



RSP

Revista do Serviço Público

vol. 62, nº 1 - Jan/Mar 2011 - ISSN:0034/9240

Ética na pesquisa agropecuária: percepção dos pesquisadores da Embrapa

Regina Lucia Ramos Lourenço e Marcel Bursztyn

Estudo socioterritorial e investimentos públicos: o processo de alocação de recursos do orçamento participativo em Serra/ES

Cristiano das Neves Bodart

Balanced Scorecard: adequação para a gestão estratégica nas organizações públicas

Rozelito Felix, Patrícia do Prado Felix e Rafael Timóteo

Auditoria interna como instrumento de controle social na administração pública

Célia Marçola

RSP Revisitada: Em prol de um Código de Ética para o serviço público

Harvey Walker

ENAP

RSP

Brasília – 2011

ENAP Escola Nacional de Administração Pública

Missão da Revista do Serviço Público

Disseminar conhecimento sobre a gestão de políticas públicas, estimular a reflexão e o debate e promover o desenvolvimento de servidores e sua interação com a cidadania.

ENAP Escola Nacional de Administração Pública

Presidente: Helena Kerr do Amaral

Diretor de Formação Profissional: Paulo Carvalho

Diretora de Desenv. Gerencial: Margaret Baroni

Diretora de Comunicação e Pesquisa: Elisabete Ferrarezi (ínterina)

Diretora de Gestão Interna: Mary Cheng

Conselho Editorial

Barbara Freitag-Rouanet, Fernando Luiz Abrucio, Helena Kerr do Amaral, Hélio Zylberstajn, Lúcia Melo, Luiz Henrique Proença Soares, Marcel Bursztyn, Marco Aurelio Garcia, Marcus André Melo, Maria Paula Dallari Bucci, Maria Rita G. Loureiro Durand, Nelson Machado, Paulo Motta,

Reynaldo Fernandes, Silvio Lemos Meira, Sônia Miriam Draibe, Tarso Fernando Herz Genro, Vicente Carlos Y Plá Trevas, Zairo B. Cheibub.

Periodicidade

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

Comissão Editorial

Helena Kerr do Amaral, Paula Montagner, Paulo Sergio de Carvalho, Elisabete Ferrarezi, Livino Silva Neto.

Expediente

Edição: Elisabete Ferrarezi. *Subedição:* Heloisa Cristaldo; *Projeto gráfico:* Livino Silva Neto. *Revisão:* Daniella Álvares de Melo; Heloisa Cristaldo e Roberto Carlos R. Araújo. *Revisão gráfica:* Livino Silva Neto. *Fotos:* Ana Carla Gualberto Cardoso, Alice Prina e Vinícius A. Loureiro. *Edição eletrônica:* Maria Marta da R. Vasconcelos.

Revista do Serviço Público. 1937 - . Brasília: ENAP, 1937 - .

v. : il.

ISSN:0034/9240

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

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

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

CDD: 350.005

© ENAP, 2011

Tiragem: 1.000 exemplares

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

Exemplar avulso: R\$ 12,00

Os números da RSP Revista do Serviço Público anteriores estão disponíveis na íntegra no sítio da ENAP:

www.enap.gov.br

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

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

ENAP

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

70610-900 – Brasília, DF

Telefone: (61) 2020 3096/3092 – Fax: (61) 2020 3178

www.enap.gov.br

editora@enap.gov.br

Sumário

Contents

Ética na pesquisa agropecuária: percepção dos pesquisadores da Embrapa Ethics in agricultural research: perceptions of Embrapa's researchers <i>Regina Lucia Ramos Lourenço e Marcel Bursztyfyn</i>	05
Estudo socioterritorial e investimentos públicos: o processo de alocação de recursos do orçamento participativo em Serra/Es Study and territorial social and public investments: the process of allocation of resources budgeting in Sierra/Es <i>Cristiano das Neves Bodart</i>	25
Balanced Scorecard: adequação para a gestão estratégica nas organizações públicas Balanced Scorecard: adequacy to the strategic management on public organizations. <i>Rozelito Felix, Patrícia do Prado Felix e Rafael Timóteo</i>	51
Auditoria interna como instrumento de controle social na administração pública Internal audit as an instrument of social control in public administration <i>Célia Marçola</i>	75
<i>RSP Revisitada: Em prol de um Código de Ética para o serviço público</i> <i>Harvey Walker</i>	89
Para saber mais	93
Acontece na ENAP	95

Ética na pesquisa agropecuária: percepção dos pesquisadores da Embrapa

Regina Lucia Ramos Lourenço e Marcel Bursztyn

Introdução

No mundo moderno, avança a percepção de que os cientistas são responsáveis pelos conhecimentos que produzem, como assinala Hans Jonas (1991, p.133), ao evocar o Princípio da Responsabilidade, “O homem é o único ser conhecido que pode ter responsabilidade. Na medida em que ele a pode ter, ele a tem. A capacidade de responsabilidade significa já a colocação sob seu imperativo: o próprio poder leva consigo o dever”.

Têm surgido questionamentos sobre a ciência e sua atuação: são necessárias as discussões sobre ética na ciência? A ciência pode estar dissociada de seus resultados? Os cientistas devem considerar os impactos político e social de suas pesquisas? Os cientistas estão isentos da responsabilidade sobre o uso dos conhecimentos que ajudaram a produzir? Esses questionamentos surgem no momento em que se expressa na sociedade, por um lado, o distanciamento do homem em relação aos princípios éticos elementares e, por outro, a exigência, a

expectativa e a busca determinada por esses princípios fundamentais para a manutenção da vida e a melhoria da qualidade de vida das pessoas.

A necessidade de estar e se mostrar em conformidade com princípios éticos se torna cada vez mais evidente para as organizações, pois a sociedade exige cada vez mais segurança no desenvolvimento e na aplicação da ciência. Com a aceleração do ritmo de avanço da ciência e das suas aplicações a processos diversos, aumentam as dúvidas quanto a seus efeitos diretos e indiretos. Problemas associados ao meio ambiente, à saúde e ao comportamento humano, à geopolítica, ao direito e à justiça social, entre outros campos, são evocados como alerta para o imperativo de se dispor de mecanismos de regulação da ciência. Atualmente há forte tendência a se estabelecer, nas instituições de pesquisa, práticas que permitem assegurar o cumprimento de códigos de conduta (deontologias) e a observância de princípios éticos consagrados.

Em uma sociedade democrática e consciente, os indivíduos, que são ao mesmo tempo financiadores e usuários do avanço em ciência e tecnologia (C&T), passam a se interessar e exigir transparência e ética nos processos de geração e uso de conhecimentos. Isso significa amplo espectro de iniciativas, que vão dar garantias de qualidade aos produtos, passando pelas implicações de seu uso, até mesmo aos procedimentos (técnicos, sociais, legais) empregados na sua produção.

