natureza desses atores, se têm uma atuação intermitente ou contínua, como faz Peruzzotti. Entretanto, a segunda dimensão da tipologia apoia-se na relação desses atores com o Estado. A escolha dessa dimensão assume que muitas organizações civis, especialmente no Brasil, possuem uma relação forte com o Estado. Em alguns casos, os agentes sociais podem ser chancelados[8] pelos órgãos estatais, isto é, o Estado, por meio de seus representantes, estabelece e busca garantir o funcionamento de mecanismos sociais de controle da política. É o caso, por exemplo, dos conselhos gestores de políticas, orçamentos participativos, conferências, etc., no Brasil. Argumentamos sobre a necessidade de separar esses atores em uma tipologia, pois se trata de um tipo de relação que afeta significativamente as escolhas das organizações civis. No entanto, outros mecanismos de *accountability* social se estabelecem e se mantêm por iniciativa de seus membros, sem que seja necessária a chancela dos órgãos estatais. Essas organizações estão em melhores condições para relacionar-se com os agentes da dimensão horizontal.

A combinação das duas dimensões (natureza do agente e relação com o Estado) resulta na elaboração de uma tipologia capaz de identificar quatro grupos de agentes da *accountability* social,

quais sejam: (1) os que **não recebem chancela** do Estado e atuam de forma **contínua**; (2) os que **não recebem chancela** do Estado e atuam de forma **intermitente**; (3) os que são **apoiados pelo aparato estatal** e atuam de forma **contínua**; e (4) os que são **apoiados pelo aparato estatal** e atuam de forma **intermitente**. O quadro 1 classifica e exemplifica os tipos agentes dos mecanismos de *accountability* social, de acordo com uma tipologia proposta, com destaque para aqueles pesquisados neste trabalho.

Quadro 1 – Tipos de mecanismos de accountability social

		Possui chancela estatal?	
		Não	**Sim**
Atua de forma...	**Contínua**	Monitoramento cidadão: ONG's, projetos, redes, fóruns e movimentos especializados no combate ao mau uso do dinheiro público (combate à improbidade administrativa e à corrupção).	Procedimento administrativo; forma de cogoverno (Ex.: conselhos gestores de política).
	Intermitente	Protesto; jornalismo investigativo; imprensa; associações de bairro e de moradores; associações e federações comerciais; sindicatos; associações profissionais; outras ONG's e movimentos sociais; instituições de apoio.	Coprodução (Ex.: Orçamento Participativo, conferências, audiências públicas); democracia direta; universidades.

Fonte: Ribeiro, 2011. Elaboração própria.

Com base nessa tipologia e na discussão apresentada, vamos aplicar a abordagem da interação entre os mecanismos de *accountability*. Isso significa que, neste artigo, nosso interesse está nas estratégias relacionais dos agentes, em especial daqueles que atuam na dimensão social. Não analisamos o desempenho de cada mecanismo isoladamente. Assumimos que a eficiência dos mecanismos é afetada pelas relações que estabelecem entre si,

mas não testamos essa hipótese aqui. Neste estudo exploratório, limitamo-nos a investigar o padrão relacional de um tipo específico de agente social, a fim de encontrar suas preferências relacionais. Consideramos que o aspecto relacional da política de *accountability* exige que as ações desenvolvidas para o controle da política se estruturam mediante as interações dos diferentes mecanismos. Essas interações são as vias por onde ocorrem trocas de recursos, que, apesar de não garantirem o sucesso das ações, são indispensáveis para que elas aconteçam. Assim, procuramos investigar se o padrão relacional das organizações civis pesquisadas envolvem agentes de diferentes dimensões da política de *accountability*. Também procuramos pesquisar de que forma os diferentes agentes se inserem nessa rede. Trata-se, portanto, de um estudo exploratório e descritivo. Não temos a pretensão inicial de testar uma hipótese, mas sim de conhecer como se configura o domínio da rede de organizações civis envolvidas no monitoramento cidadão em um caso específico: o projeto A1M.

4. Metodologia

Para aplicar a abordagem da interação no estudo da política de *accountability*, mobilizamos técnicas de Análise de Redes Sociais. Estudamos as interações de organizações civis que desenvolvem ações de fiscalização e promoção da transparência na gestão pública sem a chancela do Estado e de forma contínua. Seguindo nossa tipologia, essas organizações são classificadas como agentes de monitoramento cidadão (quadro 1). Embora algumas organizações se envolvam com outros temas, todas as instituições que participaram da pesquisa declararam ter o controle da administração pública como uma das suas linhas de ações centrais, quando não exclusiva. Durante o período de realização da pesquisa, as organizações civis entrevistadas faziam parte do projeto A1M, cujo foco é incentivar a criação ou assessorar ONGs que atuem como agentes locais preocupados em desenvolver ações de fiscalização da gestão pública municipal. Diante da impossibilidade de identificar e entrevistar todos os agentes de monitoramento cidadão em atuação no Brasil, op-

tamos por selecionar organizações civis associadas ao projeto A1M. Presumimos que o fato de as organizações pertencerem a um mesmo projeto poderia levá-las a intensificar as relações entre si. Se essa hipótese se confirmasse, as chances de encontrarmos outros agentes de *accountability* na rede seria menor. Caso contrário, teríamos mais uma razão para sugerir que as ações relacionadas à política de *accountability* necessitam de interações para além daquelas estabelecidas entre agentes da mesma dimensão.

Os dados apresentados aqui foram coletados no período de 8/3/2011 a 18/4/2011. Enviamos um questionário, via *e-mail*, às 112 instituições que constavam como participantes do projeto A1M à época. Eles foram reenviados em diferentes intervalos de tempo. A partir do segundo envio, as organizações foram contatadas, também, por telefone. Apenas em cinco casos não foi possível contato com as organizações civis. Durante o período de coleta de dados, descobrimos que, à época, 19 instituições haviam sido desativadas ou haviam desistido das iniciativas de monitoramento cidadão[9]. Portanto, haviam restado 88 possíveis participantes. Desse número, 44 instituições (50% do público potencial), apesar de responderem positivamente ao nosso contato por *e-mail* e telefone, não devolveram o questionário preenchido. Os outros 50% responderam à pesquisa. Nosso universo, portanto, foi de 44 organizações civis, o que gerou uma rede de 197 instituições[10]. Como o foco da pesquisa era o padrão relacional das instituições de monitoramento cidadão do projeto A1M, não enviamos o questionário às outras organizações que apareceram na rede.

No questionário, propusemos quatro "geradores de nomes", que permitiram identificar as relações das organizações civis participantes em relação a quatro tipos diferentes de recursos, quais sejam: reconhecimento, apoio técnico, divulgação de notícias/ação e obtenção de informação. Pedimos aos representantes das organizações que identificassem até três principais instituições (civis ou estatais) com as quais a organização da qual participavam mantinha relações para obter cada um dos quatro recursos[11]. Por essa técnica, reconstruímos as relações das organizações participantes. A soma das quatro relações resultou em uma

rede completamente conectada, que recebeu o nome de rede de ação do monitoramento cidadão, descrita na seção seguinte.

5. A rede de ação do monitoramento cidadão

A rede de ação do monitoramento cidadão do projeto A1M[12] é um construto, uma representação das quatro relações mapeadas. A tabela 1 mostra a correlação entre as quatro relações e delas com o construto da rede de ação. O sentido positivo da correlação indica que manter relação em uma rede está associado a ter relação com o mesmo ator em outra rede. Uma associação dessa natureza mostra que as relações se reforçam e, portanto, podemos considerá-las em seu conjunto. A última linha da tabela mostra que todas as relações componentes estão fortemente correlacionadas com o construto, o que reforça sua validade como indicador de um mesmo fenômeno. Assumimos que a política de *accountability* é bastante complexa e que seus agentes interagem por diversas razões, o que, entretanto, não significa que, em relação aos recursos investigados aqui, um único tipo de ator detenha o monopólio. Como veremos na análise das quatro relações separadas, alguns agentes possuem certas vantagens, mas eles não se apresentam como controladores exclusivos dos recursos que investigamos. Inicialmente, analisamos a rede de ação, considerando os quatro recursos que nela circulam simultaneamente, pois nosso interesse principal foi identificar as interações dos agentes de monitoramento cidadão com os demais atores da política de *accountability*.

Tabela1 – Correlações entre redes componentes e rede de ação*

	Reconhecimento	Apoio	Divulgação	Obtenção de informação	Rede de ação
Reconhecimento	1	0,44	0,38	0,31	0,75
Apoio	0,44	1	0,33	0,45	0,77
Divulgação	0,38	0,33	1	0,28	0,69
Obtenção de informação	0,31	0,45	0,28	1	0,69
Rede de ação	0,75	0,77	0,69	0,69	1

Fonte: Ribeiro, 2011. Elaboração própria. Dados de pesquisa.

**Por que acreditar que tais correlações não são produtos do acaso? Em análise de redes, os testes estatísticos são baseados em abordagens numéricas alternativas para calcular erros padrões, sendo as mais robustas o bootstrapping e permutações aleatórias. Essas abordagens utilizam métodos de simulação para calcular distribuições de amostras aleatórias diretamente das redes observadas. São realizados centenas ou milhares de ensaios, calculando a média das estatísticas dessas amostras. Os resultados revelam a probabilidade de os valores observados se repetirem aleatoriamente. O pressuposto é que se a medida calculada para a rede observada não for produto de casualidade, ela será diferente da média calculada para as amostras aleatórias. Quanto à correlação entre as redes mapeadas na pesquisa, o teste mostrou a inexistência de correlação semelhante às observadas entre as amostras aleatórias, validando os valores observados.*

A rede de monitoramento cidadão é composta de 197 atores e possui densidade de 1,13%. Verificamos a presença de 443 relações, que se iniciaram, principalmente, a partir da participação em seminários, cursos, manifestações, encontros relacionados ao tema do controle da administração pública e por afinidades temáticas. Em raros casos, as relações entre os membros da rede foram estruturadas com base sem laços de amizades ou laços formais, como contratos e convênios.

Na rede mapeada, alguns atores centralizam as relações em torno de si[13]. Nesse sentido, destacam-se a ONG Amarribo e o Instituto Fiscalização e Controle (IFC), entre os agentes da *accountability* social. Esses atores receberam, respectivamente, 27,27% e 17,06% dos 176 vínculos possíveis. Entre os órgãos do Estado, o Ministério Público (MP) recebeu 31,25 %, a Controladoria-Geral da União (CGU), 20,45% e o Tribunal de Contas da União (TCU) ,7,39% dos laços possíveis, todos agentes especializados da dimensão horizontal da *accountability*[14].

Os dados iniciais revelam a importância dos mecanismos horizontais do tipo especializada em relação aos mecanismos de balanço. Por outro lado, revelam que os argumentos sobre a centralidade dos mecanismos horizontais da *accountability* devem ser contrabalanceados pela posição de alguns agentes da dimensão social. A tabela 2 mostra a avaliação média realizada pelos entrevistados sobre a capacidade de contribuição das instituições listadas no controle da administração pública[15]. Verificamos que, entre as instituições com

média acima de cinco pontos, estão os agentes da dimensão social e dois atores especializados da dimensão horizontal[16].

Tabela 2 – Avaliação média da contribuição das instituições listadas para o controle da administração pública (combate à corrupção e à improbidade administrativa)

	Média
1. ONGs cujo tema é o controle da administração pública	7,66
2. ONGs que trabalham com outros temas	4,02
3. Movimentos sociais (de mulheres, raça, etc.)	4,09
4. Ministério Público	6,32
5. Controladoria-Geral da União (CGU)	5,93
6. Polícia Federal	5,55
7. As eleições	3,05
8. Tribunais de Contas	4,20
9. Conselhos / Conferências de políticas / OPs	3,73
10. Poder Legislativo	2,14
11. Poder Executivo	1,98
12. Partidos políticos	1,39

Fonte: Ribeiro, 2011. Dados de pesquisa.

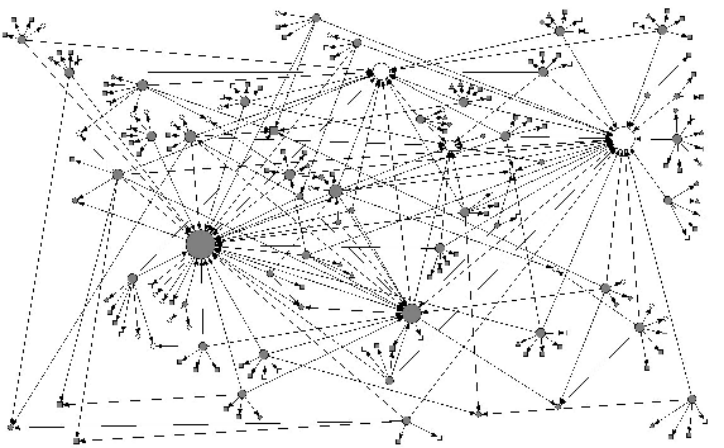
A centralidade das agências especializadas pode ser relacionada às condições favoráveis em que operam. As vantagens desses agentes em relação ao tipo de balanço, destacadas acima[17], parecem refletir no campo relacional mapeado. Ainda é preciso lembrar que tais mecanismos são aqueles acionados pelos agentes de *accountability* social, quando escolhem atuar via estratégica jurídica. Com o questionário de pesquisa, identificamos que, em mais de 92% dos casos, já ocorreu a opção por tal estratégia. Os entrevistados disseram que suas organizações já ofereceram denúncias ou elaboraram petições ao MP ou ao TC, instituições centrais na rede de ação de monitoramento cidadão.

6. Morfologia da rede de ação de monitoramento cidadão

A figura 1 representa graficamente a rede de ação de monitoramento cidadão. As formas e as cores diferenciam os pontos da rede por tipo de mecanismos e dimensão da *accountability*. O

tamanho dos pontos diferencia o grau de centralidade dos atores[18]. As formas geométricas na cor branca representam os mecanismos da dimensão horizontal e as formas geométricas na cor cinza, os da dimensão social. Os círculos de cor cinza marcam os agentes de *accountability* social que atuam, continuamente e sem chancela do Estado, nas ações de monitoramento cidadão. Ao observar a figura 1, confirmamos que a política de *accountability* se realiza mediante o relacionamento entre os diversos agentes. As trocas na rede mapeada acontecem entre os atores das diferentes dimensões (horizontal e vertical social). A multiplicidade de formas geométricas na rede expressa a diversidade de relações das organizações pesquisadas. A figura confirma a importância dos atores do tipo especializada (círculo branco). Nota-se que, em alguns casos, eles são mediadores potenciais[19], que garantem a conexão entre algumas organizações na rede. Por exemplo, no canto superior direito da figura, podemos observar como uma agência especializada (CGU) é responsável por conectar um grupo de agentes de monitoramento cidadão e suas sub-redes locais à rede total. Além disso, percebe-se que instituições do tipo de balanço (quadrado branco) se inserem no universo relacional mapeado via periferia da rede, isto é, por meio de laços com organizações civis específicas. Os agentes de balanço da dimensão horizontal não possuem centralidade relevante na rede mapeada.

Figura 1 – Sociograma da rede de ação de monitoramento cidadão



Formas e cores do sociograma, conforme tipologias do capítulo 1:
Círculo branco: agentes do tipo especializadas
Quadrado branco: agentes do tipo balanço
Círculo cinza: agentes sociais de atuação contínua / sem chancela do Estado
Quadrado cinza: agentes sociais de atuação Intermitente / sem chancela do Estado
Triângulo cinza: agentes sociais de atuação contínua / com chancela do Estado
Losango cinza: agentes sociais de atuação intermitente / com chancela do Estado
Quadrado cinza com cantos arredondados: organizações internacionais
Cruz: atores não identificados em relação à política de *accountability*

Fonte: Ribeiro, 2011. Elaboração própria. Dados de pesquisa.

Nossas primeiras observações colocam em primeiro patamar os limites da abordagem da efetividade. Mostramos até aqui que o exercício da *accountability* é uma tarefa que, além de ser multidimensional, é realizada na interação entre seus diferentes agentes. Então, reforçamos os argumentos em favor da perspectiva da interação e sugerimos que as investigações sobre funcionamento adequado dos mecanismos de fiscalização da gestão pública não pode abrir mão de investigar as trocas sociais realizadas entre os diversos atores empenhados nessa atividade.

Além disso, na rede de ação de monitoramento cidadão mapeada, os atores destacados como centrais não representam a única estratégia de relações dos demais agentes. Podemos observar na rede que os atores periféricos mantêm relações com agentes locais da política de *accountability*. Em geral, destacam-se as relações mantidas com os tribunais de conta estaduais, a imprensa local, os conselhos gestores, os Poderes Legislativo e Executivo locais. Essas interações, que na figura 1 podem ser observadas nas formas equivalentes ao "desenho de um pé de galinha", são o canal principal de entrada na rede das instituições de balanço da dimensão horizontal da *accountability*. Esse achado é relevante por indicar que as ações de *accountability* social, especialmente do tipo monitoramento cidadão, dependem bastante de iniciativas particulares e da interação com os atores locais. Sugere, ainda, que a interação local entre os mecanismos de controle é tão relevante quanto interagir com atores centrais.

7. Tipos de relações, posições e papéis dos agentes de *accountability*

Considerando os achados acima, buscamos investigar se o tipo de relação que compõe a rede de ação afeta diferentemente as posições e, consequentemente, os papéis desempenhados pelos agentes da política de *accountability* no universo relacional pesquisado. Procuramos saber se as agências especializadas são sempre centrais para todos os recursos considerados aqui, bem como se as trocas inter e entre grupos possuem o mesmo padrão identificado, ou se, ao contrário, para cada tipo de recurso as redes assumem configuração particular.

Os resultados alcançados ofereceram indícios sobre a forma de realização dos três aspectos da política de *accountability* (informação, justificação e punição)[20]. Esses parecem depender de diferentes estratégias relacionais dos seus agentes. Nessa direção, procuramos investigar se o padrão de interação entre os tipos de mecanismos variava de acordo com os tipos de recursos trocados na rede. Os primeiros achados são apresentados na figura 2. Ali estão representados os padrões de interação para cada tipo de relação que compõe a rede de ação analisada acima. A comparação dos quatro sociogramas registrados na figura 2 permite notar que o padrão relacional apresenta certa variação de caso a caso. O padrão mais diversificado é encontrado no primeiro sociograma. Ele foi construído a partir das relações de reconhecimento entre as organizações. Por esses laços, pode-se argumentar que circula um recurso valioso em termos de política, qual seja, a legitimidade dos agentes de *accountability*. Ao manter relações no intuito de exercer o controle sobre a gestão pública, supõe-se que os respondentes reconhecem os atores citados, em particular, como legítimos e importantes para o sucesso de suas ações. Percebe-se que as interações entre os mecanismos horizontais e sociais acontecem sem grandes alterações em relação à rede total. Na rede de reconhecimento, destacam-se as relações desenvolvidas com as agências especializadas (círculo branco), com o tipo social de atuação intermitente/sem chancela do Estado (quadrado cinza) e, dentro do grupo de monitoramento cidadão (círculo cinza). A presença de relações com agentes do

tipo de balanço e com os agentes dos mecanismos de atuação contínua/com chancela do Estado (triângulo cinza) também pode ser observada.

Em especial, o segundo sociograma representa as relações estabelecidas no intuito de **obter apoio técnico**. As principais diferenças em relação à primeira figura podem ser observadas em três pontos. Em primeiro lugar, uma segunda agência especializada, a Controladoria-Geral da União (CGU), se destaca como ator central nesse tipo de relação, ao lado do Ministério Público. Nota-se, também, que a presença dos mecanismos sociais de atuação contínua/com chancela do Estado diminui significativamente. Embora reconhecidos como agentes de *accountability*, esses atores não aparecem como parceiros preferidos das instituições pesquisadas, em nenhuma das três outras relações mapeadas. Em terceiro lugar, surgem na rede algumas organizações que não foram classificadas como agentes de *accountability*; são empresas e instituições do mercado que, possivelmente, apoiam financeiramente os projetos dos agentes de monitoramento cidadão.

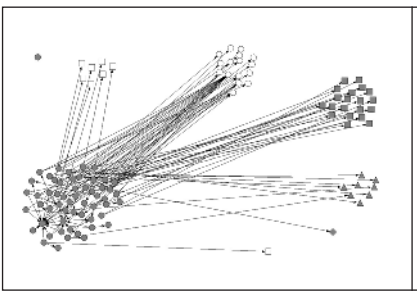
Os sociogramas 3 e 4 – respectivamente, relações para **divulgação de ações/ iniciativas** e relações para **obter informações** – apresentam as alterações mais interessantes no padrão relacional. Observa-se que as interações desenvolvidas pelas organizações de monitoramento cidadão no intuito de divulgar suas ações e iniciativas acontecem especialmente segundo a dimensão social da política de *accountability*. Os agentes dos mecanismos sociais de atuação intermitente/sem chancela do Estado (quadrado cinza) – em grande parte dos casos a imprensa local –, e aqueles envolvidos com o monitoramento cidadão (círculo cinza) são os preferidos para esse tipo de relação. Nota-se, também, que a opção por interagir com agentes da dimensão horizontal do tipo de balanço é praticamente abandonada.

Por sua vez, o sociograma 4 revela que os agentes da dimensão horizontal, sejam de balanço, sejam especializadas, destacam-se fortemente como fonte de informação. Do ponto de vista da literatura, mecanismos horizontais têm papel

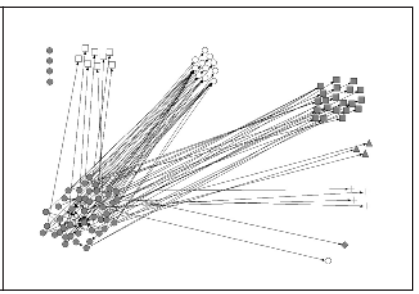
central na política de *accountability* por serem os atores com os maiores poderes legais para punir os transgressores. Entretanto, nossa análise da rede de monitoramento cidadão reconstruída a partir do projeto A1M revela que esses atores também são centrais por controlar as informações necessárias que alimentam as iniciativas dos agentes sociais da política de *accountability*. Tal constatação remete a uma questão central do tema aqui discutido: como é possível a realização dessa política, especialmente via ações de monitoramento cidadão, em um contexto em que os principais produtores e controladores de informações são também os principais agentes a serem controlados?

Figura 2 – Sociogramas das redes por tipo de relação e tipos de mecanismos

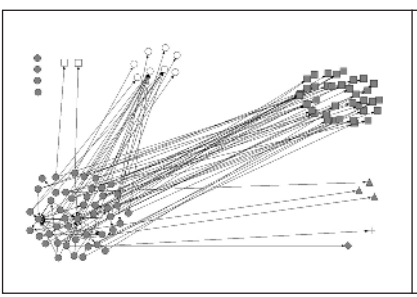
1. Rede de reconhecimento



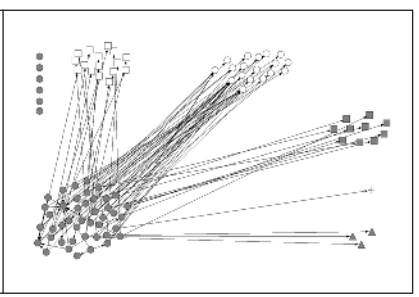
2. Rede de apoio técnico



3. Rede de divulgação de ações



4. Rede para obtenção de informações



Círculo branco: agentes do tipo especializadas
Quadrado branco: agentes do tipo balanço
Círculo cinza: agentes sociais de atuação contínua / sem chancela do Estado

Quadrado cinza: agentes sociais de atuação intermitente / sem chancela do Estado
Triângulo cinza: agentes sociais de atuação contínua / com chancela do Estado
Losango cinza: agentes sociais de atuação intermitente / com chancela do Estado
Quadrado cinza com cantos arredondados: organizações internacionais
Cruz: atores não identificados em relação à política de *accountability*

Fonte: Ribeiro, 2011. Elaboração própria. Dados de pesquisa.

Com base nessas informações, pode-se afirmar que, embora a rede de monitoramento cidadão esteja completamente conectada e composta de múltiplos atores, o que revela a complexidade da política de *accountability*, há evidências que revelam os papéis complementares ocupados pelos agentes das diferentes dimensões na rede estudada. O quadro 2 mostra, em cada coluna, quais são os principais agentes da *accountability* que desempenham os quatro papéis, associados ao tipo de recursos trocados na rede de ação de monitoramento cidadão.

Quadro 2 – Papéis dos principais agentes de *accountability* na rede de ação de monitoramento cidadão

Parceiros nas ações de controle da gestão pública	**Apoiadores técnicos**	**Divulgadores de ações e iniciativa**	**Fornecedores de informação**
Agentes de todas as dimensões	Agentes especializados da dimensão horizontal	Agentes especializados da dimensão horizontal	Agentes especializados da dimensão horizontal
	Atores do mercado	Agentes da dimensão social de atuação intermitente e sem a chancela do Estado	Agentes de balanço da dimensão horizontal
		Agentes de monitoramento cidadão (dimensão social de atuação contínua e sem a chancela do Estado)	

As evidências encontradas em relação aos papéis dos agentes de *accountability* foram confirmadas por meio de modelos de análise em rede sociais aplicados para avaliar a tendência de existirem relações entre dois grupos de agentes da *accountability*. Separemos três grupos: o grupo dos agentes de monitoramento cidadão, o grupo dos agentes especializados da dimensão horizontal e um terceiro grupo com os demais atores da rede. A tabela 3 mostra os resultados. Com já foi evidenciado nos gráficos da figura 2, as agências especializadas tendem a ser a instituição preferida entre as organizações civis pesquisadas. Comparado aos outros grupos, esse grupo de agentes da dimensão horizontal tende sempre a ser mais procurado pelas instituições que responderam à pesquisa[21]. O tipo de recurso influencia principalmente a tendência em manter relações dentro do grupo de monitoramento cidadão. Observa-se que as relações intragrupo mantidas para obter informações tendem a não acontecer (0,99). Relações internas ao grupo com a finalidade de conseguir apoio técnico (1,29) são relações que apresentam uma tendência fraca se comparadas às demais. Esse tipo de relação segue a mesma tendência das relações de reconhecimento referidas a outros agentes de *accountability*. Observando as relações de reconhecimento, é interessante notar que os agentes de monitoramento cidadão tendem a se revelar como parceiros nas ações de *accountability*, porém essa parceria se revela apenas em mais um dos outros três recursos mapeados.

Tabela 3 – Tendências dos agentes de monitoramento cidadão a estabelecer laços

	Relações de reconhecimento	Relações de apoio técnico	Relações de divulgação de ações/ iniciativas	Relações para obtenção de informações
com agentes de monitoramento cidadão	1,72	1,29	1,65	0,99
com agentes do tipo especializadas	2,41	3,14	2,70	4,40
com outros agentes	1,28	1,76	1,65	1,31

Fonte: Ribeiro, 2011. Elaboração própria. Dados de pesquisa.

8. Considerações finais e desdobramentos

Este estudo tem como referente empírico um conjunto de organizações civis que têm pretendido exercer o controle sobre a gestão pública com ações que visam combater a corrupção e a improbidade administrativa. Enquadramos a demanda dessas instituições sob o prisma da política de *accountability*. Ao abordar o problema da atuação da sociedade no controle da política sob esse prisma, criamos melhores condições para conhecer e analisar a atuação das organizações civis que pretendem estabelecer o que chamam de "controle social", isto é, atores da sociedade civil controlando e fiscalizando as ações dos gestores públicos eleitos ou não.

Com base na literatura sobre *accountability*, identificamos duas abordagens, a da efetividade e a da interação. A abordagem da efetividade ocupa-se da eficiência dos mecanismos de *accountability* considerando cada dimensão da política isoladamente. Por sua vez, a abordagem da interação coloca em primeiro nível as relações entre os agentes das diferentes dimensões como uma variável relevante para o bom desempenho da política de *accountability*. Por meio da abordagem da interação, pudemos notar a necessidade das relações intra e entre grupos para que ações que visam à fiscalização da política aconteçam. Mostramos, também, que os agentes da política de *accountability* tendem a desempenhar papéis específicos. Assim, sugerimos que as relações entre esses atores são mais de complementaridade que de subordinação.

É certo que nossos resultados exigem cautela na interpretação de seu alcance e devem ser considerados como tendências observadas no campo relacional mapeado. Investigamos as relações entre um grupo específico de organizações civis da sociedade de atuação perene e que não recebem a chancela do Estado. Entretanto, os achados contribuem significativamente para compreensão do problema da fiscalização da gestão pública a partir da interação entre os mecanismos de *accountability*.

A princípio, considera-se que, no aspecto relacional da *accountability*, foi possível confirmar o papel central dos órgãos

estatais (mecanismos horizontais). A estratégia de análise desenvolvida revelou que a centralidade desses agentes na rede mapeada vai além da capacidade legal que possuem para punir os transgressores. Os órgãos estatais são reconhecidos do ponto de vista sociológico nas interações entre os agentes de *accountability*. Entretanto, nossa análise mostrou o maior peso relativo dos órgãos especializados de controle, quais sejam, TCU, CGU, MP, etc. Assim, construímos provas que chamam a atenção para a natureza dos atores da dimensão horizontal, ao se argumentar sobre a importância dessa dimensão para o controle da política. Não são as instituições clássicas do Estado (Executivo, Legislativo e Judiciário) os agentes de controle da política mais reconhecidos e acionados pelas organizações civis pesquisadas. As vantagens das agências especializadas em relação aos agentes clássicos, ambos da dimensão horizontal da *accountability*, refletiram-se no papel que assumem na rede de ação mapeada. Enquanto órgãos estatais, como a CGU e o MP, são centrais na rede, órgãos como prefeituras e câmaras municipais só participam da rede a partir de posições periféricas. Muitas vezes, estes são mobilizados como parceiros, porque controlam informações sobre os gastos públicos locais.

Foi possível perceber que a rede mapeada não é composta apenas de organizações civis especializadas em promover a fiscalização da gestão pública local (agentes de monitoramento cidadão). O universo de relações das organizações civis pesquisadas não priorizam apenas relações internas ao grupo. Verificamos o envolvimento dos agentes de diferentes dimensões da política de *accountability* na rede. Isso reforça os argumentos sobre a importância de se desenvolverem abordagens capazes de lidar simultaneamente com os vários mecanismos de controle da política. Foi possível perceber que a política de *accountability*, especialmente a ação das organizações civis na fiscalização dos gastos públicos e, consequentemente, no combate à corrupção, depende de uma rede de interação muito complexa na qual se conectam diferentes órgãos do Estado e vários tipos de organizações civis. Dessa forma, observa-se que o exercício de *accountability* está intrinsecamente relacionado à existência de redes de instituições dispostas a estabelecer o controle sobre a política.

Ainda que observada uma forte tendência de a CGU, o MP e o TCU concentrarem as relações mapeadas, vimos que algumas organizações civis são tão centrais na rede quanto esses órgãos do Estado. Mostramos que as organizações civis tendem a interagir mais entre si, na divulgação de suas ações, seus programas e projetos. Esse achado indica que as ações de *accountability* social não se apresentam fortemente dependentes daa dimensão horizontal, apesar de os atores desta dimensão se configurarem como importantes fornecedores de informação. Assim, o esforço das organizações civis se confirma como um caminho alternativo para o exercício da política de *accountability*, reforçando, assim, os argumentos sobre a importância dos mecanismos sociais nas democracias contemporâneas.

A principal contribuição que podemos retirar da análise apresentada consiste em notar a fragilidade das abordagens focadas na efetividade dos mecanismos de *accountability*. Ao atentar para o aspecto relacional dessa política, percebemos que o encadeamento das ações entre os seus diferentes agentes não é tão linear como se supõe. Trata-se de uma interação circular, em que os recursos passam de um grupo de agente a outro. Não há razões para teorizar sobre os efeitos de possíveis deficiências de uma dimensão sobre a falta de efetividade das outras. Vimos que os agentes de *accountability* mobilizam diferentes atores, que desempenham papéis específicos, mas não exclusivos. Nesse sentido, embora as agências especializadas se destaquem como centrais e importantes fornecedoras de informação para o exercício de monitoramento cidadão no caso estudado, não são os únicos agentes a desempenharem essas funções. Além disso, precisamos lembrar que são essas agências que, hoje, admitem a impossibilidade de supervisionar todos os agentes públicos no Brasil. Consequentemente, elas investem pesados esforços para incentivar e reforçar a atuação dos agentes sociais na questão da transparência e da fiscalização dos recursos públicos locais.

O tema da interação entre os mecanismos de *accountability* tem ainda uma grande agenda a responder. Um dos desdobramentos mais importantes deste trabalho talvez esteja em indicar a necessidade de aprofundar a investigação sobre os posicionamentos dos órgãos estatais em relação à atuação das organizações civis como agentes

de controle da política. A abordagem desenvolvida abre a possibilidade de responder a essa questão, analisando simultaneamente os mecanismos de *accountability* a partir da interação entre eles.

Anexo 1 – Exemplos de agentes de *accountability* por dimensão e tipo

Dimensão horizontal	**Exemplos:**
Tipo: balanço	1 Poder Executivo / associações que representam o Executivo municipal, estadual ou federal (Ex: Federação Catarinense dos Municípios) 2 Poder Legislativo/comissões 3 Poder Judiciário
Tipo: especializadas	4 CGU 5 TCs / MP 6 Conselhos fiscais/agências
Dimensão vertical social	**Exemplos:**
Tipo: contínua/sem chancela	7 Monitoramento cidadão (ONGs, projetos, redes, fóruns)
Tipo: contínua/com chancela	8 Procedimento administrativo 9 Cogoverno
Tipo: intermitente/sem chancela	10 Jornalismo investigativo / mídia 11 Protesto 12 Associações de bairros/associações de moradores 13 Associação / federação comercial e sindicatos 14 Instituições de apoio / outras ONGs e movimentos sociais / associações profissionais
Tipo: intermitente/com chancela	15 Coprodução 16 Democracia direta 17 Universidades
Dimensão vertical eleitoral	**Exemplo:**
Tipo: eleições	18 Projetos de conscientização do voto
Outros mecanismos	**Exemplos:**
Tipo: organizações internacionais / tratados / acordos.	19 OEA / Mercosul

Fonte: Ribeiro, 2011. Elaboração própria.

Notas:

1 Uma versão em espanhol deste artigo foi publicada pela Revista Foro Internacional 216 (vol. LIV, abr.-jun., 2014, n 2), com o título "La interacción entre los mecanismos de rendición de cuentas bajo el prisma del análisis de redes sociales: un estudio sobre la red de monitoreo ciudadano del Proyecto A1M".

2 O projeto A1M é uma iniciativa do Instituto de Fiscalização e Controle e da ONG Amarribo. Para mais informações, veja http://www.adoteummunicipio.org.br/ e http://www.ifc.org.br/projeto/index.php

3 O´Donnell (1998), que cunhou a distinção clássica entre as dimensões horizontal e vertical da *accountability*. A primeira remete à existência de agências estatais e órgãos estatais legalmente instituídos para fiscalizar e, por vezes, punir os representantes do Estado; a segunda se caracteriza como um conjunto de ações civis "com referência àqueles que ocupam posições em instituições do Estado, eleitos ou não" (p. 28).

4 Os termos estão em espanhol. A tradução literal seria: balanço (balancear/equilibrar) e atribuídas (atribuir). Enquanto o primeiro termo se refere às instituições diretamente associadas ao problema da divisão dos Poderes e, consequentemente, ao sistema de freio e contrapesos, o segundo diz respeito a agências estatais especializadas às quais se atribuiu principalmente o papel de controlar a gestão pública. No restante do texto, o primeiro termo será traduzido literalmente. Entretanto, optou-se por não traduzir o segundo texto, mas substituí-lo por especializadas. Assim, buscou-se diferenciar tais agências em função de sua especialização na questão do controle da gestão pública.

5 Para O'Donnell (2001, p. 19) a *accountability* horizontal de balanço sofre pelo menos de quatro limitações. Suas instituições (1) "tendem a atuar de maneira muito reativa e intermitente"; (2) tendem a atuar de forma muito dramática, criando conflitos altamente visíveis e custosos entre as supremas instituições estatais; (3) geralmente, as ações promovidas são percebidas como motivadas por razões partidárias; e (4) "devido a suas próprias funções específicas e, consequentemente, ao foco de atenção dos seus líderes, as instituições de balanço são um instrumento de controle tosco para a crescente complexidade das agências estatais e suas políticas". Pode-se, ainda, acrescentar uma quinta limitação, qual seja, a baixa credibilidade dos Poderes Legislativo e Executivo entre os cidadãos.

6 Neste estudo, consideramos no Brasil instituições como Controladoria-Geral da União, tribunais de contas, Ministério Público, Polícia Federal, etc. O'Donnell destaca algumas vantagens deste tipo de agência em relação às instituições de balanço. Agências especializadas, por serem proativas e contínuas, podem ser eficazes em prevenir ou dissuadir ações ilegais das agências que supervisionam. Elas invocam critérios profissionais em suas ações e, assim, resguardam-se de motivações partidárias e políticas. Como resultado do alto grau de profissionalismo e de sua atuação contínua, elas seriam capazes de examinar complexas questões de políticas estatais. O desenvolvimento dessa nova institucionalidade contribui para um melhor desempenho da *accountability* horizontal e, em certo sentido, para superação dos problemas causados pelas concepções delegativas.

7 Essa é uma questão que merece atenção especial. No Brasil, alguns pesquisadores realizam essa discussão indiretamente, ao investigar o caráter plural da sociedade civil. Em especial, veja Guza Lavalle, 2002, e Kunrath, 2006.

8 Chancela consiste no lançamento de um selo de autenticidade, carimbo ou marca d´água especial, que confere o mais alto grau de validação, segurança e personalização dos documentos, tornando-os válidos perante os órgãos que os analisarão posteriormente. Ao

classificar dessa forma a relação dos mecanismos sociais com Estado, procurou-se destacar a dependência de alguns deles em sua instalação e seu funcionamento.

9 O medo e as ameaças contra a vida dos participantes das instituições foram alguns dos motivos alegados para o fechamento de algumas ONGs.

10 Tendo em vista que a participação era voluntária, foi impossível superar o número de resposta alcançado, após várias tentativas via telefone e *e-mail*. Para garantirmos que os resultados de nossas análises não fossem afetados por essa limitação, tomamos o cuidado de testar, por meio da técnica de *bootstrapping* e permutações aleatórias das relações observadas, a validade de rede mapeada. Em outras palavras, buscamos ter certeza de que a estrutura de relações que encontramos não foi obra do acaso. Sobre o teste, veja-se nota 23 deste artigo. Vale destacar, ainda, que não houve viés induzindo as escolhas das organizações que aparecem na rede, uma vez que os respondentes tiveram liberdade para indicar seus principais parceiros em relação a cada recurso pesquisado. Observamos, ainda, que nenhuma das organizações que não responderam à pesquisa foram citadas por seus pares. Apenas se houvessem ocorrido casos amplamente mencionados, os resultados apresentados aqui seriam afetados. É importante também ficar claro que a rede final incorpora todos os parceiros citados pelas 44 organizações que participaram da pesquisa. Isso significa que as organizações que participavam do programa à época citaram mais de 153 organizações com as quais estabeleciam algum tipo de relação na expectativa de exercer o monitoramento cidadão, mas que não faziam parte do projeto Adote um Município.

11 Em relação ao recurso "reconhecimento", solicitou-se a cada respondente a indicação de instituições com as quais sua instituição já manteve relações visando promover o controle da administração pública. Quanto ao recurso "apoio técnico", solicitamos nomes de instituições com as quais estabeleceram algum tipo de colaboração técnica. Para o recurso "divulgação de notícias", pediu-se o nome de instituições às quais recorriam para divulgar sua atuação sobre o controle sobre a administração pública. Quanto ao recurso "obtenção de informação", perguntamos sobre as instituições às quais procuravam/consultavam para obter informações relevantes para estabelecer o controle sobre a administração pública. Investigamos, também, a origem dos laços entre as organizações civis.

12 A fronteira da rede se definiu pela estratégia nominalista; a inserção na rede não supõe, pois, que seus atores estejam conscientes de uma atuação em rede.

13 O impacto da centralidade desses atores na interação entre os mecanismos de *accountability* será retomado adiante.

14 Para chegar aos percentuais citados, dividimos as relações observadas de cada ator (quantas vezes o ator foi citado) por 176, que corresponde ao número de relações possíveis – 44 (número de organizações entrevistadas) x 4 (número de relações possíveis com um mesmo ator). Multiplicou-se o resultado final por 100.

15 Perguntamos: "Há hoje no Brasil várias instituições que podem contribuir para o controle da administração pública no seu município? Em uma escala em que zero quer dizer não contribui e 10 contribui muito, em sua opinião quanto cada uma das instituições abaixo contribui para esse tipo de controle? (Anote o quanto contribui em cada espaço corrrespondente)"

16 Em relação a esse ponto, vale destacar um ganho ao aplicarmos a análise de redes sociais. A análise da tabela 2 tende a sugerir uma maior intensidade de relações entre as organizações civis, em primeiro lugar, e dessas com as agencias especializadas, em segundo lugar. Todavia, como veremos, a análise de rede permitiu identificar um padrão de relações no qual as interações com agencias especializadas foram realizadas com maior intensidade.

17 ver nota 4 deste artigo.