Além de exigências pela sociedade, que tende a constituir base legal, a conduta ética é um diferencial importante, na medida em que a sociedade começa a cobrar ações em sintonia com o paradigma de um desenvolvimento que obedeça a critérios de sustentabilidade. Dessa forma, a

sociedade tem valorizado empresas e organismos que, além de cumprirem com competência sua missão, têm também realizado isso de forma ética, preservando o meio ambiente e a vida, e contribuindo de alguma forma para a justiça social.

Uma evidência dessa tendência é o papel de destaque que o tema “ética na pesquisa” vem ocupando no Brasil e no exterior, se materializando em exigências da inserção de tais aspectos nos projetos de pesquisa. No Brasil já é fato a exigência de avaliação ética em diversos segmentos de pesquisa – seres humanos, bioética, experimentação animal. Na Europa, essa dimensão ética começa a ser uma exigência das agências de financiamento e instituições de pesquisa para aprovação de projetos. Como exemplo dessa tendência internacional, cita-se um manual publicado em 2007, contendo instruções para pesquisadores (PAUWELS, 2007). O documento serve de referência à elaboração e implementação de projetos de pesquisa financiados pela União Europeia, que passaram a exigir a consideração dos aspectos éticos na condução dos trabalhos de pesquisa por consultores independentes, visando garantir que as pesquisas e atividades sejam realizadas conforme princípios éticos fundamentais.

A Embrapa, empresa pública, ligada ao segmento agropecuário brasileiro, organização na qual foi realizado este estudo, tem a missão de “viabilizar soluções de pesquisa, desenvolvimento e inovação para a sustentabilidade da agricultura, em benefício da sociedade brasileira” (BRASIL, 2008, p.18). Procedimentos associados à ética na pesquisa podem ser observados já na definição da missão da Empresa, mas se entende que esses devem ser acompanhados de práticas de gestão que favoreçam a sua implementação por parte de

todos os atores, –os quais devem estar envolvidos e comprometidos com tais questões. Entretanto, dois elementos são essenciais: consciência e regulações. Ou, em uma palavra, responsabilidade (institucional e individual). Isso exige mudanças de comportamento e de práticas, indo além da mera adoção de códigos de conduta.

Essa pesquisa visa responder às seguintes questões: em que princípios os cientistas da Embrapa se pautam para realizar a pesquisa agropecuária? Quais os princípios éticos que a Empresa persegue na execução da sua missão de pesquisa? O que os pesquisadores pensam sobre ética na pesquisa agropecuária? Buscou-se, ainda, entender e analisar como os pesquisadores percebem a questão da ética na pesquisa em geral, e verificar se os princípios éticos estão de fato contidos nas normas e demais documentos da Empresa.

C&T e ética

Ciência, tecnologia e inovação (CT&I) “são elementos essenciais ao crescimento, à competitividade e ao desenvolvimento de empresas, regiões e países... Também têm importância fundamental na determinação do estilo de desenvolvimento de regiões ou nações e na forma como esse afeta no presente e afetará no futuro a qualidade de vida da população em geral e de seus diversos segmentos” (VIOTTI e MACEDO, 2003, p.21).

Entretanto, conforme assinalam vários autores, tem havido mudança na interação entre a ciência e a sociedade, que questiona a ciência como atividade própria e restrita aos cientistas, para que se torne um campo também de interesse do público leigo. Nesse processo haveria certa perda do *status* da ciência como “torre de marfim” ou, pelo menos, o seu deslocamento em alguma

medida na escala de prestígio social (MERTON, 1970; RAVETZ, 1982; SCHWARTZMAN, 2002).

Visando ilustrar essa questão, foi realizada, em 2002 e 2003, uma pesquisa de percepção pública da ciência (VOGT e POLINO, 2003) em quatro países (Argentina, Brasil, Espanha e Uruguai). Apesar de ser um estudo de proporções relativamente pequenas, é interessante observar alguns resultados. No quesito “utilidade da ciência”, a maioria dos entrevistados dos quatro países (72%) con-

“A necessidade de estar e se mostrar em conformidade com princípios éticos se torna cada vez mais evidente para as organizações, pois a sociedade exige cada vez mais segurança no desenvolvimento e na aplicação da ciência”

cordou que “o desenvolvimento da ciência e da tecnologia é o principal motivo de melhoria da qualidade de vida da sociedade”. Entretanto, a grande maioria (85,9%) nega que a ciência e a tecnologia possam solucionar todos os problemas.

A literatura chama a atenção para problemas de pequenas e de grandes proporções decorrentes da C&T ou do

seu mau uso. Ravetz (1982) lembra as bombas atômicas que caíram sobre os civis de Hiroshima e Nagasaki. Webster (1991) cita os casos de acidentes nucleares na usina atômica de Chernobyl (Ucrânia) e do reator nuclear “*Three Mile Island*”, no estado da Pensilvânia, nos EUA. Valls (2001) lembra também o dramático acidente químico na fábrica da Union Carbide, em Bophal, na Índia.

Pesquisa realizada nos EUA, com cientistas da área médica dos Institutos Nacionais de Saúde (NIH), aponta que um terço dos 3.247 que responderam aos questionários afirmou ter cometido “alguma improbidade em seus estudos nos últimos três anos”. O questionário incluía 16 perguntas a respeito de má-conduta científica, com diferentes níveis de gravidade, desde “você manteve registros inadequados de suas pesquisas?” até “você falsificou ou ‘fabricou’ dados de pesquisa?”. Questionava ainda sobre a mudança do projeto, da metodologia ou dos resultados de estudos, por pressões de fontes de financiamento. Nessa questão, 15,5% responderam afirmativamente, o que remete à questão do ambiente atuando na integridade da pesquisa. Apesar de o estudo se restringir à área médica nos EUA, os dados são preocupantes. Como o estudo evidencia, as “pequenas” infrações no mundo científico podem fazer mais mal à integridade da comunidade científica do que os grandes escândalos que de vez em quando são noticiados pela imprensa (NOGUEIRA, 2005), visto que grandes escândalos têm destaque garantido na mídia, abrindo oportunidade aos atores para interferirem na redução dos danos ou na inibição de incidentes futuros. Entretanto, casos de fraude e adulteração de resultados podem causar danos não calculados, com impactos negativos à imagem da ciência.

Sobre integridade científica no Brasil, Azevedo (2005) relata que o *Office of Research Integrity* (ORI) dos EUA informou que, no período de 1994 a 2003, houve 133 casos de “má condução científica, 53% por falsificação de dados, 29% por fabricação de resultados, 36% por ações conjuntas de fabricação/falsificação, entre outras desonestidades ocorridas com menores frequências”.

Observa-se que não existe consenso na literatura sobre o estabelecimento de limites para a ciência. Há autores que defendem a total liberdade da ciência. Diniz (2004) considera que “cientistas são pessoas que questionam constantemente a maneira como vemos o mundo. Sem a liberdade para esse questionamento, a ciência perde seu sentido”. Advoga que a ciência precisa ser livre “para ser um dos motores do desenvolvimento de um país”. Bronowski (1979), que participou do Projeto Manhattan, que produziu as bombas de Hiroshima e Nagasaki, adverte sobre a importância de uma “ciência ética”, a partir daquele momento em que o “homem-deus” substituíra Deus como mestre da natureza, com capacidade para dominá-la e destruí-la. Assim, sugere que sejam criados mecanismos para que a ciência regule a ciência.