18 Utilizamos o termo "centralidade" para expressar a importância de diferentes agentes da política de *accountability*. Ao analisarmos nossos dados, utilizamos, inicialmente, a média das avaliações realizadas pelos entrevistados sobre a capacidade de contribuição das instituições listadas no controle da administração pública. Ou seja, buscamos mensurar o prestígio dos diferentes tipos de agentes (tabela 2). A partir desse ponto, continuamos utilizando o termo "centralidade" para expressar o prestígio dos atores na rede mapeada. Entretanto, esse prestígio passa a ser medido pelo grau de centralidade de entrada (*indegree*), isto é, o número de vezes que um ator foi citado. A rede mapeada não apresenta nenhuma limitação para o uso dessa medida. Do ponto de vista técnico, consultamos diferentes manuais de Análise de Redes Sociais sobre a questão (WASSERMAN, STANLEY e FAUST, Katherine. *Social Network Analysis Cambridge University Press, Cambridge U.K.*, 1999; HANNEMAN, ROBERT & RIDDLE, Mark. *Introduction to social network methods*. 2005 (disponível *online* em: http://www.faculty.ucr.edu/~hanneman/); NOOY Wouter de; BATAGELJ, Vladimir e MRVAR Andrej. Exploratory Social Network Analysis with Pajek. Cambridge University Press, New York, 2011.). Trabalhamos com um universo relacional no qual há restrições para outros tipos de centralidade, tais como a centralidade de saída (*outdegree*), de intermediação (*betweenness*) e de proximidade (*closeness*). No primeiro caso, sabemos que a centralidade de saída não faz sentido para um gerador de nomes que limita a possibilidade de atores serem citados. Já as outras medidas citadas não podem ser utilizadas na rede devido à presença de atores que não foram entrevistados na estrutura. Reconhecemos que esse aspecto afeta o grau de centralidade *indegree*, porém, como nossa abordagem está interessada em identificar o prestígio dos atores a partir da perspectiva dos agentes de monitoramento cidadão que participaram da pesquisa, não há problemas em utilizar esse indicador para falar em centralidade dos atores na rede.

19 Potenciais, porque não foram pesquisados atitudes e comportamentos dessas instituições em relação aos demais mecanismos de controle da política.

20 Ver Schedler, 2004.

21 A tendência a estabelecer laços é observada quando são registrados valores >1.

22 O anexo 1 lista exemplos de cada tipo de ator representado na rede.

Referências

LAVALLE, Adrián Gurza; CASTELLO, Graziela; BICHIR, Renata Mirandola. **Os bastidores da sociedade civil: protagonismos, redes e afinidades no seio das organizações civis** – Versão Preliminar – Centro Brasileiro de Análise e Planejamento – Cebrap. São Paulo, set., 2006.

O'DONNELL, Guilhermo. ***Accountability* horizontal. La institucionalización legal de la desconfianza política.** Isonomía Revista de Teoría y Filosofía del Derecho, n. 14, 2001, p. 7-31.

_____. Accountability horizontal e novas poliarquias. **Lua Nova,** São Paulo, n. 44, 1998, p. 27-54.

PERUZZOTTI, Enrique; SMULOVITZ, Catalina. **Accountability social: la otra cara del control.** In: PERUZZOTTI, Enrique; SMULOVITZ, Catalina. **Controlando la política. Ciudadanos y Medio en las nuevas democracias latinoamericanas.** Buenos Aires: Temas Grupo Editorial SRL, 2002.

PERUZZOTTI, Enrique. **A política de accountability social na América Latina.** In: PERRUZOTTI, Enrique; SIMEONE, Márcio; ARROYO, Miguel. Sociedade civil e participação. Módulo IV do Programa de Formação de Conselheiros Nacionais. Belo Horizonte: UFMG, 2009.

RIBEIRO, Antônio Carlos. **Estado, sociedade e o controle da política: centralidade e interação entre os mecanismos de accountability.** Universidade Federal de Minas Gerais. Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. Pós-Graduação em Ciência Política. Dissertação de mestrado, 2011.

SCHEDLER, Andréas. **¿Qué és la rendición cuentas?** México: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (Ifai), 2004.

SHUGART, Soberg; MORENO, Erika & CRISP, Brian. **The accountability deficit in Latin America.** In: MAINWARING, Scott & WELMA, Cristopher. **Democratic accountability in Latina America,** Oxford, Oxford University Press, 2003.

SILVA, Marcelo Kunrath. **Sociedade civil e construção democrática: do maniqueísmo essencialista à abordagem relacional. Sociologias,** Porto Alegre, ano 8, n. 8, 2006, p. 156-179.

2

O ICMS Patrimônio Cultural e a indução da política municipal de proteção patrimonial em Minas Gerais: o caso de Contagem*

Adebal de Andrade Júnior

Doutorando em Antropologia Cultural pelo IFCS/UFRJ. Mestre em Ciências Sociais pela PUC Minas. Consultor da Unesco no projeto Intersetorialidade, descentralização e acesso à cultura no Brasil.

Carlos Aurélio Pimenta de Faria

Doutor em Ciência Política pelo Iuperj. Professor do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da PUC Minas.

Resumo: Este artigo discute como o ICMS Patrimônio Cultural, um dos critérios estabelecidos pela Lei Estadual nº 18.030, de 2009, para distribuição do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), normatiza as ações de preservação do patrimônio em Minas Gerais. Para construir nosso estudo, analisamos a tradição associada à cultura material implantada pela política federal de proteção do patrimônio, desenvolvida a partir de 1937 e cristalizada na atuação das agências específicas do governo federal e de órgãos complementares como o Instituto Estadual do Patrimônio Histórico e Artístico de Minas Gerais (Iepha-MG). Refletimos, também, sobre as alterações no campo patrimonial a partir da década de 1970 e da Constituição Federal de 1988. O ICMS Patrimônio Cultural criou um incentivo para a entrada da proteção patrimonial na agenda dos municípios mineiros, como aponta a análise feita pelo artigo acerca da legislação patrimonial de Contagem, cidade que, em conformidade com as diretrizes do ICMS Patrimônio Cultural, desenvolveu sua política de proteção patrimonial.

Palavras-chave: ICMS Patrimônio Cultural. Iepha-MG. Políticas públicas. Contagem.

Abstract: *This article aims at discussing how cultural heritage, being one of the criteria established by State Law nº 18.030/09 on Tax over Merchandises and Services Circulation (ICMS), regulates preservation actions to protect cultural heritage in*

Minas Gerais. To conclude our study, we analysed the tradition associated with material culture established by federal policies to protect cultural heritage, developed since 1937, and crystallized in specific federal political measures and other entities such as Instituto Estadual do Patrimônio Histórico e Artístico de Minas Gerais (State Institute for the Arstistic and Historical Heritage of Minas Gerais – Iepha-MG). We also discussed about the alterations that have occurred in the patrimonial field since the 1970s and the 1988 Federal Constitution. The ICMS (Tax over Merchandises and Services Circulation) has created an incentive which includes protection of cultural heritage in the political agenda of municipalities of Minas Gerais, as it is has been pointed out in the study analyses about the cultural heritage legislation in the municipality of Contagem, which in conformity with the ICMS Cultural Heritage guidelines, developed its own patrimonial protection laws.

***Keywords**: ICMS Cultural Heritage. Iepha-MG. Public policies. Contagem-MG*

Introdução

Em Minas Gerais, as ações de proteção do patrimônio desenvolvidas pelos municípios são, em muitos casos, norteadas pela possibilidade de ganho financeiro pautada pela política estadual de repasse do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), ganho esse condicionado, entre outros fatores, pela adoção, por parte do município, de determinadas posturas relativas ao seu patrimônio cultural. O chamado ICMS Patrimônio Cultural, coordenado pelo Instituto Estadual do Patrimônio Histórico e Artístico de Minas Gerais (Iepha-MG), foi implementado após a promulgação da Lei Estadual nº 12.040, de 1995, conhecida como Lei Robin Hood, em função do seu potencial redistributivo.

Em 2000, a Lei Estadual nº 13.803 alterou a distribuição do ICMS em Minas e, em 2009, a Lei Robin Hood foi substituída pela Lei nº 18.030, chamada de ICMS Solidário[1]. A mudança na legislação visava acertar desvios apresentados pelas leis anteriores, que impediam uma plena descentralização dos recursos arrecadados pelo imposto estadual, conforme era sua intenção inicial. Para o critério patrimônio cultural, a principal mudança determinada pela legislação de 2009 foi a incorporação do registro do patrimônio imaterial entre os atributos para pontuação no ICMS Patrimônio Cultural, como veremos adiante.

O objetivo principal do ICMS Patrimônio Cultural é promover a preservação das referências culturais de Minas, espalhadas em seus 853 municípios. Para isso, aposta na indução vertical das ações de preservação adotadas pelos municípios mineiros, na direção de uma posição definida previamente pela Lei Estadual nº 18.030, de 2009, que orienta o repasse do ICMS segundo o critério patrimônio cultural. Ou seja, a legislação estadual interfere nas escolhas dos governos municipais quanto à ação de proteção patrimonial, como será aqui demonstrado, tomando como estudo de caso a experiência de Contagem.

A política do ICMS Patrimônio Cultural aponta para a descentralização da proteção patrimonial no Estado de Minas Gerais, uma vez que transfere para os municípios a responsabilidade pela proteção do patrimônio cultural. Para o caso analisado aqui, a normatização dos procedimentos para participação no ICMS Patrimônio Cultural, percebe-se, tanto os limites da autonomia do poder local quanto os intuitos centralizadores da política estadual e o papel fiscalizador do Iepha. Além disso, outro aspecto que demonstra o centralismo da política é a forma como ela normatiza procedimentos municipais sem considerar especificidades locais, apresentando-se como portadora e representante da vontade coletiva pela preservação do patrimônio cultural em Minas Gerais.

Para compreender o ICMS Patrimônio Cultural, este artigo apresenta uma análise que tem início com a implantação de uma política de alcance federal para a proteção do patrimônio cultural, no final da década de 1930. Reflete sobre a sua trajetória e como foi sendo construído um padrão para o patrimônio cultural nacional, com base em um discurso elaborado pela equipe do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Sphan), órgão federal responsável pela proteção patrimonial brasileira, e como o modelo elaborado pelo Sphan ainda influencia práticas contemporâneas.

As transformações ocorridas no campo do patrimônio a partir dos anos 1970, refletidas na legislação brasileira, principalmente a partir da Constituição Federal de 1988, parecem não conseguir superar alguns traços da prática preservacionista

tradicional, ainda prevalecente tanto no âmbito federal como no estadual e no municipal. Tal situação se evidencia quando abordamos a criação do Iepha, sua atuação e a política do ICMS Patrimônio Cultural. Como será discutido neste artigo, a política de repasse de verbas coordenada pelo referido instituto descentraliza as ações de preservação do patrimônio, mas não promove o protagonismo dos municípios, uma vez que relativiza a autonomia dos governos municipais e direciona suas ações preservacionistas.

Em seguida, fazemos um estudo de caso sobre o desempenho da cidade de Contagem no ICMS Patrimônio Cultural e da sua legislação de proteção patrimonial. Analisamos a capacidade do ICMS Patrimônio Cultural de normatizar a rotina municipal de proteção do patrimônio e mesmo de inserir essa dinâmica na agenda política dos governos municipais. Para isso, avaliamos a pontuação de Contagem na política coordenada pelo Iepha entre 1996, ano em que teve início, e 2011, bem como as deliberações normativas publicadas por esse instituto no mesmo período e sua capacidade de direcionar as escolhas e as práticas de Contagem na proteção de seu patrimônio cultural.

Este artigo tem uma dimensão descritiva, apresentando as informações coletadas, e uma dimensão interpretativa, que é desenvolvida com base na crítica sobre os dados relativos à participação de Contagem no ICMS Patrimônio Cultural. Argumentamos que o ICMS Patrimônio Cultural criou um incentivo para a entrada da temática da preservação do patrimônio na agenda dos municípios mineiros, mas também promoveu a normatização das políticas de proteção do patrimônio em Minas a partir de um viés único, sem considerar características locais, com traços herdados do discurso do Sphan e reforçando a autoridade do Iepha.

Descentralizando a proteção ao patrimônio cultural no Brasil

Marcado por sua contribuição decisiva para a construção do Estado Nacional brasileiro, o primeiro governo de Getúlio Vargas, entre 1930 e 1945, foi responsável, também, pela formulação e

implementação de uma política de alcance federal para a preservação do patrimônio cultural. Inicialmente, o tema foi tratado na Constituição Federal de 1934 e, em 1936, era criado o Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Sphan). Posteriormente, com o Decreto-Lei Federal nº 25, de 30 de novembro de 1937, era instituído o tombamento como instrumento jurídico para proteção do patrimônio histórico e artístico nacional.

A criação do Sphan ocorre numa estrutura estatal centralizadora, propondo-se a integrar material, política e simbolicamente o País, bem como industrializá-lo (SANTOS, 2006). Sua ação inicial foi realizar um grande inventário dos bens materiais a serem preservados e tombados pelo Brasil. Havia a intenção de preservar elementos materiais capazes de expressar um passado supostamente glorioso e que, portanto, poderiam ser considerados como referência para a memória nacional (ABREU, 2007).

Nesse sentido, a noção de patrimônio então instituída está diretamente ligada à ideia de um bem coletivo, capaz de expressar a identidade da Nação e, também, proporcionar ao sujeito reconhecer-se como parte da coletividade nacional. O Sphan estabeleceu uma determinada concepção de patrimônio e de preservação que se mostraria resiliente e a disseminou para outras esferas do poder público e para a sociedade civil. Segundo Regina Abreu (2007), a tradição implantada pelo órgão federal, sempre associada à cultura material, à valorização do passado e ligada ao tema nacional, foi referência para as gestões seguintes e para a prática adotada por diversos órgãos complementares.

O Sphan, entre 1937 e 1945, sob a direção de Rodrigo Melo Franco de Andrade, que permaneceria até 1967 à frente do órgão, caracterizou-se pela implantação e pela consagração de uma política nacional de proteção do patrimônio histórico e artístico nacional ancorada no discurso de que os tombamentos preservavam valores estéticos e históricos coletivos, isto é, nacionais e também universais. Portanto, a proteção do patrimônio significava um serviço de utilidade pública (SANTOS, 1996), que livrava a Nação do risco da perda do seu patrimônio, apresentado por Rodrigo Melo Franco de Andrade como ameaçado de

desaparecimento, dispersão e destruição (GONÇALVES, 1996). O núcleo dessa política era o tombamento, mas o trabalho de preservação realizado pelo Sphan incluía também a pesquisa, o inventário, o restauro e a monumentalização.

Nos anos que se seguiram após 1945 até 1967, as ações desenvolvidas pelo Serviço do Patrimônio foram reproduções das práticas e dos discursos de preservação realizados na fase inicial do órgão federal. Sendo assim, percebe-se que, naquele período, transformações ocorridas na temática patrimonial no contexto mundial e aquelas que se processavam no cenário nacional, como a redemocratização a partir de 1946, não foram capazes de alterar a concepção preservacionista e a prática do Sphan (MENICONI, 2004).

Mesmo após 1967, com a saída de Rodrigo Melo Franco e a entrada do arquiteto Renato Soeiro, as ações patrimoniais continuaram pautadas pelo tombamento. Portanto, não há um rompimento com a trajetória de Melo Franco e as noções de serviço de utilidade pública. Desaparecimento e perda seguem dando o tom às políticas de proteção do patrimônio no Brasil (LIMA FILHO, 2009).

Ainda segundo Lima Filho (2009), a mudança de perspectiva na política patrimonial brasileira ocorre somente a partir de 1979, quando Aloísio Magalhães assume o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan)[2], passando a priorizar os sujeitos como atores sociais e patrimoniais. Apoiado por órgãos complementares como o Centro Nacional de Referência Cultural e a Fundação Pró-memória, o Iphan expande a compreensão daquilo que constitui patrimônio histórico e artístico, focando suas ações no inventário de manifestações culturais populares.

O I Encontro de Governadores, realizado em Brasília, em 1970, cujo tema era o estudo da complementação das medidas necessárias à defesa do patrimônio histórico e artístico nacional, apontou a necessidade da participação de estados e municípios, em parceria com a atuação federal, na preservação dos bens culturais de relevância nacional. Para esse fim, seriam criados ór-

gãos estaduais e municipais, com a colaboração do Iphan, onde eles ainda não existiam, para uniformizar a política patrimonial no País (BOTELHO, 2006).

As alterações de maior significado na política de proteção do patrimônio cultural, contudo, ocorrem apenas com a progressiva descentralização dos órgãos patrimoniais. Surgem fundações, institutos e diretorias de proteção do patrimônio na esfera estadual e, posteriormente, nos municípios, alinhados com a prática adotada pelo Iphan e com a legislação federal (BOTELHO, 2006). Aliás, o Iphan, durante o I Encontro de Governadores, assumiu o compromisso de colaborar com a formulação da legislação subnacional sobre o patrimônio, de modo a buscar a uniformidade no trato com as questões relativas ao patrimônio cultural.

Em Minas Gerais foi criado o Instituto Estadual do Patrimônio Histórico e Artístico (Iepha-MG). Esse instituto, fundado em 1971, faz parte do Sistema Operacional de Cultura, órgão responsável pela formulação e execução da política estadual de proteção do patrimônio cultural em Minas. A Lei Estadual nº 5.775, de 30 de setembro de 1971, determinava ao Iepha exercer proteção, de acordo com o Decreto-Lei nº 25, aos bens móveis e imóveis, de valor cultural, em todo Estado de Minas Gerais, fossem eles de propriedade pública ou privada.

Sendo assim, percebe-se nítida influência da concepção de patrimônio difundida pelo Sphan na orientação do órgão estadual, pois ele também prioriza bens materiais e o tombamento como o principal instrumento de preservação do acervo cultural do Estado. Portanto, o Iepha nasce desempenhando o papel de proteção do patrimônio cultural na esfera estadual, mas alinhado com a legislação e com a prática federal, que visavam uniformizar a política patrimonial do País.

Na década de 1980, o Brasil assume a descentralização como parte do processo de redemocratização (FALLETI, 2006). A restauração de um federalismo de fato, por meio da descentralização política, fiscal e administrativa, tornou-se uma questão central na restauração da democracia no País (FARIA; ROCHA,

2010). A Constituição Federal de 1988 delegou aos municípios várias funções da área cultural, entre as quais a de promover a proteção do patrimônio cultural, mas orientando-se pela legislação federal e pela estadual. Contudo, Marta Arretche (2009) observa que a Carta Constitucional não aboliu a autoridade da União em legislar sobre políticas que estavam sendo transferidas para estados e municípios.

O art. 216 da Constituição Federal de 1988 define os bens de natureza material e imaterial, significativos para os diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, como patrimônio cultural do País. Assim, uma pluralidade de grupos e manifestações ganhou espaço, entrando no campo do debate sobre a preservação e a salvaguarda do patrimônio cultural. Entretanto, a Constituição não regulamentou novos instrumentos para a preservação do patrimônio, permanecendo o Decreto-Lei nº 25, de novembro de 1937, como o referencial para as ações de proteção dos elementos culturais. Isso provocou um descompasso entre o discurso proferido pelos órgãos patrimoniais, os técnicos do setor e sua prática, pois, diante das possibilidades legais estabelecidas, os profissionais e os órgãos da área do patrimônio continuaram limitando suas ações ao tombamento dos bens de natureza material. Contudo, passa a ser reconhecida a necessidade da abertura de novas linhas de ação para a proteção do patrimônio cultural (BOTELHO, 2006).

Com o Decreto Federal nº 3.551, de 4 de agosto de 2000, instituiu-se no País o registro e o inventário dos bens de natureza imaterial como instrumentos jurídicos de proteção, ampliando as formas legais de atuação para a preservação dos bens culturais. No entanto, passados mais de 10 anos da regulamentação do registro das referências culturais intangíveis, as ações de preservação ainda são facilmente entendidas, exclusivamente, como tombamento. Segundo Maria Cecília Londres Fonseca (2003), tal fato se deve também aos mais de 60 anos em que a legislação brasileira apresentou limitações ao não oferecer instrumentos de acautelamento do patrimônio, além do tombamento. Portanto, continua Fonseca (2003), as políticas de preservação são frequentemente identificadas com práticas de

caráter conservador e elitista, privilegiando os interesses daqueles que pertencem aos grupos dominantes.

Esse cenário tem sido alvo de reflexões e de medidas que visam estabelecer a proteção do patrimônio, seja material ou imaterial, no sentido de preservar, proteger e promover a diversidade das referências culturais existentes na sociedade. Isso vem acontecendo principalmente após a Convenção sobre Proteção e Promoção da Diversidade de Expressões Culturais, realizada pela Unesco, em 2005, cujo texto foi ratificado pelo Brasil por meio do Decreto Legislativo nº 485, de 2006.

Percebe-se, assim, que, ao iniciar uma trajetória com o objetivo de preservar os bens culturais brasileiros, o Estado estabeleceu um sentido e uma prática voltados para o tombamento e para as referências culturais materiais. Portanto, o legado deixado pelo Sphan e pelo Decreto-Lei nº 25 influencia as escolhas subsequentes, favorecendo processos de retorno e reforço às orientações iniciais sobre a proteção do patrimônio cultural, demonstrando uma dependência em relação à trajetória originalmente desenhada pelas políticas patrimoniais no País. Mas, conforme a ideia de *path dependency,* nesse caminho existem novos pontos de escolha para mudanças, embora os custos possam ser altos (FERNANDES, 2002).

O Iepha-MG e o ICMS Patrimônio Cultural

O campo tributário também foi alterado pela Constituição de 1988, buscando, entre outros objetivos, aumentar a participação dos municípios na distribuição dos recursos provenientes da arrecadação de impostos realizada pelo Estado. Tanto municípios quanto estados tiveram elevação nas transferências federais automáticas. Além disso, o governo federal perdeu alguns impostos específicos, como os sobre os combustíveis, os lubrificantes, as comunicações e a eletricidade, que passaram a compor o imposto de valor agregado estadual, o ICMS (FALLETI, 2006).

O art. 158 da Carta Magna de 1988 estabelece que 25% da arrecadação do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação

de Mercadorias e Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), feita pelos estados, pertenceriam aos municípios. Desse percentual arrecadado, 75%, no mínimo, seriam destinados aos municípios conforme o Valor Adicionado Fiscal (VAF), índice referente às operações relativas à circulação de mercadorias e à prestação de serviços realizada em seu território, e até 25%, de acordo com critérios estabelecidos pela legislação estadual (BRASIL, 1988).

O Estado de Minas Gerais promulgou a Lei nº 12.040, de 28 de dezembro de 1995, posteriormente atualizada pela Lei nº 13.803, de 27 de dezembro de 2000, e substituída, em 2009, pela Lei nº 18.030, que estabelece os critérios para o repasse da cota-parte dos municípios sobre o ICMS[3]. Critérios como o território, a população, o meio ambiente, a saúde, o turismo, a educação, os recursos hídricos, o esporte e o patrimônio cultural, entre outros, foram definidos para a distribuição dos 25% do ICMS, além dos 75% referentes ao VAF. Os municípios recebem uma pontuação para cada um desses itens, conforme parâmetros definidos pelo governo estadual. Ao Iepha-MG coube propor a metodologia de pontuação dos municípios quanto ao critério patrimônio cultural, equivalente a 1% do valor total repassado, além de apurar anualmente a pontuação de cada município nesse quesito (PEREIRA, 2003; STARLING; REIS, 2002).

Os atributos para pontuação são apresentados em forma de resoluções e deliberações normativas[4] desenvolvidas pelos técnicos do Iepha-MG e aprovadas pelo Conselho Estadual do Patrimônio Cultural (Conep)[5], norteando a atuação dos municípios com relação à implantação de uma política de proteção do patrimônio cultural. Segundo Starling e Reis (2002), a política municipal de proteção do patrimônio pode ser ampliada à medida que o órgão estadual vai introduzindo e valorizando novas ações e projetos considerados relevantes. Nesse sentido, o desempenho dos governos municipais em ações de proteção do patrimônio cultural fica, em grande parte, condicionado pelo padrão de incentivos determinado pelo repasse do ICMS, segundo o critério patrimônio cultural.

Atualmente, as normas vigentes estão definidas na Deliberação Normativa nº 02, de 2012, que estabelece diretrizes para os exercícios de 2014 e 2015. Nela são definidos os seguintes atributos para pontuação dos municípios: tombamentos nos âmbitos federal, estadual e municipal nas categorias núcleo histórico, conjunto paisagístico, bem imóvel e bem móvel; registro de bens imateriais nas esferas federal, estadual e municipal (incluído em 2009 entre os atributos para pontuação); execução de projeto de educação patrimonial; plano de inventário de proteção do patrimônio cultural elaborado pelo município; criação e gestão do fundo municipal de preservação do patrimônio cultural; e existência de planejamento e de política municipal de proteção do patrimônio cultural, destacando a atuação de um conselho de patrimônio.

As deliberações normativas visam induzir os municípios participantes do ICMS Patrimônio Cultural a aprimorarem suas ações em direção à proteção do patrimônio cultural. No entanto, elas não consideram a diversidade de estruturas administrativas presentes nas cidades mineiras. Para certos municípios, o cumprimento das deliberações se torna uma tarefa árdua e de pouco sucesso, uma vez que suas limitações técnicas e de gestão não favorecem a execução de novas exigências determinadas pelo instituto estadual. É importante ressaltar que cada nova deliberação elevou o nível de exigência em relação à documentação que o governo municipal deveria apresentar para comprovar suas ações, provocando uma sobrecarga nos municípios menos estruturados administrativamente. A fragilidade da gestão municipal contribuiu para a abertura de um mercado de consultores especializados na organização da documentação necessária para pontuação no ICMS Patrimônio Cultural. Vários municípios contratam consultorias para preparar os documentos que são enviados ao Iepha anualmente, para comprovação das ações municipais executadas para a proteção patrimonial.

A política do ICMS Patrimônio Cultural busca descentralizar as ações de preservação do patrimônio, mas, na medida em que as deliberações normativas uniformizam procedimentos, delimitando a prática municipal na proteção patrimonial, elas confir-

mam o argumento de que os movimentos de descentralização, de uma maneira geral, podem apresentar também demandas de centralização (MACHADO, 2008). As deliberações elaboradas pelos técnicos do Iepha e aprovadas pelo Conselho Estadual, de certo modo, são "impostas" aos municípios sem considerar especificidades locais. Falta um espaço institucionalizado para que sejam feitas as pactuações e as devidas correções no processo, que contemplem e respeitem a autonomia dos municípios envolvidos, tornando a relação menos vertical (REIS, 2007).

Os municípios não precisam, obrigatoriamente, aderir à política, mas, caso queiram receber os recursos do ICMS segundo o critério patrimônio cultural, devem efetivar sua adesão e seguir as deliberações normativas. A indução da escolha dos entes subnacionais ocorre por meio da normatização do processo, que direciona os municípios a seguirem na direção determinada pelo Iepha com a aprovação do Conep, atendendo à sua concepção de proteção patrimonial. Portanto, cabe perguntar qual é a concepção de proteção patrimonial que norteia o ICMS Patrimônio Cultural?

A prática adotada pelo referido instituto, como apontou Botelho (2006), direcionou suas ações para a preservação do patrimônio material. Tal fato parece ser resultado de uma influência deixada pela escolha inicial do Sphan na formulação de uma política de proteção pautada no tombamento de bens materiais ligados a fatos memoráveis de um passado glorioso ou por seu excepcional valor histórico. Segundo Sara Aredes Moreira (2013), houve em Minas Gerais um aumento no número de bens tombados no plano municipal e no número de municípios com bens tombados entre 2000 e 2012, o que sugere que a existência de bens tombados e sua preservação permanecem como o eixo que direciona toda a política de gestão do patrimônio cultural municipal mesmo após 2009, quando foi incorporado à política do ICMS Patrimônio Cultural o registro do patrimônio imaterial como critério para pontuação.

A existência de uma estratégia de indução com limites claros e continuada, apontando caminhos para que os municípios al-

cancem pontuação significativa e aumentem sua cota-parte no ICMS Patrimônio Cultural, parece ser um ponto-chave para sua grande capacidade em atrair adeptos. As deliberações normativas e as resoluções conferem um caráter de previsibilidade ao ICMS Patrimônio Cultural, pois as regras partem de decisão anterior e os municípios conhecem o que deve ser feito, bem como confiam que cada ação reverterá em benefícios financeiros no ano seguinte à apuração da pontuação pelo Iepha (REIS, 2007).

Visto por uma perspectiva neoinstitucionalista (MARQUES, 1997), o Iepha, respaldado pelo Conep, é a instituição que delimita o campo e as regras do jogo para todos os envolvidos na política de repasse do ICMS Patrimônio Cultural, determinando as estratégias dos atores e influenciando suas metas, seus objetivos e suas recompensas. Representa, também, constrangimentos às decisões dos envolvidos na política, alterando o comportamento autointeressado. Assim, a estrutura da política de proteção do patrimônio cultural nos municípios mineiros e suas consequências ficam direcionadas pelas orientações do Conselho Estadual.

Respondendo aos critérios estabelecidos pelas deliberações normativas, os municípios apresentam documentação que comprove os vários requisitos de uma ação governamental na área da proteção do patrimônio cultural. Para cada um desses atributos, há uma pontuação máxima a ser alcançada em relação à atuação comprovada pelo município. A Fundação João Pinheiro (FJP), órgão do governo de Minas, se encarrega do cálculo do "índice de patrimônio cultural", a partir da pontuação conferida pelo órgão responsável por esse setor no Estado. O repasse da cota-parte às prefeituras municipais ocorre por meio de depósitos mensais.

Aspecto resultante da criação do ICMS Patrimônio Cultural é a tendência das ações de preservação e salvaguarda dos bens culturais, realizadas pelos municípios, serem orientadas pela possibilidade de aumentar a pontuação e, consequentemente, o repasse financeiro, por vezes em detrimento das especificidades e das necessidades do patrimônio cultural local. Sendo assim, as iniciativas de proteção patrimonial podem produzir no Es-

tado um quadro que não contemple a multiplicidade de formas pelas quais as culturas dos grupos e sociedades encontram sua expressão. Podem, também, não atender aos anseios dos novos grupos sociais que entraram no campo do patrimônio a partir da década de 1980, reivindicando seu direito à memória, conforme argumenta Regina Abreu (2007).

Embora tenha grande potencial redistributivo, a Lei nº 18.030, de 2009, também estimula a competição entre os municípios em busca da ampliação de sua receita tributária. O recurso disponibilizado para o ICMS Patrimônio Cultural é variável. Embora a arrecadação do ICMS tenha aumentado no Estado ao longo da última década, o valor destinado aos municípios depende tanto da pontuação obtida e aferida pelo Iepha quanto do número de adesões à política e de participantes que entregaram a documentação ao órgão estadual. Segundo dados do Iepha, em 1996, 106 municípios participaram do programa e, em 2011, 712 cidades mineiras foram contempladas com recursos do ICMS Patrimônio Cultural (MOREIRA, 2013). Portanto, mesmo aumentando a sua pontuação, um município pode ter seu repasse reduzido em função das variáveis apresentadas acima.

Nesse sentido, o ICMS Patrimônio Cultural espelha e reforça o viés competitivo do federalismo brasileiro, mesmo ele estabelecendo responsabilidades comuns aos três entes federativos para ampliar o seu caráter cooperativo. O caráter competitivo do federalismo trino brasileiro persiste também em função das desigualdades financeiras, técnicas e de gestão dos governos subnacionais, que têm capacidade distinta de formulação e implementação de políticas públicas e, também, em razão da fragilidade dos mecanismos constitucionais ou institucionais que regulam as relações intergovernamentais e deveriam estimular a cooperação (FARIA; ROCHA, 2010).

Por outro lado, não resta dúvida de que o ICMS Patrimônio Cultural incentivou a entrada do tema patrimônio cultural na agenda da política dos municípios mineiros e/ou estimulou o desenvolvimento de ações de preservação patrimonial. Cerca de 83% dos municípios mineiros foram contemplados nesse critério de

repasse do ICMS em 2011 (MOREIRA, 2013). Foram, principalmente em cidades que, em função do seu perfil histórico-cultural, não se enquadravam na noção de patrimônio consolidada ao longo do tempo pelo Sphan e que, portanto, ficavam fora do alcance das ações de patrimonialização, seja de iniciativa federal ou estadual. Também proporcionou a distribuição de recursos financeiros para proteção e conservação dos bens culturais[6], conforme podemos constatar com a análise, apresentada a seguir, sobre a implantação da política de proteção do patrimônio em Contagem, cidade da Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH).

Efeitos do ICMS Patrimônio Cultural em Contagem

Contagem conta com cerca de três séculos de história. A instalação de um posto de fiscalização da Coroa de Portugal na região, provavelmente em 1716, teria dado início à ocupação do território (CAMPOS; ANASTASIA, 1991). Área predominantemente rural nos primeiros séculos da sua história, hoje é um grande centro urbano com um grau muito alto de integração à dinâmica metropolitana da RMBH. O processo de industrialização do município foi iniciado na década de 1940, com a instalação da Cidade Industrial Juventino Dias, quando também teve início o processo de metropolização da Capital. O crescimento de Belo Horizonte e sua conurbação com as cidades vizinhas, principalmente nas direções oeste e norte, provocaram alterações na dinâmica ocupacional de Contagem, onde grandes extensões de terra foram parceladas para receber o parque industrial (ANDRADE, 2009).

A industrialização iniciada nos anos 1940 consolidou-se na década de 1950, após ser superada a desconfiança gerada pela escassez de energia elétrica e o pouco volume dos cursos de água que abasteciam a região (CAMPOS; ANASTASIA, 1991). Contagem havia se transformado em um polo industrial e, nas décadas seguintes, ganhou força seu processo de industrialização, com a formação de outros distritos e centros industriais que dinamizaram a economia da cidade.

A população estimada em 2011 era de 608.715 habitantes, segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

(IBGE)[7], com um Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de 0,789 (ANDRADE, 2009), sendo distribuída por um território fragmentado, que além das indústrias, apresenta intensa atividade comercial e de prestação de serviços.

Na década de 1970, a Superintendência para o Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte (Plambel) realizou o Levantamento das Edificações de Interesse Histórico em Contagem, provavelmente a primeira ação estatal para proteção do patrimônio no município. Em 1984, o Iepha-MG, com pouco mais de 10 anos de atuação, promoveu, no plano estadual, o Inventário do Acervo de Proteção ao Patrimônio Cultural (Ipac). Em Contagem, contabilizou e descreveu as estruturas arquitetônicas consideradas significativas da história da cidade, encontradas na região da sede, área onde teve início o povoamento do território no século XVIII.

Em meados da década de 1990, foi regulamentada a Lei Municipal nº 2.842, de 29 de abril de 1996, que estabeleceu a Proteção do Patrimônio Cultural e Ambiental de Contagem[8]. Posteriormente, criou-se o Conselho Municipal de Cultura e do Patrimônio Ambiental e Cultural de Contagem (Compac), por meio da Lei Municipal nº 2.961, de 11 de junho de 1997. Tais medidas criavam condições legais para a cidade tombar e preservar o seu patrimônio edificado, bem como aderir aos critérios definidos pela política do ICMS Patrimônio Cultural[9].

Os primeiros tombamentos na cidade, ocorridos a partir de 1998, preocuparam-se em preservar exemplares da arquitetura colonial, dos séculos XVIII e XIX e início do XX, presentes na sede. Essas construções remetem, principalmente, ao início da ocupação da região. São casarões e outras construções em estilo colonial. Posteriormente, foram tombadas edificações de períodos mais recentes da história da cidade e em outras áreas do município, totalizando 12 tombamentos até o ano de 2012.

Analisando os tombamentos em Contagem, percebemos que a preservação do patrimônio arquitetônico urbano foi priorizada, considerando-se primeiramente os elementos relativos ao período

colonial da história da cidade. Posteriormente, foram sendo incorporadas contribuições de outras épocas, mas valorizando-se a arquitetura e as questões históricas, o que demonstrou forte influência da noção patrimonial desenvolvida e disseminada pelo SPHAN.

Todos os dossiês de tombamentos[11] foram elaborados seguindo a metodologia indicada nas deliberações normativas do ICMS Patrimônio Cultural, sendo, portanto, compostos de uma introdução, histórico do município, histórico do bem, descrição e análise do bem cultural, delimitação do perímetro de entorno e de tombamento, documentação cartográfica, cartorial e fotográfica. Por fim, encontra-se o parecer do Conselho Municipal de Cultura e do Patrimônio Ambiental e Cultural de Contagem (Compac), aprovando o tombamento do bem e uma cópia do decreto municipal que aplica o ato jurídico de proteção do patrimônio cultural material.

O dossiê deve ser aprovado pelo Iepha, que anualmente fiscaliza o estado de conservação dos bens tombados, por meio de laudos enviados pela administração local, juntamente com outros documentos necessários para o cumprimento das exigências do ICMS Patrimônio Cultural. Mesmo tombado pelo poder municipal, um bem que não tem seu dossiê aceito pelo referido instituto não é considerado para o repasse do imposto estadual. Em Contagem, o tombamento do conjunto arquitetônico da prefeitura, composto do Palácio do Registro, da Praça Tancredo Neves e da Capela Santa Helena, não foi aceito em 2006 pelo Iepha. Sendo assim, podemos perceber a capacidade da política do ICMS Patrimônio Cultural em delimitar o campo e as regras das ações de preservação dos bens culturais no Estado.

Em 2005, a Prefeitura de Contagem reuniu as ações de Educação Patrimonial, que eram desenvolvidas pela equipe da Diretoria de Memória e Patrimônio Cultural, em uma iniciativa chamada Programa de Educação Patrimonial Por Dentro da História. Assim, atendeu às exigências da Deliberação Normativa n° 01, de 2005, que valorizava e consolidava a Educação Patrimonial com pontuação própria, seguindo os parâmetros de avaliação do ICMS Patrimônio Cultural.

O Plano de Inventário do Patrimônio Cultural de Contagem foi elaborado em 2007 e aprovado pelo órgão estadual. No ano subsequente teve início a sua execução. De acordo com as deliberações normativas para os municípios, em 2009, foi criado o Fundo Municipal de Proteção do Patrimônio Cultural (Fumpac), para o qual são direcionados os recursos vindos do ICMS Patrimônio Cultural. A orientação para a criação do Fundo de Proteção do Patrimônio nos municípios visa garantir que os repasses do ICMS Patrimônio Cultural sejam efetivamente investidos na preservação dos bens culturais. A política estadual também normatiza a aplicação dos recursos do fundo, sendo que pelo menos 50% do valor total recebido devem ser destinados à conservação e à restauração de bens tombados ou inventariados, além de às despesas com a salvaguarda de bens registrados. Nos projetos de Educação Patrimonial podem ser investidos até 10% do valor do fundo.

A existência de legislação urbanística municipal, ou seja, Plano Diretor, lei de uso e ocupação do solo, código de posturas e edificações, contendo parâmetros compatíveis com as diretrizes de preservação do patrimônio cultural, é algo pontuado no ICMS Patrimônio Cultural. Em Contagem, a Lei Complementar nº 33, de 26 de dezembro de 2006, instituiu o Plano Diretor da cidade[12], que define como Área de Especial Interesse Urbanístico (Aiurb-3) o núcleo original de ocupação da cidade, impondo parâmetros específicos determinados pelo Compac para uso e ocupação do solo. A legislação municipal tratou a questão da seguinte maneira:

> Art. 20 Áreas de Especial Interesse Urbanístico – AIURB – são áreas destinadas a intervenções de interesse especial para a estruturação urbana do Município, compreendendo três categorias:
>
> (...) III – AIURB-3 – espaços, edificações e conjuntos urbanos considerados de valor histórico e paisagístico relevantes para o patrimônio cultural do Município e dos bairros, nos quais o processo de ocupação será controlado em função de sua proteção (CONTAGEM, 2006).

O Plano Diretor de Contagem prevê outros instrumentos para a preservação do patrimônio, como a Transferência do Direito de

Construir (TDC) e a isenção do Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU), todos contemplando também o patrimônio arquitetônico. Entretanto, não houve a regulamentação da área que compõe a Aiurb-3 e nem da TDC. O IPTU é recolhido apenas dos imóveis comerciais e de lotes vagos, ou seja, atinge uma parcela pequena da população.

A legislação urbanística em Contagem alcança os critérios para pontuação no ICMS Patrimônio Cultural, mas não ampliou a preservação do patrimônio, uma vez que ainda não houve a aplicação de alguns de seus itens, por falta de regulamentação pelo Executivo local. Assim, observamos que o referido instituto alcança grande sucesso na normatização da política de proteção dos bens culturais em Contagem, mas há pontos problemáticos. Ou seja, o ICMS Patrimônio Cultural determina o formato da legislação municipal, mas não considera a sua implementação para efeito de pontuação. A política coordenada pelo Iepha, portanto, mostra-se, por vezes, limitada para promover seu objetivo principal, que é o de proteger o patrimônio.

A participação de Contagem no ICMS Patrimônio Cultural teve início em 1996. Segundo dados apresentados pelo Iepha e pela FJP[13], entre 1997 e 2010, o desempenho de Contagem não ultrapassou 6,8 pontos, resultando em um repasse de recursos financeiros que poucas vezes superou a marca dos R$ 100.000,00 anuais. Somente em 2011, a pontuação da cidade mostrou significativa elevação, atingindo 9,75 pontos. Contudo, com o grande número de municípios participando do programa naquele ano – foram 712 os contemplados (MOREIRA, 2013) – o repasse não acompanhou o aumento na pontuação e a cidade recebeu menos de R$ 90.000,00.

A análise do desempenho de Contagem no ICMS Patrimônio Cultural, a partir de dados disponibilizados pelo Iepha e pela FJP, mostra certa estabilidade de 1997 até 2001, mantendo uma média de 5,4 pontos. Em 2002, a pontuação do município teve um grande declínio e atingiu a marca de 2,45 pontos. Em parte, a queda na pontuação deveu-se às mudanças determinadas pela Deliberação de 13 de maio de 2000, que definiu os critérios para

a pontuação nos exercícios posteriores a 2001 e exigiu adequações, como a criação de um departamento de patrimônio com equipe técnica especializada nos municípios, como um dos itens para pontuação no ICMS Patrimônio Cultural, além de alterações no formato da documentação comprobatória das ações a ser entregue ao Iepha. Percebe-se que o município de Contagem não conseguiu adequar-se às exigências em tempo hábil, recebendo pontuação inferior, o que ocasionou perda de receitas tributárias no ano seguinte. O mesmo ocorreu em 2007, quando o desempenho da cidade alcançou a pontuação de 3,6 após a Deliberação n° 01, de 2005, estabelecer novas diretrizes para a proteção patrimonial no âmbito municipal.

As deliberações normativas foram aumentando as exigências para a pontuação no ICMS Patrimônio Cultural ao longo dos anos, visando induzir os municípios mineiros ao objetivo de proteger o patrimônio local. Entretanto, o impacto inicial produzido pelas deliberações pode ser a queda da pontuação e a perda de recursos financeiros, como percebemos no caso de Contagem. A intenção de aumentar as exigências para pontuação é buscar a implantação de estratégias mais eficientes para proteção do patrimônio, mas a queda da pontuação, como ocorreu em Contagem, em momentos em que novas normas eram estabelecidas, demonstra que o efeito produzido inicialmente pode ser contrário ao esperado pelo órgão estadual.