Na reflexão sobre esse assunto, não se pode deixar de analisar o *ethos* da ciência, segundo a visão de Merton (1979, p.41), descrevendo quatro passos que chamou de “imperativos institucionais (mores)”: universalismo, comunismo ou socialização, desinteresse e ceticismo organizado. Segundo esse autor, os mores da ciência se referem a prescrições morais e técnicas e “têm uma explicação racional metodológica, mas são moralmente obrigatórios, não somente porque são eficazes do ponto de vista do procedimento, mas também porque são considerados justos e bons”.

Ética é uma palavra rica em significados. Entretanto, para efeito deste trabalho, considerou-se uma definição mais restrita ao mundo do trabalho: conjunto de princípios morais de uma classe de profissionais ou de integrantes de uma organização, refletido na ação de cada indivíduo.

Cañas-Quirós (1998) propõe uma forma didática que permite compreender melhor o conceito e uso do termo “ética”. Argumenta que ao se falar em ética como ciência normativa, referente à retidão dos atos humanos, com base em princípios racionais, trata-se de “ética geral”, que remete à metafísica e à antropologia filosófica e busca explicar questões como liberdade, natureza do bem e do mal, felicidade e outros. Chama de “ética aplicada” aquela que busca levar para a prática os fundamentos gerais da ética. Os princípios básicos seriam sedimentados no plano individual, familiar e social. O nível social se subdivide em outros ramos, como ética internacional, econômica, profissional, institucional, entre outros.

Ética na pesquisa agropecuária

Ainda que a bioética seja um tema em expansão no meio acadêmico, sobre a ética na pesquisa agropecuária brasileira, do ponto de vista da comunidade científica, encontram-se questões éticas na literatura, apesar de alguns estudos não trazerem nos seus títulos a palavra ética. Esse tema é tratado como um dos dilemas da pesquisa científica no Brasil. Também há muito, por parte de estudiosos e da sociedade em geral, a discussão e expressão de preocupações com a ética em assuntos afetos à pesquisa agropecuária na literatura e na mídia eletrônica, digital e impressa. Citam-se, entre outras, pesquisas biotecnológicas e utilização de animais em pesquisas.

No caso da biotecnologia, há leis no Brasil que regulam sua utilização (Lei de Biossegurança), inclusive com a criação de órgãos reguladores. No caso de animais, tem-se a Lei nº 11.794, de 08/02/2008, que regulamenta o inciso VII do § 1º do art. 225 da Constituição Federal (BRASIL, 1988), estabelecendo procedimentos para o uso científico de animais. A Resolução 196/96¹, do Conselho Nacional de Saúde do Ministério da Saúde (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 1996), estabelece diretrizes e normas regulamentadoras sobre pesquisa envolvendo seres humanos. Tem-se ainda no Brasil leis sobre a propriedade intelectual e outras que regulamentam segmentos da atividade agropecuária. Essas leis e normas, apesar de não versar diretamente sobre ética, trazem princípios éticos aplicáveis à pesquisa agropecuária.

Tem sido destacada a importância do estabelecimento e da busca por uma ética institucional claramente definida que, segundo Humberg, constitui “padrões de comportamento que correspondem a valores reais, aceitos e assumidos pelos componentes da organização, a partir de sua cúpula” (HUMBERG, 2002, p. 25). Este autor faz a seguinte analogia: “a ética é como a água: corre de cima para baixo”, isto é, a empresa se parece com o seu dono. Os dirigentes devem ter e mostrar uma conduta ética adequada, pois caso não o façam, darão aos seus colaboradores o direito de fazer o mesmo. No caso de empresa pública, o “dono”, que é a sociedade brasileira, se faz representar pelos seus dirigentes. Dessa forma, as instituições devem investir no padrão ético dos seus dirigentes em todos os níveis. Singer (1998), discorrendo sobre a tomada de decisões, cita duas possibilidades, que é o vazio ético absoluto, em que ele considera que há um desconhecimento total de considerações de natureza

ética e um estágio pré-ético de pensamento, em que a consciência ética não está ainda totalmente desenvolvida. Essas duas possibilidades podem existir em uma organização e esta pode atuar no sentido do desenvolvimento da consciência ética, com estratégias semelhantes às da educação.

A Embrapa sempre procurou deixar claro para os empregados os princípios e valores da Empresa por meio de documentos e normas. Os Planos Diretores da Embrapa (PDE), instituídos desde o final da década de 1980, explicitam as grandes linhas de orientação para as atividades desenvolvidas pela Empresa, incluindo a missão, a visão de futuro, os valores, os objetivos e as diretrizes estratégicas. A ética é um dos valores que sempre esteve inserido nesses Planos. O Código de Ética da Embrapa, instituído em dezembro de 2004, traz alguns princípios de ética na pesquisa, em seu Capítulo IV. Normas internas também orientam os pesquisadores sobre condutas éticas referentes a alguns temas, como por exemplo, publicações.

Procedimentos metodológicos

A pesquisa teve caráter exploratório, qualitativo e quantitativo. A coleta de dados foi realizada no final do ano de 2005. Inicialmente, realizou-se a pesquisa qualitativa a partir de entrevistas individuais, com um roteiro semiestruturado, aplicado em 21 formadores de opinião. O resultado da análise de dados subsidiou a construção de um questionário que abordou o tema da ética na pesquisa agropecuária e que foi aplicado à população de 1.846 cientistas da Embrapa. Para se chegar a essa população, partiu-se do número total de pesquisadores (2.246), subtraídos aqueles que estavam afastados

por licença de longo período, à disposição de outros órgãos, e os que não dispunham de e-mail. O índice de respostas ao questionário foi de 26,65% (492 pesquisadores). Esses dados foram tratados e analisados estatisticamente por meio de análises descritivas. Os resultados são apresentados a partir dos temas abordados na pesquisa quantitativa e alguns resultados da qualitativa, para efeito de comparação ou de comprovação.

A média de idade dos respondentes é de 46,34 anos (abaixo da média de idade da população pesquisada, que é de 48,17 anos); a média do tempo de serviço é de 16,49 anos (pouco abaixo da média da população pesquisada, que é de 17,39 anos); e 69% são do sexo masculino, e 31% do sexo feminino (da população estudada, 25,95% são do sexo feminino).

O questionário obteve um percentual de respostas de 26,65%. Pode-se inferir disso e das declarações dos participantes da pesquisa, que o tema desperta ou traduz o interesse dos pesquisados.

Opinião dos atores sobre ética na pesquisa

Trata-se de uma pesquisa de percepção. Robbins (1999, p. 62 e 63) define percepção como “um processo pelo qual indivíduos se organizam e interpretam suas impressões sensoriais a fim de dar sentido ao seu ambiente”, não correspondendo necessariamente à realidade em si, mas à visão de cada um. A percepção está condicionada a características de quem percebe: atitudes, motivações, interesses, experiências e expectativas, entre outras; a fatores da situação: tempo, local de trabalho, situação social; e a fatores no alvo observado: novidade, movimento, som, tamanho, fundo e proximidade.