A análise da participação de Contagem no ICMS Patrimônio Cultural aponta uma grande capacidade do programa de induzir a implantação de políticas municipais de proteção do patrimônio, segundo critérios estabelecidos pela esfera estadual, haja vista que as ações de Contagem são direcionadas pelas exigências estabelecidas pelas deliberações normativas. Mas também nota-se que a política pode ser pouco eficiente em fiscalizar as ações de proteção patrimonial realizadas pelos municípios anualmente e em promover uma concepção de gestão do patrimônio municipal. Pois, em Contagem, mesmo depois de cerca de 15 anos de participação no ICMS Patrimônio Cultural, seus bens tombados encontram-se em estado de arruinamento ou de má conservação.

Considerações finais

Por fim, o que se pretende destacar é que o ICMS Patrimônio Cultural incentivou a entrada da temática da preservação do patrimônio na agenda dos municípios mineiros. Mas, na medida em que as cidades buscam adequar suas ações às deliberações e às resoluções elaboradas pelo Iepha e aprovadas pelo Conep, fica em segundo plano o protagonismo dos municípios na formulação de políticas de patrimônio locais.

O caso de Contagem demonstra como a política de proteção patrimonial da cidade foi organizada tendo como parâmetro as deliberações normativas. Sua implementação é contemporânea à estruturação do ICMS Patrimônio Cultural, que, por sua vez, incentivou o município para que traçasse suas diretrizes no âmbito da preservação do patrimônio em conformidade com aquelas determinadas pela política de repasse. Mesmo apresentando uma arrecadação pouco expressiva no ICMS Patrimônio Cultural, cerca de 0,034% do ICMS recebido por Contagem em 2012 é referente ao critério patrimônio cultural. Conforme podemos apurar dos dados apresentados pela FJP, ao longo das duas últimas décadas, a cidade desenvolveu suas ações de proteção dos bens culturais acompanhando as orientações do ICMS Patrimônio Cultural, o que significou uma ênfase no tombamento, concretizada em 10 edificações e dois conjuntos arquitetônicos protegidos na cidade, como anteriormente discriminado.

Dessa forma, parece claro que o ICMS Patrimônio Cultural não se caracteriza por promover o protagonismo dos municípios na formulação de soluções inovadoras para a preservação do patrimônio cultural local. Nesse sentido, a política de proteção do patrimônio em Minas Gerais pode ser vista como centralizada, o que produz uma situação contraditória. Basta lembrar que a medida surgiu no momento em que o Brasil, por meio da Constituição de 1988, havia ampliado a noção de patrimônio na legislação, bem como adotado a descentralização como parte do processo de redemocratização, além de delegar aos municípios várias funções da área cultural, entre elas a proteção do patrimônio cultural, o que, em teoria, significou o aumento da

autonomia municipal. Por outro lado, contudo, o arranjo elaborado para o repasse da cota-parte do ICMS Patrimônio Cultural incentiva uma prática preservacionista direcionada pela esfera estadual, que pode ser distante da realidade de certos municípios mineiros, colocando em segundo plano a diversidade de registros culturais que compõem a sociedade mineira.

Notas:

* Uma versão anterior deste artigo foi apresentada no IV Seminário Nacional Sociologia Política: Pluralidade e garantia dos direitos humanos no século XXI, realizado pela Universidade Federal do Paraná (UFPR), em Curitiba, em setembro de 2012.

1 A denominação Lei Robin Hood, forma como ficou conhecida a lei mineira de distribuição do ICMS, fazia uma referência ao mítico herói inglês que roubava da nobreza para dar aos pobres. O nome ou apelido dado à legislação poderia causar constrangimentos aos municípios mais ricos, que facilmente poderiam ser considerados os "vilões" da história. Portanto, a nova designação dada à lei, ICMS Solidário, após sua substituição em 2009, parece tentar evitar as interpretações pejorativas que a primeira provocava. Contudo, percebe-se que tal política estadual continua sendo nomeada como Lei Robin Hood.

2 Em 1970, o Sphan passa a se chamar Iphan em razão das mudanças na estrutura do Ministério da Educação e Cultura, realizadas pelo governo Emílio Garrastazu Médici (1969-1974).

3 A inclusão, em 2009, do registro de bens imateriais como atributo para pontuação foi a principal alteração proporcionada pela legislação para o repasse do ICMS segundo o critério patrimônio cultural, em relação à lei de 1995.

4 As resoluções e as deliberações normativas do Iepha-MG podem ser encontradas no site <http://www.iepha.mg.gov.br/serviços/icms-cultural>.

5 Entre 1996, início da política do ICMS Patrimônio Cultural, e 2008, as deliberações normativas eram aprovadas pelo conselho curador do Iepha. A partir de 2008, o conselho foi alçado à condição de Conselho Estadual do Patrimônio Cultural (Conep), mas manteve a função de aprovar as deliberações elaboradas pelo referido instituto.

6 Ao longo dos anos, as deliberações normativas do Conep buscaram induzir os municípios a investirem os recursos financeiros obtidos por meio do ICMS Patrimônio Cultural na preservação e na proteção do patrimônio local, pois não é obrigatória a sua utilização na gestão do patrimônio.

7 Sobre esse assunto consultar: <www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1>.

8 O patrimônio imaterial foi contemplado pela Lei Municipal nº 3.959, de agosto de 2005, que instituiu o Registro de Bens Culturais de Natureza Imaterial em Contagem.

9 A legislação citada nesse parágrafo encontra-se disponível no site: <www.contagem.mg.gov.br>.

10 São bens tombados em Contagem: 1) Casa da Cultura Nair Mendes Moreira – Museu Histórico de Contagem (séc. XVIII); 2) Parque Municipal Gentil Diniz (séc. XIX); 3) Fazenda Vista Alegre (séc. XVIII); 4) Conjunto Arquitetônico da Rua Dr. Cassiano (Sécs. XIX e XX); 5) Igreja Matriz de São Gonçalo (séc. XVIII); 6) Capela Imaculada Conceição e Santa Edwiges (séc. XX); 7) Capela São Domingos de Gusmão (séc. XX); 8) Conjunto Arquitetônico do Palácio do Registro, Praça Presidente Tancredo Neves e Capela de Santa Helena (séc. XX); 9) Espaço Popular (séc. XX); 10) Cine Teatro Municipal (séc. XX); 11) Casa dos Cacos de Louça (séc. XX); e 12) chaminés e o prédio administrativo da Companhia Cimento Portland Itaú.

11 Os dossiês estão disponíveis para consulta na Casa da Cultura Nair Mendes Moreira – Museu Histórico de Contagem, onde também funciona a Diretoria de Memória e Patrimônio Cultural da Prefeitura de Contagem, órgão responsável pela política de proteção do patrimônio no município.

12 Em 2011, o Plano Diretor de Contagem foi revisto e passou por alterações, mas a Área de Especial Interesse Urbanístico (AIURB-3) foi mantida.

13 Os dados completos sobre a participação de Contagem no ICMS Patrimônio Cultural e de outros municípios estão disponíveis no *site* do Iepha <www.iepha.mg.gov.br/servicos/icms-cultural> e no da FJP <www.fjp.mg.gov.br/robin-hood/index.php/transferencias/pesquisamunicipio>.

Referências

ABREU, Regina. Patrimônio cultural: Tensões e disputas no contexto de uma nova ordem discursiva. In: LIMA FILHO, Manuel Ferreira; ECKERT, Cornelia; BELTRÃO, Jane. (Orgs.). **Antropologia e Patrimônio Cultural:** diálogos e desafios contemporâneos. Blumenau: Nova Letra, 2007, p. 263-285.

ANDRADE, Luciana Teixeira de (Orgs.). **Como anda Belo Horizonte**. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrópoles, 2009.

ARRETCHE, Marta. Continuidades e descontinuidades da Federação brasileira: de como 1988 facilitou 1995. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 52, n. 2, p. 377-423, 2009.

BOTELHO, Tarcísio R. Patrimônio cultural e gestão das cidades: uma análise da Lei do ICMS Patrimônio Cultural. **Habitus**, Goiânia, v. 4, n. 1, p. 455-470, jan./jun. 2006.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 25 out. 2011.

CAMPOS, Adalgisa Arantes; ANASTASIA, Carla M. J. **Contagem**: Origens. Belo Horizonte. Mazza Edições, 1991.

CONTAGEM. Lei complementar nº 33, de 26 de dezembro de 2006. **Institui o Plano Diretor de Contagem**. Disponível em: <www.contagem.mg.gov.br/legislação>. Acesso em: 25 fev. 2012.

FALLETI, Tulia. Efeitos da descentralização nas relações intergovernamentais: o Brasil em perspectiva comparada. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 46-85, jul./dez. 2006.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de; ROCHA, Carlos Alberto de Vasconcelos. Federalismo, relações intergovernamentais e gestão metropolitana no Brasil. In: CASTRO, Erika de; WOJCIECHOWSKI, Maciej John. (Orgs.). **Inclusão, colaboração e governança urbana**: perspectivas brasileiras. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2010, p. 101-119.

FERNANDES, Antônio Sergio Araújo. *Path dependency* e os estudos históricos comparados. **BIB – Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, São Paulo, n. 53, p. 79-102, 2002.

FONSECA, Maria Cecília Londres. Para além da pedra e cal. In: ABREU, Regina; CHAGAS, Mário (Orgs.). **Memória e patrimônio**: ensaios contemporâneos. Rio de Janeiro: DP&A, 2003, p. 56-76.

GONÇALVES, José Reginaldo Santos. **A retórica da perda**: os discursos do patrimônio cultural no Brasil. Rio de Janeiro: UFRJ/Iphan, 1996.

LIMA FILHO, Manuel Ferreira. Da matéria ao sujeito: inquietação patrimonial brasileira. **Revista de Antropologia**, São Paulo, v. 52, n. 2., p. 605-632, 2009.

MACHADO, José Ângelo. Gestão de políticas públicas no estado federativo: apostas e armadilhas. **DADOS – Revista de Ciências Sociais,** Rio de Janeiro, v. 51, n. 2, p. 433-457, 2008.

MARQUES, Eduardo Cesar. Notas críticas à literatura sobre o Estado, políticas estatais e atores políticos. **BIB – Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, n. 43, p. 67-102, 1997.

MENICONI, Evelyn Maria de Almeida. **Monumento para quem?** A preservação do patrimônio nacional e o ordenamento do espaço

urbano de Ouro Preto (1937-1967). 2004. 178f. Dissertação (mestrado em Ciências Sociais) – PUC Minas, Belo Horizonte.

MOREIRA, Sara Glória Aredes. **A Lei Robin Hood e seus reflexos na gestão do patrimônio nos municípios mineiros**, 2013, 153f. Dissertação (mestrado em Ciências Sociais) – PUC Minas, Belo Horizonte.

PEREIRA, Márcia Custódia. **Patrimônio Histórico-Cultural e Gestão Urbana**: os casos de Ouro Preto e Itaúna, 2003, 129f. Dissertação (mestrado em Ciências Sociais) – PUC Minas, Belo Horizonte.

REIS, Valéria de Cássia Gonçalves Gomes. **O ICMS do Patrimônio Cultural como mecanismo de indução:** o caso da Região Metropolitana de Belo Horizonte, 2007, 182f. Dissertação (mestrado) – Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. O futuro da Era Vargas: o nascimento de um Estado-Nação. In: ____. **O ex-leviatã brasileiro**: do voto disperso ao clientelismo concentrado. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006. Cap. 1, p. 11-49.

SANTOS, Mariza Veloso Motta. Nasce a academia Sphan. **Revista do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional**, Brasília, n. 24, p. 77-95, 1996.

STARLING, Mônica Barros de Lima; REIS, André Abreu. **Apontamentos sobre o ICMS patrimônio cultural.** Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2002.

3

Concepções de pobreza e operacionalização do Índice de Pobreza Multidimensional para Minas Gerais

Bruno Lazzarotti Diniz Costa

Doutor em Ciências Humanas: Sociologia e Política pela UFMG. Professor da Graduação e do Mestrado em Administração Pública da Escola de Governo / Fundação João Pinheiro

Marcela Menezes Costa

Bacharel em Administração Pública pela Escola de Governo / Fundação João Pinheiro. Graduanda em Gestão Pública pela UFMG. Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental – Idene/Sedinor, Estado de Minas Gerais

Resumo: As políticas públicas de combate à pobreza precisam lidar com o aspecto multidimensional e diverso do fenômeno, que pode ser caracterizado e mensurado segundo diferentes enfoques. Cada vez mais, por parte de pesquisadores e do poder público, busca-se apreender as múltiplas dimensões da pobreza, com o objetivo de contribuir para a elaboração de políticas mais adequadas para sua superação. A suposição é que diferentes concepções levam a diferentes diagnósticos do fenômeno e, ao mesmo tempo, a diferentes respostas quanto às políticas públicas e estratégias de intervenção. Justamente no sentido de produzir um diagnóstico mais abrangente, este artigo busca, embasado em concepções multidimensionais da pobreza, aplicar a metodologia proposta por Alkire e Foster (2007) de cálculo do Índice de Pobreza Multidimensional. Objetiva-se ampliar a compreensão da pobreza no Estado de Minas Gerais, identificando-se como ela atinge de forma distinta quantitativa e qualitativamente diferentes grupos e regiões de planejamento do Estado. Os resultados indicam que a magnitude da pobreza, sua localização, sua concentração em subgrupos populacionais e os principais aspectos que contribuem para a caracterização de domicílios/indivíduos como pobres se diferenciam entre as regiões de planejamento do Estado e que essas são, portanto, informações fundamentais para direcionar a ação governamental.

Palavras-chave: Políticas de combate à pobreza. Pobreza Multidimensional. Índice de Pobreza Multidimensional.

Abstract: *Public policies to fight poverty need to deal with the multidimensional feature of the phenomenon, which can be characterized and measured by different*

approaches. Researchers and government attempt to identify the multiple dimensions of poverty, with the aim to contribute to the implementation of more effective policies for overcoming it. The assumption is that different conceptions result in different diagnostics of the phenomenon and also in different answers in terms of policies and intervention strategies. This article aims, based on a multidimensional concept of poverty, to apply the methodology proposed by Alkire and Foster (2007) for calculating the Multidimensional Poverty Index. The analysis focuses Minas Gerais and uses the data provided by a robust household survey (PAD/FJP), collected in 2011 to calculate the index. It aims to expand the understanding of the reality of poverty in the state of Minas Gerais, identifying how it affects differently the different groups and regions of the state. The results indicate that poverty magnitude, its localization, the concentration of population subgroups, and the main aspects that contribute to characterize housing/individual as poor people are important to direct governmental action.

Keywords: *Public policies to fight poverty. Multiple dimensions of poverty. Multidimensional poverty index.*

Introdução

A entrada na agenda e a centralidade que políticas e estratégias de enfrentamento à pobreza passaram a ocupar no debate sobre as políticas sociais trouxeram à tona o dissenso normativo e conceitual oculto sob a aparente unanimidade do combate à pobreza e à destituição. De fato, foi-se tornando cada vez mais claro que o fenômeno da pobreza é conceituado de distintas maneiras e que essas diferenças têm consequências que ultrapassam o plano conceitual ou metodológico: diferentes concepções normativas ou operacionais de pobreza influenciam a identificação de quem são os sujeitos pobres, quão pobres eles são e como experimentam ou sofrem a privação. Cada perspectiva se constrói em torno de conceitos e pressupostos centrais que informam as metodologias de mensuração. Consequentemente, terão impacto sobre a elaboração e implementação das estratégias de enfrentamento do problema, ou seja, sobre a política pública para a superação da pobreza.

A abordagem mais difundida sobre a pobreza é aquela que a define como insuficiência de renda. Tal definição tem a vantagem da simplicidade e de uma aparente objetividade e facilidade de operacionalização. No entanto, essas são também suas fragilida-

des, já que supõe que a renda é o único meio relevante (ou uma *proxy* dos outros) e, de outro lado, é um meio suficiente para a satisfação das necessidades e acesso aos bens e serviços considerados essenciais em uma dada sociedade, em dado momento.

No entanto, perspectivas que tratam a pobreza como fenômeno multidimensional têm ganhado cada vez mais espaço na academia e também no âmbito governamental. Embora haja maior grau de dificuldade em operacionalizar perspectivas multidimensionais em indicadores, dados e diagnósticos de situações de pobreza, reconhece-se a importância de se desenvolver essa tentativa, uma vez que concepções mais abrangentes levam a diagnósticos também mais amplos do fenômeno, o que pode contribuir para a elaboração de políticas públicas e estratégias de intervenção de combate à pobreza mais efetivas.

Justamente no sentido de produzir um diagnóstico da pobreza multidimensional em Minas Gerais, este artigo busca utilizar a metodologia proposta por Alkire e Foster (2010) de cálculo do Índice de Pobreza Multidimensional (IPM). Objetiva-se ampliar a compreensão da realidade do Estado de Minas Gerais no que tange à pobreza, identificando como ela atinge de forma distinta, quantitativa e qualitativamente diferentes grupos e regiões de planejamento do Estado.

O artigo é dividido em quatro partes. Inicialmente, apresenta-se de forma sucinta a discussão a respeito de concepções multidimensionais de pobreza, descrevendo a proposta do Índice de Pobreza Multidimensional como ferramenta para produção de diagnósticos de pobreza multidimensional; a segunda parte trata da metodologia do IPM e das adaptações necessárias para sua aplicação em Minas Gerais; a terceira parte aponta os resultados obtidos e, por fim, são apresentadas as considerações finais a respeito do trabalho desenvolvido.

Concepções multidimensionais de pobreza – a proposta de Alkire e Foster adotada pelo Pnud

À medida que surgem críticas ao enfoque unidimensional da pobreza, o qual se pauta na ausência ou insuficiência de renda como

informação básica para definição e mensuração do fenômeno, levanta-se a importância de se considerarem outras dimensões definidoras dessa condição. Surgem, assim, novas abordagens que visam caracterizar o fenômeno de forma multidimensional. Essas abordagens incorporam aspectos, como o acesso dos indivíduos e famílias a serviços básicos, a capacidade dos indivíduos de escolherem a trajetória a valorizar características como a dignidade e o empoderamento, a inserção dos indivíduos no todo social, entre outros aspectos. Embora não seja objetivo deste artigo apresentar a discussão a respeito das abordagens multidimensionais, faz-se necessário destacar que existe uma ampla variedade de dimensões e aspectos que podem caracterizar o fenômeno da pobreza e da destituição, suscitada por cada abordagem.

Esses enfoques, no entanto, oferecem mais dificuldades para mensurar o fenômeno do que o enfoque unidimensional pautado na renda. Isso porque, por meio do enfoque monetário, estipula-se uma linha de pobreza que aponta a renda mínima que indivíduos ou famílias precisam possuir para serem considerados não pobres. Todos aqueles que não atingem esse mínimo estipulado são, portanto, considerados pobres. As abordagens multidimensionais, por sua vez, precisam calcular um número maior de dimensões e limiares, e não só a renda, além de desenvolver meios para mensurar aspectos muitas vezes pouco objetivos e intangíveis. Por outro lado, essas abordagens suscitam, em geral, a elaboração de políticas públicas mais completas – e, por isso, mais complexas – para enfrentar as diversas dimensões da pobreza.

Embora haja dificuldade no que tange à mensuração, uma vez que se considera essencial levar em conta as várias dimensões da destituição ou pobreza, que não somente a insuficiência de renda, e que se assume que diagnósticos pautados em concepções multidimensionais são importantes para informar políticas públicas abrangentes, que contribuam de forma mais efetiva para a superação da pobreza, torna-se essencial o esforço de elaborar medidas concretas para produção de diagnósticos desse tipo.

O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud), desde o início da década de 1990, tem-se empenhado em apre-

sentar medidas que se estendam para além dos rendimentos para refletir o desenvolvimento humano. Os indicadores utilizados pelo Pnud são recorrentemente utilizados para a identificação de níveis de desenvolvimento e situações de pobreza, principalmente no que tange à comparação entre países. A comparabilidade dos indicadores é possível porque, embora levem em consideração outros aspectos além da renda, limitam-se a um número restrito e exequível de dimensões (para fins de comparação é necessário haver dados disponíveis para um grande número de países).

O próprio Pnud vem trabalhando no sentido de ampliar a capacidade de captar mais aspectos da pobreza e do desenvolvimento. Consta no Relatório de Desenvolvimento Humano de 2010 que "os avanços do conhecimento e dos dados tornam possíveis as inovações na medição da desigualdade e da pobreza multidimensionais, podendo ser aplicadas globalmente, de modo a permitir comparações e proporcionar novas perspectivas" (p. 90). Nesse sentido, essa edição especial comemorativa do vigésimo aniversário da publicação inclui, além do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e do Índice de Pobreza Humana (IPH), o IDH ajustado à desigualdade (IDHAD), o Índice de Desigualdade de Gênero (IDG) e o Índice de Pobreza Multidimensional (IPM).

O IPM vem sendo utilizado desde 2010, em substituição ao IPH. A substituição se justifica pelo fato de o IPH utilizar somente dados nacionais agregados, não podendo indicar se pessoas, famílias e grupos específicos sofrem carências. O Índice de Pobreza Multidimensional (IPM), por outro lado, identifica as privações sobrepostas que os domicílios sofrem em relação à saúde, à educação e ao padrão de vida. Além disso, também se apoia na abordagem das capacidades de Sen (2010), tendo incluído as dimensões por meio de exercícios participativos entre comunidades pobres e do consenso da literatura internacional. É limitado, porém, por só incluir indicadores disponíveis para muitos países, além do fato de exigir que todos os dados provenham das mesmas famílias e domicílios, o que acaba restringindo a possibilidade de inclusão de dimensões presentes em bancos de dados distintos. O índice visa mensurar a pobreza multidimen-

sional severa e complementa os métodos monetários de mensuração, permitindo a identificação das privações sobrepostas das famílias, além de apontar o número médio de privações que compartilham essas famílias (a intensidade da pobreza).

Ainda que seja um índice limitado e focado principalmente na medição da pobreza severa, que significa as carências e privações mais graves que enfrentam simultaneamente as pessoas, neste trabalho optou-se, para fins de exercício empírico, por utilizar o Índice de Pobreza Multidimensional (IPM). Espera-se que o diagnóstico produzido, por meio do cálculo do IPM, contribua para a elaboração de políticas públicas que considerem as privações e carências encontradas, que são distintas, múltiplas, e se distribuem de forma diferenciada entre grupos sociais e ao longo do território de Minas Gerais.

Metodologia do Índice de Pobreza Multidimensional

As dimensões e indicadores utilizados neste artigo foram escolhidos tendo como base o IPM padrão, que é um desdobramento de medidas de pobreza multidimensional propostas por Alkire e Foster (ALKIRE *et al*. 2010, p. 9). No entanto, são realizadas algumas adaptações ao índice convencional, levando-se em consideração o contexto local e a restrição das informações disponíveis no banco de dados utilizado – a Pesquisa por Amostra de Domicílios do ano de 2011, desenvolvida pela Fundação João Pinheiro.

Índice de pobreza multidimensional – Concepção

Segundo metodologia desenvolvida por Alkire e Foster (2007), o Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) incorpora uma contagem para identificar os indivíduos[1] pobres (denominada *headcount ratio*), que aponta a porcentagem de pessoas pobres, e, além disso, um ajuste que reflete a amplitude, profundidade e severidade da pobreza multidimensional – *Average Intensity of Deprivation* –, que nada mais é do que a média de dimensões em que os indivíduos considerados pobres são privados. Assim sendo, o índice pode ser obtido facilmente pela multiplicação

desses dois fatores: *Headcount* (H) x *Average Intensity of Deprivation* (A). E, por isso, é também chamado como *Adjusted Headcount Ratio*, já que reflete um ajuste na medida de identificação dos pobres a partir da intensidade da pobreza multidimensional.

Em particular, o método de identificação dos indivíduos pobres, ou seja, o cálculo do *Headcount ratio* (H), usa duas formas de "corte". A primeira delas consiste no estabelecimento de condições mínimas em relação a um aspecto (definido por um indicador), a partir das quais uma pessoa é considerada privada ou não com relação a esse aspecto. O segundo corte determina quantos aspectos com privação são necessários para esse mesmo indivíduo ser considerado pobre. Sendo assim, (H) representa a incidência da pobreza multidimensional, por refletir o número de indivíduos pobres segundo diversos aspectos ou dimensões. Esse sistema de identificação é adequado justamente para aqueles que sofrem privações múltiplas e funciona bem em situações em que muitas dimensões são consideradas.

O cálculo da intensidade das privações compartilhadas entre os indivíduos pobres, *Average Intensity of Deprivation* (A), também é uma característica importante do IPM. Essa medida é útil para melhor caracterização da pobreza, uma vez que aponta a média de privações compartilhadas entre os indivíduos pobres. Com relação à atribuição de pesos aos indicadores e dimensões, importa destacar que o IPM permite a escolha de pesos distintos para cada variável, da mesma forma que para as dimensões consideradas. Apesar de legitimarem a discussão acerca da utilização de pesos distintos para os indicadores, os autores que têm aplicado e difundido a metodologia de cálculo do IPM sugerem pesos iguais tanto para os indicadores selecionados em cada dimensão quanto para as dimensões entre si. Conforme Alkire *et al*. (2010):

> A decisão de estabelecer pesos iguais para as dimensões saúde, educação e padrão de vida emerge em parte de diversas discussões, e testes de robustez, do Índice de Desenvolvimento Humano, assim como da opinião de analistas e de análises participativas (ALKIRE *et al*. 2010, p. 1, tradução da autora)[2].

Quanto às dimensões e indicadores que o IPM incorpora, apresenta-se o quadro 1 a seguir.

Quadro 1 – Dimensões e indicadores considerados pelo Índice de Pobreza Multidimensional, segundo metodologia de Alkire e Foster

1. Educação (cada indicador é igualmente ponderado em 1/6)	
Indicador	**Condição**
Anos de escolaridade	Ninguém no domicílio tem pelo menos 5 anos de escolaridade.
Frequência das crianças à escola	Alguma criança em idade escolar está fora da escola da 1ª à 8ª série.
2. Saúde (cada indicador é igualmente ponderado em 1/6)	
Indicador	**Condição**
Mortalidade na infância	Alguma criança morreu antes dos cinco anos.
Nutrição	Algum adulto ou alguma criança é subnutrida.
3. Padrões de vida (cada indicador é igualmente ponderado em 1/18)	
Indicador	**Condição**
Eletricidade	O domicílio não tem eletricidade.
Energia limpa para cozinhar	Cozinha-se com madeira ou esterco (como combustível).
Água limpa	Não se encaixa nas exigências dos Objetivos do Milênio da ONU ou está disponível a mais de 30 minutos a pé.
Sanitário adequado	Não se encaixa nas exigências dos Objetivos do Milênio da ONU ou o banheiro é compartilhado.
Piso adequado	O piso é de terra, areia ou esterco.
Ativos	Não possui um (ou mais de um) rádio, TV, telefone, bicicleta, motocicleta ou refrigerador e não possui um carro ou caminhonete.

Fonte: Elaboração própria.

A metodologia do IPM considera, portanto, três dimensões – saúde, educação e padrão de vida –, mensuradas por meio de dez indicadores.

O IPM utiliza, também, como unidade de análise os domicílios – embora permita a utilização de outras unidades. Isso significa que as privações se referem ao domicílio e não somente aos indivíduos. O último aspecto relevante a se destacar acerca da metodologia utilizada pelo IPM é quanto à segunda seleção, ou corte, do chamado *Headcount Ratio*. A primeira forma de corte consiste em estabelecer condições mínimas em relação a cada indicador, como apresentado no quadro 1, a partir das quais uma pessoa é considerada privada ou não com relação a esse indicador. O segundo corte, porém, define exatamente a quantidade de privações (ajustadas pelos respectivos pesos) necessária para qualificar um domicílio como pobre multidimensionalmente. Alkire e Foster (2010), proponentes da metodologia, sugerem que um domicílio é multidimensionalmente pobre se a soma dos indicadores privados, com seus respectivos pesos, resulta em pelo menos 30%, ou seja, propõe um k>=0,30.

Índice de Pobreza Multidimensional em Minas Gerais

O cálculo do IPM em Minas Gerais tomou como base de dados a Pesquisa por Amostra de Domicílio (PAD) do ano de 2011. A PAD é uma pesquisa domiciliar bianual desenvolvida pela Fundação João Pinheiro. É amostral e representativa para as 12 mesorregiões do Estado de Minas Gerais, para as 10 regiões de planejamento e para as regiões urbanas e rurais do Estado e do Grande Norte. Em 2011, contou com uma amostra de 18 mil domicílios em 428 municípios mineiros[3].

Na seção anterior, foram apresentados os elementos gerais que pretendemos utilizar neste estudo para o cálculo do IPM. A unidade de análise para o cálculo do índice em Minas Gerais, portanto, é também o domicílio; os indicadores inseridos nas dimensões e as próprias dimensões entre si são igualmente valoradas, possuem o mesmo peso; as três dimensões utilizadas pelo IPM padrão são mantidas; a variável k, que define o corte para os domicílios serem considerados pobres, também foi igual a, pelo menos, 30% ou 0,30. Os indicadores escolhidos, com pequenas variações, seguem no quadro 2 a seguir.

Quadro 2 – Dimensões e indicadores adaptados para o Índice de Pobreza Multidimensional para Minas Gerais

1. Educação (cada indicador é igualmente ponderado em 1/6)	
Indicador	**Condição**
Anos de escolaridade	Nenhum maior de 15 anos tem oito anos ou mais de escolaridade.
Frequência das crianças à escola	Alguma criança em idade escolar (6 a 14 anos) está fora da escola da 1ª à 8ª série.
2. Saúde (cada indicador é igualmente ponderado em 1/6)	
Indicador	**Condição**
Mortalidade da última criança nascida viva	O último filho nascido vivo era, na data da pesquisa, menor de 5 anos e morreu até essa data.
Estado de saúde	Metade dos membros no domicílio apresenta estado de saúde "regular", "ruim" ou "muito ruim".
3. Padrões de vida (cada indicador é igualmente ponderado em 1/15)	
Indicador	**Condição**
Água limpa	Não se encaixa nas exigências dos Objetivos do Milênio da ONU ou está disponível há mais de 30 minutos a pé.
Sanitário adequado	Não se encaixa nas exigências dos Objetivos do Milênio da ONU ou o banheiro é compartilhado.
Piso adequado	O piso é de terra, areia ou esterco.
Ativos	Não possui pelo menos um destes quatro itens: telefone fixo ou celular, televisão, máquina de lavar roupa ou tanquinho e geladeira.
Densidade adequada de moradores no domicílio	A densidade domiciliar é superior a três membros por cômodo.

Fonte: Elaboração própria.

A partir das decisões metodológicas de cálculo do IPM para Minas Gerais apresentadas nesta sessão, a sessão a seguir visa apresentar os resultados obtidos.

Resultados obtidos: Incidência (H) da pobreza multidimensional, Intensidade (A) média das privações compartilhadas pelos indivíduos pobres e IPM.Conforme já mencionado, a obtenção do IPM exige o cálculo da incidência da pobreza (H), segundo os cortes predeterminados, e sua Intensidade (A). Essas informações – IPM, H e A – são úteis não só para indicar a magnitude da pobreza no Estado, mas também sua localização, a concentração em subgrupos populacionais e os principais aspectos/indicadores que contribuem para a caracterização de domicílios/indivíduos como pobres. Considera-se que essas são informações fundamentais para direcionar a ação governamental no combate à pobreza.

Inicialmente, para fins de apresentação dos resultados obtidos para os dados de incidência da pobreza (H), intensidade (A) e o próprio IPM, ressalta-se uma característica importante da amostra realizada pela PAD, que, se não considerada, poderia ter produzido resultados incorretos para as estimativas de erro padrão e níveis de significância para os testes realizados. Tal característica é a configuração de um plano amostral complexo, incluindo estratificação e seleção em múltiplos estágios de amostragem estratificada (FEITAL, 2011). Embora não seja o foco do trabalho, destaca-se que, para as informações apresentadas a seguir, levou-se em consideração tal característica da amostra.

Feita a observação inicial, a tabela 1 apresenta a incidência da pobreza multidimensional na população de Minas Gerais. Salienta-se novamente que o corte determinado para a identificação dos indivíduos pobres é de que haja privação em, pelo menos, 30% dos indicadores.

Tabela 1 – Incidência (H) da pobreza multidimensional entre a população de Minas Gerais, MG, 2011

Indicador	Média	Erro padrão	[Intervalo de confiança de 95%]	
Incidência (H)	15.14%	0.0046713	0.1422347	0.1605652

Fonte: PAD 2011. Elaboração própria.

É possível afirmar, conforme indicam os dados da tabela, com 95% de confiabilidade, que em Minas Gerais cerca de 15% da população reside em domicílio privado multidimensionalmente, ou seja, privado em pelo menos 30% dos indicadores selecionados neste estudo.

A fim de comparar a incidência da pobreza multidimensional nas diferentes regiões de planejamento do Estado, compara-se a incidência em cada uma delas. Conforme se observa na tabela 2, destaca-se o fato de que, embora a média de indivíduos com privação domiciliar multidimensional em Minas Gerais seja de 15,14%, nas regiões Norte de Minas e Jequitinhonha/Mucuri, encontra-se uma proporção muito superior a essa média: 24,14% e 25,29%, respectivamente. Logo em seguida, observa-se alta incidência da pobreza multidimensional também na região Noroeste do Estado, onde 20,95% da população têm múltiplas privações domiciliares.

Tabela 2 – Incidência (H) da pobreza multidimensional, por região de planejamento, MG, 2011

Região de planejamento	Incidência média	Erro padrão	[Intervalo de confiança de 95%]	
Norte	24,14%	0.0221666	19,79%	28,49%
Rio Doce	17,46%	0.0149002	14,53%	20,38%
Zona da Mata	17,87%	0.0219336	13,57%	22,18%
Noroeste	20,95%	0.0189905	17,22%	24,68%
Central	16,08%	0.0174255	12,66%	19,50%
Sul	14,89%	0.0102737	12,87%	16,90%
Triângulo	11,80%	0.0103014	9,78%	13,82%
Alto Paranaíba	15,94%	0.0097231	14,04%	17,85%
Centro-Oeste	13,77%	0.0096927	11,86%	15,67%
Jequitinhonha/Mucuri	25,29%	0.0162191	22,11%	28,48%
RMBH	8,50%	0.0079802	6,93%	10,06%

Fonte: PAD 2011. Elaboração própria.

Ressalta-se que, por meio de teste estatístico de diferença de médias, os valores da incidência da pobreza multidimensional nessas três regiões de planejamento não possuem diferenças estatisticamente significantes entre si[4]. Há, no entanto, diferença estatisticamente significante em pelo menos 95% de confiança entre a incidência nas regiões Norte e Jequitinhonha/Mucuri e em todas as demais regiões do Estado, com exceção da Noroeste. A RMBH apresenta menor incidência da pobreza multidimensional, 8,50%, seguida da região de planejamento Triângulo, com 11,80%.

O segundo componente do IPM, a intensidade (A) média da pobreza compartilhada pelos indivíduos considerados pobres multidimensionalmente, é apresentado na tabela 3.

Tabela 3 – Intensidade (A) média das privações compartilhadas entre os indivíduos pobres multidimensionalmente – MG – 2011

Indicador	Média	Erro padrão	[Intervalo de confiança de 95%]	
Intensidade (A)	36,82%	0.0022053	36,39%	37,25%

Fonte: PAD 2011. Elaboração própria.

No Estado, observa-se que os indivíduos pobres são privados, em média, em 36,82% dos indicadores. Isso implica que, em média, cada indivíduo possui privações domiciliares não só em vários indicadores, mas também em, pelo menos, mais de uma dimensão – uma vez que cada dimensão representa 30% em relação a todas as privações consideradas.

É possível identificar, ainda, a intensidade da pobreza em cada uma das regiões de planejamento (vide tabela 4). Se, com relação à incidência da pobreza, há significativa disparidade entre as regiões do Estado, quanto à intensidade média da pobreza, porém, observam-se diferenças bem menos significativas.

Tabela 4 – Intensidade (A) da pobreza para os indivíduos multidimensionalmente pobres, por região de planejamento – MG – 2011

Região de planejamento	Intensidade média	Erro padrão	[Intervalo de confiança de 95%]	
Norte	38,65%	0.0084959	36,98%	40,32%
Rio Doce	37,48%	0.0075305	36,00%	38,96%
Zona da Mata	36,53%	0.0051881	35,51%	37,55%
Noroeste	38,59%	0.0098167	36,67%	40,52%
Central	37,33%	0.0088790	35,58%	39,07%
Sul	35,17%	0.0049924	34,19%	36,15%
Triângulo	35,33%	0.0039197	34,56%	36,10%
Alto Paranaíba	35,41%	0.0055160	34,33%	36,50%
Centro Oeste	37,03%	0.0050259	36,04%	38,02%
Jequitinhonha/Mucuri	38,53%	0.0056382	37,43%	39,64%
RMBH	35,65%	0.0043588	34,80%	36,51%

Fonte: PAD 2011. Elaboração própria.

Isso indica, portanto, que a intensidade da pobreza é semelhante em quase todas as regiões do Estado, embora a incidência seja sensivelmente superior nas regiões Norte, Jequitinhonha/Mucuri e Noroeste.

Apresentados os dois componentes do IPM – *Headcount Ratio* (H) e *Average Intensity of Poverty* (A) –, a seguir, apresenta-se o IPM do Estado de Minas Gerais.

Tabela 5 – Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) de Minas Gerais – MG – 2011

Indicador	Média	Erro padrão	[Intervalo de confiança de 95%]	
IPM (M=HxA)	0.0557	0.001792	0.0522	0.0593

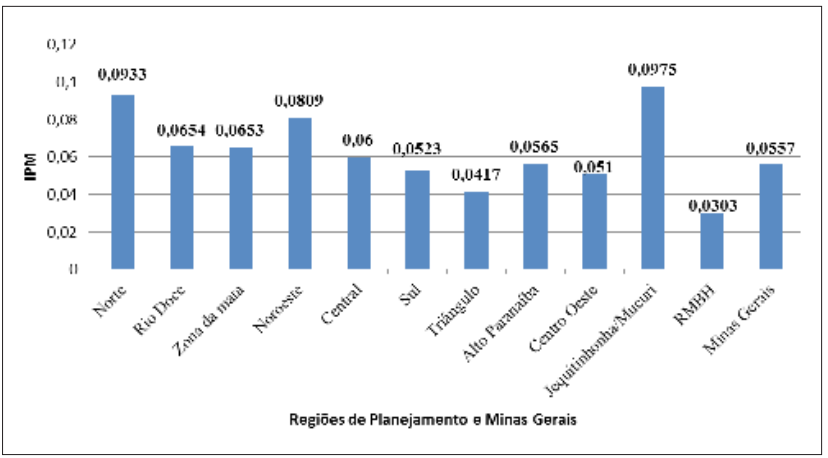
Fonte: PAD 2011. Elaboração própria.

O índice de 0,0557 (ou 5,57%) para Minas Gerais é a síntese da proporção de 15,14% de indivíduos multidimensionalmente

pobres no Estado, que compartilham, em média, 36,82% das privações aqui consideradas – ou seja, essa é a proporção dos considerados pobres ajustada pela intensidade de sua pobreza.

Em termos comparados, o gráfico 1 apresenta o IPM de cada região de planejamento do Estado de Minas Gerais:

Gráfico 1 – Índice de Pobreza Multidimensional por regiões de planejamento – MG – 2011



Fonte: PAD 2011. Elaboração própria.

Percebe-se novamente o destaque das regiões Norte e Jequitinhonha/Mucuri do Estado como aquelas com pior situação, no que tange à pobreza. A região Noroeste, da mesma forma, destaca-se a ponto de não haver diferença estatisticamente significativa entre o IPM das regiões Norte, Jequitinhonha/Mucuri e Noroeste. Nessas três regiões, o IPM se aproxima de 0,1, valor bem superior ao IPM do Estado como um todo (0,0557) e superior também ao índice das demais regiões, o que reafirma a desigualdade existente entre as diversas regiões de planejamento do Estado.

Incidência, intensidade e IPM para subgrupos populacionais

Além da distribuição regionalmente desigual da pobreza, o IPM permite também identificar subgrupos desproporcionalmente

expostos à privação. Essa possibilidade constitui ferramenta importante para a atuação governamental, que pode tornar-se mais equânime à medida que seja possível identificar os grupos mais vulneráveis, para, então, tratá-los desigualmente, na medida de sua desigualdade, visando corrigi-la ou reduzi-la.

Será discutido em que medida a incidência e a intensidade da pobreza são mais severas entre indivíduos autodeclarados brancos, pretos, pardos ou outras (que inclui indígenas e amarelos); entre indivíduos de diferentes faixas de idade e entre homens e mulheres.

A tabela 6 sintetiza as informações referentes às condições de pobreza dos referidos subgrupos.

Tabela 6 – Incidência, intensidade e índice de pobreza multidimensional por raça, faixa etária e sexo dos indivíduos – MG – 2011

Raça[5]	Incidência (H)	Intensidade (A)	IPM
Branca	12,81%	36,15%	0.0463
Preta	18,61%	38,07%	0.0708
Parda	16,56%	36,92%	0.0611
Outras	12,60%	39,95%	0.0504
Faixa Etária[6]			
Até 14 anos	14,80%	36,08%	0.0534
15 – 29 anos	7,78%	35,84%	0.0279
30 – 60 anos	14,41%	36,75%	0.0530
61 anos ou mais	36,13%	38,05%	0.1375
Sexo			
Homem	15,64%	36,81%	0.0576
Mulher	14,66%	36,83%	0.0540
Média do Estado	15,14%	36,82%	0.0557

Fonte: PAD 2011. Elaboração própria.