Apesar da dificuldade de se compreender totalmente o processo da percepção e mesmo o fato de ela não constituir a realidade objetiva, é importante estudá-la, uma vez que “o comportamento das pessoas é baseado em suas percepções do que a realidade é, e não na realidade em si. O mundo como ele é percebido é o mundo que é comportamentalmente importante” (ROBBINS, 1999, p. 62).

Relação entre ciência, pesquisa e ética

Sobre a relação entre ciência, pesquisa e ética, 63% da amostra (305 pessoas) acredita que “a ética, a ciência e a pesquisa devem se complementar”; 34% (169 pessoas) acredita que “a ética deve estar acima da ciência e da pesquisa” (Figura 1).

A maioria dos pesquisadores da amostra e do grupo de formadores de opinião concorda que a ciência e a ética devem ter uma relação estreita ou a ética deve estar acima da ciência, representando 96,34% da pesquisa quantitativa e 67% (14 pessoas) da pesquisa qualitativa. Apenas um

terço dos pesquisadores consultados considera que a ética está acima, antecedendo assim suas atividades.

Em que momento a ética deve ser levada em consideração na pesquisa

Opinaram que a ética deve ser levada em consideração em todo o processo de pesquisa 94,51% (465 pessoas), – as opções eram: na elaboração e na definição de propostas, na análise do projeto, na avaliação dos resultados, na seleção de projetos, em todo o processo de pesquisa, sendo permitido assinalar mais de uma alternativa. Houve uma distribuição mais ou menos semelhante, cuja percentagem variou de 16,46% (81 pessoas), na seleção dos projetos, a 19,11% (94 pessoas), na elaboração das propostas (Figura 2).

Esse resultado vem ao encontro do obtido no item anterior “Relação entre ciência, pesquisa e ética”, onde, somados, 97% reconhecem na ética um componente importante para ser aliado à pesquisa. Dessa forma, pela opinião dos atores ouvidos, fica claro que não só a avaliação técnica da pesquisa deve ser considerada, como

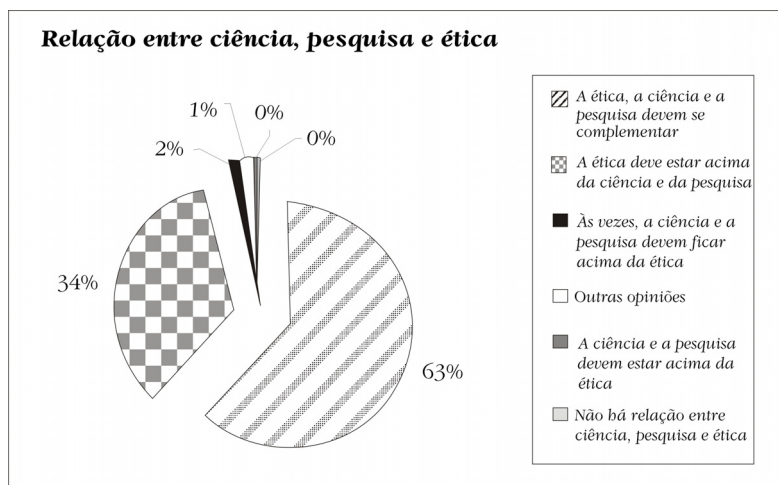


Figura 1: Relação entre ciência, pesquisa e ética (%)

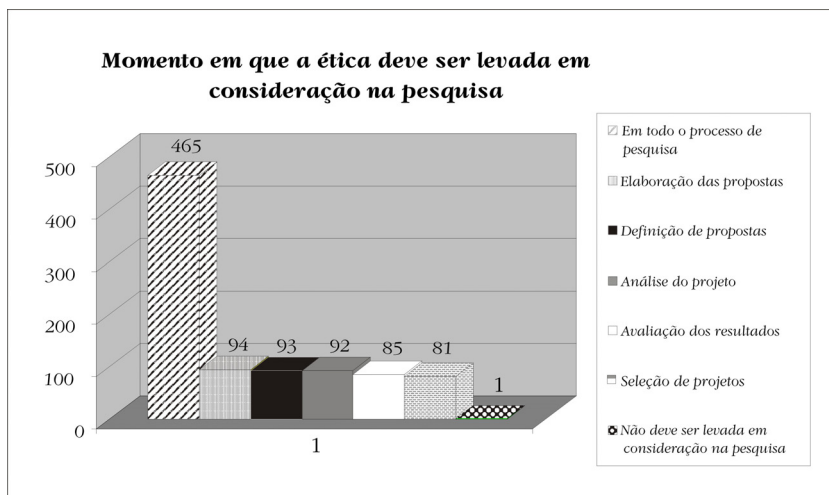


Figura 2: Momento em que a ética deve ser levada em consideração na pesquisa

também a avaliação ética, em todo o processo da pesquisa.

Relação entre pesquisa agropecuária e bioética

Quando perguntados sobre “Qual a relação entre a pesquisa agropecuária e bioética?”, com quatro sugestões de respostas, 85% (417 pessoas) responderam que a “pesquisa agropecuária deve ser incluída nas discussões sobre bioética”. Outros 13% (64 pessoas) acreditam que “somente uma parte da pesquisa agropecuária deve estar incluída nas discussões sobre bioética”. Um por cento (7 pessoas) acredita que “a pesquisa agropecuária não deve estar incluída nas discussões sobre bioética” (Figura 3).

Esse resultado guarda relação com as opiniões dos entrevistados na pesquisa qualitativa, na qual, dos 21 consultados, 20 reconhecem que há algum tipo de relação entre a pesquisa agropecuária e bioética. Assim, é opinião da quase totalidade das pessoas ouvidas que a pesquisa agropecuária deve estar incluída nas discussões sobre

bioética. Nesse caso, há que se considerar a existência de um descompasso temporal, uma vez que as discussões sobre bioética já estão em curso há vários anos.

As definições sobre bioética encontradas e a Resolução 196/1996, do CNS/MS, dão abrigo a essa convicção, já que define pesquisas envolvendo seres humanos, como “pesquisa que, individual ou coletivamente, envolva o ser humano de forma direta ou indireta, em sua totalidade ou partes dele, incluindo o manejo de informações ou materiais”. A pesquisa agropecuária envolve seres humanos de forma indireta.