Observa-se que a incidência (H) da pobreza, no que tange a indivíduos de diferentes raças, apresenta variação significativa: 18,61% dos pretos pertencem a domicílios privados multidimensionalmente e 16,56% dos indivíduos pardos se encontram na mesma situação, diante da porcentagem abaixo da média

estadual de 12,81% de indivíduos brancos que são multidimensionalmente pobres. Há diferença estatisticamente significativa entre a incidência (H) da pobreza nos indivíduos pretos e pardos, com 99% de confiança, em relação à incidência na população branca e amarela/indígena.

Se se olha para a intensidade (A), observa-se que a população incluída em "outras raças", embora não possua alto percentual de pobres, tem um dos mais altos valores de (A), com diferença estatisticamente significativa (95% de confiança) em relação à "branca", juntamente com a população preta. Nessa categoria, incluem-se indivíduos autodeclarados amarelos e indígenas e, portanto, faz-se necessário posterior estudo para identificar qual grupo está mais vulnerável. Observa-se, portanto, a situação desfavorável dos grupos raciais pretos, pardos e de amarelos e indígenas, conjuntamente, com relação aos brancos. O resultado é um Índice de Pobreza Multidimensional que reflete essa situação.

Com relação às diferentes faixas etárias, observam-se valores de (H) e (A) para as populações de até 14 anos (crianças) e de 30 a 60 anos (adultos) semelhantes à média do Estado. No entanto, percebe-se que a incidência da pobreza multidimensional entre os indivíduos jovens (de 15 a 29 anos) é bastante inferior à média do Estado, ao passo que entre os idosos essa incidência é sensivelmente superior, de 36,13%. O dado mais alarmante, portanto, refere-se aos idosos. Nesse grupo, tanto a incidência quanto a intensidade da pobreza são maiores comparativamente aos indivíduos pertencentes às demais faixas etárias.

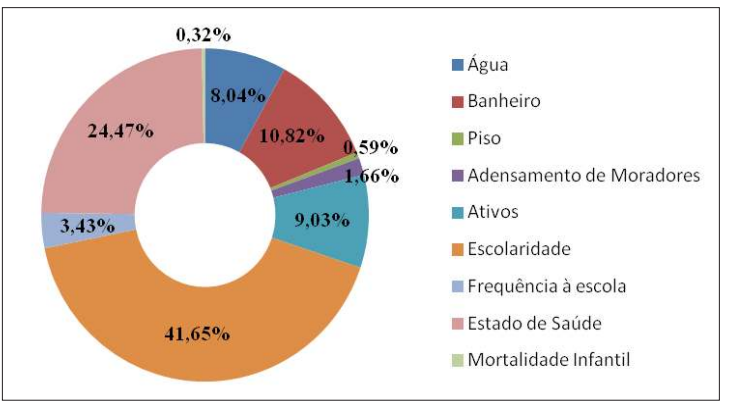
Com relação à pobreza, que atinge diferentemente a homens e mulheres, surpreendentemente encontrou-se maior incidência e intensidade da pobreza multidimensional entre os homens, contrariando a hipótese inicial de que as mulheres se encontrariam em situação de maior vulnerabilidade do que os homens. Isso pode ser explicado pelo fato de as mulheres, em geral, possuírem realmente vantagem no que tange à escolaridade, e esse indicador determinar fortemente a pobreza multidimensional em Minas Gerais[7]. No entanto, faz-se necessário investigar a fundo quais fatores explicam esse resultado, visto que há toda uma

literatura que comprova a existência da desigualdade de gênero no País, no sentido desfavorável às mulheres[8]. Uma explicação possível seria a própria metodologia de cálculo do IPM neste estudo, que é limitada e não considera inúmeras outras privações possíveis que compartilham os indivíduos.

Contribuição relativa dos indicadores na composição do IPM

Outra característica importante do IPM é a possibilidade de o índice ser decomposto. Isso torna possível a análise da contribuição relativa de cada indicador na composição da pobreza multidimensional – em termos de incidência e intensidade, ao mesmo tempo – e permite a identificação de quais indicadores contribuem mais fortemente para a pobreza em cada localidade para a qual o índice é calculado. Com esses dados em mãos, aumenta a possibilidade de os formuladores de políticas desenharem políticas públicas mais efetivas, que contribuam para a superação das privações que mais colaboram para as situações de pobreza da população. Para isso, analise-se o gráfico 2.

Gráfico 2 – Contribuição relativa de cada indicador para o IPM – MG – 2011



Fonte: PAD 2011. Elaboração própria.

Nota-se, no gráfico, que a privação em escolaridade é a que contribui mais fortemente para o IPM no Estado, com contribuição relativa de 41,65% na composição do índice. Assim, acrescentando a privação frequência à escola, a dimensão educação responde por

cerca de 45%, quase metade, da pobreza multidimensional do Estado. Considerando a importância dessa dimensão na composição da situação de pobreza da população, quando se levam, ainda, em consideração as externalidades positivas geradas pela educação – como melhor possibilidade de colocação no mercado de trabalho, possibilidades de exercício efetivo da cidadania, melhora nos níveis de saúde na família (incluindo até a redução de mortalidade infantil), entre outras – chega-se ao imperativo de desenvolver a atuação governamental no sentido de superar as privações em educação.

Em seguida, estado de saúde representa 24,47% do índice. Isso indica que, para reduzir a pobreza multidimensional no Estado, é imperativo também melhorar a autopercepção de saúde da população. A dimensão padrão de vida, por meio dos indicadores banheiro, água e ativos, contribui com cerca de 30% do IPM do Estado. Destaca-se o fato de que problemas básicos, como falta de banheiros adequados no domicílio e dificuldade no acesso a água de qualidade, ainda afetam fortemente a população mineira.

Diferentes domicílios pobres – critério monetário e multidimensional

Outro aspecto de suma importância levantado pelos proponentes da metodologia aqui aplicada, Alkire e Santos (2010), refere-se à comparação dos diferentes resultados apontados por diferentes medidas de pobreza, como medidas unidimensionais e o próprio IPM. Os autores problematizam:

> Em que medida são os mesmos domicílios os identificados como pobres utilizando-se duas diferentes formas de mensuração e em que medida essas diferentes formas identificam domicílios completamente diferentes como pobres? (Tradução própria).

Um exercício interessante proposto pelas autoras no sentido de responder à questão é identificar quais os domicílios são considerados pobres segundo critérios monetários e compará-los com aqueles domicílios considerados multidimensionalmente pobres ou não. Se a renda e o IPM fossem perfeitamente correlacionados, a incidência da pobreza segundo ambos os critérios iria coincidir e, portanto, os mesmos domicílios seriam identifi-

cados como pobres e não pobres. No entanto, observa-se, na tabela 7, que, para todas as linhas de pobreza utilizadas, obtêm-se diferenças significativas na identificação dos indivíduos pobres.

Tabela 7 – Pobreza monetária x pobreza multidimensional em Minas Gerais, 2011

(A) Indivíduos com domicílio privado segundo critérios multidimensionais e/ou renda domiciliar *per capita* inferior a R$140				**(B) Indivíduos com domicílio privado segundo critérios multidimensionais e/ou renda domiciliar *per capita* inferior a R$70**				
Pobreza multidimensional (k>30)	Renda domiciliar *per capita* <R$140,00		Total	Pobreza multidimensional (k>30)	Renda domiciliar *per capita* <R$70,00		Total	
	Não pobre	Pobre			Não pobre	Pobre		
Não pobre	72,31%	12,55%	84,86%	Não pobre	77,35%	7,51%	84,86%	
Pobre	11,78%	3,36%	15,14%	Pobre	13,39%	1,75%	15,14%	
Total	84,08%	15,92%	100%	Total	90,74%	9,26%	100%	
(C) Indivíduos com domicílio privado segundo critérios IPM e/ou renda inferior a U$1,25/dia				**(D) Indivíduos com domicílio privado segundo critérios IPM e/ou renda inferior a U$2/dia**				
Pobreza multidimensional (k>30)	Renda domiciliar *per capita* <U$37,50		Total	Pobreza multidimensional (k>30)	Renda domiciliar *per capita* <U$60,00		Total	
	Não pobre	Pobre			Não pobre	Pobre		
Não pobre	76,91%	7,95%	84,86%	Não pobre	73,56%	11,30%	84,86%	
Pobre	13,28%	1,86%	15,14%	Pobre	12,19%	2,95%	15,14%	
Total	90,18%	9,82%	100%	Total	85,75%	14,25%	100%	

Fonte: PAD 2011. Elaboração própria.

Por meio do cruzamento dos indivíduos pobres e não pobres segundo os dois critérios – o de renda e o multidimensional –, é possível combinar os domicílios em quatro subgrupos, quais sejam: 1. não pobres pelo critério de renda e não pobres multidimensionalmente; 2. não pobres pelo critério de renda e pobres multidimensionalmente; 3. pobres pelo critério de renda e não pobres multidimensionalmente; e 4. pobres pela renda e pobres multidimensionalmente.

Alkire e Santos (2010) argumentam que as categorias 2 (não pobres pela renda e pobres multidimensionalmente) e 3 (pobres pela renda e não pobres multidimensionalmente) correspondem a erros do tipo II (exclusão) e do tipo I (inclusão), respectivamente. Parte-se da ideia de que, se o indicador renda é usado como *proxy* para identificar indivíduos pobres multidimensionalmente, a diferença entre essa medida e o IPM corresponde à exclusão de pessoas multidimensionalmente pobres, que deixaram de ser consideradas (erro tipo II), ou à inclusão de pessoas que não são multidimensionalmente pobres (erro tipo I).

Em todas as tabelas apresentadas, observa-se que a magnitude dos erros tipo I e tipo II é significativa. A maior parte, inclusive, dos indivíduos considerados pobres multidimensionalmente não são considerados pobres segundo critério da renda, assim como, da mesma forma, a maior parte dos considerados pobres pela renda não o são pelo critério multidimensional. Destaca-se que, utilizando-se a linha de pobreza nacional (<R$140,00), observa-se maior porcentagem de indivíduos pobres pela renda e não pobres pelo IPM do que indivíduos pobres pelo IPM e não pobres pela renda. Por outro lado, utilizando-se a linha de pobreza do Banco Mundial (<U$60,00) e as duas diferentes linhas de indigência, observa-se maior ocorrência do erro tipo II, de exclusão dos pobres multidimensionais pelo critério da renda, do que do erro tipo I, de inclusão de indivíduos não pobres multidimensionalmente entre os indivíduos pobres pela renda. Isso pode justificar-se pelo fato de o IPM ser mais direcionado a identificar os indivíduos extremamente pobres. Nesse sentido, é mais adequado compará-lo às medidas monetárias de indigência e à medida mais restrita do Banco Mundial. Ao realizar

a comparação, observa-se que o índice multidimensional consegue identificar mais indivíduos em situação de pobreza extrema do que os critérios de renda. Justamente por isso, talvez seja o IPM uma medida mais completa para analisar esse tipo de pobreza do que as linhas de indigência.

Considerações finais

Existem distintas formas de conceituar o fenômeno da pobreza. Essas formas, por sua vez, influenciam necessariamente na identificação de quem são os sujeitos pobres e, consequentemente, na forma de solução do problema. Embora a concepção mais recorrente na literatura e também no âmbito governamental seja a concepção monetária, por meio da qual são pobres os indivíduos que possuem baixa renda e estão abaixo de linhas convencionadas de pobreza, tem ganhado espaço e relevância o desenvolvimento de concepções de caráter multidimensional, consideradas mais adequadas para compreensão do fenômeno, podendo ser úteis no desenvolvimento de métricas que consigam captar melhor a complexidade da pobreza.

Nesse sentido, o Índice de Pobreza Multidimensional (IPM), criado por Alkire e Foster (2007), visa mensurar a pobreza em complementaridade com a medida monetária de pobreza extrema utilizada pelo Banco Mundial. Embora o índice seja limitado à medição da pobreza severa, que significa as carências e privações mais graves que enfrentam simultaneamente as pessoas, e não inclua entre suas dimensões e indicadores aspectos menos tangíveis da pobreza, o IPM permitiu identificar privações sobrepostas das famílias e apontou o número médio de privações que compartilham essas famílias (a intensidade da pobreza). Sendo assim, por meio da Pesquisa por Amostra de Domicílio de 2011, a operacionalização do IPM para o Estado de Minas Gerais permitiu a obtenção de uma série de resultados úteis que realmente podem complementar informações obtidas por meio de métricas estritamente monetárias.

Os resultados apontaram privações graves com relação à escolaridade da população mineira, assim como privações básicas com relação ao acesso à água, a sanitário adequado e a condições de moradia nas regiões com maior incidência da pobreza multidimensional – Norte de Minas e Jequitinhonha/Mucuri. Observou-se, também, a grande disparidade regional existente no Estado, assim como o maior número de indivíduos pretos, pardos e idosos que residem em domicílios multidimensionalmente pobres, em comparação a outros "grupos" de raça e faixa etária. Por fim, pôde-se constatar empiricamente a diferença significativa entre métricas monetárias e o IPM, indicando diferentes indivíduos pobres e em magnitudes distintas para cada metodologia.

Outra importante indicação deste trabalho, talvez a principal, é que os resultados indicam que a magnitude da pobreza, sua localização, a concentração em subgrupos populacionais e os principais aspectos que contribuem para a caracterização de domicílios/indivíduos como pobres são informações fundamentais e devem ser consideradas para direcionar a ação governamental.

Notas

Os autores agradecem o apoio da Fapemig e do CNPq à pesquisa que viabilizou o presente trabalho.

1 Na verdade, é possível se utilizar outras unidades de análise, como domicílios, regiões ou países. Porém, a título de exemplo e para facilitar a explicação, trato do indivíduo.

2 *The decision to weight health, education, and standard of living dimensions equally arises in part from various discussions around, and robustness tests of, the Human Development Index, as well as both expert opinion and participatory analysis*.

3 FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estatística e Informações. Indicadores Básicos – Documento Metodológico. Boletim PAD-MG 2011, ano 1, n. 3, jun. 2012. Belo Horizonte, 2012.

4 Por limitação de espaço, as tabelas com todos os testes estatísticos de diferenças de média realizados não estão neste artigo. Os autores estão à disposição para enviar a quem solicitar.

5 Na PAD, a cor ou raça do indivíduo é apurada por autodeclaração e inserida em cinco categorias: branca, preta, amarela, parda e indígena. Porém, como indivíduos indígenas e amarelos representam pequena parcela da população, optou-se por reunir ambas as raças em "outras".

6 As faixas de idade foram agrupadas convencionalmente em crianças (de até 14 anos), jovens (de 15 a 29 anos), definido por lei, adultos (de 30 a 60 anos) e idosos (de 61 anos ou mais).

7 "A maior escolaridade feminina é um resultado encontrado na maioria dos países da OECD e o caso brasileiro não foge à regra" (IBGE, 2012, p.119).

8 Conferir, por exemplo, artigo *Gênero e Pobreza: Impacto e determinantes da pobreza no feminino*. Disponível em: http://195.23.38.178/conciliar/files/conciliar-ESTUDO_Pobreza_12out.pdf. Acesso em: 13/7/2013.

Referências

ALKIRE, S.; FOSTER, J. E. **Counting and Multidimensional Poverty Measurement**. OPHI (Oxford Poverty and Human Development Initiative), Working Paper 7, 2007.

ALKIRE, S.; SANTOS, M. E. **Acute Multidimensional Poverty: A New Index for Developing Countries**. OPHI working paper series, n. 38, 2010. Disponível em: www.ophi.org.uk/wpcontent/uploads/ophi-wp38.pdf.

ALKIRE, S.; SANTOS, M. E.; SETH, S.; YALONETZKY, G. **Is the Multidimensional Poverty Index robust to different weights?** OPHI Research in Progress, 2010. Disponível em: www.ophi.org.uk/wpcontent/uploads/OPHI-RP-22a.pdf.

BRONZO, Carla. **Intersetorialidade, autonomia e território em programas municipais de enfrentamento da pobreza: experiências de Belo Horizonte e São Paulo.** Planejamento e Políticas Públicas. n. 35, p.120-159, jul.-dez., 2010.

BRONZO, Carla. **Programas de proteção social e superação da pobreza: concepções e estratégias de intervenção.** Tese (Doutorado), Fafich/UFMG. Belo Horizonte, 2005.

FEITAL, Thales J. **Regressão Logística aplicada a Dados Amostrais Complexos: Um Estudo sobre a percepção dos jovens em relação à importância da educação**. 2011. Disponível em: www.ufjf.br/cursoestatistica/files/2011/11/Monografia_Thales-Januzzi-Feital.pdf.

IBGE. **Síntese de indicadores sociais – Uma análise das condições de vida da população brasileira 2012**. Estudos e pesquisas: Informação Demográfica e Socioeconômica. Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: ftp://ftp.ibge.gov.br/Indicadores_Sociais/Sintese_de_Indicadores_Sociais_2012/SIS_2012.pdf Acesso em: 10/7/2013.

OPHI. Material utilizado e disponibilizado no evento: **Intensive Workshop on Multidimensional Poverty Index Techniques.** Tutores: ALKIRE, Sabina; APABLAZA, Mauricio; HAMMOCK, John. Belo Horizonte, nov. 2012.

PNUD. Desenvolvimento Humano Municipal, 2000. **Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil.** Disponível em: www.pnud.org.br. Acesso em: 24/6/2013.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade.** SP: Companhia das Letras, 2010.



O mundo do atendimento público ao cidadão: estudo etnográfico sobre o *call center* da Câmara dos Deputados

Antonio Teixeira de Barros

Doutor em Ciências Sociais. Docente e investigador do Programa de Mestrado em Ciência Política do Centro de Formação da Câmara dos Deputados (Cefor) Brasil

Resumo: Estudo etnográfico sobre o sistema de atendimento da Câmara dos Deputados, com o objetivo de entender as relações sociais que ali são tecidas, respeitando suas hierarquias e reciprocidades e seus conflitos. A investigação priorizou as rotinas e os procedimentos cerimonializados, o que inclui um protocolo específico, com uma linguagem formal condizente com o *status* político da instituição. O grupo construiu uma cultura comunicativa muito peculiar, resultado de um treinamento técnico e de uma socialização, que o levou a desenvolver habilidades para situações ritualizadas de interação, com o propósito de seguir um *script* com seu rigor protocolar. O mundo dos atendentes é regulado pela disciplina e pela *performance*, mas constitui uma ilha funcional, ou seja, uma rede fraca, desconectada das demais redes do parlamento.

Palavras-chave: Atendimento ao público. Participação política. Parlamento. Democracia. Disque-Câmara.

Abstract: *Ethnographic study on the service of ombudsman to the public of the Chamber of Deputies (Brazil), in order to understand the social relations that are built there, with their hierarchies, reciprocity and conflict. The focus of the investigation were routines, procedures and rituals, which includes a specific protocol, with formal language consonant with the political status of the Institution. The group built a communicative culture very specific, outcome of a technical training and socialization, that led them to develop skills to situations ritualized interaction, with the purpose of following a rigorous protocol with your script. The world of attendants is regulated by the discipline and performance, but is a functional island, ie a weak network, disconnected from other parliament's networks.*

Keywords: *Public ombudsman service. Political participation. Parliament. Democracy. Call center of Brazilian Chamber of Deputies.*

Introdução

Este texto resulta de estudo etnográfico sobre o mundo do atendimento público ao cidadão na Câmara dos Deputados, no Brasil. A análise compreende as condições institucionais em que são realizadas as atividades do atendimento ao cidadão pelo Disque-Câmara. O serviço funciona desde 1998 e adquiriu maior notoriedade após a vigência da Lei de Acesso à Informação Pública, em maio de 2012. O objetivo da etnografia foi efetuar uma imersão no universo em que os operadores do sistema de atendimento trabalham e convivem, com o intuito de entender e desvendar as relações sociais que ali são tecidas e as relações de trabalho, respeitando suas hierarquias e reciprocidades e seus conflitos. O foco, portanto, foi nas rotinas e nos procedimentos cerimonializados, uma vez que o sistema requer cuidados especiais no tratamento com o público, o que exige um protocolo específico, com uma linguagem e rituais de civilidade condizentes com o *status* político da instituição.

O sistema de atendimento em estudo deve ser entendido à luz do contexto político brasileiro desenhado a partir da redemocratização, marcado por um déficit histórico de participação, transparência e *accountability*, em decorrência de um longo período de disjunção entre o Estado e a sociedade (DINIZ, 2000). Após a promulgação da Constituição de 1988, várias iniciativas começaram a ser implementadas, desencadeando um processo de aproximação das instituições do Estado com a sociedade civil, o que abrange a comunicação e a livre manifestação. Incluem-se aí os serviços de atendimento criados pelas instituições públicas.

O Disque-Câmara funciona como se fosse uma grande porta de entrada para o cidadão que se dirige à Câmara dos Deputados, seja por telefone (0800 619 619), seja pelo correio eletrônico (*e-mail*) oferecido no portal da instituição (www.camara.leg.br). Em suma, toda informação, reclamação, crítica, denúncia,

sugestão ou qualquer outro tipo de manifestação oriundas da sociedade é recebida por esse canal institucional. Após o recebimento e o registro, o cidadão pode ser informado diretamente por um dos operadores, nos casos mais simples e rotineiros. Quando a resposta requer o pronunciamento de algum órgão especializado da Casa, as demandas são repassadas aos setores competentes. Cabe ressaltar, ainda, que todas as mensagens dirigidas aos parlamentares são compiladas, agrupadas e repassadas para os seus gabinetes, por meio de um dispositivo eletrônico interligado ao Disque-Câmara.

O serviço telefônico gratuito (0800), conhecido como Disque-Câmara, registrou 6 milhões de atendimentos à população desde que iniciou suas atividades (1998-2012). Trata-se do primeiro canal de interatividade criado pela instituição e ainda hoje é reconhecido como o mais popular e mais democrático deles, uma vez que as informações são prestadas via ligação gratuita, de qualquer localidade do País, e atende inclusive cidadãos analfabetos ou de pouca escolaridade, sem acesso à internet ou às redes sociais. O objetivo institucional do serviço é facilitar a comunicação do cidadão com a Câmara no que se refere a informações sobre projetos de leis, agenda de votações, composição das bancadas, acompanhamento de tramitação de projetos, informações sobre eventos, como audiências públicas, seminários, etc. As funções foram sendo revistas, ampliadas e redefinidas ao longo do tempo, de modo a tornar o Disque-Câmara num serviço de participação social, bem mais do que uma central de atendimento.

Os pressupostos da etnografia dialogam com os estudos antropológicos que apontam para a relação entre o contexto etnográfico, a sensibilidade do pesquisador e seu próprio traçado biográfico, ou seja, sua formação e experiência (PEIRANO, 1995). Afinal, o postulado de Ruth Bennedict (1972) de que a cultura é uma lente pela da qual o homem vê o mundo também deve ser aplicado ao modo de se fazer etnografias. Cada pesquisador é condicionado pelas suas lentes, construídas pelo seu próprio modo de se relacionar com o ambiente e os fenômenos etnografados. Nessa visão, etnógrafo é um tradutor, ou seja, um sujeito-intérprete diante de um mundo-tex-

to, desafiado a lidar com a polissemia na aventura de produzir sentidos no seio de relações sociais, em um diálogo complexo entre contextos relacionais e suas respectivas mutualidades (FLORÊNCIO, 2012; VIEGAS e MAPRIL, 2012). A importância do trabalho hermenêutico na pesquisa etnográfica é reconhecida por Willis (1977), Giddens (2009), Peirano (1995), Bevilaqua (2003), entre outros autores.

No caso das instituições do Estado, cabe considerar, ainda, os argumentos de Bevilaqua (2003:58) de que também exercem influência no processo hermenêutico de construção e interpretação da etnografia as lentes dos informantes, ou seja, as conotações atribuídas a determinados elementos referem-se "ao modo como certas experiências foram percebidas e vividas por aqueles que delas participaram". Deve ser observado, ainda, que se trata de etnografia realizada no âmbito de uma instituição pública, nos termos já realizados por autores como Moura (2007).

Estratégias para a entrada no campo e na conquista da confiança dos informantes

O período de investigação, incluindo as visitas prévias para a negociação com a chefia do setor, durou quatro meses, de maio a agosto de 2012. A etnografia foi realizada em várias etapas, em função das dificuldades iniciais para a entrada no campo e a conquista da confiança dos atendentes e dos supervisores. Essas dificuldades se refletiram na fase inicial de observação, quando percebemos uma desconfiança generalizada dos atendentes e dos supervisores. Antes do início da investigação, foi realizada uma reunião com os chefes do setor, que são servidores efetivos, de nível superior, do quadro permanente de pessoal da Câmara dos Deputados. Da parte dos chefes, houve compreensão imediata dos objetivos do estudo e da necessidade da presença do investigador no local. Tal compreensão, contudo, não foi a mesma da parte dos supervisores e atendentes, um corpo de 37 funcionários terceirizados, ou seja, contratados por um empresa privada para o serviço prestado à Câmara.

Diante das dificuldades de comunicação, da desconfiança e da timidez dos informantes, o desenho metodológico da etnografia foi reformulado, e passamos a incluir a análise dos documentos institucionais como uma primeira etapa, o que estava previsto inicialmente como algo secundário para complementar a etnografia do atendimento em si. Dessa forma, fizemos um cronograma de visitas semanais, um dia em cada turno, uma vez que as equipes funcionam em dois turnos (das 8 às 14 horas e das 14 às 20 horas). Essa experiência serviu para reforçar o entendimento do arquivo como campo de prática etnográfica, isto é, de que arquivos são tradicionalmente "reconhecidos como repositórios de informações sobre os outros" e lugares "onde o processo de construção de sua objetivação pode ser compreendido" (CUNHA, 2004). Aliás, cabe o registro de que há uma vasta bibliografia etnográfica sobre uso de arquivos, vistos como "uma instituição que canoniza, cristaliza e classifica o conhecimento de que o Estado necessita, tornando-se acessível às gerações futuras sob a forma cultural de um repositório do passado neutro" (DIKIS, 2001:107). Na visão de Foucault, o arquivo constitui um dispositivo de inscrição. Trata-se de "um sistema de enunciados, verdades parciais, interpretação histórica e culturalmente constituídas – sujeitos à leitura e a novas interpretações" (FOUCAULT, 1986:149). Não é à toa, portanto, que antropólogos

> têm se voltado para os arquivos como objeto de interesse, vistos como produtores de conhecimentos. Não preservam segredos, vestígios, eventos e passados, mas abrigam marcas e inscrições a partir das quais devem ser eles próprios interpretados. Sinalizam, portanto, temporalidades múltiplas inscritas em eventos e estruturas sociais transformadas em narrativas subsumidas à cronologia da história por meio de artifícios classificatórios (CUNHA, 2004:292).

A análise dos documentos serviu para nos situar em relação às rotinas, aos processos e às dinâmicas de trabalho. Assim, os documentos oficiais foram tomados como uma modalidade de "discurso nativo", uma vez que articulam os saberes práticos e a consciência discursiva dos responsáveis pelo atendimento. Portanto, essa etapa adicional contribuiu para uma maior

compreensão sobre a natureza e os objetivos do sistema de atendimento.

Foi com essa etnografia do arquivo (CUNHA, 2004) que foi possível identificar as redes de dispositivos e procedimentos burocráticos, os antecedentes dos contratos de terceirização, desde que o serviço foi implantando, em 1998, com suas redefinições e reconfigurações ou o conserto das relações institucionais (SENNETT, 2012). Dito de outra forma, foi esse trabalho minucioso que nos permitiu entender como foram constituídas e sedimentadas as lógicas de ação relacionadas à política de atendimento. Para tanto, foram relevantes catálogos, inventários, relatórios de gestão, contratos, planilhas, memorandos, ofícios, avaliações institucionais, projetos de alteração dos procedimentos e protocolos de atendimento. Nesse itinerário de investigação, o setor mais útil foi o denominado "arquivo morto", no qual se encontram os documentos com mais de cinco anos de existência, os quais são guardados para a memória institucional. Esse arquivo constitui um dispositivo de inscrição[1] e um instrumento para a compreensão do chamado "trabalho morto" pela Teoria do Valor, ou seja, aquele que incorpora um estoque de relações e de trabalho de gerações anteriores, mas não se torna visível aos olhos do observador das relações de produção do presente. Dessa forma, a análise documental serviu para orientar a etnografia no que se refere à compreensão dos contextos de produção, do ponto de vista social e simbólico (CUNHA, 2004). Ademais, essa etapa favoreceu o registro no diário de campo sobre as construções burocráticas e as narrativas profissionais inscritas no arquivo observado, um campo de análise para o entendimento das redes de relações objetivadas em carimbos, assinaturas, registros temporais, atas e pautas de reuniões, como um processo de "tecer e destecer ininterrupto dessas relações", um fluxo contínuo, "gerador das rotinas da vida social e da recriação das estruturas sociais" (DOMINGUES FILHO, 2004:220).

Além disso, essa etapa, que consistiu em oito visitas, favoreceu a construção de um clima sociável, que contribuiu para a negociação de um regime de convivência com os informantes, nos espaços de interação existentes no ambiente laboral, tais como

conversas informais no tempo de espera para usar o elevador (a depender dos horários, nessa situação, esperava-se de cinco a sete minutos), além do horário de folgas para o cafezinho e as refeições rápidas, em pequenos grupos. Nesse aspecto, a própria dinâmica de trabalho contribuiu, uma vez que há uma escala de pausas para descanso e lanches ao longo das seis horas de expediente de cada turno, em conformidade com a legislação que regulamenta as atividades de *telemarketing*.[2] As pequenas configurações sociais (ELIAS, 1994) que se formavam nesses horários favoreceria o contato informal do investigador com os informantes e facilitava a gestão, de ambas as partes, da arte de manipular a interação (GOFFMAN, 2012), com as máscaras sociáveis, típicas dos rituais de civilidade da diplomacia cotidiana (SENNETT, 2012).

A existência de um ambiente exclusivo para as refeições favoreceu a construção das estratégias de interação com os informantes, de modo a estabelecer conversas sobre o atendimento, mas sem parecer uma entrevista formal inquisitória e desconfortável para os observados. Esse ambiente exclusivo para o usufruto das pausas favorece a construção social de laços, amizades e relações de informações. Trata-se de uma sala de descompressão, com espaço para livre conversação, copa para refeições rápidas, televisão, sofás e poltronas. A cada hora de trabalho, o operador tem direito a 10 minutos de descanso, em forma de rodízio. Além disso, há uma escala para os lanches, com intervalo de 20 minutos. Isso inclui o almoço para os que trabalham no turno matutino e uma pequena refeição no final da tarde, para os integrantes do turno vespertino. Esse ambiente de convivência foi o mais propício para a interação e a conquista da confiança dos informantes.

O convívio informal contribuiu para o acesso do investigador aos espaços de confraternização, por iniciativa de alguns dos informantes, o que resultou no convite para participar dos eventos internos habituais, até então desconhecidos do observador. Essas reuniões ocorrem para comemorar os aniversários do mês, com todos os integrantes da equipe de cada turno, em datas negociadas com os gestores institucionais. No período da investigação, participamos de outros eventos não rotineiros

de congraçamento, como um almoço de despedida de uma das atendentes que decidiu deixar o setor porque conseguira emprego com remuneração superior, além de confraternizações para celebrar o retorno de duas colegas, após o gozo de licença-maternidade de 120 dias, seguido de férias. Essas ocasiões tornaram-se espaços preciosos para a conquista da confiança dos informantes, especialmente quando eles próprios passaram a fazer perguntas sobre a natureza do trabalho acadêmico de um cientista social que faz etnografia. Ao entenderem que se trata de um procedimento corriqueiro na vida de um antropólogo ou sociólogo, as resistências começaram a diminuir, especialmente ao tomarem conhecimento de outras etnografias já realizadas e da garantia do anonimato dos informantes. A partir de então, o trabalho de observação tornou-se viável.

Cabe, contudo, compreender as razões que causaram desconfiança na equipe. Afinal, por que os operadores de um serviço público de atendimento ao cidadão teriam resistência em falar de suas atividades, descrever suas rotinas e comentar suas impressões sobre o atendimento prestado à sociedade? Um dos dispositivos de inscrição social dessa postura de desconfiança foi o próprio arquivo. Lá, observamos uma recorrência de eventos de elevado impacto crítico na estima profissional das equipes, tais como crises com as empresas terceirizadas, falências, contratos emergenciais[3], passivos trabalhistas, demissões, registros de advertências e suspensões de atendentes, etc. Tudo isso confirma o estatuto de precariedade do trabalho de *telemarketing*, que agrega um expressivo segmento de trabalhadores com um histórico de dificuldades no campo do reconhecimento de seus direitos e de baixa capacidade de negociação para a conquista de reajustes salariais[4].

Nas conversas informais ficaram patentes os sentimentos de desprestígio da atividade. “Não temos nenhum valor aqui dentro, nenhum reconhecimento. Ninguém se importa com a nossa situação precária. Nosso salário está no mesmo valor há mais de cinco anos”, desabafou um dos informantes. Os supervisores expressaram que esse sentimento é generalizado: “Há uma desmotivação geral da equipe. Todos reclamam. A instituição tem

um discurso de valorização do atendimento, mas isso não traz nenhuma melhoria concreta para a equipe". A desconfiança foi construída ainda por uma sequência de mudanças institucionais consideradas "bruscas e autoritárias pela equipe". Segundo um dos informantes, "eles mudam tudo de uma hora para outra, e a gente tem que se adaptar, gostando ou não". Eles, nesse discurso, são os gestores institucionais da equipe, considerados pelos atendentes como uma espécie de casta superior[5]. "Eles não se misturam, decidem tudo sozinho. Ficam aqui um ano ou dois e de repente chegam outros, ainda mais arrogantes, e mudam tudo novamente, inclusive, demitem pessoas só para mostrar poder e nos amedrontar". A desconfiança, portanto, se justifica nesse contexto de relações de conflito. Inicialmente, os observados pensaram que o investigador seria um observador que passaria relatos a eles, ou seja, aos gestores. Seriam informações que poderiam prejudicá-los.

A reunião inaugural da etnografia com os chefes do serviço foi lida pelos supervisores e pelos atendentes como um provável pacto do investigador com a hierarquia superior, com supostos prejuízos morais para a equipe, especialmente para os atendentes. Afinal, eles já são duplamente observados: pelos supervisores (diretamente) e pelos chefes (indiretamente). O investigador foi recebido, portanto, como mais uma instância de observação, supervisão e fiscalização de suas atividades laborais. Assim, a dificuldade para a entrada no campo e a conquista da confiança geraram a necessidade de maior tempo no campo.

O ambiente do atendimento

O Disque-Câmara funciona no 11º andar do Edifício Palácio do Comércio, no Setor Comercial Sul, aproximadamente a cinco quilomêtros da sede da Câmara dos Deputados, situada na Praça dos Três Poderes, área nobre da capital federal. Segundo dados registrados nos memorandos, a mudança da equipe, em 2006, decorreu de uma decisão institucional baseada no argumento de que se tratava de uma área sensível, que funcionaria mais apropriadamente fora das dependências da Casa, a fim de

evitar ingerências dos parlamentares no atendimento. Tal argumento, contudo, foi mal recebido pela equipe, entendido como exclusão do centro e marginalização para uma zona periférica de menor prestígio institucional e social.

Nas conversas informais, surgiam comentários sobre eventos que ocorriam no entorno do ambiente de trabalho, tais como furtos, assaltos, presença de suspeitos e usuários de drogas. Os informantes consideram o lugar "muito arriscado a partir das 18 horas, quando a maioria das lojas fecha", como disseram vários dos atendentes, lembrando que o atendimento no setor vai até as 20 horas. Por essa razão, "temos que sair em grupos e os homens acompanham as mulheres até a estação do metrô ou do ônibus", revelou outro integrante da equipe. Em síntese, o discurso implícito dos operadores é que o serviço passou a ser executado em uma zona recusada pelas áreas de maior prestígio da instituição. O Disque-Câmara funciona, portanto, em uma zona socialmente degradada, uma "região moral", no sentido empregado por Robert Park.

O edifício abriga escritórios do setor de serviços e alguns outros órgãos públicos. O sistema de atendimento ocupa um andar inteiro, com instalações precárias, embora em condições de funcionamento. A precariedade é perceptível no acabamento das paredes, no mobiliário velho, na falta de persianas nas janelas e na contiguidade a um depósito improvisado para armazenar cadeiras quebradas e equipamentos eletrônicos fora de uso, como microcomputadores, impressoras, cabos, fios e jornais velhos. As estações de trabalho, no entanto, mesmo velhas, seguem os padrões ergonômicos estipulados pela legislação.

Os supervisores e os técnicos de informática ocupam uma área escolhida estrategicamente para facilitar o contato visual e a vigilância das equipes de atendimento. As estações de trabalho são equipadas com microcomputador com sistema eletrônico *Easy Call* para o registro das chamadas, consulta às informações institucionais disponíveis na internet, fone de ouvido e demais dispositivos para encaminhamento das mensagens aos destinatários. Os postos de atendimento são divididos em dois grupos de seis operadores (três de cada lado), um em frente ao outro, com divi-

sórias de vidro para evitar a propagação de ruídos. A equipe que atende aos *e-mails* fica em outra área, alocada em um conjunto de três estações de trabalho em configuração ergonômica similar.

No protocolo de atendimento, tanto pela internet quanto por telefone, destaca-se o cerimonial da interação, que requer o uso de um rigoroso ritual de civilidade no cumprimento ao cidadão, no modo de abordá-lo em caso de dúvida sobre uma determinada questão, na condução e no encerramento da conversa. No sistema telefônico, o padrão é: "Câmara dos Deputados, Fulano de tal (nome do atendente), bom dia / boa tarde, em que posso ajudar?". Em seguida, a interação prossegue, de forma cortês e paciente da parte do atendente, com o propósito de responder às perguntas feitas pelos cidadãos. Após satisfeitas as necessidades de informação do usuário, o operador pergunta: "Posso ajudar em algo mais, sr./sra.?" Não havendo mais perguntas do demandante, a ligação é encerrada pelo operador com o seguinte *script*: "A Câmara dos Deputados agradece a sua ligação e tenha um bom dia/boa tarde".

No contato por *e-mail,* o protocolo é diferente, por se tratar de interação por escrito, mas as formas de comunicação também são padronizadas e altamente formais. Trata-se de um jogo que segue os princípios dramatúrgicos descritos por Goffman (2012), com o uso de expressões que reforçam as máscaras sociáveis da diplomacia cotidiana, como analisa Sennett (2012). Essa é uma característica que não é exclusiva do caso em estudo. Durante o período da etnografia, telefonamos para vários outros sistemas de *call center* de outras instituições públicas e privadas e observamos que há um protocolo comum, com pequenas variações.

O protocolo e o aparato de registro e repasse das mensagens

Durante a observação, chamou atenção o protocolo interno associado ao aparato de registro e repasse das mensagens aos gabinetes parlamentares e aos órgãos administrativos da instituição. Um inventário dos sistemas informáticos usados no

atendimento mostra uma complementação entre as diferentes formas de registro e como os operadores, os equipamentos e as autoridades interagiam, constituindo uma rede sociotécnica (LATOUR, 2000), na qual os atores humanos e não humanos exercem uma espécie de simetria em termos de concertação em prol do registro e da transcrição das demandas recebidas da população e o encaminhamento aos respectivos destinatários, em formato de texto, via *e-mail* institucional. Além disso, todas as mensagens são arquivadas em áudio e texto. Ao longo da observação tivemos acesso aos arquivos com essas mensagens, o que foi facilitado pela Lei de Acesso à Informação Pública.

Em termos mais abrangentes, o caso em estudo reforça visões já registradas na bibliografia especializada sobre etnografias de situações vivenciadas em instituições legislativas, reiterando a importância do cerimonial e dos rituais no âmbito das atividades e das rotinas ritualizadas do parlamento, especialmente no que se refere às formas de comunicação (RAI, 2010; CREWE, 2010). Trata-se de uma das características inerentes ao campo das atividades parlamentares, ou seja, reitera tanto para "os de fora" como para "os de dentro" as visões dominantes e hegemônicas de política, uma forma de exercer o poder no plano cognitivo (ARMITAGE, 2010). Outros estudos nesse campo ressaltam a relevância da ordem protocolar e ritualística nas dinâmicas e rotinas legislativas (RAI, 2010; CREWE, 2010; ARMITAGE, 2010; WAYLEN, 2010).

O corpo funcional

Conforme já mencionado, o corpo funcional do sistema de atendimento é composto de 37 pessoas, distribuídas em uma variedade de categorias: dois supervisores (um em cada turno), dois técnicos de informática, seis atendentes de *e-mail* e 24 operadores de *telemarketing* (atendimento telefônico, distribuídos em dois turnos), um arquivista, além dos gestores institucionais, que trabalham em ambiente separado e cuidam especificamente da coordenação burocrática do serviço. No topo da cadeia hierárquica operacional do atendimento propriamente dito, estão

os supervisores, considerando especificamente as hierarquias que se estabelecem pelas relações funcionais reguladas pelo contrato de prestação de serviço terceirizado. A atribuição institucional desses supervisores é orientar e subsidiar os atendentes. Na prática, eles atuam como chefes dos atendentes, além de cuidarem da disciplina organizacional, do registro e do controle diário de frequência e das pausas. Fazem também a avaliação mensal dos operadores e interferem diretamente em qualquer caso atípico, quando ocorrem demandas inusitadas, às quais o atendente não consegue responder. São profissionais com bastante tempo de serviço no setor e com amplo conhecimento sobre o funcionamento da Câmara e a dinâmica das atividades legislativas. São reconhecidos como "grandes conhecedores do conteúdo do Regimento Interno da Câmara e da Constituição Federal", nas palavras de um dos informantes. Esses documentos são consultados com frequência, a fim de guiar os procedimentos internos, além de conferir credibilidade às informações prestadas aos cidadãos.

O supervisor é similar a um guardião simbólico da tradição, nos termos usados por Giddens (1994), ressalvadas as proporções do caso em estudo. Afinal, ele é o responsável pela condução protocolar do atendimento, especialmente no que se refere aos rituais de civilidade na conversação com os usuários do sistema, atuando como uma espécie de sacerdote do ritual das cerimônias (GIDDENS, 2009:124). Segundo o autor, a tradição é impensável sem guardiães, porque eles têm acesso privilegiado à verdade que "se manifesta nas suas interpretações e práticas", de modo similar aos contextos e aos rituais religiosos. Essa aproximação é evidenciada nos casos em que os atendentes recorrem aos supervisores para confirmar sua interpretação sobre o texto de determinados tópicos do Regimento ou da Constituição. É, realmente, como se o supervisor "tivesse acesso privilegiado" aos termos legislativos contidos nos documentos oficiais.

Para garantir a disciplina no exercício diário desses rituais de civilidade, além de redigirem *scripts* para as variadas situações de interação, os supervisores monitoram diariamente o desempenho dos operadores, inclusive do ponto de vista da entonação da

voz, da empatia com o usuário e do tom de cortesia, mesmo nos casos em que o cidadão liga para manifestar a sua indignação e protestar contra a atuação parlamentar. Em suma, o supervisor tem como função garantir que o caráter cerimonializado da interação seja preservado, inclusive em circunstâncias de exaltação do interlocutor. Por se tratar de uma ocasião formal, há necessidade de distanciamento, de manutenção da ordem protocolar. Afinal, a formalidade é entendida como uma propriedade do contexto social em situações cerimonializadas (IRVINE, 1984).

A interação ritualizada com os usuários

A interação com os cidadãos merece um tópico próprio. Em cada situação, tanto os atendentes quanto os cidadãos recorrem a estratégias de manipulação de impressão pessoal, de autoapresentação e de retórica institucional. Para a análise desse tópico, recorremos à contribuição de Erving Goffman sobre a arte de "manipular a impressão" (2011). Por meio desse recurso, os interlocutores buscam gerenciar e regular as significações contidas nas mensagens. Segundo essa lógica, os interlocutores fazem uma espécie de edição em tempo real da sua comunicação, o que implica omitir algumas informações e escolher o que deseja comunicar, a fim de causar boa impressão ao outro interlocutor.

Nessa perspectiva, observa-se, do ponto de vista das estratégias de interação com os cidadãos, que a convergência simbólica do repertório aponta para uma lógica de monocultura discursiva institucional que simplifica os sentidos, mas com o propósito de tornar a interação formal e cerimonializada. Essa lógica reduz a polissemia a fim de fixar determinadas representações e focar nelas as estratégias de interação com os usuários. Assim, podemos afirmar que a interação constituiu um modo de regular e manter as aparências, com o objetivo de esconder as mazelas relacionadas aos conflitos e às disputas inerentes ao campo político. Contudo, como ressalta Sennett (2012:64), as aparências exercem função de extrema relevância no mundo social, tanto em termos de diplomacia cotidiana quanto no caso de relações políticas institucionais. "Manter as aparências é um ritual

de cooperação, que permite que os fortes e os fracos passem a compartilhar um mesmo código de honra", ao parafrasear Frank Anderson Stewart (1994).

No que se refere à interação com os usuários, um aspecto mencionado com mais recorrência pelos atendentes de telefone e os supervisores são as frequentes reclamações dos cidadãos acerca da necessidade de serem cadastros para que as informações solicitadas sejam prestadas, mesmo nos casos de solicitações simples, como saber o horário de uma audiência pública, por exemplo. O cadastro é visto pelo cidadão como um entrave burocrático por causa do tempo necessário para o registro dos dados pessoais, o que inclui nome completo, endereço, telefone, profissão, etc. Isso leva muitos usuários a desistir do processo, seja pela pressa, seja pela desconfiança em fornecer dados pessoais. Além disso, o sistema só aceita ligações originadas de telefone fixo, em razão do custo da telefonia móvel. Isso também é frequentemente contestado pelos usuários.

Da mesma forma, os cidadãos se queixam da impossibilidade de acompanhamento das demandas e cobrança de resposta dos gabinetes parlamentares e dos órgãos administrativos da Câmara. Nem o cidadão e nem os gestores do sistema podem acompanhar e cobrar os encaminhamentos, uma vez que o Disque-Câmara é subordinado à esfera administrativa da instituição, a qual não tem poder de interferir ou opinar na gestão política da informação nos gabinetes parlamentares e na hierarquia superior da burocracia administrativa. Tal característica é objeto de frequentes reclamações dos usuários que sequer podem contar com um número de protocolo para acompanhar o andamento das solicitações, já que o sistema do Disque-Câmara limita-se a receber a manifestação, a crítica e a sugestão do cidadão e repassá-las aos gabinetes. Por isso, o impedimento técnico de fornecer protocolo.

Igual fonte de insatisfação dos demandantes refere-se à impossibilidade de transferir a ligação diretamente para os gabinetes parlamentares. "Todos os dias nós temos dezenas de reclamações desse tipo. O cidadão acha que o atendente é uma barreira e não um facilitador da comunicação", explicam os supervisores. Em

suma, o que foi pensado para funcionar como uma "ponte" da democracia é percebido por uma parcela dos cidadãos como um "muro", que isola e separa os representados dos representantes.

Por outro lado, do ponto de vista da gestão da participação, alguns mecanismos como o cadastro completo e o sistema de registro e encaminhamento das mensagens também podem ser avaliados como viabilizadores da interatividade, inclusive para garantir o registro das informações e a posterior extração de dados para relatórios estatísticos. Essa ideia encontra respaldo no pensamento social de Giddens (2009), que aponta o caráter ambivalente das estruturas sociais, com suas normas e seus códigos de significação, ora exercendo caráter coercitivo, ora facilitando o trabalho dos próprios agentes e das instituições. No contexto institucional analisado, quem parece deter maior grau de compreensão acerca dessa ambivalência são os supervisores do atendimento: "A gente entende que o cadastro chateia o cidadão e, às vezes, falta mais habilidade do atendente para explicar o porquê de o cadastro ser necessário. Por outro lado, a instituição tem razão ao solicitar os dados, pois é a única forma de permitir que sejam feitos os registros e os relatórios estatísticos", explicou um dos supervisores com muita convicção e fluência verbal. Essas são as fontes principais de desgastes na interação dos atendentes com os cidadãos. Rotineiramente, nas conversas durante os intervalos do expediente, esse assunto era recorrente e tratado ora com bom humor, ora com aborrecimento.

Leitura do mundo de fora a partir dos dados do arquivo

Apesar de o foco da investigação limitar-se ao mundo dos atendentes, consideramos necessário um breve panorama sobre a contraface desse universo, a fim de apresentar uma contextualização sucinta sobre o perfil e as demandas dos usuários do serviço. Afinal, o mundo dos atendentes existe em função do mundo de fora. Mas que mundo é esse que cabe em um cadastro e é representado pelos relatórios estatísticos? Trata-se de um mundo reduzido a um dispositivo de inscrição burocrática. Nesse aspecto, o arquivo analisado na primeira fase da inves-

tigação indicou as pistas hermenêuticas para o exame desse dispositivo de inscrição e sua racionalidade estatística, capaz de construir novas representações a partir dos dados enfeixados em variáveis predeterminadas. Os cidadãos são transformados em sujeitos indefinidos e despersonalizados, ou seja, coletivos construídos por agregados numéricos, organizados a partir de um sistema peculiar de classificações.

Nessas operações de classificação e enfeixamento, as pessoas do mundo de fora perdem sua identidade e são transformadas em dados, matéria-prima para os relatórios estatísticos. É oportuno lembrar Bruno Latour (2000:386), que trata a estatística como "a ciência por excelência dos porta-vozes e dos estadistas". Sob esse quadro analítico, os dados sistematizados formam um mapa do mundo de fora, além de um sistema de controle metrológico do volume do atendimento. Cabe ressaltar, ainda, o papel do arquivista, profissional especializado nesse dispositivo de inscrição burocrática, que assume a função de porta-voz do parlamento de coisas, ou seja, "fala em lugar do que não fala" e comporta-se "como se fosse o porta-voz do que está inscrito no mostrador do instrumento" (LATOUR, 2000:119). Nessa visão, o arquivo em estudo funciona como um mecanismo para o registro das ocorrências cotidianas, base para a montagem dos relatórios estatísticos usados como dispositivos de demonstração visual ou mostradores (LATOUR, 2000:113).

Feitas essas considerações iniciais, apresentaremos na sequência um rápido apanhado a partir do que observamos na etapa da investigação no arquivo, isto é, uma cartografia do mundo de fora, com base nas inscrições mostradas pelos relatórios.

Um breve levantamento sobre o perfil dos cidadãos, conforme a região geográfica e as unidades da Federação, mostra a prevalência de cidadãos das Regiões Sudeste (46,90%), Nordeste (28,30%) e Sul (12,60%), que são as regiões mais populosas e com o maior eleitorado, consequentemente. Os dados segmentados por estado também refletem, além da concentração geográfica do eleitorado, a tradição de participação política, especialmente no caso de São Paulo, Minas,

Pernambuco e da Bahia, unidades da Federação reconhecidas na historiografia política brasileira como berços de rebeliões, revoltas e manifestações políticas importantes, conforme analisa Boris Fausto (1994).

Além disso, as regiões com maior participação apresentam configuração política específica, com uma elite parlamentar consolidada e tradição em participação. Conforme Messenberg (2007), há três agrupamentos na elite parlamentar brasileira: Nordeste, Sudeste e Sul. O primeiro se caracteriza pela presença de representantes dos grandes partidos de orientação ideológica de centro ou de direita, com vínculos estreitos com as administrações estaduais e municipais, além de apresentarem vasta experiência na vida pública local e regional. O segundo apresenta maior diversidade de filiação partidária, com uma carreira política construída nas capitais dos estados, com posições do alto escalão de empresas e órgãos públicos locais. O terceiro tem como marca a origem no interior, embora com características similares à elite do Sudeste.

Cabe ressaltar, ainda, que região é território de demarcação de identidade, espaço de formação de províncias de sentidos, de transações simbólicas, a partir de configurações relacionais próprias dos arquipélagos culturais. Apesar dos seus limites e fronteiras, do ponto de vista físico e político, uma região também se caracteriza pelas dinâmicas de mobilidades e expansões, que desencadeiam fluxos e entrecruzamentos de informações. Assim, a escala local se articula com a escala paroquial e esta, por sua vez, com as macroescalas sociais e políticas (HANNERZ, 1997). No Brasil, o que se observa é que as regiões do centro-sul apresentam maior dinamismo de integração e cooperação geocultural e política, enquanto a região Norte (Amazônia) fica à margem de alguns dos fluxos sociais, em razão de sua extensão e localização e suas dificuldades de transportes e de comunicação. Portanto, não se trata apenas da correlação entre o número de manifestações e o percentual de eleitores ou da densidade populacional, mas também dos demais condicionantes socioculturais que interferem na ecologia política que se estabelece entre as esferas da participação e da representação.

No plano estadual, os casos emblemáticos de participação correspondem aos mais populosos de cada região do País, além de sediarem algumas cidades que exercem papel relevante do ponto de vista econômico, político e cultural. Muitas delas são metrópoles que exercem um peso ou contrapeso expressivo no jogo político nacional e subnacional, a exemplo de São Paulo, do Rio de Janeiro e de Belo Horizonte. Além disso, é no espaço das metrópoles que se consolida a cultura de participação social no Brasil, o que se explica pela maior facilidade de formação e manutenção das redes de solidariedade e de ativação das relações de sociabilidade política, a exemplo das organizações em torno do orçamento participativo (AVRITZER, 1999). Afinal, a cidade é *locus* da cultura cívica, o espaço de negociações morais que fomentam e cultivam a participação, uma vez que o próprio espaço urbano favorece a organização e a visibilidade dos movimentos associativos, potencializando a eficácia coletiva da ação desses grupos. A maior participação dos estados mencionados no Disque-Câmara, portanto, deve ser analisada à luz desse cenário mais amplo.

É oportuno correlacionar, nesse quesito, as manifestações recebidas pelo Disque-Câmara ao mapa da participação social realizado por Avritzer e Navarro (2003), a partir da atuação dos movimentos associativistas no País. Nesse mapeamento, o *ranking* é o seguinte: saúde, habitação, meio ambiente, direitos humanos e educação. Trata-se da participação social organizada e estimulada pelas entidades da sociedade civil, organizações não governamentais e movimentos religiosos e comunitários. No caso do Disque-Câmara, visa a participação em menor escala, de menor densidade coletiva, apesar das redes de mobilização pela internet a favor ou contra determinado projeto de lei. Em tal escala de participação, a motivação parece ser mais individualizada, sem correlação com a participação organizada em prol dos grandes temas nacionais apontados por Avritzer (2000).

Os dados do período apurado revelam que 75% das manifestações dos cidadãos pelo Disque-Câmara foram considerações sobre proposições legislativas, isto é, sobre propostas em análise pelos deputados. Esse dado indica que há um expressivo corpo de participantes que tem discernimento sobre a função desse

canal de contato com a instituição legislativa. Mas, como se trata de um universo de participantes muito heterogêneo, também há registros de cidadãos interessados em tirar dúvidas sobre a atuação das comissões, o trabalho dos deputados, o teor dos projetos de lei, bem como acompanhar o andamento de determinados assuntos ou serviços da Câmara. Esse universo representa 10,9% do total de seis milhões de atendimentos registrados. As solicitações a deputados e a comissões somam 2,8%, e as críticas, apenas 1,2%. Assim, seja o cidadão que tenta utilizar o serviço como se fosse algo instrumental para um contato direto e interpessoal com os parlamentares, seja aquele com maior consciência cívica, eles tentam, a seu modo, dialogar com a instituição e com seus representantes (BARROS, BERNARDES, RODRIGUES, 2012). Isso pode indicar perspectivas de que a cultura de participação social no Brasil está *in progress* e que mesmo experiências em pequena escala devem ser consideradas e analisadas (AVRITZER, 1999), a exemplo do Disque-Câmara.

Os agentes do mundo do atendimento implicados diretamente com a elaboração e a circulação dos relatórios estatísticos são o arquivista, os técnicos de informática e os supervisores. O arquivista guarda os dados, que servirão de base para a montagem realizada pelos técnicos. Os supervisores revisam, conferem e repassam os dados para os chefes e os gestores institucionais, que os encaminham para os gabinetes parlamentares e os diretores das áreas políticas e administrativas interessadas nas estatísticas. São extraídos relatórios mensais, semestrais, anuais e temáticos. Para os operadores envolvidos diretamente no atendimento, esses mostradores e porta-vozes pouco importam: "Eles (os chefes) dão muita importância a esses relatórios, mas nós não sabemos muito bem o que eles fazem com tantas estatísticas e nem o que os deputados fazem com esse amontoado de dados", disse um dos informantes. Já os supervisores avaliam tais instrumentos como "um termômetro do atendimento, que nos ajuda, inclusive, a orientar os atendentes para casos específicos". Nos dois casos, o que observamos é que são declarações relativamente genéricas, o que indica que os relatórios fazem parte dos rituais cotidianos de trabalho, mas falta clareza sobre sua utilidade política.

Consideracões finais

Este artigo se propôs a analisar o mundo do atendimento ao público na Câmara dos Deputados. Como foi enunciado na introdução, os resultados interpretativos de toda etnografia são influenciados pelas lentes e pela experiência do observador. Por outro lado, é inegável que a relação de pesquisa socialmente construída é outro fator de extrema relevância para a textualização dos resultados da investigação. No caso em estudo, cabe discorrer brevemente sobre o processo da observação em si e como as dificuldades iniciais contribuíram para enriquecer a perspectiva analítica, ao tempo em que permitiu uma reconfiguração positiva em termos metodológicos. As barreiras de comunicação com os informantes nos fizeram inverter a lógica da investigação, o que nos levou a optar primeiramente pela imersão no arquivo do setor, aproveitando essa fase para estudar o terreno organizacional, observar o campo e redefinir as estratégias de interação com os informantes. Nesse sentido, cabe ressaltar que a experiência dessa imersão serviu também para a compreensão dos limites e possibilidades de estudos etnográficos em ambientes organizacionais, especialmente nos casos de etnografias do Estado, como já alertou Bevilaqua (2003). Além disso, o acesso ao arquivo e o maior tempo destinado à etapa de análise documental nos permitiu uma cartografia valiosa em termos de maior conhecimento sobre o perfil do público e suas demandas.

Esse processo de investigação nos levou a concluir que o grupo é portador de uma cultura comunicativa muito específica, resultado de um treinamento técnico e de um aprendizado que os levou a desenvolver habilidades para a comunicação por telefone, especialmente em interações ritualizadas, ou seja, com o propósito de seguirem um *script* com seu rigor protocolar. A equipe responsável pelo correio eletrônico, da mesma forma, cultivou técnicas de interação escrita igualmente rígidas em termos de protocolo e linguagem formal. Logo, há um estoque de saberes que funciona como facilitador do atendimento. Entretanto, há muitas dificuldades de comunicação "fora desse *script*", inclusive para falar sobre o que eles fazem, como fazem e por que fazem.

Vários fatores contribuíram para as dificuldades anteriormente relatadas. A desconfiança foi o fator principal, conforme já abordado. Entretanto, não se trata do único, uma vez que observamos muitos indícios de timidez e insegurança, que se revelava tanto pela gramática do gestual (olhos baixos, mãos nos bolsos, braços cruzados, sinais de inquietação, etc.) quanto pela voz baixa, pelas respostas monossilábicas, entre outros expedientes do repertório não verbal da interação. O isolamento geográfico em relação ao conjunto organizacional da Câmara parece reforçar essa postura. Como ficam a cinco quilômetros da sede e geralmente não precisam se deslocar até lá, passaram a se sentir como se estivessem em uma "ilha". Assim, desenvolveram um modo próprio de conviver, longe das relações cotidianas de uma instituição de grande porte, como o Parlamento brasileiro, com aproximadamente 20 mil funcionários. Esse sinal de isolamento pode ser observado até mesmo no modo de se vestirem, similar ao do frequentador do comércio ao redor do edifício, isto é, sem nenhuma formalidade. Na sede da instituição, ao contrário, o vestuário do corpo funcional segue outro padrão, já que eles atuam no mesmo ambiente parlamentar, o que requer o uso de roupas formais.

Tudo isso tem reflexo na própria compreensão dos atendentes sobre o processo legislativo, as atribuições constitucionais do parlamento e a função de legislar. O treinamento ritualizado parece ser suficiente apenas para informar ao cidadão sobre a pauta da ordem do dia, a agenda do presidente da Casa, o horário de funcionamento para visitação turística, a tramitação dos projetos de leis, etc. Em suma, os atendentes são habilitados a responder apenas às demandas cujas soluções estão prontas, ou seja, disponíveis no portal institucional na internet ou em algum outro dispositivo informacional. O mundo dos atendentes é emoldurado pelo *script* definido pelos supervisores e pelos gestores do sistema. O que importa é uma *performance* específica, que delimita um campo de competência pelas provas de atribuições predeterminadas pelos supervisores.

Na prática, é como se não houvesse nada mais fora desse mundo interno. O horizonte de compreensão dos atendentes é limitado

pela experiência restrita ao ambiente sociolaboral. Até agora, não houve preocupação da Casa em realizar um treinamento ou estágio na sede para que os atendentes conheçam o ambiente de trabalho dos parlamentares. Indagados sobre questões relacionados ao funcionamento dos gabinetes parlamentares percebemos que eles nunca estiveram em um desses gabinetes e ignoram as dinâmicas e as rotinas do ambiente legislativo no sentido mais amplo. Esse desconhecimento, certamente, interfere nas dinâmicas de mediação entre a sociedade e o parlamento, ou seja, na relação entre participação e representação política. Por conseguinte, essa "ilha" em que se localiza o mundo dos atendentes não dialoga com o mundo da política. A interação ocorre apenas no plano do aparato técnico, que viabiliza o registro e o repasse das mensagens recebidas da sociedade.

O que observamos é que as associações e as dinâmicas de sociabilidade no interior do mundo dos atendentes são guiadas pelos interesses em "criar um mundo interno para trabalhar", de modo similar aos cientistas e aos engenheiros seguidos por Bruno Latour (2000: 235). Eles não estão preocupados com a sociedade, os cidadãos, o Estado, o parlamento ou a participação política. Trata-se de uma rede de atores voltada para as engrenagens internas de socialibilidade, ou seja, os elos, as alianças e os pontos de força dessa rede ou associação humana. No mundo do atendimento, o que importa, portanto, é seguir as regras dos supervisores e aderir a todas as práticas ritualizadas. A política de conquista de respeitabilidade profissional está vinculada a essa cultura de *performance* no interior dessa "ilha funcional". Os relatórios que são encaminhados aos gabinetes parlamentares são reificados em inscrições que ocultam as relações do mundo dos operadores. Assim, o que é mostrado se reduz aos dados objetivos das estatísticas. As relações, os seus anseios, as suas visões e a cultura dos atendentes ficam invisíveis aos olhos do mundo político dos gabinetes parlamentares. Trata-se de uma rede fraca (LATOUR, 2000), desconectada das demais redes do parlamento. Desse modo, como poderia dinamizar a relação entre representação e participação? No plano macro, existem três redes que passam pelos mesmos pontos, mas que são heterogêneas e desiguais entre si, com lógicas específicas:

a rede do sistema de atendimento, a dos cidadãos e a dos gabinetes parlamentares. Caberia ressaltar, ainda, as dinâmicas singulares no interior de cada rede, uma vez que os fluxos, os cruzamentos e os entrefluxos são dinâmicos e não cabem em ordenamentos predeterminados (HANNERZ, 1997). A rede dos cidadãos é polinucleada e multiator. A rede nos gabinetes também não cabe em um único quadro analítico. São mundos cujos atores são transformados em "personagens semióticos", isto é, presentes no contexto da interação que dita as regras de ação no mundo dos atendentes, "mas não estão presentes em carne e osso". A eles se alude como se existissem independentemente do contexto de interação (LATOUR, 2000:107).

Feitas tais ressaltas, observamos que o mundo dos atendentes, configurado à parte do mundo político, tem reflexos nas dinâmicas mais amplas da relação do parlamento com os diversos segmentos sociais em termos de médio e longo prazos. Além disso, pode prejudicar a participação social. O que o estudo etnográfico revela é que o conhecimento dos atendentes é um fator preponderante no processo de mediação. Afinal, o operador do atendimento assume o primeiro nível da mediação institucional com o cidadão. Para quem usa o serviço interativo da instituição, a voz do atendente é a voz da Câmara. Basta lembrar o *script* já mencionado, no qual o atendimento inicia da seguinte forma: "Câmara dos Deputados, bom dia / boa tarde, em que posso ajudar"?

Bruno Latour (2000:356) define conhecimento como familiaridade e Gadamer (1998) como experiência. Ambos os autores apontam para o horizonte de que o conhecer depende, portanto, de um processo constante de cruzar e recruzar os caminhos dos outros, em um tecer contínuo de discursos, práticas e interações. Dessa forma, infere-se que, quanto mais limitado o conhecimento dos atendentes sobre a esfera da participação e sobre o campo político, mais estreito se torna o horizonte da mediação com os cidadãos.

Logo, a iniciativa do Disque-Câmara, em parte, cumpre o propósito de oferecer canais de relacionamento com o cidadão, por meio de ligação telefônica gratuita e de correio eletrônico.

Contudo, caberia à instituição definir estratégias para reduzir os impactos negativos da atual configuração de "ilha" do mundo dos atendentes, que são os mediadores desse relacionamento institucional. Essa mediação requer qualificação de maior densidade, o que certamente não se torna possível na moldura do *script* da interação ritualizada e disciplinada pelos protocolos internos anteriormente descritos.

Notas:

1 Latour (2000:112) usa o termo de forma reconotada, ou seja, como qualquer mecanismo usado na produção técnica, científica ou organizacional, com o propósito de permitir o registro escritural ou visual de dados, textos, imagens, gráficos, mapas, etc.

2 No Brasil, a denominação "atendimento de *telemarketing*" inclui todas as formas de atendimento ao público realizado a distância, por telefone e internet, incluindo as instituições públicas, como é o caso do Disque-Câmara.

3 A legislação brasileira permite que contratos emergenciais sejam feitos sem licitação pública, por um período máximo de seis meses – até que seja efetuada outra licitação –, nos casos em que haja risco de interrupção na prestação de serviços públicos. No caso do Disque-Câmara, houve um contrato nessas condições, no início de 2009, em razão da falência da empresa titular do contrato oficial.

4 No Brasil, há um estigma de trabalho precário vinculado à imagem dos atendentes de *telemarketing*. O piso salarial médio é de R$ 720,00, próximo do atual valor do salário mínimo (R$ 680,00 em 2013, o equivalente a USD 300.00). Em geral, os profissionais desse setor são estudantes ou indivíduos com baixa qualificação técnica.

5 Os gestores são servidores efetivos da Câmara. São profissionais com curso superior e pós-graduação, além de bem-remunerados. Os salários do Poder Legislativo são reconhecidos como os mais elevados do serviço público. A disparidade em relação à remuneração dos atendentes é um dos fatores da divisão entre "eles" e "nós".

Referências

ARMITAGE, F. 2010. The speaker, parliament ceremonies and power. **The Journal of Legislative Studies***,* v.16, n.3, Sept., p. 325-337.

AVRITZER, L. 1999. "Teoria democrática, esfera pública e participação local". **Sociologias**, Porto Alegre, v.1, n. 2, jul./dez, p.18-41.

BARROS, A. T. ; BERNARDES, C. B. ; RODRIGUES, M. R. 2012. "Comunicação pública e participação política: o caso do Disque-Câmara". **Revista Estudos de Comunicação**. Curitiba, v. 13, n. 3, p. 159-169.

BENEDICT, R. 1972. **O Crisântemo e a Espada**. São Paulo: Perspectiva.

BEVILAQUA, C. B. 2003. **"Etnografia do Estado: questões metodológicas e éticas"**. Campos, Curitiba, v. 3, p. 51-64.

CREWE, E. 2010. "An Anthropology of the House of Lords: socialization, relationships and rituals". **The Journal of Legislative Studies**, v.16, n. 3, Sept., p. 298-324.

CUNHA, O. M. G. da. 2004. "Tempo imperfeito: uma etnografia do arquivo". *Mana,* v. 10, n. 2, p. 287-322.

DINIZ, E. 2000. "A reforma do Estado: uma nova perspectiva analítica". In: COELHO, M. F. it. (Orgs.). **Política, ciência e cultura em Max Weber**. Brasília: EdUnB, p.127-150.

DOMINGUES FILHO, J. B. 2004. "Elias e Giddens: a figuração da estruturação". **Educação e Filosofia***,* Uberaba, v.18, n.35/36, jan./dez., p. 207-231.

DIRKIS, N. 2011. **Castes of mind**. Princeton University Press.

ELIAS, N. 1994. **Sociedade dos indivíduos**. Rio de Janeiro: Zahar.

FAUSTO, B. **História do Brasil**. 1994, São Paulo, Edusp.

FLORÊNCIO, F. 2012. "Diálogos entre textos e contextos etnográficos". **Etnográfica**. Lisboa, v.16, n. 3, p.513-524.

FOUCAULT, M. 1986. **Arqueologia do saber**. Rio de Janeiro: Forense.

GADAMER, H. G. 1998. **Verdade e Método**. 2ª ed. Petrópolis: Editora Vozes.

GOFFMAN, E. 2011. **A representação do eu na vida cotidiana**. 18ª ed. Petrópolis: Vozes.

HABERMAS, J. 1994. The normative models of democracy. Constellations.

HANNERZ, U. 1997. "Fluxos, fronteiras, híbridos: palavras-chave da antropologia transnacional". **Mana**, Rio de Janeiro, v. 3, n. 1, abr., p.7-39.

IRVINE, J. T., 1984. "Formality and informality in communicative events". In: BAUGH, J.; SHERZER, J. (Eds.). **Language in use**. New Jersey: Prentice Hall, p. 211-228.

LATOUR, B. 2000. **Ciência em ação**. São Paulo: Unesp.

MOURA, C. R.. 2007. **O instituto Rio Branco e a diplomacia brasileira: um estudo sobre carreira e socialização**. Rio de Janeiro: Ed. FGV.

MESSENBERG, D. 2007. "A Elite Parlamentar Brasileira (1989-2004)". **Sociedade e Estado,** Brasília, v. 22, n. 2, p. 309-370.

PEIRANO, M. 1995. **A favor da etnografia**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará.

RAI, S. M. 2010. "Analysing ceremony and ritual in parliament". **The Journal of Legislative Studies**, v.16, n. 3, Sept., p. 284-297.

SENNETT, R. 2012. **Juntos: os rituais, os prazeres e a política de cooperação**. Rio de Janeiro: Record.

STEWART, F. A. 1994. **Honor**. Chicago: Chicago Univ. Press.

VIEGAS, S. de M.; MAPRIL, J. 2012. "Mutualidade e conhecimento etnográfico". **Etnográfica.** Lisboa, v.16, n. 3, p. 513-524.

WAYLEN, G. 2010. "Researching ritual and the symbolic in parliaments: an institucionalist perspective". **The Journal of Legislative Studies**, v.16, n. 3, Sept., p. 353-365.

WILLIS, Paul. 1977. **Learning to Labour**. Farnborough: Saxon House.

5

A política do ICMS Patrimônio Cultural em Minas Gerais como instrumento de indução à descentralização de ações de política pública no campo do patrimônio: potencialidades e limites

Isabella Virgínia Freire Biondini

Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental. Mestre em Administração Pública pela Fundação João Pinheiro (FJP). Pesquisadora e coordenadora técnica da Lei Robin Hood na FJP.

Mônica Barros de Lima Starling

Economista e doutora em Ciência Política pela UFMG. Pesquisadora e coordenadora de projetos do Centro de Estudos de Políticas Públicas da Fundação João Pinheiro.

Flávio Lemos Carsalade

Arquiteto urbanista e professor da Faculdade de Arquitetura da UFMG.

Resumo: O ICMS Patrimônio Cultural é um dos instrumentos de distribuição do ICMS entre os municípios mineiros. A habilitação dos municípios a esse critério depende da estruturação e manutenção de um sistema de gestão local e do desenvolvimento de ações de proteção, conforme as exigências normativas definidas pelo órgão estadual do patrimônio. O objetivo deste artigo é analisar o desenvolvimento da ação municipal nessa área, cotejando-o com a evolução normativa do referido instrumento, de forma a apontar os pontos positivos e negativos da experiência e a sua potencial contribuição para a descentralização das políticas públicas de patrimônio cultural.

Palavras-chave: Distribuição do ICMS. Patrimônio cultural. Descentralização. Políticas públicas.

Abstract: *The ICMS Cultural Heritage is one of the criteria for distribution of ICMS among Minas Gerais municipalities. Enabling municipalities to the criterion depends on the structuring and maintenance of a system of local management and development of protective actions, depending on the regulatory requirements set by the state agency's. The purpose of this article is to analyze the development of municipal action in this area comparing it with the normative evolution of the instrument in order to point out the positives and negatives points of the experience and its potential contribution to the decentralization of public policies on cultural heritage.*

Keywords:

Introdução

Este artigo tem como objetivo problematizar as condições de operacionalização do mecanismo de distribuição do ICMS em Minas Gerais, tendo por foco o critério patrimônio cultural. O repasse dos recursos aos municípios mineiros de acordo com esse critério está condicionado à estruturação de um sistema de gestão local do patrimônio cultural e ao desenvolvimento de ações de proteção ao patrimônio, ambos delineados pela legislação em vigor, especialmente pela normatização conferida a esse tema pelo órgão estadual de patrimônio, o Instituto Estadual do Patrimônio Histórico e Artístico de Minas Gerais (Iepha). Nesse sentido, estudou-se normativamente o instrumento em questão com a finalidade de identificar os parâmetros de atuação que os municípios deverão ratificar para sua adesão ao programa, complementando com uma investigação do perfil da distribuição dos recursos que estimularam tal adesão. Este estudo procurará identificar os aspectos positivos e negativos do programa implementado, bem como seu potencial para estimular a descentralização das políticas públicas de patrimônio cultural. O conceito de descentralização adotado refere-se à instituição, em âmbito local, de condições técnicas para a implementação de tarefas relativas à gestão de políticas públicas. Embora o termo aluda a processos tanto de estadualização como de municipalização, neste trabalho trata-se do tema da municipalização, já

que o processo de descentralização ocorrido em Minas Gerais, no tocante à política de patrimônio cultural, refere-se a esse nível de governo.

A metodologia de pesquisa que resultou neste trabalho combinou técnicas de coleta e análise de dados de natureza quantitativa e qualitativa. Na perspectiva quantitativa**,** a pesquisa envolveu o levantamento, a sistematização e a análise dos dados secundários que compõem o banco de dados da Fundação João Pinheiro, constituído a partir do cumprimento de sua atribuição como órgão coordenador da Lei de Distribuição do ICMS em Minas Gerais. Foram sistematizados os dados de adesão dos municípios ao mecanismo e dos recursos financeiros repassados com a implementação da referida lei no critério patrimônio cultural, cotejando-o com os dados do repasse total de ICMS para os municípios mineiros. O período de análise foi de 18 anos, a partir de 1996.

As informações de natureza qualitativa resultaram de entrevistas semiestruturadas, realizadas com gestores públicos e técnicos responsáveis pela execução da política no estado. Procurou-se focalizar nos aspectos centrais da implementação do programa, em especial naqueles que dizem respeito às condições dos municípios de corresponder às expectativas e demandas do órgão estadual.

1. A Lei de Distribuição do ICMS no Estado de Minas Gerais

Elaborada no contexto de redemocratização do País, a Constituição Federal de 1988 estimulou a descentralização política e uma maior autonomia da esfera municipal. Nesse sentido, entre as mudanças introduzidas pela Constituição Federal de 1988, estabeleceram-se novas formas de partilha dos recursos fiscais para os municípios e nova regulamentação das competências para implementação de políticas públicas nos três níveis de governo. O sistema de partilha do novo Estado federativo, definido nos artigos 158, IV, e 159, § 3°, especificou as competências tributárias dos entes estaduais e a participação dos municípios em 25% da receita do ICMS e do IPI-Exportação dos estados.

Dessa forma, ficava aberto o espaço para que a esfera estadual regulamentasse os critérios de distribuição dos recursos oriundos desses impostos. Em Minas Gerais, o Decreto 32.771, de julho de 1991, estabeleceu que a partilha dos recursos do ICMS obedecesse aos seguintes critérios: Valor Adicionado Fiscal (VAF), municípios mineradores e compensação financeira por desmembramento de distrito. A distribuição do ICMS[1] realizada com base nesses critérios demonstrou alto grau de concentração de recursos nos municípios mais ativos economicamente e, consequentemente, possuidores do maior volume de VAF.

O diagnóstico pouco favorável para os municípios caracterizados por economia pouco expressiva foi um dos fatores que motivaram a busca por outros critérios que não refletissem apenas a importância econômica. Os novos critérios deveriam gerar, ao contrário, redistribuição da receita por meio da premiação àqueles que aderissem a certas políticas públicas voltadas para a melhoria da qualidade de vida da população e para o aumento da arrecadação. Com isso, fortaleceu-se a parceria entre o Estado e os municípios mineiros no fornecimento de serviços públicos, visando ao atendimento de necessidades e demandas da população.

A legislação criada com esse intuito – Lei 12.040, de 28 de dezembro de 1995 –, denominada Lei Robin Hood, introduziu novos critérios para a distribuição do ICMS. Essa lei foi alterada pela Lei 13.803, de dezembro de 2000, que passou a orientar a execução da política até janeiro de 2009, e, em 2009, pela Lei 18.030, que passou a regulamentar a distribuição da parcela do tributo estadual a partir de 2011.

Esse instrumento legal surgiu como uma estratégia do governo de Minas para obter dos governos locais a adesão às políticas de patrimônio cultural, educação, saúde, meio ambiente, responsabilidade fiscal e produção de alimentos, entre outras. A lei buscou favorecer ainda os municípios mais populosos e, mediante a introdução do critério da cota mínima, promover a redistribuição do ICMS em favor dos municípios mais pobres.

Ao longo da trajetória de sua implementação no estado, pôde-se observar uma mudança nas preferências alocativas dos governos municipais, estimuladas pela compensação financeira prevista em lei (FJP, 2008). Com os novos critérios, o foco é retirado do desempenho econômico municipal, abrindo-se a possibilidade de beneficiar os municípios que não se distinguem apenas por seu perfil econômico.

Atualmente, a lei que rege a distribuição do recurso ICMS no estado de Minas Gerais é a Lei nº 18.030 de 2009, sendo esta a quarta versão da Lei Robin Hood. Tal lei ampliou para 18 o número de critérios para fins do cálculo do rateio do ICMS. Os novos critérios são recursos hídricos, mata seca, municípios-sede de estabelecimentos penitenciários, esporte, turismo, ICMS Solidário e mínimo *per capita*. Com a inclusão desses critérios, houve automaticamente alteração nos percentuais de distribuição relativos aos critérios anteriores (tabela 1).

A tabela 1 apresenta os pesos percentuais dos diferentes critérios no rateio do ICMS. Os municípios, portanto, devem desenvolver determinadas ações ou atividades segundo as orientações definidas na lei que trata da distribuição do ICMS, em decretos, resoluções, e/ou em instruções e deliberações normativas, como ocorre no caso do critério patrimônio cultural. Essas normas definem condutas e adequações dos municípios no tocante às políticas públicas setoriais consideradas relevantes pelo governo estadual. Assim, para receberem os recursos do ICMS, os municípios são induzidos a se adequarem aos critérios e às exigências das políticas. Por isso, pode-se afirmar que o poder público local é induzido a aderir às políticas pelo interesse em participar do rateio dos recursos do ICMS. Após adesão aos critérios, o município fará jus, segundo seu desempenho, a uma fatia no rateio dos recursos.

Tabela 1 – Peso percentual dos critérios na distribuição do ICMS / IPI-Exportação – Minas Gerais – 1996-2013

Critérios de distribuição	Lei 12.040/95	Lei 12.428/96			Lei 13.803/00					Lei 18.030/09		
	1996	1997	1998	2000	2001	2002	2003	2004	2005-2008	2009	2010	A partir de 2011
VAF – Constitucional	75,00	75,00	75,00	75,00	75,00	75,00	75,00	75,00	75,00	79,68	79,68	75,00
VAF – Lei estadual	13,05	8,46	4,49	4,62	4,63	4,64	4,66	4,67	4,68	-	-	-
Área geográfica	0,33	0,67	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
População	0,67	2,04	2,71	2,71	2,71	2,71	2,71	2,71	2,71	2,71	2,71	2,70
População dos cinquenta municípios mais populosos	0,67	1,33	2,00	2,00	2,00	2,00	2,00	2,00	2,00	2,00	2,00	2,00
Educação	0,67	1,33	2,00	2,00	2,00	2,00	2,00	2,00	2,00	2,00	2,00	2,00
Produção de alimentos	0,33	0,67	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
Patrimônio cultural	0,33	0,67	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
Meio ambiente	0,33	0,67	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,10
Saúde	0,67	1,33	2,00	2,00	2,00	2,00	2,00	2,00	2,00	2,00	2,00	2,00
Receita própria	0,67	1,33	2,00	2,00	2,00	2,00	2,00	2,00	2,00	2,00	2,00	1,90

continua ...

Tabela 1 – Peso percentual dos critérios na distribuição do ICMS / IPI-Exportação – Minas Gerais – 1996-2013 ... continuação

Cota mínima	5,50	5,50	5,50	5,50	5,50	5,50	5,50	5,50	5,50	5,50	5,50	5,50
Municípios mineradores	1,50	0,75	0,11	0,11	0,11	0,11	0,11	0,11	0,11	0,11	0,11	0,01
Recursos hídricos	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,25
Municípios com estabelecimentos penitenciários	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,10
Esportes	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,10
Turismo	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,10
ICMS solidário	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	4,14
Mínimo *per capita*	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,10
Mateus Leme	**0,20**	**0,18**	**0,14**	**0,05**	**0,03**	**0,02**	**0,02**	**0,01**	**-**	**-**	**-**	-
Mesquita	**0,09**	**0,08**	**0,06**	**0,02**	**0,02**	**0,01**	**0,01**	**0,00**	**-**	**-**	**-**	**-**
Total	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**

Fonte: Dados básicos: Lei Estadual nº 12.040 de 28/12/1995, Lei Estadual nº 12.428 de 27/12/1996, Lei Estadual nº ??????, de 27/12/2000, e Lei Estadual nº 18.030, de 12/1/2009.

Elaboração: Fundação João Pinheiro (FJP), Centro de Estudos de Políticas Públicas (Cepp).

Nota: Sinais convencionais utilizados: "- " dado numérico igual a zero não resultante de arredondamento,"0,00" dado numérico igual a zero resultante de arredondamento.

2. A operacionalização do ICMS Patrimônio Cultural e os incentivos à descentralização da política de patrimônio cultural em Minas Gerais

Esta seção tem como objetivo conferir transparência à operacionalização do instrumento do ICMS Cultural, mapeando a legislação pertinente, de forma a elaborar um quadro evolutivo das deliberações que normatizaram a adesão dos municípios ao critério e a implementação de políticas de patrimônio no âmbito municipal.

Por meio desse instrumento, buscou-se incentivar os municípios a adotarem uma política local de proteção do patrimônio cultural. A definição da agenda da política pública municipal de patrimônio por parte do órgão estadual assumiu um caráter evolutivo, respondendo à atualização conceitual no campo do patrimônio e às demandas colocadas pelas municipalidades no processo de construção de sua política de patrimônio cultural. Para fazerem jus ao recebimento dos recursos do ICMS disponibilizados para o critério patrimônio cultural, os municípios devem responder às exigências de tal agenda, cumprindo as metas estabelecidas progressivamente pelo governo estadual. Nesse sentido, tal iniciativa tornou-se uma ação pioneira na descentralização das políticas de proteção ao patrimônio cultural no Brasil. Tal inovação foi possibilitada pela combinação da autonomia dos entes federados com a coordenação para sua implementação em âmbito municipal (STARLING, 2011). Não se pode, contudo, desconsiderar a tensão existente entre essas esferas, especialmente no que tange à obrigatoriedade de enquadramento dos municípios na metodologia proposta e aos valores conceituais do órgão estadual.