Crenças dos pesquisadores quanto à ética na pesquisa na Embrapa

Perguntados sobre “Quanto ao tema ética na pesquisa na Embrapa, você acredita que” (podendo assinalar mais de uma alternativa), em que as cinco primeiras afirmativas mais escolhidas foram extraídas do discurso dos entrevistados por ocasião da pesquisa qualitativa, 52,03% (256 pessoas) assinalaram que a ética na pesquisa “Deve

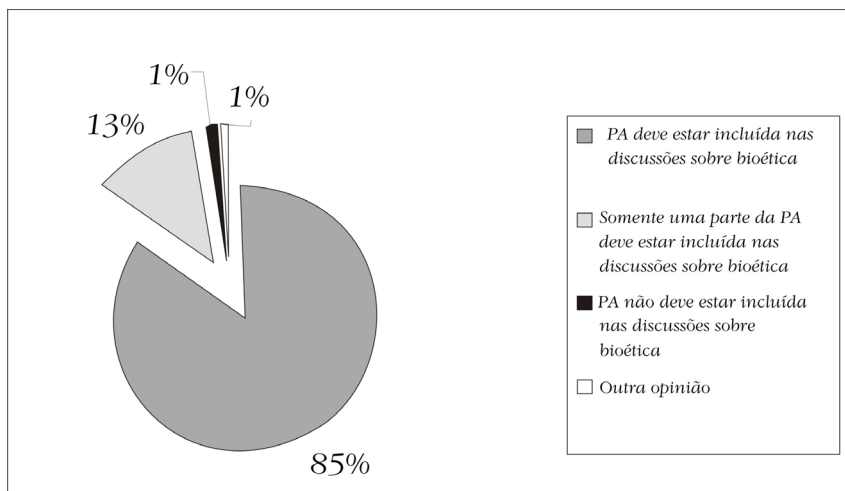


Figura 3: Relação entre pesquisa agropecuária e bioética (%).

obedecer a princípios éticos gerais, sem, contudo, limitar avanço do conhecimento”. Essa preocupação com a limitação do avanço do conhecimento é recorrente no questionário e nas entrevistas. Nota-se no pesquisador uma preocupação com o não engessamento da ciência e da pesquisa.

A segunda questão mais assinalada foi “Necessita ser mais bem discutida na Embrapa pelos pesquisadores e pela direção da Empresa”, com 49,19% (242 pessoas), sendo uma reivindicação recorrente em todos os momentos da pesquisa a de que o tema deve ser mais discutido pelos pesquisadores e pela direção da Empresa.

A afirmativa “É preciso criar instâncias institucionais que permitam a interação entre a sociedade e a C&T” foi opção de 44,72% (220 pessoas), em que fica clara a preocupação dos pesquisadores de melhorar a comunicação entre os que produzem C&T e a sociedade, o que também é uma reivindicação atual dessa. A sociedade cada vez mais quer se inteirar dos resultados da C&T, para poder também participar de alguma forma da tomada de

decisão sobre alguns assuntos, principalmente sobre temas polêmicos.

“Não deve ser a única questão a definir se uma pesquisa vai avançar ou não”, foi opção de 22,36% (110 pessoas) e pode ser explicada pela quebra de paradigmas (KUHN, 1975). A ideia aqui defendida pode consistir no fato de a sociedade estar em constante mudança. Por exemplo, as vacinas, quando foram descobertas, provocaram na sociedade da época uma reação contrária muito forte. Entretanto, hoje são consideradas fundamentais para se evitar várias doenças, como também para a erradicação total delas. No mundo atual, deixar de vacinar crianças é que é considerado como uma atitude contrária a princípios éticos.

A ética na pesquisa “Não deve servir a outros objetivos, como por exemplo, limitar a ação dos países em desenvolvimento” foi assinalada por 16,87% (83 pessoas) e tem a ver com a limitação da pesquisa pela ética, que parece ser compartilhada em todo o mundo. O século 21 começou com discussões sobre clonagem humana, e dessa vez não com base

hipotética, mas real. Observam-se preocupações, inclusive dos países desenvolvidos, com relação à proibição ou não da clonagem humana no seu país, haja vista a possibilidade de perder o bonde da história ou o “status científico”, caso em outros países seja liberada a clonagem e no seu, não. Isso remete à competição existente entre os países, que tem relação com a inovação (que pressupõe investimentos em P&D) e com investimentos cumulativos em C&T.

Apenas seis pessoas (1,22%) acreditam que o tema “Está devidamente tratado na Embrapa, não necessitando de outras ações” e outras seis pessoas (1,22%) expressaram outras opiniões (Figura 4).

Conduta ética dos novos pesquisadores em relação aos mais antigos

Sobre a questão “Você considera que há diferenças entre os novos pesquisadores e os mais antigos, em relação à conduta ética na pesquisa?”, feita na entrevista semiestruturada, apesar de não terem sido apresentados para os respondentes os limites entre essas duas categorias, a grande

maioria considera que tais diferenças existem e que podem ser observadas em vários aspectos, mas não tem certeza se haveria alguma relação com a ética ou com a ética na pesquisa. Inferências sobre essas diferenças há muitas, como por exemplo: maior comprometimento dos antigos para com a Empresa; diferenças na formação (os pesquisadores mais novos foram educados em outra realidade, foram escolarizados em período mais liberal e democrático); os novos são mais individualistas estão mais comprometidos com suas carreiras e teriam mais essa percepção da ética porque têm mais acesso à informação devido à tecnologia.

Opinião sobre as normas de ética na pesquisa

Princípios éticos em que os pesquisadores se baseiam na execução da pesquisa

Questionados sobre “Com relação aos princípios éticos na execução da pesquisa, você se baseia em:”, a grande maioria,

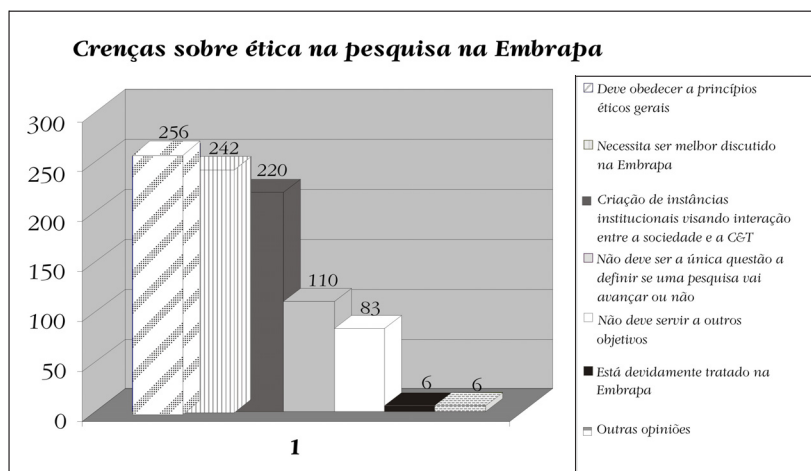


Figura 4: Afirmativas dos respondentes sobre o tema “ética na pesquisa” (nº de respostas)

85,16% (419 pessoas), respondeu que se baseia em seu código de ética pessoal. Como essa questão permitia assinalar mais de uma resposta, 55,49% (273 pessoas) responderam se basear no código de ética de sua profissão, seguido do Código de Ética da Embrapa, com 46,95% (231 pessoas); no Código de Ética do Servidor Público, com 16,26% (80 pessoas); e “na ética da sua religião”, com 14,84% (73 pessoas). Três pessoas (0,6%) acreditam que no trabalho de pesquisa não há necessidade de se considerar princípios éticos. Outras 4,27% (21 pessoas) deram outros tipos de respostas (Figura 5).

mento individual de cada pessoa manifestaria seus valores e princípios. Nem sempre, porém, os atos das pessoas são resultados de grandes reflexões, pois a maioria dos seus princípios já está internalizada e esses são manifestados naturalmente em suas ações, além do fato de que as informações necessárias a uma decisão envolvendo ciência de ponta sejam geralmente pouco conhecidas. Pode, também, haver mudanças em alguns aspectos do sistema de valores das pessoas, a qualquer tempo, decorrentes de novas reflexões.