As leis 12.040, de 1995, e 13.803, de 2000, apresentaram, em seu anexo III, os critérios para a pontuação dos municípios no tocante ao patrimônio cultural. Definiu-se que os atributos seriam dois: os tombamentos existentes no município e a política cultural local (PCL). Os tombamentos seriam analisados em relação às categorias: núcleo histórico (NH), conjunto paisagísti-

co (CP), bens imóveis (BI), bens móveis (BM). Com relação ao primeiro atributo, são analisados o número de tombamentos dos municípios nos âmbitos federal, estadual e municipal, e a categoria à qual pertencem. A pontuação varia em relação à origem do tombamento (federal, estadual e municipal); características desses tombamentos quanto ao número de domicílios dos núcleos históricos, área dos conjuntos urbanos ou paisagísticos e número de unidades dos bens móveis e imóveis. O segundo atributo relaciona-se à estruturação institucional do município para desenvolver ações de proteção ao seu patrimônio. O somatório da pontuação de cada um desses atributos define o Índice de Patrimônio Cultural (IPC) municipal, que é dado pela relação percentual entre o somatório das notas do município e o somatório das notas do conjunto de municípios[2].

Assim, o principal instrumento de ação estimulado pelo Iepha, espelhando-se nas práticas de preservação no âmbito federal, tornou-se o tombamento municipal de bens nas categorias acima definidas: núcleo histórico, conjunto paisagístico, bens imóveis e bens móveis. O total de pontos alcançado pelo município nesse atributo reflete o número de bens tombados de acordo com sua categoria.

A partir dos critérios estabelecidos no quadro anexo das leis citadas, o Iepha definiu parâmetros organizacionais e de atuação para uma política cultural local que se caracteriza pela criação de órgãos técnicos executivos, a adoção de legislação municipal de proteção ao patrimônio cultural, a constituição de conselhos municipais de patrimônio cultural e a comprovação da atuação deles.

Posteriormente, novos instrumentos de atuação no nível municipal foram introduzidos. O órgão estadual definiu exigências com relação ao atestado do estado de conservação dos bens tombados em âmbito municipal, como dossiês de tombamento e laudos técnicos do estado de conservação. Passou-se também a valorizar a atuação planejada das municipalidades, por meio de orientações para a elaboração de um plano de inventário de proteção do acervo cultural local. A partir do exercício de 2004, o órgão estimulou programas de educação patrimonial, que ti-

nham na sua concepção o objetivo de alargar a consciência da população e de estimular a sua participação nas práticas de preservação implementadas pelas municipalidades. Esse instrumento foi criado como alternativa para atenuar conflitos que passaram a surgir no âmbito local quando as ações de proteção – tombamentos – passaram a ser executadas (ARIMATEIA, 2010).

A inclusão do inventário como critério de pontuação no ICMS Patrimônio Cultural também permitiu ampliar o conhecimento sobre o patrimônio cultural mineiro, especialmente a partir do exercício de 2003, quando passou a ser exigido o plano de inventário do município, com a caracterização das áreas onde se encontram os bens a serem inventariados, a sua localização, a importância histórica e as manifestações culturais locais.

Trata-se, portanto, de um rigoroso plano de trabalho a ser desenvolvido pelos municípios que aderirem à política de distribuição do ICMS no critério patrimônio cultural. O repasse dos recursos aos municípios mineiros está condicionado à estruturação de um sistema de gestão e à comprovação de atuação na proteção do seu acervo, conforme as exigências definidas pelas deliberações normativas do Iepha. A comprovação de atuação é realizada por meio da apresentação de documentos que devem seguir os modelos divulgados pelo Iepha ou em cursos e seminários sobre o ICMS Cultural programados ao longo da implementação da política.

2.1 Evolução normativa do critério patrimônio cultural

Desde a aprovação da lei em 1995, coube ao Iepha a normatização do mecanismo de distribuição do ICMS referente ao critério patrimônio cultural. Os quesitos de pontuação e sua valoração compõem uma metodologia de atuação na área do patrimônio que é estabelecida pela equipe técnica do órgão estadual de patrimônio e publicada em deliberações normativas que foram discutidas e aprovadas, até 2007, pelo conselho curador do órgão, e, a partir dessa data, pelo Conselho Estadual de Patrimônio Cultural (Conep). O Iepha é, pois, o órgão responsável pela elaboração, análise e avaliação dos critérios para o repasse de recursos do ICMS Patrimônio Cultural aos municípios.

Os critérios estabelecidos e a metodologia proposta para a sua aplicação constituíram o principal instrumento de coordenação do desenho de política proposto. Além de favorecer a identificação dos bens culturais passíveis de patrimonialização e quantificar a proporção da parcela do ICMS a ser distribuída aos municípios, a metodologia de pontuação tornou-se uma referência de ação pública municipal na área do patrimônio cultural, tanto para aqueles municípios que já dispõem de um acervo identificado a ser preservado quanto para os que ainda não tenham empreendido ações na área de preservação do patrimônio cultural.

Exige-se dos municípios a entrega anual dos documentos comprobatórios das ações empreendidas. Portanto, a cada ano, a pontuação pode ser alterada, sofrendo acréscimo ou diminuição. Caso a documentação não seja entregue ou não seja considerada satisfatória, o município poderá não receber pontuação. Várias mudanças na metodologia de aplicação do instrumento foram ocorrendo ao longo da gestão do mecanismo pelo órgão estadual. Os representantes dos municípios influenciaram esse processo ao dialogar com os técnicos do Iepha, quer em reuniões específicas para tratar de temas referentes aos mesmos, quer em cursos ou seminários realizados para divulgação e esclarecimento do mecanismo.

Em 2004, estabeleceu-se que o Iepha deveria divulgar uma pontuação provisória para proporcionar um prazo para que o município interponha um recurso, caso não concorde com a nota recebida. O recurso é informal, realizado por meio de ofício proveniente do gabinete municipal ou por meio de reuniões entre o setor municipal responsável pelo desenvolvimento da política e a equipe do Iepha. A equipe técnica analisa o pedido de recurso e proporciona atendimento presencial quando demandado pelo município e, ao fim do procedimento, a pontuação final é estabelecida e publicada. O ano do repasse será aquele imediatamente posterior ao ano de apresentação da documentação para pontuação.

A política foi pautada pela não obrigatoriedade de aplicação dos recursos repassados na proteção do patrimônio cultural, uma vez que receitas vinculadas poderiam tornar-se menos atrativas

para os municípios, o que significaria menor autonomia da administração. Entretanto, com a experiência acumulada durante a execução da política, esse condicionante passou a ser percebido como um fator de comprometimento de sua eficácia, levando à posterior adoção de estratégias que induzissem os municípios à aplicação de parte dos recursos na política cultural local.

De 1996 até 2012, foram aprovadas três resoluções e sete deliberações normativas que definiram e alteraram os critérios de repasse. Tais alterações visavam aprimorar as ações de proteção do patrimônio cultural municipal e buscar maior efetividade e eficiência (quadro 3.1).

Quadro 1 – Resoluções e deliberações normativas (1996-2012)

Resoluções/ Deliberações	Exercício	Critérios de pontuação
Resolução 01/96	1997 e 1998	**1. PCL**
		2. Tombamento Informações sobre cada bem tombado em nível municipal
Resolução 01/97	1999	**1. PCL**
		2. Tombamento Dossiês de tombamento em nível municipal
Resolução 01/97	2000 e 2001	**1. PCL**
		2. Inventário Fichas de inventário
		3. Tombamento Dossiês de tombamento em nível municipal Laudos técnicos
Resolução 01/2000	2002	**1. PCL**
		2. Inventário Fichas de inventário
		3. Tombamento Dossiês de tombamento em nível municipal Laudos técnicos
		4. Ações de proteção e investimentos

continua ...

Quadro 1 – Resoluções e deliberações normativas (1996-2012) ...continuação

Deliberação 01/2002	2003	**1. PCL**
		2. Inventário Plano de inventário
		3. Tombamento Dossiês de tombamento em nível municipal Laudos técnicos
		4. Ações de proteção e investimentos
Deliberação 02/2002	2004 e 2005	**1. PCL** Educação Patrimonial
		2. Inventário Plano de inventário ou cumprimento do plano
		3. Tombamento Dossiês de tombamento em nível municipal Laudos técnicos
		4. Ações de proteção e investimentos
Deliberação 01/2004	2006	**1. PCL** Projeto de Educação Patrimonial
		2. Inventário Plano de inventário ou cumprimento do plano
		3. Tombamento Dossiês de tombamento em nível municipal Laudos técnicos
		4. Ações de proteção e investimentos
Deliberação 01/2005	2007 a 2009	**1. PCL** Projeto de Educação Patrimonial
		2. Inventário Plano de inventário ou cumprimento do plano
		3. Tombamento Dossiês de tombamento em nível municipal Complementação de dossiê de tombamento em nível municipal Laudos técnicos Relatórios de vistoria em bens tombados em nível estadual e federal – Revogado em 17/11/2006 pelo Iepha/MG
		4. Ações de proteção e investimentos

continua ...

Quadro 1 – Resoluções e deliberações normativas (1996-2012) ...continuação

Deliberação 01/2009	2010 a 2012	**1. PCL** Existência de planejamento e de política municipal de proteção do patrimônio cultural e outras ações (PCL)
		2. Inventário Plano de inventário ou cumprimento do plano
		3. Tombamento Processos de tombamento Laudos técnicos
		4. Investimentos
		5. Educação patrimonial
		6. Registro bem imaterial
		7. Fundo Municipal de Preservação do Patrimônio Cultural (FU)
Deliberação 01/2011	2013	**1. PCL** Existência de planejamento e de política municipal de proteção do patrimônio cultural e outras ações (PCL)
		2. Inventário Inventário de Proteção do Patrimônio Cultural (INV)
		3. Tombamento Processos de tombamento Laudos técnicos
		4. Investimentos
		5. Educação patrimonial
		6. Registro de bens imateriais
		7. Fundo Municipal de Preservação do Patrimônio Cultural (FU)

continua ...

Quadro 1 – Resoluções e deliberações normativas (1996-2012) ...continuação

Deliberação 02/2012	2014 e 2015	**1. PCL** Existência de planejamento e de política municipal de proteção do patrimônio cultural e outras ações (PCL)
		2. Inventário Inventário de Proteção do Patrimônio Cultural (INV)
		3. Tombamento Processos de tombamento Laudos técnicos
		4. Investimentos Investimentos financeiros com recursos do Fundo Municipal de Preservação do Patrimônio Cultural em Bens Culturais Protegidos (FU)
		5. Educação patrimonial
		6. Registro de bens imateriais

Fonte: Instituto Estadual do Patrimônio Histórico e Artístico de Minas Gerais (Iepha/MG, 2008); Deliberação Normativa 01/2009; Deliberações Normativas 01/2011 e 02/2012.

As sucessivas mudanças legais significaram uma gradativa ampliação das atribuições dos municípios, bem como do Iepha como órgão gestor. O órgão estadual procedeu às análises dos novos procedimentos e da documentação exigida para pontuação e verificou seus efeitos sobre a política de preservação do patrimônio na esfera municipal. A partir das análises, são introduzidos novos programas e ações considerados relevantes ou estratégicos.

A municipalização da política de patrimônio cultural em Minas Gerais, portanto, resulta de estratégia de indução coordenada pelo governo estadual, que envolveu, de um lado, a distribuição de recursos ao município e, de outro, a proposição de um desenho de política que estimula a estruturação de um aparato ins-

titucional local, complementado por um sistema de gestão com base em instâncias participativas decisórias, e a adesão a uma agenda de política progressiva na área (STARLING, 2011).

3. Evolução da adesão de municípios e dos valores repassados segundo o critério patrimônio cultural

O acompanhamento dos dados de adesão dos municípios ao programa indica que inicialmente os maiores beneficiários foram os municípios da Região Central e Jequitinhonha/Mucuri, por concentrarem o maior número de bens tombados nos âmbitos federal e estadual e/ou terem sido beneficiados pela Constituição Estadual, que protege a bacia do Rio Jequitinhonha (FJP, 2008). Considerando os anos extremos da série histórica entre os exercícios de 1996 e 2013, conforme ilustrado no gráfico 1, observa-se um crescimento de 564,75%. Um olhar mais detido sobre o período permite perceber que, ao longo da série, houve momentos de crescimento expressivo, mas também momentos de queda.

Entre 1996 e 1999, o número de municípios habilitados passou de 106 para 233. Em 2000, houve uma queda de aproximadamente 20% no número de municípios habilitados. Uma hipótese que pode explicar essa queda é o fato de 2000 ter sido ano de eleições municipais, o que implica em rupturas e descontinuidades nas administrações municipais. Para o exercício de 2000, foram acrescidas novas exigências do órgão estadual, relacionadas às fichas de inventário e ainda aos laudos técnicos que devem acompanhar os processos de tombamento, o que também pode ter representado uma dificuldade maior de adequação.

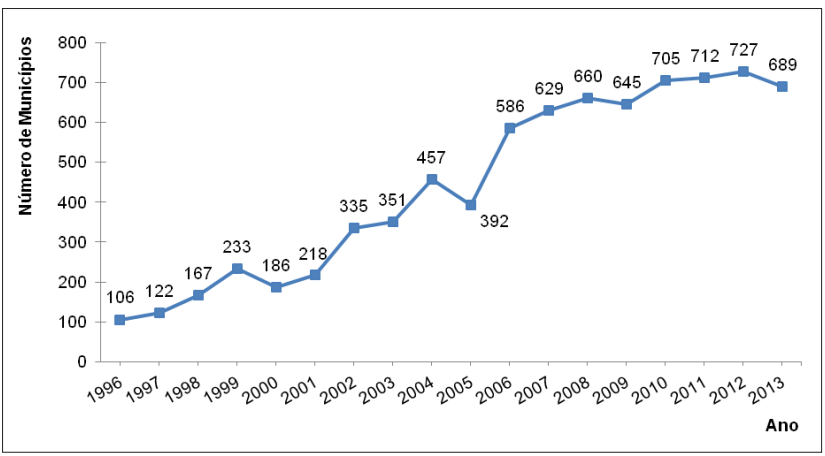
Observando-se o período seguinte, de 2001 a 2004, nota-se um crescimento expressivo no número de municípios habilitados no critério, de 218 para 457 (crescimento de 209,63%). Em 2005, esse número voltou a cair para 392, fato que pode ser explicado novamente pelo fenômeno das eleições. Como as informações usadas para o rateio de 2005 deveriam ser enviadas em 2004, os administradores que não se mantiveram à frente das administrações municipais provavelmente não se

sentiram motivados a apresentarem a documentação para habilitação no ano seguinte.

Contudo, em 2006, o número de municípios habilitados aumentou quase 50% com relação ao ano anterior, mantendo essa tendência até 2009, exercício que refletiu as mudanças administrativas municipais após as eleições de 2008. Os três anos seguintes foram marcados pelo crescimento das adesões, com destaque para o exercício de 2012, que alcançou o patamar de 727 municípios, número que corresponde a 85% do total de municípios de Minas Gerais. Em 2013, houve nova queda (5,2%), que resultou em 689 municípios habilitados para o recebimento dos recursos do ICMS Patrimônio Cultural nesse exercício.

Além das eleições municipais, as quedas periódicas na adesão dos municípios se devem também às maiores exigências para a comprovação das ações de proteção ao patrimônio cultural que devem ser desenvolvidas pelos municípios mineiros.

Gráfico 1 – Evolução do número de municípios habilitados ao critério patrimônio cultural – Minas Gerais – Exercício 1996-2013



Fonte: Dados básicos: Instituto Estadual do Patrimônio Histórico e Artístico de Minas Gerais (Iepha/MG).

Elaboração: Fundação João Pinheiro (FJP). Centro de Estudos de Políticas Públicas (Ceep).

3.1 Evolução da receita do critério patrimônio cultural (total e por município) e participação em relação ao total de ICMS recebido pelos municípios

A evolução da adesão dos municípios ocorrida ao longo dos anos demonstra a grande atratividade exercida pelo ICMS Patrimônio Cultural nos municípios de Minas Gerais. Essa atratividade está relacionada ao volume de recursos a ser distribuído, que alcança R$ 65.000.000,00 em 2012. Mostrar-se-á, a seguir, a evolução do repasse em termos financeiros.

A tabela 2 apresenta os valores correntes e corrigidos do repasse do ICMS Patrimônio Cultural para os municípios no período de vigência da Lei Robin Hood. Em 1997, o valor corrente do ICMS Patrimônio Cultural foi de R$ 9.724.730,00, correspondente a 0,666% do total da transferência do ICMS. Em 1998, houve um aumento do percentual destinado ao critério, que passou para 1%. Esse aumento significou de imediato um crescimento do valor corrente repassado de R$ 1.913.030,00 ou 19,67%. Em valores corrigidos, passou de R$ 33.531.400,00 para R$ 38.626.240,00, correspondendo a um crescimento de 15,19%. No entanto, verifica-se que, mesmo mantendo o mesmo percentual de 1% entre 1998 e 1999, houve um crescimento de 21,43% em termos correntes, o que se deve a um aumento da arrecadação do ICMS no período (tabela 2).

Conforme mostra a tabela 2, houve dois momentos de decréscimo em valores corrigidos. O primeiro ocorreu em 2002 (repasse de R$ 46.867.540,00, em 2001, para R$ 40.946.620,00, em 2002, ou redução de 12,63%). O segundo momento ocorreu em 2009 (repasse de R$ 60.243,05 mil, em 2008, para R$ 57.142,38 mil, em 2009, ou queda de 5,15%). Vale esclarecer que nesses dois anos houve uma redução dos valores arrecadados de ICMS no Estado de Minas Gerais, o que refletiu no valor de repasse aos municípios, por consequência, no valor destinado ao ICMS Patrimônio Cultural.

Tabela 2 – Valores correntes e corrigidos[1] de ICMS Patrimônio Cultural e do valor total repassado de ICMS e IPI-Exportação – Minas Gerais – 1996-2013 (em milhares de reais)

Ano	Peso do critério (%)	Patrimônio Cultural		Total do ICMS e IPI-Exportação	
		Valor corrente	Valor corrigido	Valor corrente	Valor corrigido
1997	0,666	9.724,74	34.337,63	1.460.170,42	5.155.799,83
1998	1,00	11.637,77	40.214,45	1.163.460,12	4.020.351,57
1999	1,00	14.131,83	41.209,88	1.409.955,91	4.111.579,05
2000	1,00	16.859,33	44.195,51	1.687.447,58	4.423.519,97
2001	1,00	19.813,80	46.867,54	1.979.173,50	4.681.535,03
2002	1,00	20.952,91	40.946,62	2.095.291,38	4.094.662,42
2003	1,00	24.321,06	42.404,71	2.432.105,70	4.240.471,15
2004	1,00	28.749,38	44.645,47	2.874.938,14	4.464.547,49
2005	1,00	33.962,57	51.727,36	3.396.257,91	5.172.737,52
2006	1,00	37.065,17	54.540,63	3.706.517,83	5.454.064,26
2007	1,00	41.184,96	57.053,22	4.118.497,75	5.705.324,04
2008	1,00	48.655,43	60.243,05	4.865.544,06	6.024.305,97
2009	1,00	45.420,06	57.142,38	4.542.008,16	5.714.240,96
2010	1,00	55.324,16	63.119,18	5.532.687,21	6.312.227,90
2011	1,00	60.337,45	64.972,91	6.033.727,05	6.497.271,15
2012	1,00	65.176,49	65.176,49	6.517.654,42	6.517.654,42

Fonte: Dados básicos: Fundação João Pinheiro (FJP).

Elaboração: Fundação João Pinheiro (FJP), Centro de Estudos de Políticas Públicas (Cepp).

Nota 1: Os valores corrigidos correspondem ao valor corrente ao qual se aplica o IGP-DI médio, ano-base dezembro/2012.

Com base nesses dados, torna-se importante analisar a forma de distribuição dos recursos entre os municípios do estado de Minas Gerais, uma vez que já se demonstrou que os valores destinados ao critério foram extremamente atrativos, o que motivou os municípios a aderirem ao programa e a se adequarem às exigências da política de patrimônio. A próxima seção apresenta uma caracterização dos municípios que estão habilitados no critério, no exercício de 2012.

3.2 Perfil de distribuição do ICMS Patrimônio Cultural entre os municípios mineiros

A caracterização dos municípios no tocante à distribuição do ICMS patrimônio cultural será realizada de acordo com os seguintes aspectos: a) por faixas de ICMS Patrimônio Cultural; b) por faixa de população; e c) por tipo de patrimônio cultural.

3.2.1 Por faixas de ICMS Patrimônio Cultural

A tabela 3 apresenta a distribuição dos 727 municípios mineiros habilitados no exercício de 2012, segundo faixas de ICMS Patrimônio Cultural. Foram consideradas seis faixas de valores em termos absolutos. Observa-se que as faixas de I a V se mostram bastante homogêneas no tocante ao número de municípios, ao passo que, na última faixa (faixa VI – acima de R$ 150.000,00), foram encontrados apenas 52 municípios. Na faixa V (de R$ 110.000,00 a R$ 150.000,00) estão 18% dos municípios habilitados no critério, que equivalem a 21% do total da população do estado.

Ao se avançar para a faixa entre R$ 150.000,00 a R$ 566.000,00 (VI), nota-se que, enquanto o percentual da população que se encontra nessa faixa é de 29%, o percentual de municípios é de apenas 7%. Entre os municípios que estão nessa faixa e recebem as maiores parcelas do recurso do ICMS Patrimônio Cultural destacam-se Mariana (R$ 566.500,00 e 55 mil habitantes), Ouro Preto (R$ 480.200,00 e 70 mil habitantes), Santa Bárbara (R$ 385.200,00 e 28 mil habitantes), Diamantina (R$ 335.300,00 e 46 mil habitantes), São João del-Rei (R$ 282.400,00 e 85 mil

habitantes), Sabará (R$ 280.500,00 e 127 mil habitantes), Congonhas (R$ 274.300,00 e 49 mil habitantes), Catas Altas (R$ 264.200,00 e 5 mil habitantes), Conceição do Mato Dentro (R$ 256.500,00 e 18 mil habitantes) e Serro (R$ 247.800,00 e 21 mil habitantes). Todos esses municípios concentram um acervo arquitetônico e artístico em estilo colonial e barroco tombado em âmbito federal.

Nesse grupo, estão também municípios com população elevada, como Belo Horizonte (R$ 197.000,00 e 2,3 milhões habitantes), Uberlândia (R$ 267.000,00 e 612 mil habitantes), Juiz de Fora (R$ 230.500,00 e 520 mil habitantes) e Santa Luzia (R$ 223.000,00 e 204,3 mil habitantes).

Tabela 3 – Distribuição dos municípios segundo faixas de repasse do ICMS Patrimônio Cultural – Minas Gerais – Exercício de 2012

Faixa de ICMS Patrimônio Cultural 2012 (R$)	Número de Municípios	Municípios (%)	População 2012	População 2012 (%)
I. De R$ 4.824,43 a R$ 50 mil	132	18,16	1.644.471	8,97
II. De R$ 50.000,01 a R$ 70 mil	126	17,33	1.548.389	8,45
III. De R$ 70.000,01 a R$ 90 mil	148	20,36	2.972.703	16,22
IV. De R$ 90.000,01 a R$ 110 mil	135	18,57	2.923.975	15,96
V. De R$ 110.000,01 a R$ 150 mil	134	18,43	3.895.499	21,26
VI. De R$ 150.000,01 a R$ 566.502,93	52	7,15	5.340.892	29,14
Total	**727**	**100,00**	**18.325.929**	**100,00**

Fonte: Dados básicos: Fundação João Pinheiro (FJP).
Elaboração: Fundação João Pinheiro (FJP), Centro de Estudos de Políticas Públicas (Cepp).

Com o intuito de compreender melhor a dinâmica de distribuição do ICMS Patrimônio Cultural entre os municípios mineiros, apresentada na tabela 4, considera-se a distribuição dos municípios por faixa de repasse do critério patrimônio relativamente ao total do ICMS transferido. A tabela 4 lança luz sobre essa questão, apresentando a distribuição dos municípios sob a ótica do peso assumido pelo ICMS Patrimônio Cultural no total do ICMS recebido pelos municípios. Como os valores repassados são bastante variáveis, a importância relativa do critério também será. Como se observa na tabela 4, para a grande maioria dos municípios (aproximadamente 70%), o ICMS Patrimônio Cultural responde por até 5% dos recursos recebidos do ICMS total (faixas I, II e III). Para 27%, o critério tem uma importância ainda maior, variando entre 5% e 10% (faixas IV e V), e para uma minoria, ou seja, 3% dos municípios, o percentual repassado pelo critério é acima de 10%, alcançando um teto de 16,78% em 2012.

Em termos populacionais, a maior concentração ocorre na primeira faixa de repasse de ICMS Patrimônio Cultural em relação ao ICMS total (de 0,03 a 1%). A população de municípios nessa faixa alcança 63% do total do estado. No extremo oposto, tem-se uma parcela muito pequena da população (apenas 0,42%) para a qual os recursos repassados pelo critério ICMS Patrimônio Cultural assume uma importância expressiva, acima de 10% do ICMS total. Para uma parcela de quase 40% dos municípios habilitados no Patrimônio Cultural em 2012, o repasse dos recursos respondeu por valores que variaram entre 2,01 e 5% do ICMS.

Como o percentual da população dos municípios que estão nas faixas cujo peso do ICMS Patrimônio Cultural é mais expressivo (acima de 7% do ICMS total) é baixo, pode-se especular que o ICMS Patrimônio Cultural assume maior importância principalmente nos municípios menos populosos. Ou seja, se for considerada a faixa acima de 10% do ICMS, temos 23 municípios (3,16% dos municípios habilitados) que somam uma população de 77 mil, que corresponde a 0,42% da população beneficiada pelo critério. Para exemplificar essa realidade, citamos os seguintes representantes da faixa VI: Aricanduva (16,78% e 4,8

mil habitantes), Catas Altas da Noruega (15,54% e 3,4 mil habitantes), Couto de Magalhães de Minas (13,8% e 4,2 mil habitantes), Oliveira Fortes (13,39% e 2,1 mil habitantes) e Fernandes Tourinho (13,18% e 3 mil habitantes). Em todos esses casos, aplica-se a constatação anterior.

Considerando os municípios presentes no extremo oposto, a constatação de que o ICMS Patrimônio Cultural/ICMS Total mostra-se menos expressivo para os municípios mais populosos se confirma. Na faixa de até 1% do ICMS Total, estão 111 municípios (15% dos municípios habilitados no critério) e 63,5% da população do estado. Nesse grupo de municípios estão Belo Horizonte (0,03% e 2,3 milhões de habitantes), Uberlândia (0,05% e 611 mil habitantes), Juiz de Fora (0,2% e 516 mil habitantes). Incluem-se nesse grupo municípios com características populacionais distintas, como Congonhas (0,33% e 48 mil habitantes) e São Gonçalo do Rio Abaixo (0,17% e 9,8 mil habitantes). Com exceção dos dois últimos, os municípios dessa faixa caracterizam-se por serem de médio e grande porte populacional.

Tabela 4 – Distribuição dos municípios segundo faixas de repasse do ICMS Patrimônio Cultural/ICMS Total – Minas Gerais – Exercício de 2012

ICMS Patrimônio Cultural / ICMS Total (%)	Número de Municípios	Municípios (%)	População 2012	População 2012 (%)
I. De 0,03% a 1%	111	15,27	11.637.240	63,50
II. De 1,01 % a 2,01%	107	14,72	2.080.444	11,35
III. De 2,01% a 5%	290	39,89	3.327.348	18,16
IV. De 5,01% a 7%	111	15,27	731.766	3,99
V. De 7,01% a 10%	85	11,69	471.796	2,57
VI. De 10,01% a 16,78%	23	3,16	77.335	0,42
Total	**727**	**100,00**	**18.325.929**	**100,00**

Fonte: Dados básicos: Fundação João Pinheiro (FJP).

Elaboração: Fundação João Pinheiro (FJP), Centro de Estudos de Políticas Públicas (Cepp).

Nota-se que, entre os 132 municípios cujo valor do repasse do critério foi de até R$ 50 mil em 2012, esse valor respondeu por até 7% do valor do ICMS Total repassado em apenas três deles. A maioria dos municípios nessa faixa recebeu, por meio do critério, entre 2 e 5% do total do ICMS. Essa faixa de valor relativo (faixa III), de fato, é a que mais se destacou, registrando o maior número de municípios (290), no total e por faixa de valor absoluto, exceto em relação aos municípios que receberam entre R$ 150 mil e R$ 566 mil. Para esse grupo de municípios, a realidade mostrou-se bastante diversa. Os valores recebidos por 13 municípios (de um total de 52) significaram menos do que 1% do total do ICMS recebido. Os valores recebidos para outros 13 significaram algo que variou entre 7 e 10%. Mariana, Ouro Preto, Sabará, Congonhas, Juiz de Fora, Santa Luzia, Itabirito e Belo Horizonte são municípios que se encontram na primeira situação (até 1% do ICMS). Conceição do Mato Dentro, Serro, Buenópolis, Prados e Piranga são exemplos de municípios que estão na última situação. Esse padrão de repasse de recursos demonstra o caráter compensatório e redistributivo do ICMS Patrimônio Cultural. Para os municípios mais populosos e que possuem um perfil econômico mais dinâmico, a participação do ICMS Patrimônio Cultural no total dos recursos transferidos pela Lei Robin Hood não chega a ser relevante. Para os municípios do segundo grupo, menos densamente populosos e de atividade econômica mais retraída, o mesmo critério alcança uma alta participação e faz com que o critério patrimônio cultural compense o baixo índice de repasse de recursos via Valor Adicionado Fiscal (VAF)[3] (ver tabela 4).

Somente quatro municípios receberam, por meio do ICMS Patrimônio Cultural, um valor que respondeu por mais de 10% do total do ICMS. Foram eles Aricanduva, Catas Altas da Noruega, Couto de Magalhães e Cristiano Otoni. Todos são pequenos municípios em termos populacionais e com baixa expressividade econômica.

Tabela 5 – Distribuição dos municípios segundo faixas de repasse do ICMS Patrimônio Cultural e do ICMS Patrimônio Cultural/ICMS Total – Minas Gerais – Exercício de 2012

Faixa de ICMS Patrimônio Cultural 2012	Faixa: ICMS Patrimônio Cultural / ICMS Total (%)						
	I. De 0,03% a 1%	II. De 1,01% a 2,01%	III. De 2,01% a 5%	IV. De 5,01% a 7%	V. De 7,01% a 10%	VI. De 10,01% a 16,78%	Total
I. De R$ 4.824,43 a R$ 50.000,00	25	38	66	3	–	–	132
II. De R$ 50.000,01 a R$ 70.000,00	17	14	71	21	3	–	126
III. De R$ 70.000,01 a R$ 90.000,00	16	21	50	39	22	–	148
IV. De R$ 90.000,01 a R$ 110.000,00	16	18	47	26	22	6	135
V. De R$ 110.000,01 a R$ 150.000,00	24	10	44	18	25	13	134
VI. De R$ 150.000,01 a R$ 566.502,93	13	6	12	4	13	4	52
Total	**111**	**107**	**290**	**111**	**85**	**23**	**727**

Fonte: Dados básicos: Fundação João Pinheiro (FJP).

Elaboração: Fundação João Pinheiro (FJP), Centro de Estudos de Políticas Públicas (Cepp).

Tendo em vista a forte relação indicada entre as faixas de ICMS Patrimônio Cultural e a população do município, na seção seguinte serão apresentados os municípios habilitados por faixa de população.

3.2.2 Por faixa de população

A tabela 6 apresenta a distribuição dos municípios recebedores de ICMS Patrimônio Cultural em 2012, por faixa de população. Nota-se que, dos 727 municípios habilitados no critério no exercício de 2012, a grande maioria (400 municípios) encontra-se na faixa de até 10 mil habitantes. À medida que a faixa populacional aumenta, o número de municípios habilitados se reduz, fato que pode ser explicado pela própria distribuição dos municípios de Minas nas faixas populacionais. Em termos relativos, quando se observa o número de habilitados no total dos municípios da respectiva faixa, observa-se que os percentuais aumentam com as faixas populacionais. Ou seja, enquanto na faixa de até 10 mil habitantes 81,8% dos municípios receberam recursos do ICMS Patrimônio Cultural, na faixa acima de 500 mil 100% dos municípios aderiram ao critério ICMS Patrimônio Cultural. Deve-se, contudo, levar em consideração que o número de municípios de maior porte é menor comparativamente ao dos municípios de até 10 mil habitantes, faixa em que se concentra o maior número de municípios do estado (57,3%).

Pela análise dos dados, também é possível perceber que 92,3% da população do estado de Minas Gerais estão em municípios que aderiram ao critério patrimônio cultural. A faixa com menor representatividade em termos populacionais ocorre nos municípios com até 10 mil habitantes (80,9%). À medida que aumenta o porte do município, aumenta também a representatividade, ou seja, nos municípios de 10 a 20 mil habitantes, 88% da população são beneficiados com o recebimento do recurso advindo do critério; nos de 100 a 500 mil habitantes, 94,6% deles são beneficiados, e, nos municípios com mais de 500 mil habitantes, o percentual da população beneficiada é de 100%. Tal como registrado na análise realizada com o quantitativo dos municípios, isso pode ser explicado pela análise do universo dos municípios, quando considera-se o número de municípios representados em cada faixa.

Em relação ao ICMS Patrimônio Cultural verifica-se uma concentração de 47% do ICMS Patrimônio Cultural na faixa de até 10 mil habitantes. Esse percentual se reduz sucessivamente até

Tabela 6 – Distribuição dos municípios segundo faixas de população, população municipal e ICMS Patrimônio Cultural – Minas Gerais – Exercício de 2012

Faixa de população	Número de Municípios			População 2012			ICMS Patrimônio Cultural 2012	
	Total na faixa (A)	Habilitados no Critério (B)	B/A (%)	Total na faixa (C)	Habilitados no Critério (D)	D/C (%)	R$	%
I. Até 10 mil habitantes	489	400	81,80	2.590.940	2.095.725	80,89	30.885.126,42	47,39
II. De 10 a 20 mil habitantes	186	164	88,17	2.584.468	2.276.492	88,08	15.366.358,60	23,58
III. De 20 a 50 mil habitantes	112	100	89,29	3.343605	3.022.355	90,39	10.762.874,72	16,51
IV. De 50 a 100 mil habitantes	37	35	94,59	2.687.840	2.526.419	93,99	4.683.562,64	7,19
V. De 100 a 200 mil habitantes	16	16	100,00	1.978.002	1.978.002	100,00	1.925.679,08	2,95
VI. De 200 a 500 mil habitantes	9	8	88,89	2.516.116	2.272.575	90,32	869.309,36	1,33
VII. Acima de 500 mil habitantes	4	4	100,00	4.154.361	4.154.361	100,00	680.677,64	1,04
Total	**853**	**727**	**85,23**	**19.855.332**	**18.325.929**	**92,30**	**65.173.588,46**	**100,00**

Fonte: Dados básicos: Instituto Estadual do Patrimônio Histórico e Artístico de Minas Gerais (Iepha/MG).
Elaboração: Fundação João Pinheiro (FJP), Centro de Estudos de Políticas Públicas (Cepp).

a faixa VI (acima de 500 mil habitantes). Portanto, não houve uma correspondência entre a concentração do ICMS Patrimônio Cultural e a população, mas sim entre o volume de recursos e o número de municípios habilitados em cada faixa.

Buscando ampliar a compreensão das características de distribuição do ICMS Patrimônio Cultural no estado, vale incluir na análise uma terceira variável de categorização dos municípios habilitados à política de distribuição do ICMS: o tipo de patrimônio cultural existente no município.

3.2.3 Por tipo de patrimônio cultural

Os principais instrumentos legais que orientam a política de proteção do patrimônio histórico e cultural em Minas Gerais foram definidos tanto em nível federal quanto estadual. No âmbito federal, são importantes o Decreto-Lei 25, de 1937, a Constituição Federal de 1988 e o Decreto 3.351, de 2000, que instituiu o Programa Nacional de Patrimônio Imaterial. No âmbito estadual, são importantes a Constituição Estadual de 1989 e o Decreto Estadual 42.505, de 2002, que instituiu as formas de Registro de Bens Culturais de Natureza Imaterial e Intangível.

A referência normativa central está vinculada ao Decreto-Lei 25, de 1937, que definiu as formas de atuação do órgão federal de proteção, o Serviço de Proteção ao Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Sphan), e instituiu o tombamento de bens como o principal instrumento da política. As normas instituídas pelo decreto estavam amparadas na ideia de nacionalidade e definiam-se pela conservação ou tombamento do bem em função de sua vinculação a fatos memoráveis da história nacional ou de seu valor artístico, arqueológico, etnográfico ou bibliográfico. Por meio desse instrumento legal, consagrou-se a ênfase na proteção dos bens materiais, especialmente os arquitetônicos. O período histórico privilegiado era o colonial, no qual sobressaíam a arquitetura e a arte de estilo barroco. Minas Gerais era o estado emblemático da presença desse estilo arquitetônico, especialmente naquelas localidades marcadas pela exploração do ouro e das pedras preciosas. Esse estilo passou a simbolizar a brasilidade ou a identidade nacional valorizada por intelectuais da época (FONSECA, 1997). No estado, foram tombados, em 1938, por iniciativa federal, seis dos principais conjuntos urbanos representativos desse período: Ouro Preto, Mariana, Diamantina, Serro, Tiradentes e São João del-Rei.

Nos anos 70, influenciados por uma discussão internacional do conceito de patrimônio e preservação sob a influência de documentos como a *Carta de Veneza* (1964), a *Carta de Quito* (1967) e a *Convenção da Unesco* (1972), que ressaltavam a importância do patrimônio como recurso para o desenvolvimento econômico, têm início no Brasil as mudanças na política de proteção ao patrimônio histórico e cultural, coordenada, então, pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan). Essas mudanças se dão em duas principais direções. Na primeira, observam-se os primeiros passos para a ampliação da concepção de patrimônio, de forma a não se restringir a suas dimensões artísticas e históricas, que consagravam os bens culturais que se caracterizavam pela arquitetura do período colonial e pela arte barroca[4]. Essa tendência evoluiria mais tarde para a ampliação dos bens passíveis de proteção, que passam a abranger os bens "imateriais", ou "intangíveis". Na segunda, verifica-se a progressiva descentralização da política de preservação, com o surgimento de entidades estaduais de proteção ao patrimônio e, posteriormente, dos órgãos municipais.

As novas estratégias de descentralização de atribuições e responsabilidades com relação à salvaguarda e à gestão do patrimônio direcionadas às esferas subnacionais – estado e município – constituíram, supostamente, uma forma de lidar com a escassez de recursos públicos para o financiamento das ações e a diversificação das práticas de preservação do órgão de patrimônio. A política de patrimônio precisará atualizar seu padrão de intervenção, até então restrito ao tombamento e à restauração das fachadas, foco de atuação do Sphan desde a sua criação (STARLING, 2011).

Nos anos 80, apesar da ampliação do referencial conceitual da política de preservação do patrimônio[5], as ações de preservação implementadas continuaram a priorizar os monumentos em pedra e cal, de acordo com critérios estéticos e históricos. Em grande parte, isso ocorria em função da importância atribuída ao instrumento do tombamento no contexto normativo da política de proteção ao patrimônio e da inadequação dos critérios utilizados na seleção dos bens patrimoniais à diversidade das

expressões populares da cultura brasileira. Migrava-se, entretanto, de uma ideia abrangente de nação para a valorização econômica do patrimônio como recurso para o desenvolvimento urbano e a exploração turística (LEITE, 2007; CASTRIOTA, 2009; SANT'ANNA, s. d.; FONSECA, 2001). Além disso, começava a ficar transparente a preocupação em viabilizar economicamente as ações de preservação, o que envolvia também a mudança de objetivos e critérios sobre as ações a serem executadas.

A Constituição de 1988 alarga, normativamente, o âmbito conceitual do patrimônio, enfatizando a dimensão imaterial e ampliando sua abrangência, ao se referir "aos bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente e em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação e à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira" (art. 216). Passa a ser valorizada, então, a diversidade cultural brasileira, na qual se incluem: "as formas de expressão e os modos de criar, fazer e viver; as criações científicas, artísticas e tecnológicas; as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais" (art. 216).

A Carta Constitucional ampliou ainda a competência de estados e municípios para conduzir suas políticas e valorizou a parceria entre o poder público e a comunidade na definição das diretrizes das políticas e, particularmente, dos bens que serão objeto de proteção. A preservação do bem cultural passa a vincular-se a sua correta utilização e integração ao cotidiano da comunidade, devendo ser partilhada com organizações sociais capazes de promover uma ação efetiva. Estimulou-se a participação de gestores públicos e de autoridades locais, associações, organizações não governamentais, profissionais especializados e outros segmentos da sociedade civil.

A Constituição do Estado de Minas Gerais de 1989 segue as orientações federais relativas ao conceito de patrimônio cultural e de formas inovadoras de gestão com a participação da comunidade. Estabelece ainda programas de emergência para resguardar o patrimônio cultural de núcleos urbanos que contenham reminiscências artísticas, arquitetônicas e históricas do

século XVIII, e o tombamento, para fins de conservação, dos Picos do Itabirito, do Ibituruna e do Itambé, das Serras do Caraça, da Piedade, de Ibitipoca e do Cabral, assim como dos municípios da Bacia Hidrográfica do Rio Jequitinhonha.

A inserção da temática da imaterialidade e das manifestações culturais populares na política de preservação encontra cobertura institucional, no âmbito federal, no Decreto 3.351, de 2000, que instituiu o Programa Nacional de Patrimônio Imaterial, e, no âmbito estadual, no Decreto Estadual 42.505, de 15 de abril de 2002, que instituiu o Programa Estadual do Patrimônio Imaterial de Minas Gerais.

O programa nacional compõe-se de quatro principais linhas de ação: a) apoio financeiro a projetos de patrimônio imaterial inseridos nas modalidades de pesquisa, documentação, informação, sustentabilidade, promoção e capacitação; b) registro de bens culturais de natureza imaterial nas modalidades de saberes, celebrações, formas de expressão e lugares; c) inventário nacional de referências culturais sobre os domínios da vida social que constituem referências importantes de identidades para certos grupos sociais; e d) planos de salvaguarda que visam à melhoria das condições sociais de reprodução e transmissão de bens de natureza imaterial.

O registro reflete o reconhecimento do valor das expressões culturais populares que fazem parte do patrimônio cultural brasileiro. Em decorrência, o Estado deverá assumir o compromisso de garantir sua salvaguarda, mediante documentação, acompanhamento e apoio. O dossiê de registro deve conter a investigação e a descrição do surgimento da manifestação, sua história e trajetória. Deverá incluir os bens associados, o contexto e os diversos atores envolvidos, bem como as relações sociais inerentes a sua produção ou expressão. De acordo com Oliveira, "as propostas de registro são avaliadas levando em conta a importância da manifestação como referência cultural para grupos sociais, a fragilidade ou situação de risco em que se encontra e a localização em regiões distantes e pouco atendidas por outras políticas públicas na área da cultura" (OLIVEIRA, 2008, p. 135).

A arquitetura do programa está orientada para a abertura de uma nova forma de atuação no campo do patrimônio cultural, que tem por base programas de fomento, a partir do estabelecimento de parcerias entre o governo federal, o governo estadual e o governo municipal, instituições governamentais e não governamentais, agências de desenvolvimento e instituições privadas ligadas à cultura, à pesquisa e ao financiamento. Visa estimular a inclusão social de grupos que constituem referências culturais, ampliando sua participação como produtores, transmissores ou atualizadores de manifestações culturais de natureza imaterial. Nesse sentido, a nova política apresenta um discurso coerente com a concepção mais alargada de patrimônio cultural e aponta, ainda, para a sustentabilidade das manifestações culturais e a sua vinculação a projetos de desenvolvimento integrado, em parceria com várias instituições locais.

Essa é a atual configuração do arcabouço conceitual e normativo da política de patrimônio cultural no País e em Minas Gerais. Os novos instrumentos que vieram se somar ao tombamento do patrimônio edificado – registros, inventários de referências culturais e planos de salvaguarda – além do apoio financeiro a projetos, representam alternativas de ação no campo das políticas públicas de patrimônio, que têm agora seu principal apelo no desenvolvimento social e na corresponsabilidade do cidadão e da sociedade. No contexto dessas mudanças, o município assume papel executivo central, e novos atores, públicos e privados, representados por diferentes setores institucionais e da sociedade civil, passam a fazer parte desse processo (STARLING, 2011).

Ao longo de sua trajetória, as normas definidas pelo Iepha para orientar os municípios em sua atuação procuraram refletir a evolução conceitual ocorrida no campo do patrimônio.

De acordo com a legislação normativa em vigor, os atributos que fizeram jus à pontuação do critério patrimônio cultural relativamente à utilização do instrumento do tombamento de bens materiais estão subdivididos nas categorias: bem imóvel

(BI), bem móvel (BM), conjunto urbano ou paisagístico (CP) e núcleo histórico (NH), diferenciando-se entre os diferentes âmbitos institucionais de implementação desse instrumento: federal, estadual e municipal. Os registros de bens culturais imateriais (RI) representam um único atributo, com pontuações que independem da esfera de governo em que se dá a sua implementação.

A implementação do ICMS Cultural tem um impacto evidente no número de bens tombados e registrados no estado. Nota-se que em Minas Gerais, até o exercício de 2013, foram aprovados 3.926 tombamentos e 190 registros. Observa-se, contudo, um número grande de tombamentos sem data de aprovação (tabelas 7 e 8).

Tabela 7 – Número de tombamentos federais, estaduais e municipais – Minas Gerais, 2012

Nível de tombamento	Total
I. Federal	194
II. Federal e estadual	2
III. Federal e municipal	30
IV. Federal, estadual e municipal	3
V. Estadual	87
VI. Estadual e municipal	45
VII. Municipal	3.562
VIII. Sem definição	3
Total	**3.926**

Fonte: Dados Básicos: Instituto Estadual do Patrimônio Histórico e Artístico de Minas Gerais (Iepha/MG).

Elaboração: Fundação João Pinheiro (FJP). Centro de Estudos de Políticas Públicas (Cepp).

Tabela 8 – Registros de bens imateriais por exercício de aprovação do Iepha – Minas Gerais – Exercícios de 2011 a 2013

Nível do Registro	Exercício de Aprovação		
	2011-2013	Sem referência	Total
I. Federal	–	2	2
II. Federal e estadual	–	1	1
III. Federal e municipal	–	–	–
IV. Federal, estadual e municipal	–	–	–
V. Estadual	–	–	–
VI. Estadual e municipal	–	–	–
VII. Municipal	137	50	187
Total	**137**	**53**	**190**

Fonte: Dados básicos: Instituto Estadual do Patrimônio Histórico e Artístico de Minas Gerais (Iepha/MG).

Elaboração: Fundação João Pinheiro (FJP), Centro de Estudos de Políticas Públicas (Cepp).

Nota: Sinal convencional utilizado: "-" dado numérico igual a zero não resultante de arredondamento.

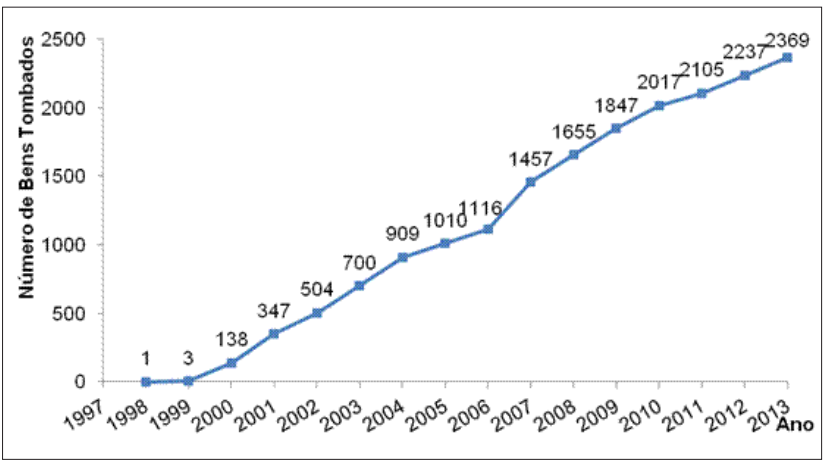
É possível observar que, ao longo da implementação da Lei Robin Hood, houve um grande crescimento no número de tombamentos municipais. Em 1999, estavam registrados apenas três bens culturais tombados em nível municipal. No ano seguinte, quando os tombamentos municipais passaram a constituir critério de pontuação, esse número saltou para 138 bens tombados. Nos anos posteriores, manteve-se a tendência desse crescimento elevado: no exercício de 2013, foram tombados 2.369 bens culturais em nível municipal, em 534 municípios. Essa evolução passa a ser menos acentuada a partir de 2008, o que

sugere uma perspectiva mais realista da política municipal no que tange ao instrumento do tombamento (gráfico 2).

O crescimento acentuado do número de tombamentos municipais reflete a orientação exercida pelo órgão estadual por meio de suas deliberações normativas, que condicionam a pontuação a dossiês e laudos do estado de conservação dos bens e a ações de proteção e investimento à pontuação alcançada nos tombamentos existentes nos municípios.

O gráfico 2 ilustra a evolução dos tombamentos municipais ao longo da vigência da Lei Robin Hood. Ressalva-se que a elaboração do gráfico foi feita somente com os tombamentos que apresentavam o exercício de aprovação.

Gráfico 2 – Evolução dos tombamentos de bens móveis e imóveis aprovados em âmbito municipal – Minas Gerais – Exercícios de 1997 a 2013



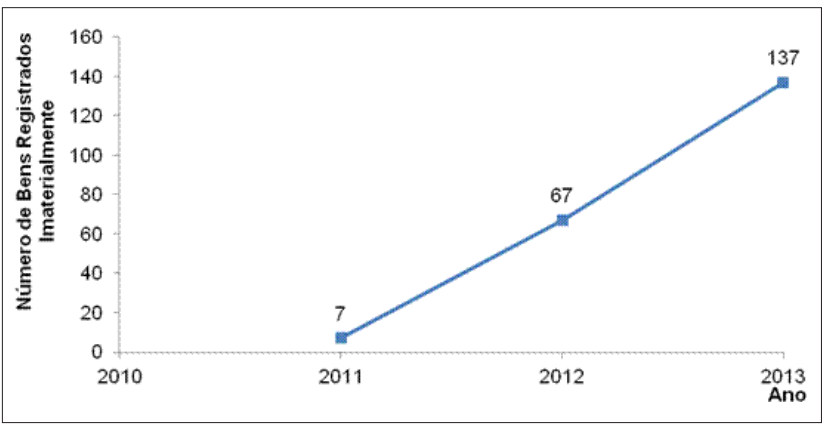
Fonte: Dados básicos: Instituto Estadual do Patrimônio Histórico e Artístico de Minas Gerais (Iepha/MG).

Elaboração: Fundação João Pinheiro (FJP), Centro de Estudos de Políticas Públicas (Cepp).

O gráfico 3 apresenta a evolução dos registros de bens culturais imateriais municipais aprovados pelo órgão estadual. Comparados aos tombamentos, o número de bens registrados

é significativamente menor. Isso é explicado, como já ressaltado, pelo fato de a normatização para a implementação desse mecanismo e de sua pontuação no âmbito da lei Robin Hood só ter ocorrido na última alteração da legislação estadual, em 2009. Os registros concentram-se, pois, no período de 2011 a 2013. No entanto, a taxa de crescimento da utilização desse instrumento é mais elevada do que a relativa aos tombamentos municipais.

Gráfico 3 – Evolução dos registros de patrimônio cultural imaterial em âmbito municipal – Minas Gerais – Exercícios de 2011 a 2013



Fonte: Dados básicos: Instituto Estadual do Patrimônio Histórico e Artístico de Minas Gerais (Iepha/MG).

Elaboração: Fundação João Pinheiro (FJP), Centro de Estudos de Políticas Públicas (Cepp).

Ao analisar os tombamentos de acordo com a categoria de patrimônio, observa-se que as categorias bem imóvel (BI), bem móvel (BM) e conjunto urbano ou paisagístico (CP) são as que apresentaram maior crescimento entre os tombamentos. Já a categoria núcleo histórico (NH) apresentou um crescimento praticamente constante. Observa-se também que, nas categorias BI, BM e CP, o maior número de aprovações dos tombamentos ocorreu principalmente no período de 2001 a 2010. Esses dados estão apresentados na tabela 9.

Tabela 9 – Categorias de tombamentos e registros por exercício de aprovação do Iepha – Minas Gerais – 2013

Exercício de Aprovação	Categoria					
	BI	BM	CP	NH	RI	TOTAL
Até 2000	112	12	12	2	–	138
De 2001 a 2005	573	156	150	10	–	889
De 2006 a 2010	593	242	178	15	–	1.028
De 2011 a 2013	181	94	68	14	137	494
Sem data	1.085	157	257	15	53	1.567
Total	**2.544**	**661**	**665**	**56**	**190**	**4.116**

Fonte: Dados básicos: Instituto Estadual do Patrimônio Histórico e Artístico de Minas Gerais (Iepha/MG).

Elaboração: Fundação João Pinheiro (FJP), Centro de Estudos de Políticas Públicas (Cepp).

Nota: Sinal convencional utilizado: "-" dado numérico igual a zero não resultante de arredondamento.

Apesar da importância do instrumento do tombamento na política de distribuição do ICMS Patrimônio Cultural em Minas Gerais, as informações sobre o estado de conservação dos bens tombados e sobre os gastos efetuados pelos governos municipais na preservação e restauração de bens tombados constantes da documentação enviada pelos municípios vêm demonstrando que o estímulo ao tombamento de bens materiais não é acompanhado de uma efetiva política de preservação dos bens culturais. Em outras palavras, isso significa que os municípios se mobilizam para o tombamento como uma forma de captação de recursos, descuidando-se, de fato, de uma política de preservação e proteção ao patrimônio cultural (FJP, 2008; 2013).

4. Considerações Finais

Tendo em vista as análises apresentadas sobre a operacionalização do ICMS Patrimônio Cultural paralelamente à sua evolução normativa, esta seção tem por objetivo apontar os pontos positivos e negativos da experiência e sua potencial contribuição para a descentralização das políticas públicas de patrimônio cultural.

Entre os aspectos positivos do programa implementado em Minas, podem-se mencionar:

a) criação de uma "política de Estado", mais abrangente e permanente do que uma "ação de governo";

b) definição de uma agenda de ações públicas na área de patrimônio cultural, a serem implementadas pelas instâncias municipais;

c) forte adesão das municipalidades ao programa, o que denota a sua grande atratividade;

d) importância dos recursos distribuídos pelo critério patrimônio cultural para os municípios de até 20 mil habitantes, que se caracterizam por pequena expressividade econômica e baixa arrecadação por VAF;

e) tendência de ampliação da conscientização de municípios e de seus cidadãos quanto ao seu patrimônio;

f) aplicação prática de um conceito ampliado de patrimônio, antes restrito ao "alto patrimônio", aos bens excepcionais e às grandes referências, fazendo com que as cidades passem a considerar sua própria história, sem se sentirem "menores", o que leva ao reforço da cidadania, à criação de laços comunitários mais fortes e ao sentimento de pertencimento, com valorização da função social do patrimônio;

g) estímulo à participação efetiva das administrações municipais das "cidades históricas" na gestão de seu patrimônio;

h) valorização do órgão estadual de patrimônio como referência de padrões de qualidade relativos a conceitos, métodos e técnicas, e, consequentemente, de seu objeto de trabalho;

i) aumento do mercado de trabalho para profissionais ligados ao setor de patrimônio cultural tanto em consultorias quanto em obras, com reflexos nas áreas de pesquisa e desenvolvimento tecnológico, possibilitando a inserção do patrimônio no desenvolvimento socioeconômico dos municípios e do Estado;

j) maior permeabilidade do governo estadual no município, facilitando também a adesão a programas de origem estadual, não só na subárea de patrimônio cultural, mas também nas grandes áreas de cultura e meio ambiente.

Entre os aspectos negativos, podem-se apontar:

a) preocupação com arrecadação da maior parte dos municípios, ainda que não haja uma política efetiva de proteção ao patrimônio cultural;

b) poder excessivo das empresas de consultoria, que passaram a atuar como agentes centrais na implementação do programa, muitas vezes gerando tensões entre o órgão estadual e os municípios ou desestimulando a atuação deles na política de proteção ao patrimônio;

c) intervenções equivocadas e descaracterizantes em bens culturais que fazem parte do patrimônio histórico (devido a orientações técnicas equivocadas);

d) investimento insuficiente na conservação e na manutenção de bens culturais protegidos.

Na análise da evolução histórica do ICMS Patrimônio Cultural em Minas Gerais, do ponto de vista de sua operacionalização, destaca-se, ainda, a importância das "deliberações normativas". Mais do que um instrumento disciplinador da forma de entrega de documentação ao órgão aferidor (no caso, o Iepha) ou de atribuição de pontuação, as deliberações serviram também para dar maior flexibilidade à lei. Isso porque sua alteração para melhorias é muito lenta e apenas com sua aplicação é que se percebem suas virtudes, seus problemas e suas lacunas. No caso do ICMS Patrimônio Cultural mineiro, as deliberações serviram

para corrigir rumos, precisar conceitos, propor iniciativas de novas políticas públicas estaduais e fomentar tarefas coletivas em que a ação conjunta seria fundamental. Nesse sentido, foram realizados esforços para incentivar as prefeituras a investir na área do patrimônio cultural, estimulando-as por meio do oferecimento de bônus, a partir da criação de fundos municipais setoriais em 2009.

O entendimento de que tombamento não é apenas o registro, mas também a preservação no bem (2000), resultou na inclusão de critérios que exigiam investimentos em conservação. Essa nova demanda visava canalizar a aplicação dos recursos do ICMS no patrimônio e evitar o oportunismo daquelas prefeituras que tombavam para passar a receber os recursos. Por último, a proposição de incorporação das ações municipais de proteção a políticas públicas estaduais. Isso se verifica quando, por meio das DNs, pontua-se a adesão a políticas públicas estaduais, tornando-se possível criar sinergias e reforçar ações estaduais. Foi assim com o inventário urgente dos bens ferroviários do acervo da Rede Ferroviária Federal, que estava em extinção (2001), com o projeto Jornadas do Patrimônio (2008) e com as ações de educação patrimonial (2000). Com a modificação da lei de 2009, esse estímulo passou a constar definitivamente dos quadros de pontuação definidos pelas DNs.

De certa maneira, além de realizarem um importante monitoramento de processos, as DNs são também um laboratório importante de ações que possam ser incorporadas em futuras modificações da lei. Desse monitoramento de processos, surgiram avanços metodológicos importantes, como o plano de inventário e a incorporação do Fundo do Patrimônio Cultural (Funpac), a partir de 2009.

A solução do Funpac pode ser analisada como um dos maiores avanços do programa. O fundo apresenta inúmeras vantagens além daquela de canalização de recursos "não carimbados" para investimentos em patrimônio. Entre essas vantagens, podemos salientar a gestão democrática, compartilhada e transparente de dinheiro público e a disponibilidade de recursos extras. Há que

se considerar, entretanto, que os investimentos em patrimônio não são exclusivos do fundo, e que este não pode inibir outras fontes de custeio, tais como investimentos privados, investimentos federais ou estaduais, leis de incentivo, mecenatos, etc. Essas possibilidades são, muitas vezes, resultado da capacidade de gestão do município, que deve ser valorizada e devidamente pontuada. Além disso, devemos ressaltar que a operacionalização do Funpac é de difícil compreensão por parte das cidades de menor capacidade administrativa, o que causa várias dúvidas.
As revisões feitas por ocasião de redefinição das deliberações normativas possibilitam mudanças metodológicas importantes tanto para o aprimoramento do processo, quanto para a solução de problemas verificados na condução dos trabalhos. Entre essas, cabe mencionar, além dos aspectos explicitados acima, a ênfase na gestão e a valorização diferenciada entre planejamento e implementação.

No tocante à gestão, destaca-se o posicionamento do Iepha com relação à importância da gestão na questão da municipalização da política de patrimônio. A separação metodológica entre ações de planejamento (legislativas, de gestão, planos, etc.) e ações efetivas, consagrada na reforma de 2009, trouxe uma solução importante para a questão de pontuação dos estreante. Entretanto, a nosso ver, ela tem outra vantagem: permitir que se tenha uma visão sistêmica da política cultural local e reduzir a presença de casuísmos e fisiologismos, fornecendo aos municípios mais segurança quanto às suas ações subsequentes. Especialmente a partir de 2009, o primeiro ano do município no programa seria dedicado à elaboração de planos e, nos anos subsequentes, à sua implementação. Esse procedimento é mais explícito no quadro de inventários, mas, de certa maneira, está implícito também nos outros.

Dentro de uma análise crítica da relação do Iepha com os municípios, três questões devem ser destacadas: a) autonomia do município x presença preponderante do Estado; b) caráter educativo x caráter punitivo do programa; e c) preocupação com número de pontos x preocupação com política pública de patrimônio.

A questão de até onde se devem respeitar as decisões próprias do município e a sua condução personalizada da política local de patrimônio tem criado posições contrastantes dentro do Iepha. A primeira é a de respeitar as decisões do município. A segunda é a de preferir o monitoramento crítico, não aceitando, por exemplo, tombamentos polêmicos ou casuísticos ou destombamentos acríticos (tendência que vem sendo observada ultimamente). Discute-se também a aceitação ou não, como itens a pontuar, dos investimentos realizados em festas populares que não tenham, pelo menos à primeira vista, uma relação muito próxima com o patrimônio cultural. A autonomia monitorada tem sido a posição mais recente do órgão e parece ser adequada, pois tem-se verificado um número crescente de casuísmos e desvios. Por outro lado, a indução de ações de referência tem surgido também como uma alternativa para essa discutível oposição entre autonomia e tutela.

O segundo conflito ocorre entre posicionamentos favoráveis à punição, especialmente com a perda de pontos ou com a não pontuação de alguns itens, e a atitude de aceitar situações problemáticas ou tecnicamente equivocadas, ainda que sinalizando com a punição em um segundo momento. Essa segunda postura é considerada pelos que a defendem como mais "pedagógica". Quando se avalia historicamente esses dois posicionamentos, percebe-se que se uma postura mais branda talvez tenha sido necessária nos primeiros anos, hoje, tendo em vista a experiência acumulada pelos municípios, ela talvez não se justifique mais. Nesse caso, a punição seria também uma atitude "pedagógica". A "Ficha de Avaliação" elaborada pelos técnicos do Iepha desde os primórdios da aplicação da lei é instrumento importante não apenas de diálogo mais apurado com os municípios, mas também como instrumento de educação e pode ser verificada uma acuidade cada vez maior dos municípios no preenchimento de seus dossiês anuais. Ultimamente tem se adotado a posição de "aceito com ressalvas", o que se traduz por "procedimento a ser corrigido no ano seguinte", posição essa que parece ser uma intermediária entre o punir ou não punir. Ainda dentro desse quesito, uma questão importante é a de comprovação/autenticação dos documentos, o que, em função da pequena capacida-

de de fiscalização do Iepha, costuma se basear na credibilidade da documentação apresentada pelo município, baseada na "fé pública" que a legislação confere aos prefeitos.

Por último, a preocupação excessiva com a pontuação em detrimento da sua finalidade maior, que é a preservação do patrimônio, resta como um problema ainda a ser resolvido. Os municípios veem, basicamente, o ICMS Patrimônio Cultural como fonte de receita. Essa é a causa de disfunções como dossiês malfeitos, tombamentos questionáveis (em termos de suas escolhas), fraudes, reuniões de conselho só para cumprir formalidades (sem pauta e/ou sem conteúdo), registros de bens imateriais (porque é de gestão mais fácil e custa menos), número excessivo de bens tombados. Como a metodologia em operação não define um número máximo de pontos a ser alcançado pelos municípios, e sendo os recursos limitados, o número elevado de pontos só diminui o valor de cada ponto. Ao contrário, uma pontuação mais baseada na qualidade faria com que as melhores práticas fossem efetivamente recompensadas.

Somam-se a essas questões sobre as relações com os municípios as limitações técnico-financeiras municipais que levam a não efetivação de setores locais de gestão do patrimônio ou a sua descontinuidade ou ainda a não manutenção dos arquivos relativos ao patrimônio local dentro das próprias prefeituras. Outro agravante é a baixa formação administrativa dos governantes e o seu desconhecimento quanto a suas responsabilidades, especialmente no momento de transferências de administração municipal, em que muitos não têm consciência da improbidade administrativa que podem representar as omissões quanto ao trato adequado do patrimônio cultural.

Apesar das disfunções observadas, o saldo da experiência parece positivo, em especial por se constituir numa estratégia de indução bem delineada e continuada de estímulo a políticas municipais de conscientização, valorização e cuidado com o patrimônio. A literatura teórica e empírica sobre o tema assinala que a promoção de políticas públicas descentralizadas em um contexto federativo depende da existência de uma estratégia indu-

tora por parte da União ou do governo do estado, da eficiência de uma coordenação intergovernamental e do grau de adesão dos governos subnacionais à iniciativa descentralizadora (ARRETCHE, 2004, 1996; ABRÚCIO, 2006). O modelo proposto pelo estado de Minas Gerais para estimular as políticas municipais de proteção ao patrimônio cultural, como visto, responde a essas condições, por meio da adoção de uma estratégia de indução que abrange o repasse de recursos aos municípios e a coordenação do processo, assumida pelo órgão gestor do patrimônio no estado, o Iepha, por meio das suas deliberações normativas. Como resultado, os municípios responderam favoravelmente, ampliando sua adesão ao longo da implementação da política.

Notas:

1 Nas transferências de ICMS, estão implícitos os 10% do IPI, que, de acordo com a lei, são distribuídos pelos mesmos critérios da Lei Robin Hood. Além disso, estão deduzidos os 15% do Fundef e o montante do Pasep.

2 Os critérios de pontuação dos municípios e a sua valoração – categorias de tombamento e ações de política de patrimônio cultural –, conforme apresentado pelo Anexo III da Lei 13.803, de 2000.

3 Como explicado anteriormente, o VAF respondia antes da Lei Robin Hood por quase 95% do repasse do ICMS, sendo, portanto, um critério extremamente concentrador do recurso nos municípios mais dinâmicos do ponto de vista econômico.

4 É preciso ressaltar que já haviam ocorrido tombamentos de edificações de arquitetura moderna, como a Igreja São Francisco de Assis, na Pampulha, em Belo Horizonte, em 1947, e a sede do MEC, no Rio de Janeiro, em 1948. Em 1967, foi tombada a Catedral de Brasília.

5 A concepção de patrimônio histórico no País, na época, passou a ser influenciada pela noção de "referência cultural", oriunda da experiência do Centro Nacional de Referência Cultural (CNRC), dirigido por Aluísio Magalhães, entre 1975 e 1979, e das orientações centrais do Programa de Reconstrução de Cidades Históricas (PCH).

Referências

ABRUCIO, F. L. Para além da descentralização: os desafios da coordenação federativa no Brasil. In: FLEURY, Sonia (Org.). **Democracia, descentralização e desenvolvimento**: Brasil e Espanha. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006, p. 77-125.

ARIMATÉIA, K. O ICMS Cultural como estratégia de indução para a descentralização de políticas de patrimônio cultural. **Cadernos da Escola do Legislativo**, Belo Horizonte, v. 1, n. 1, p. 165-201, 2010.

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

ARRETCHE, M. Mitos da Descentralização: maior democratização e eficiência das políticas públicas? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, n. 31, p. 44-66, 1996.

BRASIL. **Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

CASTRIOTA, L. **Patrimônio Cultural**: conceitos, políticas e instrumentos. São Paulo: Anablume, Belo Horizonte: Ieds, 2009.

CHUVA, Márcia. **Por uma história da noção de patrimônio cultural no Brasil**. Revista do Patrimônio, n. 34, 2012, p. 147-166.

FONSECA, M. C. L. **Referências Culturais:** base para novas políticas de patrimônio. Políticas Sociais: acompanhamento e análise. São Paulo, n. 2, p. 111-120, fev. 2001.

FONSECA, Márcia Cecília Londres Fonseca. **O patrimônio em processo**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ; Minc, Sphan, 1997.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **A descentralização das ações na área do patrimônio cultural**: o impacto da Lei Robin Hood nos municípios mineiros, Belo Horizonte, 2008. 92 p. (mimeo).

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Estudo preliminar visando à inclusão do critério patrimônio cultural na lei de distribuição do ICMS aos municípios do Estado da Bahia.** Produto 2 – Relatório Descritivo. Belo Horizonte, 2013. 145 p. (mimeo)

Iepha/MG. Instituto Estadual do Patrimônio Histórico e Artístico de Minas Gerais Relatório de Atividades 2007-2010. Belo Horizonte: Iepha/MG, 2010. 59p.

LEITE, C. **Contrausos da cidade:** Lugares e espaço público na experiência urbana contemporânea. Campinas, São Paulo: Editora da Unicamp; Aracaju, SE: Editora UFS, 2007.

MINAS GERAIS. **Constituição do Estado de Minas Gerais**, 1989. Belo Horizonte: Líder, 2001.

MINAS GERAIS. **Lei Estadual nº 12.040, de 28 de dezembro de 1995**. Dispõe sobre a distribuição da parcela de receita do produto de arrecadação do ICMS pertencente aos municípios, de que trata o inciso II do parágrafo único do art. 158 da Constituição Federal e dá outras providências. Minas Gerais, Belo Horizonte, 29 dez. 1995.

MINAS GERAIS. **Lei Estadual nº 13.803, de 27 de dezembro de 2000**. Dispõe sobre a distribuição da parcela de receita do produto de arrecadação do ICMS pertencente aos municípios. Minas Gerais, Belo Horizonte, 27 dez. 2000.

MINAS GERAIS. **Lei Estadual nº 18.030, de 12 de janeiro de 2009**. Dispõe sobre a distribuição da parcela de receita do produto de arrecadação do ICMS pertencente aos municípios. Minas Gerais, Belo Horizonte, 27 dez. 2000.

OLIVEIRA, F. L. Sustentabilidade e competitividade: a agenda hegemônica para as cidades do século XXI. In: ACSERALD, Henri (Orgs.). **A duração das cidades:** sustentabilidade e risco nas políticas urbanas. 2ª ed. Rio de Janeiro: Lamparina, 2009. p. 193-218.

SALES Álvaro A. M.; MORAES Fernanda B. **Política(s) de descentralização e redistribuição de recursos: o ICMS Patrimônio Cultural em Minas Gerais**. XIV Encontro Nacional da ANPUR, maio 2011, Rio de Janeiro, Brasil.

SANT'ANNA, M.. **Critérios de intervenção em sítios urbanos históricos**: uma análise crítica. s. d. Disponível em: <www.archi.fr/SIRCHAL/seminair/SirchalQ/marcia.htm>. Acesso em: 1º jun. 2010.

STARLING, Mônica Barros de Lima. **Política de Patrimônio Cultural** – É possível democratizá-la? O papel dos conselhos municipais de

patrimônio cultural de Minas Gerais. Tese de doutorado apresentada ao Departamento de Ciência Política da UFMG, 2011.

Entrevistas com gestores e técnicos do Iepha:

ASKAR, Jorge. Entrevista realizada em 27/8/2013
BONFIM, Luciana Paula. Entrevista realizada 3/9/2013
DEOTTI, Alessandra. Entrevista realizada em 6/9/2013
MACHADO, Marília. Entrevista realizada em 15/10/2013
QUIRINO, Adriana. Entrevista realizada em 4/9/2013
RANGEL, Carlos. Entrevista realizada em 23/8/2013
XAVIER, Andrea. Entrevista realizada em 30/8/2013

6

Índice de Desempenho do Planejamento Governamental (ISDPP): instrumento de análise do desempenho do planejamento de programas públicos

Elisa Maria Pinto da Rocha

Economista pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas)/1993. Mestre em Economia pela Universidade Federal de Viçosa (UFV)/1986. Doutora em Ciência da Informação pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG)/2003. Diretora do Centro de Pesquisas Aplicadas da Fundação João Pinheiro (FJP/CPA). Professora da Escola de Governo da FJP.

Jane Noronha Carvalhais

Economista pela PUC Minas/1985. Mestre em Economia Rural pela UFV/1989. Doutora em Ciências Sociais pela PUC Minas/2010. Professora e pesquisadora do Programa de Mestrado Profissional em Desenvolvimento Regional da Fundação Educacional de Divinópolis (FunedI/Uemg).

Luciana Cássia Nogueira

Economista pela PUC Minas/1993. Mestre em Administração Pública pela FJP. Auditora setorial na Secretaria de Estado de Saúde de Minas Gerais/2005. Professora da Faculdade de Políticas Públicas da Uemg/2014.

Resumo: O acompanhamento do desempenho do planejamento de programas públicos, por meio de instrumentos de informação, é fundamental para a verificação da adequação das ações realizadas e do grau de alcance dos objetivos definidos pelos formuladores de programas em relação aos resultados esperados. Nesse sentido, este trabalho buscou desenvolver um indicador capaz de incorporar a concepção mais ampla de planejamento que envolve não apenas à formulação, como também a execução, o acompanhamento e a avaliação de programas públicos. Sendo assim, o Indicador Sintético de Desempenho do Planejamento de Programas (ISDPP) foi construído a partir das dimensões Ação, Programa e Indicador de Objetivos de Programas e sua aplicação utilizou a área de resultados Vida Saudável do Plano Anual de Ação Governamental (PPAG) / 2008-2011, do Estado de Minas Gerais.

Palavras-chave: Plano Anual de Ação Governamental. Minas Gerais. Planejamento público. Programas públicos. Indicador sintético.

Abstract: *The performance monitoring of the public programs planning through information instruments is critical to verify the adequacy of the actions taken and the degree of achievement of the objectives defined by policy programs in relation to the expected results. The present study aimed to develop an indicator capable of incorporating a broader conception of planning which involves not only formulation but also implementation, monitoring, and evaluation of public programs. Thus, the Synthetic Indicator of Performance Planning Program (ISDPP) was developed from Action, Program, Indicator of Objectives of Programs dimensions and its application utilized Result Area Healthy Life of the Annual Plan of Government Action (APGA) 2008-2011 in Minas Gerais State.*

Keywords: *Annual Plan of Government Action. Minas Gerais. Public planning. Public programs. Synthetic indicator.*

1. Introdução

A renovada importância para o aperfeiçoamento do planejamento de políticas e programas públicos emerge da necessidade crescente de se promoverem mudanças na administração pública, em um momento em que se observa acentuado interesse pela função do planejamento como processo dinâmico de definição de prioridades do governo e de instrumentalização da ação governamental voltada para a garantia da eficiência, eficácia, efetividade e transparência da gestão pública (REZENDE, 2011; SANTOS, 2011).

Nesse sentido, o acompanhamento do desempenho – compreendido como esforço na busca de resultados do planejamento de programas públicos por meio de instrumento de informação – indicador sintético – torna-se fundamental para a verificação da adequação das ações realizadas e do grau de alcance dos objetivos definidos pelos formuladores de programas em relação aos resultados esperados, às ações de curto prazo programadas e ao planejamento estabelecido, de forma a servir de orientação para a correção de eventuais desvios.

Considerando que o processo de planejamento – processo complexo em que são especificados os objetivos e determinados os meios para alcançá-los – contempla um conjunto de funções que envolvem não apenas a formulação, como também a execução, o monitoramento e a avaliação de políticas e programas públicos, a etapa de monitoramento, em especial, deve ser vista como um processo contínuo de avaliação por meio de coleta, armazenagem e análise da informação, que retroalimenta o próprio projeto ou programa, de forma a subsidiar a tomada de decisão dos gestores públicos em relação aos objetivos e à alocação de recursos no programa (COHEN; FRANCO, 2012, p.77).

Nesse sentido, o índice denominado Indicador Sintético de Desempenho de Planejamento de Programas (ISDPP) pode ser compreendido como uma importante ferramenta de informação que contribui para a ampliação do conhecimento sobre o processo de planejamento de programas públicos, uma vez que toma categorias relevantes para análise e mensuração do processo de planejamento de programas públicos: dimensão Ação, dimensão Programa e dimensão Indicador de Objetivos de Programas, contemplados pelo modelo conceitual. Nesse sentido, o indicador gera informações importantes para que futuros processos de planejamento possam ser aprimorados e fortalecidos.

2. Metodologia utilizada para desenvolvimento do ISDPP

A estruturação e o desenvolvimento do ISDPP partiram, inicialmente, de metodologia originalmente adotada por Araújo Jr. (2008), que elaborou indicador sintético para a análise do desempenho do planejamento, a partir do uso de dados secundários extraídos de documentos oficiais do Estado de Minas Gerais – mensagem anual do governador à Assembleia Legislativa e Relatório Anual de Avaliação (RAA) do Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG) –, e de parâmetro de desempenho de programas admitido por Terêncio (1977), que desenvolveu estudo sobre sistema gerencial de acompanhamento físico e financeiro de programas públicos.

Com o intuito de desenvolver a análise do desempenho do planejamento de programas, foram consideradas quatro premissas centrais: a primeira refere-se à possibilidade de utilização de dados secundários disponibilizados no RAA para a análise do desempenho dos programas públicos.

A segunda premissa considera que o processo de planejamento dos programas públicos envolve pelo menos três dimensões principais: as ações dos programas, com as suas correspondentes metas físicas e financeiras, que representam as entregas de produtos e serviços à população beneficiária do programa; o programa, unidade básica do planejamento, que é o elo entre o sistema de planejamento e de orçamento; e os indicadores de objetivos do programa, que retratam os objetivos centrais do programa.

Como terceira premissa, sob a ótica formal, considera-se:

a) que deve ocorrer uma definição adequada da programação das ações do programa, de modo que os custos sejam compatíveis com os custos inicialmente planejados pelos formuladores dos programas públicos no momento de sua execução;

b) que deve existir algum grau de relação entre as metas físicas planejadas e a capacidade de sua execução pelos órgãos participantes do programa;

c) que a definição de, que quanto mais alto é o percentual de ações executadas de forma eficiente (isto é, quanto mais elevado é o percentual de ações programadas cujos custos, no momento de sua execução, se mostrem compatíveis com aqueles programados pelos formuladores do programa), mais satisfatório tende a ser o desempenho do planejamento de determinado programa;

d) que, para um desempenho satisfatório do planejamento de programas públicos, requer-se alguma compatibilidade entre as metas físicas executadas e aquelas planejadas, ou seja, requer-se que o programa tenha grau razoável de eficácia e de eficiência. Essa última premissa pode ser compreendida como a relação entre os custos planejados e aqueles realmente executados.

A quarta premissa, por seu turno, considera que o indicador de objetivos dos programas formalmente definidos por seus idealizadores podem ser válidos ou não, isto é, podem ou não possuir os atributos de informação requeridos como índice de referência ou linha de base, índice projetado pelos formuladores do programa no exercício de avaliação e valor aferido em tempo hábil.

Os dados e informações utilizados para apuração do ISDPP são extraídos do RAA do PPAG, que permite identificar e extrair os valores numéricos correspondentes às metas físicas e financeiras das ações que compõem cada programa, bem como os objetivos, o público-alvo e os indicadores de objetivos dos programas que compõem o referido plano. E o modelo conceitual, utilizado para desenvolvimento do índice, apoia-se na concepção mais ampla de planejamento, ou seja, considera que o planejamento de programas é um processo que diz respeito não apenas à formulação, como também à execução, ao acompanhamento e à avaliação de programas públicos. Dessa forma, o ISDPP incorpora essa ideia geral.

3. Estrutura geral e critérios de obtenção do ISDPP

O ISDPP é composto de três dimensões: Ação, Programa e Indicador, que correspondem a categorias ou elementos conceituais relevantes e que exercem influência no desempenho do planejamento e são representadas por indicadores (em um total de nove).

No que tange à dimensão Ação – que consiste no ISDPP-Ação (ISDPP-A) –, ela procura retratar as ações do programa e corresponde às causas que originam a situação-problema que o programa pretende mitigar. É por meio das ações – elemento micro do planejamento, cujas metas financeiras e físicas são traçadas no âmbito do programa – que são gerados os produtos e serviços públicos a serem entregues ao público-alvo do programa.

Desse modo, o ISDPP-A permite verificar em que medida os produtos e serviços planejados para serem entregues ao público beneficiário dos programas foram executados; se os custos dos

produtos e serviços incorridos no momento da execução das ações dos programas foram compatíveis com aqueles inicialmente planejados pelos formuladores dos programas públicos; e se os recursos financeiros e as quantidades físicas de produtos e serviços executados foram satisfatórios em relação ao que foi planejado.

Os indicadores que buscam retratar a dimensão Ação (ISDPP-A) são os detalhados a seguir, e seu valor é obtido por meio da média entre os três indicadores, sendo que, quanto mais elevado for o valor numérico obtido, mais satisfatório tende a ser o desempenho do planejamento.

São eles:

- Percentual de ações com Taxa de Execução Física Razoável. Corresponde à relação percentual entre o número de ações dos programas que apresentam a Taxa de Execução Física entre 80% e 120% e o número total de ações dos programas. A Taxa de Execução Física da ação retrata o percentual das metas físicas programadas que foi realmente executado e corresponde à relação percentual entre a meta física executada e a meta física programada para cada ação que compõe o programa.

- Percentual de ações com Taxa de Execução Financeira Razoável. Refere-se à relação percentual entre o número de ações dos programas que apresentam Taxa de Execução Financeira entre 80% e 120% e o número total de ações dos programas. A Taxa de Execução Financeira da ação corresponde ao percentual das metas financeiras programadas que foi de fato executado no âmbito de cada ação do programa. Refere-se à relação percentual entre a meta financeira executada e a meta financeira programada para cada ação.

- Percentual de ações com Índice de Eficiência Razoável. Corresponde à relação percentual entre o número de ações dos programas que apresentam Índice de Eficiência entre 80% e 120% e o número total de ações dos programas da área. É obtido por meio da razão entre a Taxa de Execução Física e a Taxa de Execução Financeira. Assim, esse indicador fornece

sinais sobre a eficiência das ações do programa, ou seja, indica em que medida os custos da ação foram executados conforme os custos inicialmente planejados.

A dimensão Programa, por sua vez, é refletida pelo ISDPP-Programa (ISDPP-P), que permite uma visão geral, macroscópica, do desempenho dos programas, possibilitando verificar, principalmente, se as metas físicas e as metas financeiras inicialmente planejadas foram de fato alcançadas, sinalizando a eficácia do programa, e se os custos de execução dos programas foram compatíveis com os custos inicialmente programados pelos formuladores dos programas públicos, indicando a eficiência do programa.

O programa constitui a unidade básica do sistema de planejamento e orçamento, ou seja, é denominador comum ou elemento-elo entre o planejamento e o orçamento. Origina-se de um problema social diagnosticado pelos formuladores das políticas públicas que o programa pretende sanar, sendo este, então, o seu objetivo. O programa, ainda, pode surgir para atender a uma demanda programática ou política, e é a partir dele que são realizados os gastos públicos.

Os indicadores que buscam retratar a dimensão Programa são detalhados a seguir, e o seu valor é obtido a partir da média entre os três indicadores descritos, sendo que, quanto maior o valor numérico obtido, mais satisfatório tende a ser o desempenho do planejamento.

São eles:

- Percentual de programas com Índice de Eficácia Razoável. Refere-se à relação percentual entre o número de programas que apresentaram valor do índice de eficácia entre 80% e 120% e o número total de programas da área. O índice de eficácia do programa, por sua vez, corresponde à execução física de cada ação do programa ponderada pela sua importância relativa em termos da meta financeira programada para o conjunto do programa. A importância relativa da ação corresponde à

relação entre a meta financeira programada para a ação e a meta financeira programada para o programa.

- Percentual de programas com Taxa de Execução Financeira Razoável. Corresponde à relação percentual entre o número de programas que apresentaram Taxa de Execução Financeira entre 80% e 120% (ou seja, número de programas com a Taxas de Execução Financeira Razoável) e o número total de programas da área.
- Percentual de programas com Índice de Eficiência Razoável. Refere-se à relação percentual entre o número de programas que apresentaram valor do índice de eficiência entre 80% e 120% e o número total de programas da área. O índice de eficiência do programa corresponde à relação percentual entre o Índice de eficácia do programa e a Taxa de Execução Financeira do programa.

A dimensão Indicador de Objetivo de Programa, por seu turno, corresponde ao Indicador Sintético de Desempenho de Planejamento de Programas (ISDPP-I) e diz respeito aos indicadores formalmente definidos pelos formuladores das políticas públicas no sentido de acompanhar o objetivo central do programa.