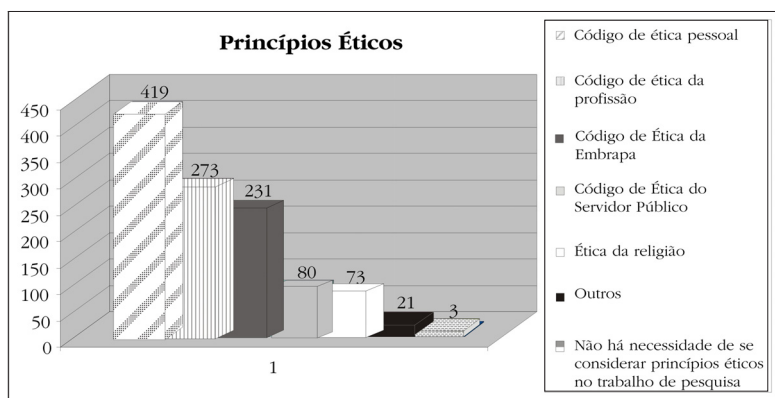


Figura 5: Princípios éticos em que os pesquisadores se baseiam na execução da pesquisa (nº de respostas)

Afirmaram que se baseiam no “Código de ética pessoal – princípios pessoais” 85,16% dos participantes. Um código de ética pessoal é constituído por uma série de princípios e valores nos quais se baseia o comportamento. Está associado com a educação formal e informal, sendo formado ao longo da vida. Entende-se que as ações sejam julgadas por esse código individual, que determina o que se considera justo e correto e que deixa “a consciência tranquila”. Assim, em tese, o comporta-

O alto índice de respostas a essa alternativa (85,16%) é compreensível, na medida que até em nossas pequenas ações recorre-se ao sistema de valores individuais. É também desejável, para viver bem, estar em paz consigo mesmo. Entretanto, o Código de Ética Pessoal, sendo individual, não necessariamente tem firme compromisso com o bem comum (ética geral), com a missão da instituição (ética institucional) ou com qualquer outra dimensão relacionada ao outro (alteridade). Ainda mais, o “livre arbítrio”, que parece um

atributo do ser humano, tende a deixar as pessoas muito à vontade para tomar decisões no plano individual, mesmo com riscos de individualismo.

Na tentativa de explicar esse resultado, pode acontecer de, por falta de conhecimento do Código de Ética da Embrapa (conforme índices apresentados adiante), que é uma norma institucionalizada, os pesquisadores recorrerem à instância pessoal, para balizar suas ações na condução da pesquisa. Nesse caso, torna-se necessária a intervenção da Empresa, para divulgar melhor seu sistema de valores, que certamente visa objetivos gerais que individualmente podem não ser contemplados. Além disso, esse procedimento poderia contribuir para a redução de conflitos de interesses entre o pessoal e o institucional, entre o público e o privado.

que os códigos de ética profissional sejam fortalecidos, em detrimento dos códigos de ética das instituições. Se assim o for, há risco de prevalecer padrões de conduta corporativos, que nem sempre condizem com o “bem comum”, que deve ser objetivo de organismos públicos de pesquisa, como a Embrapa.

Afirmam basear-se no “Código de Ética da Embrapa” 46,95% (231 pessoas). Em outra questão sobre o conhecimento do código, objeto da Deliberação nº 16, de 17/12/2004, publicada em 10/01/2005, a maioria, 41% (201 pessoas), respondeu desconhecê-lo; 38% (188 pessoas) afirmaram que o conhecem superficialmente; 8% (37 pessoas) afirmaram que conhecem somente os itens que se referem a pesquisa e 13% (66 pessoas) declararam que conhecem todo o seu conteúdo (Figura 6).

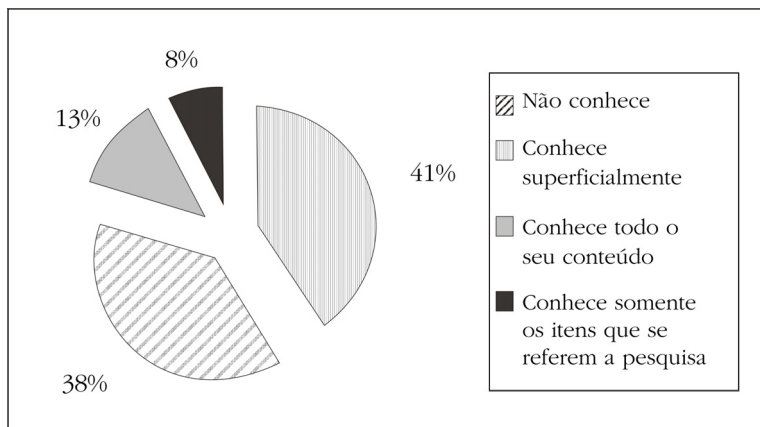


Figura 6: Pesquisadores que conhecem o Código de Ética da Embrapa (%)

Baseiam-se no “Código de Ética Profissional” 55,49% da amostra. Em geral, as profissões possuem códigos de ética que regulam a ação dos profissionais. Segundo Yeganiantz (1987), a tendência é

Por meio de análises realizadas, nota-se que dos 231 pesquisadores que responderam se basear no Código de Ética da Embrapa, 17,71% (41) afirmam não conhecê-lo na questão posterior. Assim, fica evidente que

poucos dos que afirmam agir conforme Código de Ética da Embrapa, como referência a suas atividades de pesquisa, o conhecem efetivamente. Também se pode afirmar que 87% dos respondentes (426 pessoas) não conheciam o Código de Ética da Embrapa em sua totalidade.

Como explicação para esse fato, pode-se recorrer à questão da “desejabilidade social”, que é um termo utilizado na psicologia e que explica a tendência que algumas pessoas têm de dar as respostas que elas acreditam ser as mais socialmente aceitas, devido a várias razões, como o fato de a pessoa querer repassar uma imagem melhor de si ou da instituição em que trabalha. Há temas, entretanto, onde a ocorrência desse fenômeno é maior, como, por inferência, o tema da ética, visto que está relacionado com valores considerados nobres pela maioria das pessoas.