Os indicadores dos objetivos do programa devem guardar forte associação com o objetivo para o qual o programa foi estabelecido e com o seu público-alvo (beneficiários do programa). Nesse sentido, eventuais mudanças registradas no valor apurado para o indicador corresponderiam a movimentos na direção ou não do alcance dos objetivos do programa.

O ISDPP-I busca retratar aspectos tais como: se são formalmente válidos os indicadores estabelecidos pelos formuladores dos programas públicos – em que medida os indicadores formalmente estabelecidos possuem as características informativas que devem estar presentes em indicadores voltados para o monitoramento do grau de alcance dos objetivos do programa; o grau de melhoria na situação problema diagnosticada (a qual originou a implementação do programa); e o grau de alcance dos objetivos do programa, isto é, em que medida os indicado-

res dos objetivos do programa sinalizam o alcance dos objetivos previstos pelos formuladores de programas públicos.

São eles:

• Percentual de indicadores válidos. Corresponde à relação percentual entre o número de indicadores válidos dos programas e o número total de indicadores dos programas. Tomando-se como referência Araújo Jr. (2008), admite-se como válido, sob o ponto de vista dos formuladores do programa público, o indicador dos objetivos do programa que atenda simultaneamente às seguintes características informativas: possuir valor de referência em momento anterior à implementação do programa, dimensionando, assim, a magnitude do problema que o programa pretende dirimir e serve de base para a projeção do Indicador de Objetivos de Programas durante o período de vigência do PPA; possuir valor esperado ou projetado pelos formuladores do programa no exercício de avaliação do PPAG, ou seja, a situação pretendida com a execução do programa; possuir valor apurado no exercício de avaliação do PPAG, corroborando, assim, a possibilidade de ser efetivamente obtido em tempo hábil.

• Percentual de programas com pelo menos 80% de Indicadores Válidos Melhorados. Corresponde à relação percentual entre o número de programas que apresentam pelo menos 80% dos indicadores válidos com índice melhorado e o número total de indicadores dos programas considerados. Para a definição do indicador válido melhorado, adotou-se o procedimento de verificação do valor do indicador apurado no exercício de referência. Considera-se indicador válido melhorado aquele cujo valor apurado no exercício de referência (ano) é superior ao registrado no exercício imediatamente anterior, atribuindo-se nota um ao indicador. Se o valor obtido no exercício de referência for inferior ou igual ao valor obtido no exercício imediatamente anterior ou, ainda, se for impossível a comparação – como no caso de constar no RAA do PPA o *status* de indicador "em apuração" ou "em revisão" –, atribui-se nota zero. Esse procedimento auxilia a identificação do percentual de indicadores que apresentam no exercício de referência a

performance de redução do problema a ser mitigado ou eliminado em relação ao exercício imediatamente anterior.

- Percentual de programas com pelo menos 80% de Indicadores Válidos Alcançados. Refere-se à relação percentual entre o número de programas que apresentam pelo menos 80% de indicadores válidos com índice alcançado e o número total de programas foco da análise. Para a definição dos indicadores válidos alcançados, o critério estabelecido é o de verificação do valor do indicador atingido em relação ao esperado, ambos com base no exercício de referência. Ao se identificar que o valor apurado para o indicador se mostra igual ou superior ao valor esperado do indicador para o exercício de referência, atribui-se nota um. Se o valor do indicador no exercício for inferior ao esperado pelos formuladores dos programas ou, ainda, se for impossível a comparação – como no caso de constar no RAA do PPA o *status* de indicador "em apuração" ou "em revisão" –, atribui-se nota zero.

O valor do ISDPP-I, portanto, é obtido pela média entre os três indicadores descritos, e sinaliza, sobretudo, se os indicadores de programas estabelecidos pelos formuladores das políticas possuem validade do ponto de vista formal dos idealizadores dos programas. Porém, o resultado atribuído ao ISDPP-I é bastante restritivo, uma vez que ele sinaliza apenas se os indicadores formalmente definidos são válidos, não permitindo deduções sobre a relevância ou associação com o objetivo central do programa.

Sendo assim, o ISDPP é composto de três dimensões – Ação, Programa e Indicador de Objetivos de Programas –, que, para efeitos de mensuração, são representadas por meio de três indicadores simples, obtidos a partir dos dados do relatório Avaliação Anual do Plano Plurianual (PPA). Por sua vez, o indicador sintético relativo a cada dimensão (ISDPP-A, ISDPP-P e ISDPP-I) é obtido a partir da média aritmética entre os indicadores que a compõe, para cada exercício do PPA. Portanto, uma vez calculado o valor do indicador sintético de cada dimensão, obtém-se o índice geral, o ISDPP, com base na média aritmética do valor relativo aos indicadores sintéticos de cada dimensão, para cada ano do ciclo de planejamento.

É importante destacar que, para efeito de cálculo do ISDPP, foi atribuído peso semelhante a cada dimensão (igual à unidade), em vez de atribuir ponderação distinta para cada dimensão que compõe o indicador geral, por se apoiar em pelo menos três aspectos que merecem ser ressaltados. Primeiramente, porque o estabelecimento de pesos distintos para cada dimensão – não apenas no caso específico do ISDPP, mas também de qualquer indicador sintético –, envolve certo grau de arbitrariedade por parte daquele que constrói originalmente o indicador sintético. Em segundo lugar, entende-se que, na ausência de evidências empíricas sólidas sobre o fenômeno ou evento que o indicador sintético pretende retratar – o desempenho do planejamento –, parece mais adequado atribuir-se peso semelhante às dimensões do que o contrário. O terceiro aspecto diz respeito aos atributos desejáveis dos indicadores, conforme considerações de autores como Jannuzzi (2005), Mokate (2000) e Rocha (2010), entre outros. Eles argumentam que características como simplicidade e comunicabilidade constituem atributos relevantes para o uso de indicadores sintéticos na área de políticas públicas.

Para análise do desempenho do planejamento de programas públicos por meio do ISDPP, revela-se importante classificá-lo por nível de desempenho do planejamento, a saber: de 0 a 39,9 – Altamente Insatisfatório ou Crítico; de 40 a 79,9 – Insatisfatório ou Insuficiente; de 80 a 120 – Satisfatório ou Suficiente; e acima de 120 – Altamente Satisfatório.

As classificações Altamente Satisfatório e Satisfatório (ou Suficiente) sugerem que o planejamento dos programas mostra-se adequado, indicando a ocorrência de integração entre planejamento e orçamento. Nessas duas situações, pode-se dizer que as entregas públicas programadas para a sociedade foram realizadas de forma satisfatória, ou seja, de acordo com aquilo que os gestores públicos esperavam. Significam, também, que os custos dos programas no momento da execução se mostraram compatíveis com os custos inicialmente previstos pelos formuladores dos programas.

Se o valor do ISDPP se posicionar no intervalo entre 40 e 80, classifica-se o planejamento como Insatisfatório ou Insuficien-

te, o que aponta a necessidade de seu aperfeiçoamento e indica a existência de baixo grau de integração entre planejamento e orçamento. Nessa situação, pode-se dizer que as entregas públicas previstas pelos gestores no âmbito dos programas não se concretizaram satisfatoriamente. Pode-se inferir, também, que os custos de implementação dos programas foram incompatíveis com os custos inicialmente programados pelos gestores públicos.

Caso o ISDPP assuma valor inferior a 39,9, o planejamento pode ser considerado Crítico ou Altamente Insatisfatório, sugerindo falta de integração entre o planejamento e o orçamento e a grande necessidade de adoção de mecanismos capazes de promover mais integração dos processos de planejamento e orçamento. Nesse caso, pode-se inferir que as entregas públicas programadas não foram executadas de acordo com o que os gestores públicos esperavam e que houve incompatibilidade entre os custos de execução e os inicialmente estabelecidos pelos gestores públicos.

É importante ressaltar que o ISDPP então proposto pode ser interpretado pelos gestores públicos como um instrumento de informação que emite sinais sobre o desempenho do planejamento de programas públicos, podendo, então, subsidiar o processo de tomada de decisão dos gestores sobre o processo de planejamento, tendo em vista que um dos principais papéis do planejamento é contribuir para que os programas públicos sejam eficientes e eficazes. Desse modo, o ISDPP pode, também, emitir sinais sobre esses dois aspectos do próprio programa, ou seja, sobre a eficiência e a eficácia do referido programa.

4. Resultado da aplicação do ISDPP na área de resultados Vida Saudável do PPAG do Estado de Minas Gerais

O PPAG 2008-2011, elaborado a partir das diretrizes estabelecidas no Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI) 2007-2023, definiu programas estruturadores (que representam a estratégia de intervenção do governo de Minas Gerais para o quadriênio 2008-2011), programas associados (programas em sinergia com os programas estruturadores que devem perseguir os

objetivos estratégicos da área de resultados à qual foram associados, bem como contribuir para o alcance dos resultados definidos para a área) e programas especiais (programas que contemplam as prioridades setoriais não atendidas nos programas estruturadores), com indicação de metas físicas e financeiras das intervenções para o período de quatro anos (MINAS GERAIS, 2007b).

Para a aplicação do ISDPP, foi selecionada a área de resultados Vida Saudável do PPAG 2008-2011 do Estado de Minas Gerais, que, entre as 13 áreas de resultados definidas pelo governo de Minas Gerais, responde por 34,7% do total de recursos públicos aplicados, correspondendo a um terço do total de recursos previstos para serem aplicados nos programas/projetos estruturadores.

Conforme se apreende do PPAG 2008-2011, os objetivos estratégicos da área de resultados sob análise foram materializados em cinco projetos estruturadores, que consolidam 22 ações. Mediante a quantificação do número de programas, ações e indicadores de objetivo de programas que figuram no RAA dos exercícios de 2008 a 2011, mostrados na tabela 1, pode-se perceber que, no decorrer dos quatro exercícios, ocorreram acréscimos de ações (média de 4,4 ações em 2008 para 6,4 ações em 2011) e supressões de indicadores de programas (média de 1,6 indicadores em 2008 para 1 indicador em 2011).

Tabela 1 – Quantitativo de programas estruturadores, ações e indicadores de programas estruturadores da área de resultados Vida Saudável, do Estado de Minas Gerais, no período de 2008-2011

Especificação	Quantitativo (por exercício)			
	2008	2009	2010	2011
Programas estruturadores	5	5	5	5
Ações dos programas estruturadores	22	27	29	32
Média de ações por programa	4,4	5,4	5,8	6,4
Indicadores dos programas estruturadores	8	7	5	5
Média de indicadores por programa	1,6	1,4	1	1

Fonte: Minas Gerais (2009, 2010, 2011 e 2012).

O acréscimo de novas ações durante o ciclo de planejamento pode ser interpretado como ajustes considerados necessários por parte dos gestores públicos. Sob a ótica conceitual, as ações correspondem às causas do problema que o programa objetiva dirimir ou sanar. Partindo desse princípio, entende-se que a mudança no número médio de ações pode sugerir pouca clareza por parte dos formuladores e gestores desses programas quanto às causas do problema que o programa pretende amenizar, que, por sua vez, tende a resultar em incoerências entre as causas do problema e os objetivos que os gestores públicos traçaram para o programa.

O quadro 1 mostra a relação das características informativas dos indicadores dos programas da área de resultados Vida Saudável ao longo dos quatro anos. O índice de referência expressa a situação do problema em momento anterior à implementação do programa, ou seja, constitui uma informação de diagnóstico que serve de base para a projeção do indicador dos objetivos do programa durante o período de vigência do PPAG. O índice esperado informa sobre a situação do problema que os formuladores desejam atingir com a execução do programa ao longo de cada ano do período de vigência do PPAG. O índice apurado, por sua vez, corresponde ao resultado do programa (em termos de seu objetivo) alcançado no exercício de referência do RAA do PPAG 2008-2011.

Observa-se, primeiramente, que houve redução do número de indicadores dos programas estruturadores em 2008 até 2010, sendo mantido o mesmo quantitativo de indicadores de 2010 também em 2011. Em 2008 e 2010, todos os indicadores tinham valor de referência e valor esperado, mas, para dois entre os oito indicadores (em 2008) e para dois entre os cinco (em 2010), não houve a apuração de seus valores. Já em 2009, todos os indicadores tinham valor esperado, mas um não possuía valor de referência e dois indicadores também não foram apurados. Em 2011, dos cinco indicadores, quatro indicadores exibiram valor de referência e valor esperado; um dos cinco, sem valor de referência; um dos cinco, sem valor esperado; e dois dos cinco, sem valor apurado. Conforme se apreende do quadro 1, em 2011,

último ano do ciclo de planejamento correspondente ao PPAG 2008-2011, cerca de 60% dos indicadores formalmente definidos para mensurar o grau de alcance dos objetivos não foram apurados.

Observa-se que o resultado revelado pela pesquisa demonstra que o indicador não foi apurado em tempo hábil, tendo sido preteridos, portanto, os atributos de tempestividade e periodicidade – características informativas para as quais foi formulado de modo a sinalizar o grau de alcance dos objetivos do programa naquele exercício. Sob o ponto de vista informativo, portanto, pode-se dizer que a maioria dos indicadores formalmente estabelecidos para retratar os objetivos dos programas da área de resultados Vida Saudável não possui qualidades desejáveis em um indicador voltado para esse propósito, além de impossibilitar a comparabilidade no tempo.

Quadro 1 – Relação das características dos indicadores dos programas estruturadores da área de resultados Vida Saudável do Estado de Minas Gerais, no período de 2008-2011

Característica Informativas dos Indicadores de objetivos de programas	Quantidade			
	2008	2009	2010	2011
Indicadores dos programas estruturadores	8	7	5	5
Indicador com valor de referência	8	6	5	4
Indicador com valor esperado	8	7	5	4
Indicador com valor apurado	6	5	3	3

Fonte: Dados da pesquisa.

Mediante a utilização dos dados quantitativos extraídos do RAA do PPAG 2008-2011 relativos aos programas estruturadores da área de resultados sob análise, foram obtidos os valores numéricos relativos aos indicadores individuais, o valor do indicador sintético de cada dimensão (ISDPP-A, ISDPP-P e ISDPP-I), bem

como o índice geral, ou seja, o ISDPP da área de resultados Vida Saudável. Os resultados gerais da pesquisa então obtidos são apresentados na tabela 2.

A análise em questão foi estruturada da seguinte forma: inicialmente são apresentados e interpretados os resultados obtidos do ISDPP da área de resultados Vida Saudável, durante o ciclo de planejamento correspondente ao PPAG 2008-2011, no sentido de analisar o seu desempenho e, em seguida, são analisados os resultados obtidos para os indicadores que compõem cada dimensão.

Primeiramente, os resultados da pesquisa revelam que o ISDPP apresentou oscilações durante o período de 2008 a 2011, tendo variado entre o mais baixo valor em 2009 (36,3%) e o mais alto valor da série de tempo (41,5%) registrado em 2011, último ano do ciclo. Assim, no primeiro e no último ano do ciclo, observa-se a ocorrência de valores relativamente mais altos do ISDPP. Em todos os anos do ciclo, o ISDPP classifica-se como insatisfatório e, nesse sentido, os dados revelados mostram-se preocupantes quanto ao desempenho do planejamento da área de resultados Vida Saudável, indicando que o processo de planejamento precisa avançar para realmente contribuir para a melhoria da gestão pública, em termos amplos.

A análise do valor médio do ISDPP para o período de 2008 a 2011 fornece uma ideia geral acerca do desempenho do planejamento relativo ao PPAG 2008-2011 e, tendo em vista que esse valor médio foi de 38,8%, pode-se dizer que os resultados da pesquisa sugerem, também, que o desempenho do planejamento de programas da área de resultados Vida Saudável mostrou-se crítico (altamente insatisfatório) durante o ciclo de planejamento correspondente ao PPAG 2008-2011.

Como os valores assumidos pelo índice geral podem ser explicados pelo comportamento registrado para cada uma das dimensões – Ação, Programa e Indicador de Objetivos de Programas – torna-se importante enfocar comparativamente os valores obtidos para cada dimensão.

Tabela 2 – Resultado do Índice de Desempenho de Planejamento de Programas (ISDPP) da área de resultados Vida Saudável do Estado de Minas Gerais, no período de 2008-2011

DIMENSÃO DO INDICADOR	Exercício (%)				Média do Ciclo 2008-2011 (%)
	2008	2009	2010	2011	
1. DIMENSÃO AÇÃO (ISDPP-A)	**24,2**	**32,1**	**23,0**	**31,3**	**27,6**
Percentual de Ações com Taxa de Execução Física Razoável	40,9	40,7	31,0	34,4	36,8
Percentual de Ações com Taxa de Execução Financeira Razoável	13,6	33,3	31,0	34,4	28,1
Percentual de Ações com Índice de Eficiência Razoável	18,2	22,2	6,9	25,0	18,1
2. DIMENSÃO PROGRAMA PÚBLICO (ISDPP-P)	**33,3**	**40,0**	**40,0**	**46,7**	**40,0**
Percentual de Programas com Índice de Eficácia Razoável	40,0	20,0	40,0	40,0	35,0
Percentual de Programas com Taxa de Execução Financeira Razoável	40,0	40,0	40,0	40,0	40,0
Percentual de Programas com Índice de Eficiência Razoável	20,0	60,0	40,0	60,0	45,0
3. DIMENSÃO INDICADORES DOS OBJETIVOS DO PROGRAMA (ISDPP-I)	**65,0**	**36,7**	**46,7**	**46,7**	**48,8**
Percentual de Programas com pelo menos 80% de Indicadores Válidos Melhorados	60,0	20,0	60,0	40,0	45,0
Percentual de Programas com pelos menos 80% de Indicadores Válidos Alcançados	60,0	40,0	20,0	40,0	40,0
Percentual de Indicadores Válidos	75,0	50,0	60,0	60,0	61,3
ÍNDICE DE DESEMPENHO DO PLANEJAMENTO DE PROGRAMAS GOVERNAMENTAIS (ISDPP)	**40,9**	**36,3**	**36,6**	**54,5**	**38,8**

Fonte: Dados da pesquisa.

A esse respeito, e considerando-se o valor médio do ciclo 2008-2011, observa-se que a dimensão que mais influenciou o resultado geral desfavorável do ISDPP foi a categoria Ação (ISDPP-A). Entre as três categorias analisadas, essa dimensão foi a que registrou o mais baixo valor médio (27,6%). No caso das duas outras, o valor médio do ciclo foi de 40% para a dimensão Programa (ISDPP-P) e de 49% para a dimensão Indicador de Objetivos de Programas (ISDPP-I). Esses resultados indicam que o maior desafio a ser enfrentado pelos gestores no aperfeiçoamento do planejamento dos programas estruturadores da área de resultados Vida Saudável diz respeito à dimensão Ação e, nesse sentido, os mecanismos utilizados pelos gestores públicos, no tocante à definição das ações que irão compor o programa, bem como dos valores a serem estabelecidos como metas físicas e metas financeiras dessas ações, são elementos do processo de planejamento que devem merecer maior reflexão por parte dos formuladores e gestores dos programas estruturadores da área de resultados Vida Saudável.

Sob a ótica conceitual, a dimensão Ação fornece sinais sobre a eficiência e a eficácia das ações dos programas estruturadores. Assim, os resultados revelados pela pesquisa sugerem a ocorrência de ineficiência, em termos de custos das ações, e de ineficácia, em termos de quantidade física de produtos e serviços para o público-alvo dos programas da área de resultados Vida Saudável.

Ainda no que diz respeito à dimensão Ação, verifica-se que, no primeiro ano de vigência do PPAG, apenas 24% das ações planejadas foram realizadas. No ano seguinte, o percentual apresenta melhoria, voltando a cair, novamente, em 2010. No último ano do ciclo, observa-se melhoria do desempenho do planejamento de programas, no que diz respeito às ações planejadas. O baixo desempenho do planejamento obtido nos quatro exercícios sugere baixo conhecimento, por parte dos gestores, acerca da operacionalização das atividades (processo de produção de bens e serviços; capacidade operacional; insumos necessários às proporções nas quais se combinam; custos de elaboração de cada produto destinado à produção de

bens e serviços públicos que devem resultar das ações e contribuir para o alcance dos objetivos dos programas. Sugere-se, também, a necessidade de se aprofundarem as atividades de acompanhamento e monitoramento das ações dos programas. Para tanto, o órgão central de planejamento poderá ampliar a produção de informações em intervalos de tempo menores, de modo que permitam acompanhar mais detalhadamente a qualidade da execução das ações, possibilitando intervenções corretoras e oportunas.

No que tange à dimensão Programa, nota-se que 33% dos programas cumpriram o planejado em 2008 (ano de pior desempenho). Em 2009, esse percentual subiu para 40%, ficando nesse patamar em 2010 e subindo para 47% em 2011. Os resultados obtidos nos exercícios sugerem a ocorrência de um maior esforço empreendido pelos gestores públicos no sentido de compatibilizar os processos de planejamento e de orçamento para uma programação mais confiável e concreta, mediante a articulação das ações estabelecidas (possivelmente de estruturas e pessoas, também) voltadas à consecução dos objetivos.

Em relação à dimensão Indicador de Objetivos de Programas, essa dimensão atingiu seu melhor desempenho em 2008, com percentual de 65% de cumprimento dos objetivos dentro do planejado. Em 2009, esse percentual caiu para 37% e subiu para 47% em 2010. Em 2011, mantiveram-se os 47%. Os resultados obtidos sugerem a ocorrência de uma menor atenção dos gestores públicos à aferição do desempenho dos programas públicos, no que tange ao cumprimento dos objetivos dos programas estabelecidos pelos formuladores de programas, o que demonstra o movimento da direção ou não do alcance dos objetivos dos programas. Dessa forma, as atividades de planejamento ficam comprometidas pelo fato de os formuladores de programas e gestores públicos não conseguirem acompanhar o impacto das intervenções realizadas em relação ao estabelecido inicialmente (problema diagnosticado), ou seja, verificarem a compatibilidade entre o que se pretendeu entregar e o que se alcançou de resultado, além de impossibilitar a verificação dos fatores que intervieram na realidade dinâmica.

No que tange ao comportamento dos indicadores das dimensões, os resultados sinalizaram que, tomando como base a média do ciclo de 2008-2011, 37% das ações dos programas da área de resultados Vida Saudável apresentaram Taxa de Execução Física Razoável; 28% exibiram Taxa de Execução Financeira Razoável; e apenas 18% apresentaram Índice de Eficiência Razoável. Nesse sentido, observa-se que o baixo desempenho do planejamento em termos de promover a eficiência das ações (somente 18% do número de ações foram executadas eficientemente) foi influenciado, principalmente, pela execução financeira das ações, cujo resultado foi pior do que a execução física.

Analisando-se os indicadores da dimensão Ação nos quatro anos do ciclo do PPAG 2008-2011, observa-se que o percentual de ações com Taxa de Execução Física Razoável foi mais alto em 2008 e 2009 (da ordem de 41%), anos iniciais do ciclo, tendo apresentado queda em 2010 (31%). Embora tenha fechado 2011 em 34%, o patamar ficou abaixo daquele registrado nos anos iniciais do ciclo (41%). Vale ressaltar que a Taxa de Execução Física da ação retrata o percentual das metas físicas programadas que foram realmente executadas. Desse modo, os resultados indicam que os gestores públicos devem despender maiores esforços no sentido de produzir bens e produtos e serviços à sociedade, conforme planejado.

O segundo indicador a se considerar, Taxa de Execução Financeira da dimensão Ação, corresponde ao percentual entre a meta financeira executada e a meta financeira programada para cada ação. Considerando-se, então, o percentual de ações com Taxa de Execução Financeira Razoável, depreende-se que o menor percentual foi o de 2008, de apenas 14%. No ano seguinte, o percentual sofreu considerável elevação, passando para cerca de 33%. Esse patamar foi relativamente mantido em 2010 e 2011 (percentuais de 31% e 34%, respectivamente), conforme mostrado na tabela 2. Essa situação sugere que foi despendido um volume de recursos na execução das ações bem maior do que o inicialmente previsto, o que pode também indicar um desconhecimento, pelos formuladores e gestores públicos, dos recursos necessários para o alcance das metas estabelecidas.

Quanto ao percentual de ações com Índice de Eficiência Razoável, o indicador apresentou grande variabilidade durante o ciclo de planejamento. O valor médio de apenas 18% no período em consideração sugere que o desempenho do planejamento foi influenciado negativamente pelo baixo fluxo de liberação de recursos financeiros inicialmente programados ou pela baixa execução dos recursos por parte dos gestores públicos em relação aos inicialmente programados. Essa situação sugere, também, um possível desconhecimento dos custos dos produtos e serviços inicialmente previstos pelos formuladores de programas para serem entregues à sociedade.

Com relação aos valores obtidos para os indicadores representativos da dimensão Programa (ISDPP-P), tomando como base somente a média do ciclo de 2008 a 2011, verifica-se que 35% dos programas apresentaram Índice de Eficácia Razoável; 40%, com Taxa de Execução Financeira Razoável; e 45%, com Índice de Eficiência Razoável. Nesse sentido, embora o Índice de Eficiência tenha sido maior do que o Índice de Eficácia, eles não chegam a alcançar 50% dos programas da área de resultados Vida Saudável, comprometendo o desempenho do planejamento de programas como instrumento de gestão capaz de promover a eficácia e eficiência. Isso sugere que maior articulação deve ocorrer entre as ações estabelecidas para o programa e para a operacionalização (meios estruturais, administrativos, coordenação e direção) de cada uma, de modo a favorecer o alcance dos objetivos e resultados estabelecidos para cada ação, que, por sua vez, em conjunto com as demais ações, devem contribuir para o alcance do objetivo central do programa, no horizonte temporal definido. Ou ainda, os resultados podem sugerir que os objetivos específicos, as metas físicas e financeiras estabelecidas para as ações devem ser aprimorados para serem mais adequadas e suficientes para contribuir com o alcance do objetivo do programa (que, por sua vez, está submetido a um fim superior).

Analisando os indicadores nos quatro anos do ciclo, nota-se que o percentual de programas com Índice de Eficácia Razoável foi de 40% nos quatro anos, com exceção de 2009, que exibiu ape-

nas 20%. Ele corresponde à execução física de cada ação do programa ponderada pela sua importância. Os resultados sinalizam que os procedimentos estabelecidos para as ações devem ser aprimorados, no sentido de torná-las adequadas e suficientes para contribuir com o alcance do objetivo do programa.

Já no tocante ao percentual de programas com Taxa de Execução Financeira Razoável, que corresponde à relação percentual entre o número de programas da área de resultados Vida Saudável que apresentaram Taxa de Execução Financeira entre 80 e 120% (ou seja, número de programas com taxas de execução financeira razoável) e o número total de programas da área, esse percentual permaneceu estável nos quatro anos – cerca de 40%. Essa situação sinaliza que a programação financeira dos programas deve ser aperfeiçoada para que a execução financeira seja compatível com os recursos previstos pelos formuladores de programas.

Quanto ao percentual de programas que apresentaram Índice de Eficiência Razoável, que relaciona o índice de eficácia do programa à Taxa de Execução Financeira, constata-se que, em 2008, foi de 20%. Em 2009, esse percentual elevou-se consideravelmente, passando para 60%. Entretanto, em 2010, nova queda foi observada, passando, então, para 40%. Em 2011, tal percentual voltou a subir para o patamar de 60%, o que influenciou na elevação do percentual médio do ciclo 2008-2011. Os resultados sinalizam esforços dos formuladores de programas e gestores públicos em estimar adequadamente o custo dos programas para o alcance do objetivo estabelecido, no horizonte temporal definido, ou seja, em elaborar uma programação mais confiável para sua execução.

Os indicadores dos objetivos do programa guardam forte associação com o objetivo para o qual o programa foi estabelecido, bem como com seu público-alvo (beneficiários). Nesse sentido, eventuais mudanças registradas no valor apurado para o indicador corresponderiam a movimentos na direção ou não do alcance dos objetivos do programa.

Dessa forma, e tomando como base somente a média do ciclo de

2008-2011, percebe-se que 61% dos programas apresentaram indicadores válidos, ou seja, apresentaram os atributos considerados essenciais a um indicador de programa como valor de referência que dimensiona a magnitude que o problema pretende dirimir e os valores projetados e apurados para o exercício. Os resultados demonstram que 45% dos programas apresentaram pelo menos 80% de indicadores válidos melhorados, e 40% dos programas tiveram pelos menos 80% de indicadores válidos alcançados. Nesse sentido, observa-se que a maior falha se refere aos indicadores válidos alcançados, sugerindo a necessidade de maior empenho dos gestores na operacionalização das ações dos programas, de forma a se conseguir uma adequada produção de bens e serviços a serem entregues à sociedade que contribuam para o alcance dos resultados estabelecidos pelos formuladores de programas.

Considerando os indicadores durante os quatro anos do ciclo, observa-se que o percentual de programas com pelo menos 80% de indicadores válidos melhorados foi de 60% em 2008, caindo para 20% em 2009 (ano de pior desempenho). Em 2010, esse percentual voltou para o patamar de 60%, caindo novamente para 40% em 2011. Os resultados indicam a necessidade de uma adequada definição das ações que irão compor determinado programa, para que suas metas e seus objetivos traduzam um esforço que otimize o resultado (melhoria do valor apurado do indicador em relação ao exercício anterior) a ser alcançado pelo indicador do programa, acompanhado de um sistema de informação que garanta uma adequada aferição do(s) indicador(es) eleito(s) para o(s) programa(s).

Já o percentual de programas com pelo menos 80% de indicadores válidos alcançados foi de 60% em 2008, caindo para 40% em 2009. Em 2010, uma nova queda foi registrada, passando para 20%. Em 2011, ele se elevou, atingindo 40%. Isso sugere a necessidade de os gestores envidarem esforços na execução das ações dos programas de modo a contribuir, efetivamente, para o alcance dos resultados estabelecidos pelos formuladores de programas. Dessa forma, os resultados indicam a necessidade de que os gestores públicos envidem esforços para melhorar a

operacionalização das ações dos programas no sentido de entregar os benefícios previstos à população-alvo para o alcance dos resultados estabelecidos pelos formuladores de programas.

No que diz respeito ao percentual de programas que apresentaram indicadores válidos, constata-se que, no primeiro ano do ciclo do planejamento de 2008 a 2011, o percentual foi de 75%. Em 2009, esse percentual caiu para 50%. Já em 2010, ele subiu para 60%, permanecendo nesse patamar em 2011. A média do ciclo 2008-2011 ficou próximo dessa ordem percentual, indicando a retomada de maior preocupação pelos gestores públicos em estabelecer atributos essenciais para o acompanhamento dos efeitos da intervenção efetuada voltada para minimizar a situação-problema, de forma que eles possam subsidiar os gestores públicos na tomada de decisão.

Outro aspecto interessante observado é que as características informativas dos indicadores, como a apresentação de valor de referência e de valor projetado, dos programas estruturadores da área de resultados do PAAG 2008 a 2011, não foram plenamente estabelecidas pelos formuladores de programas em cada um dos exercícios do ciclo de planejamento, pois, conforme demonstrado no quadro 1, essas duas características essenciais não foram observadas no exercício de 2009 (14% dos indicadores não possuíam valor de referência), em 2011 (20% dos indicadores não possuíam valor de referência e 20% também não possuíam valor esperado), o que compromete o acompanhamento do grau de desempenho do programa no exercício, em relação ao problema que se pretende mitigar.

5. Conclusões

Ao se aplicar o ISDPP para análise do desempenho da área de resultados Vida Saudável, do ciclo de planejamento mineiro de 2008-2011, e analisar o resultado apurado do índice, associando-o ao resultado de cada dimensão, encontram-se estas principais conclusões sobre o desempenho do planejamento de programas analisado.

Em relação ao resultado médio do ISDPP (39%), no ciclo de planejamento de 2008-2011, da área de resultados Vida Saudável, a pesquisa revela que o desempenho do planejamento classifica-se como altamente insatisfatório ou crítico, tendo sido influenciado, sobretudo, pelo comportamento da dimensão Ação (valor médio de 27,6%), cujo resultado indica ineficiência em relação aos custos das ações e ineficácia em relação à meta física das ações, consistindo, assim, no maior desafio a ser enfrentado por parte dos formuladores e gestores públicos no aperfeiçoamento do planejamento dos programas estruturadores da área de resultados Vida Saudável. Com isso, o resultado indica que há muitos desafios a serem superados para conduzir o processo de planejamento da área de resultados Vida Saudável a um patamar satisfatório.

Apreende-se pelo resultado médio da dimensão Ação (27,6%) que os gestores públicos devem envidar esforços para aumentar o conhecimento sobre a operacionalização das atividades destinadas à produção de bens e serviços públicos que devem resultar das ações, a capacidade de operacionalização do órgão responsável, os insumos necessários e as proporções com que se devem combinar, bem como sobre o custo dos produtos e serviços, de modo a contribuir para o alcance dos objetivos dos programas. E, ainda, envidar esforços no sentido de aperfeiçoar as atividades de acompanhamento e monitoramento das ações dos programas. Para tanto, merece atenção do órgão central de planejamento a necessidade de ampliação da produção de informações em intervalos de tempo menores, de forma a favorecer o acompanhamento e monitoramento mais detalhado sobre a qualidade da execução das ações, assim como permitir intervenções corretoras e oportunas, ou seja, produção eficiente e eficaz de resultados intermediários da implantação do programa. Essa dimensão, nos quatro exercícios, sofreu maior influência do resultado da execução financeira das ações (28%), o que merece atenção dos gestores públicos para melhoria do desempenho do ISDPP-A.

No que se refere às outras dimensões, o resultado médio da dimensão Programa (40%) indica a necessidade de melhor compatibilizar o processo de planejamento com o processo de orçamento, por meio da articulação das ações, o que possivelmente

inclui estruturas e pessoas que devem estar voltadas à consecução dos objetivos. Essa dimensão, nos quatro exercícios, sofreu maior impacto do resultado da eficácia dos programas públicos (35%), que, sob esse aspecto, representa o maior desafio dos gestores públicos. Em relação à dimensão Indicador de Objetivos de Programas (valor médio de 49%), o resultado indica a necessidade de maior reflexão, pelos formuladores e gestores de programas, voltada para a melhoria da qualidade dos indicadores, sobretudo no que tange à aferição do desempenho dos programas públicos, de forma a sinalizar o alcance ou não dos objetivos dos programas, insumo para a tomada de decisão. O resultado nos quatro exercícios indica a necessidade, especialmente, de aprimoramento dos indicadores de objetivos de programas no sentido de elevar o número de indicadores válidos alcançados (40%).

Diante dos resultados apurados, concluiu-se que o ciclo de planejamento previsto na Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), mediante o estabelecimento dos instrumentos Plano Plurianual de Ação (diretrizes, objetivos e metas), Lei de Diretrizes Orçamentárias (metas e prioridades) e Lei Orçamentária Anual (previsão de receita e fixação das despesas), exige cada vez mais dos gestores públicos a capacidade de aprimoramento do processo de planejamento governamental, para que o Estado possa cumprir sua função de garantir o bem-estar social. Para tanto, os desafios são árduos, por envolverem, sobretudo, as vias de regras e alternativas para a operacionalização (processo de produção/meios estruturais e administrativos, coordenação e direção) das ações pelos gestores públicos.

Referências

ARAÚJO Jr, Lisxt Antônio. **Índice de Desempenho do Planejamento (IDP)**: uma proposta de avaliação orçamentária institucional. f. Monografia. 2. ed. Belo Horizonte, 2008.

COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. **Avaliação de projetos sociais**. 10 ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2012.

GARCIA, Ronaldo Coutinho. **Subsídios para organizar avaliação da ação governamental**. Texto para discussão nº 776. Brasília, jan. 2001. Disponível em: <www.ipea.gov.br/pub/td/td_*2001/td_776.pdf>.* Acesso em: mar. 2012.

JANNUZZI, Paulo de Martinho. Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil. **Revista do Serviço Público**. Brasília, abr.-jun., 2005, p. 137-160. Disponível em: <www.enap.gov.br/Glossario_2007.pdf>. Acesso em: mar. 2012.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. **Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado 2007-2023**. Belo Horizonte: 2007a. Disponível em: <www. planejamento.mg.gov.br>. Acesso em: nov. 2011.

_____. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. **Manual de Elaboração do PPAG 2008-2011 e da Proposta Orçamentária 2008**. Belo Horizonte: 2007b. Disponível em: <www.planejamento.mg.gov.br>. Acesso em: nov. 2011.

_____. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. **Plano Plurianual de Ação Governamental de 2008-2011**. Belo Horizonte: 2008. Disponível em: <www.planejamento.mg.gov.br/governo/planejamento/ppag/arquivos/20082011/PPAG-2008-2011-v-I.pdf>. Acesso em: nov. 2011.

_____. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. Subsecretaria de Planejamento e Orçamento. **Avaliação do Plano Plurianual de Ação Governamental – PPAG 2008-2011 – exercício 2008**. Belo Horizonte, 2009. Disponível em: <www.planejamento.mg.gov.br/ governo/planejamento/ppag/ppag-2008_2011.asp> . Acesso em: nov. 2011.

_____. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. Subsecretaria de Planejamento e Orçamento. **Avaliação do Plano Plurianual de Ação Governamental – PPAG 2008-2011 – exercício 2009**. Belo Horizonte, 2010. Disponível em: <www.planejamento.mg.gov.br/ governo/ planejamento/ppag/ppag-2008_2011.asp> . Acesso em: nov. 2011.

_____. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. Subsecretaria de Planejamento e Orçamento. **Avaliação do Plano Plurianual de Ação Governamental – PPAG 2008-2011 – exercício 2010**. Belo Horizonte, 2011. Disponível em: <www.planejamento.mg.gov.br/ governo/ planejamento/ppag/ppag-2008_2011.asp> . Acesso em: nov. 2011.

_____. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. Subsecretaria de Planejamento e Orçamento. **Avaliação do Plano Plurianual de Ação Governamental – PPAG 2008-2011 – exercício 2011**. Belo Horizonte, 2012. Disponível em: <www.planejamento.mg.gov.br/ governo/ planejamento/ppag/ppag-2008_2011.asp> . Acesso em: ago. 2012.

MOKATE, Karen. **Eficacia, Eficiencia, Equidad Y Sostenibilidad:¿Qué Queremos Decir? In: Diseño y gerencia de políticas y programas sociales**. Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES), jun. 2000. Tradução disponível em: <www.eclac.org/ilpes/noticias/paginas/9/37779/gover_2006_03_ eficacia _eficiencia.pdf>.

REZENDE, Fernando. **Planejamento no Brasil**: auge, declínio e caminhos para a reconstrução. In: CARDOSO JR., José Celso (Org.). **A reinvenção do planejamento governamental no Brasil**. Brasília: Ipea, v. 4, 2011, p.177-237. Disponível em: <www.ipea.gov.br>. Acesso em: nov. 2011.

ROCHA, Elisa Maria Pinto da. *et al*. **Análise das condições de inserção dos Estados brasileiros na sociedade da informação e do conhecimento:** proposta metodológica e aplicação para as unidades da federação. Fundação João Pinheiro, out. 2010. Disponível em: <www.eg.fjp.mg.gov.br > Acesso em: maio 2012.

SANTOS, Eugênio Andrade Vilela dos Santos. **O Confronto entre o Planejamento Governamental e o PPA**. In: CARDOSO JR., José Celso (Org.). **A reinvenção do planejamento governamental no Brasil**. Brasília: Ipea, v. 4, 2011, p. 307-336. Disponível em: <www.ipea.gov.br>. Acesso em: nov. 2011.

TERÊNCIO, Jaime de Souza. Sistema Gerencial de acompanhamento físico-financeiro. **Revista Brasileira de Orçamento Público**, v. 3, n. 1, Brasília: Escopo, jan.-abr., 1977, p. 125-143.

Como publicar nos Cadernos da Escola do Legislativo

1 – Publicamos estudos de natureza analítica, preferencialmente inéditos, sobre temas de interesse do Poder Legislativo, do Estado e da sociedade, nas áreas de direito, administração pública, ciência política, história política, políticas públicas, economia, orçamento público e áreas afins.

2 – Além de estudos monográficos, aceitam-se traduções ou resenhas. A responsabilidade pelos artigos publicados é exclusiva dos autores. Se for o caso, o autor deverá tomar as providências necessárias no sentido de obter permissão para a publicação ou o uso de qualquer material eventualmente protegido por direitos autorais.

3 – O texto recebido será avaliado por parecerista *ad hoc*, especialista na área do tema abordado, observando-se os critérios de densidade e adequação aos objetivos da publicação. O parecerista poderá sugerir modificações formais ou de conteúdo, ou opinar pela não publicação, comunicando-se ao autor a decisão tomada.

4 – Devem acompanhar o texto informações acadêmicas e profissionais sobre o autor (titulação acadêmica, atividade profissional, vínculo institucional e informações para contato).

5 – O texto deverá ser endereçado ao editor da publicação e encaminhado para o endereço eletrônico: nepel@almg.gov.br.

6 – O texto deverá ter entre 15 e 30 laudas, que correspondem a uma faixa de 36.000 a 72.000 caracteres (sem espaços), excetuadas as resenhas, para as quais se pede um mínimo de três laudas, ou 7.200 caracteres (sem espaços), e um máximo de 30 laudas. Deverão acompanhá-lo resumo e *abstract*, ambos com palavras-chave.

Os artigos publicados são de responsabilidade dos autores.

Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais – Escola do Legislativo
Av. Olegário Maciel, 2.161 – CEP: 30180-112 – Belo Horizonte – MG
Tel.: (31) 2108-3400
E-mail do editor: nepel@almg.gov.br
E-mail da Escola do Legislativo: escola@almg.gov.br

- Antônio Carlos Ribeiro
  Sílvio Salej Higgins
- Adebal de Andrade Júnior
  Carlos Aurélio Pimenta de Faria
- Bruno Lazzarotti Diniz Costa
  Marcela Menezes Costa
- Antonio Teixeira de Barros
- Isabella Virgínia Freire Biondini
  Mônica Barros de Lima Starling
  Flávio Lemos Carsalade
- Elisa Maria Pinto da Rocha
  Jane Noronha Carvalhais
  Luciana Cássia Nogueira

ASSEMBLEIA DE MINAS
Poder e Voz do Cidadão