Baseiam-se no “Código de Ética do Servidor Público” 16,26% dos respondentes. Esse código foi aprovado pelo Decreto

1.171, de 22/06/94, e, sendo destinado ao Servidor Público Civil do Poder Executivo federal, estende-se aos empregados da Embrapa. Observa-se que o código é constituído de orientações gerais, não se referindo diretamente à atividade de pesquisa.

Afirmaram basear-se na “Ética da Religião” 14,84% (73 pessoas). Esse resultado é inferior, em termos percentuais, às respostas a questões similares da pesquisa qualitativa, em que, perguntados sobre “Sua vinculação religiosa influencia a sua atividade de pesquisa?”, 12 (de um total de 21) responderam “Não” e seis responderam “Sim”.

Conflitos entre princípios pessoais e atividade de pesquisa na Embrapa

Sobre essa questão, uma proporção considerável, 52% (257 pessoas), respondeu “Não”; 38% (185 pessoas) responderam “Sim” e 10% (50 pessoas) responderam “Não me lembro” (Figura 7). Na pesquisa qualitativa, sobre o mesmo tema, a maioria (14 entrevistados) respondeu “Não”.

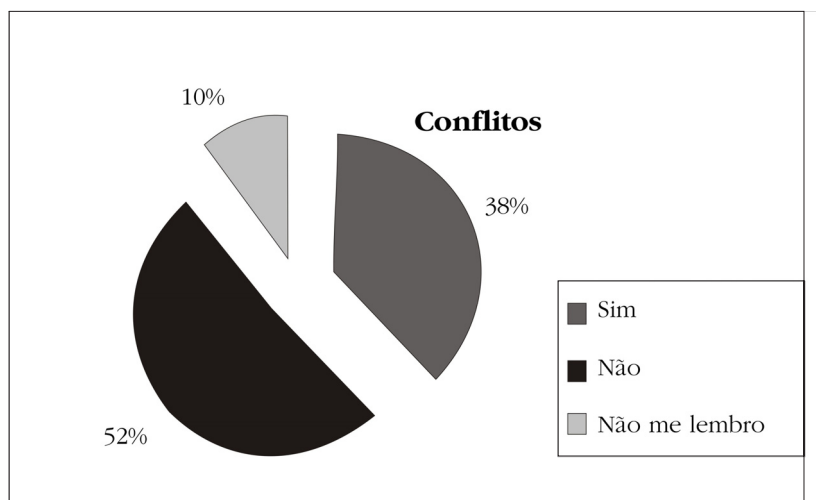


Figura 7: Conflitos entre princípios pessoais e atividade de pesquisa na Embrapa (%)

Princípios ou questões éticas na pesquisa agropecuária

Durante a realização desse trabalho houve várias instâncias (as entrevistas iniciais, as entrevistas semiestruturadas e os comentários apostos nos questionários) em que foi possível reunir sugestões de princípios ou questões éticas que poderiam ser analisadas, visando sua utilização na pesquisa agropecuária. As questões citadas pelos pesquisadores, como merecedoras de discussão, foram: manipulação de dados, divulgação precipitada de informações, roubo de ideias e materiais, competição, utilização de posição hierárquica indevidamente, busca de notoriedade, responsabilidade pela função pública, responsabilidade do pesquisador, adoção de diários de pesquisa, autoria e coautoria, conflitos de interesse, avaliações de questões ambientais e sociais, biopirataria, entre outras.

Embora alguns desses temas encontrem correspondência direta ou indireta no Código de Ética da Embrapa, a maioria das preocupações externadas pelos pesquisadores não está especificamente

citada no Código. Isso ocorre porque a questão da ética, para efeito de regulação da conduta, está associada a, no mínimo, duas instâncias: *a*) os princípios; e *b*) as matérias reguladas. Os “princípios” correspondem às intenções maiores, às premissas básicas. Já a “matéria regulada” compreende o detalhamento das questões éticas. Para se chegar a um documento como esse, é necessário o envolvimento de todos os atores, em amplas discussões.

Cumprimento dos princípios éticos da pesquisa pelos pesquisadores

Perguntados se “Os pesquisadores da Embrapa, no exercício de suas atividades, estão cumprindo os princípios éticos da pesquisa”, 38% (188 pessoas) responderam “quase sempre”; 34% (166 pessoas) declararam não saber; 17% (84 pessoas) responderam “Sim”; 5% (23 pessoas) responderam “Não” e 6% (31 pessoas) expressaram sua opinião, que consideravam diferente das opções que foram apresentadas (ver Figura 8).

Nota-se que a certeza de que os pesquisadores estão cumprindo os

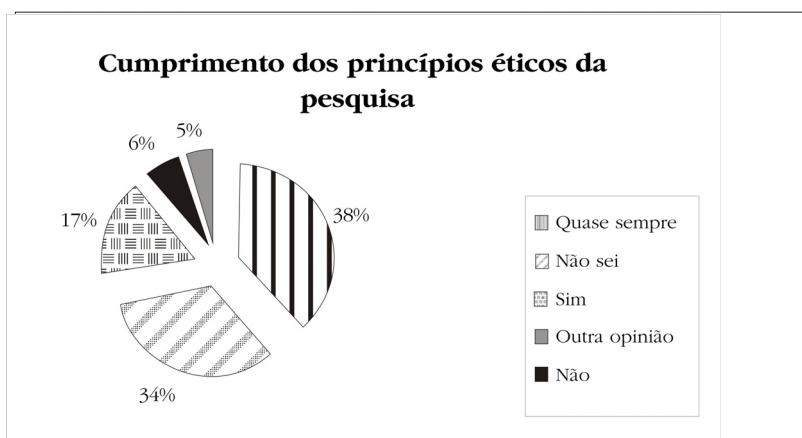


Figura 8: Percepção dos respondentes sobre cumprimento dos princípios éticos da pesquisa na Embrapa (%)

princípios éticos da pesquisa é muito baixa (17%). Esse resultado pode ter ocorrido por diversos motivos, como: *a)* falta de conhecimento maior sobre o que seria ética na pesquisa; *b)* falta de conhecimento sobre um documento específico de ética na pesquisa, na medida em que 41% responderam não conhecer o Código de Ética da Embrapa, que contém um capítulo sobre o assunto; *c)* dificuldade de se avaliar todos os pesquisadores, devido à falta de dados; *d)* dificuldade em se situar na posição de avaliador *post facto*; *e)* falta inserção na cultura da Empresa do conceito de ética e de ética na pesquisa.

Como o grupo de formadores de opinião percebe a ética na pesquisa e as normas de ética na pesquisa na Embrapa

As entrevistas com o grupo formador de opinião revelaram falta de clareza ou segurança com relação ao que seria ética ou ética na pesquisa. Entretanto, todos consideram importante a discussão e a maioria aceita um passivo nesse assunto ou acredita que é um tema novo e, como tal, deve estar na pauta de discussões tanto dos altos gestores como dos pesquisadores em geral.

Com relação à questão das normas de ética na pesquisa na Embrapa, obteve-se um resultado que vem ao encontro dos que já foram apresentados. Na entrevista semiestruturada, perguntados se “Você considera que a Embrapa tem normas específicas quanto à ética na pesquisa?”, dos 21 respondentes, nove afirmaram que não. Quatro pessoas ficaram em dúvida e oito pessoas responderam com certeza que sim. Dessas, uma não se lembra; três citam o Código de Ética da Embrapa (e um conjunto de normas que regem o

funcionamento da Embrapa); outro acredita que “tem instrumentos e conhecimento bastante claros” e que tem procedimentos; outro acha que há várias normas que podem ser qualificadas como de ética; outro, ainda, afirma que “os documentos referenciais orientadores da formulação de pesquisa, existentes nos macroprogramas, contemplam os princípios gerais que norteiam a ética na empresa”.

O estudo mostra a falta de consenso nessa questão, sendo que pesquisadores consideram que as várias normas existentes na empresa podem ser consideradas normas específicas de ética e outros entendem que não. Dos 11 chefes ouvidos, apenas seis acreditavam que havia normas específicas. É oportuno lembrar que a percepção sobre a existência das normas é igualmente importante à própria existência dessas, uma vez que na percepção podem estar incluídos o conhecimento e a internalização.

Conclusões

Com relação à ética em C&T, conclui-se que há necessidade de refletir sobre os limites éticos da pesquisa, explicitando princípios básicos e padrões de conduta que deverão ser praticados pela comunidade científica. Isso contribuiria para coibir práticas indesejáveis ou configuradas como má-fé, buscando sempre a integridade e a credibilidade da ciência.

Na pesquisa, ficou evidenciado que a maioria dos atores ouvidos (97%) reconhece a estreita relação entre a ciência, a pesquisa e a ética, e uma maioria (63%) também acredita que a ética, a ciência e a pesquisa devem se complementar. Um terço dos atores (34%) considera que a ética deve estar acima da ciência e da pesquisa. “A ética deve ser levada em consideração

em todo o processo de pesquisa” é a opinião da quase totalidade dos atores (94,51%), ficando assim muito clara a importância – do tema na pesquisa, na opinião dos pesquisadores ouvidos.

O estudo revelou, entretanto, que havia certo desconhecimento por parte de alguns gerentes e pesquisadores da Embrapa sobre o que seria especificamente “ética na pesquisa agropecuária”. Por outro lado, ficou evidenciado que o tema despertava ou traduzia o interesse de todos os atores ouvidos, o que mostra um ambiente favorável à atuação da empresa em políticas, nessa área.

É relevante assinalar que pensar em ética não é uma tarefa fácil. As pessoas em geral não gostam de se envolver com o assunto, dada a complexidade do tema. Entretanto, o fato de ser complexo não exime profissionais com alto grau de instrução e formação, como os pesquisadores, de terem consciência e atitudes consoantes ao tema. Destaca-se também que, quando o assunto é ética, alguns pesquisadores afirmam que é “questão de berço”. Sabemos, no entanto, que seria impossível supor que todas as novas e complexas questões que circunscrevem o avanço do conhecimento e das técnicas já estivessem equacionadas e inculcadas na mentalidade de todos, como atributo comportamental *a priori*. Assim, é lícito considerar que, caso não se disponha dessa bagagem de princípios e conhecimentos, há sempre a possibilidade de se adquirir, pois o crescimento do ser humano em todas as dimensões ocorre, em

tese, durante toda a sua vida. É, nesse sentido, perfeitamente possível aprender e internalizar princípios, sejam estes no campo pessoal, profissional etc.

O estudo mostrou que há necessidade da Embrapa investir na discussão e definição de princípios norteadores da conduta ética na pesquisa, buscando o envolvimento maciço do pessoal da carreira de P&D, o que poderá contribuir como forma de proteger a empresa de atuações dentro de um “vazio ético” ou em estágio “pré-ético” de pensamento, conforme caracteriza Singer (1998). A participação, além de contribuir para um produto representativo, favorece a internalização e a conscientização, gerando responsabilidade.

Seria ainda estratégico investir em um procedimento de institucionalização de análise da dimensão ética nas pesquisas desenvolvidas. O objetivo não é a fiscalização, mas a interação positiva de consultores (que podem ser da própria empresa), externos às equipes de pesquisa. Esses desempenhariam a função pedagógica de lançar questões de natureza ética para alertar e conscientizar os pesquisadores sobre sua responsabilidade.

Entende-se que o presente estudo, que trata de um desafio inerente a uma instituição de pesquisa, tem caráter exploratório. Ainda há muito que descobrir e compreender sobre o tema.

(Artigo recebido em outubro de 2010. Versão final em fevereiro de 2011).

Notas

* Os autores agradecem à Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária, na pessoa de seus líderes e de seus pesquisadores, que proveram as condições para realização deste estudo.

¹ Essa Resolução instituiu a Comissão Nacional de Ética em Pesquisa (CONEP) e os Comitês de Ética em Pesquisa (CEP). Site: <http://www.ensp.fiocruz.br/etica/resolucoes.cfm#pre>, acesso em 14/mar./2010.

Referências bibliográficas

AZEVEDO, E. S. Integridade científica. Como anda o Brasil? *Jornal da Ciência* E-mail 2779. Disponível em: <http://www.pucsp.br/pos/gerontologia/radar16.html>. Acessado em: 01 jun. 2009.

BRASIL, MINISTÉRIO DA SAÚDE. *Resolução 196/96 do Conselho Nacional de Saúde/MS Sobre Diretrizes e Normas Regulamentadoras de Pesquisa envolvendo seres humanos. Diário Oficial da União*, 10 de outubro de 1996.

BRASIL. República Federativa do Brasil. Constituição. Brasília: Senado Federal, 1988. 292 p.

BRONOWSKI, J. *The Common Sense of Science*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1978. 154 p.

CAÑAS-QUIRÓS, Roberto. Ética general y ética profesional. *Revista Acta Académica*, Universidad Autónoma de Centro América, Número 23, Noviembre 1998. Disponível em: <http://www.uaca.ac.cr/acta/1998nov/rcanas.htm> Acessado em: 03/abril/2007.

DINIZ, Debora. A Ciência Perseguida. E-mail 2547. Disponível em: *Jornal da Ciência*, <http://www.jornaldaciencia.org.br/Detalhe.jsp?id=19450>. Acesso em: 18 jun. 2006.

HUMBERG, M. E. *Ética na política e na empresa: 12 anos de reflexões*. São Paulo: Editora CLA, 2002. 114 p. Coleção ABERJE.

JONAS, Hans. Zur ontologischen Grundlegung einer Zukunftsethik. In: *Philosophischen Untersuchungen und metaphysische Vermutungen*. Frankfurt am Main e Leipzig, Insel, 1992.

KUHN, T. S. *A Estrutura das Revoluções Científicas*. São Paulo: Perspectiva, 1975.

MERTON, R. K. *Sociologia – Teoria e Estrutura*. São Paulo: Editora Mestre Jou, 1970. 758 páginas.

MERTON, R. K. Os Imperativos Institucionais da Ciência. In: DEUS, J. D. (Org.). *A Crítica da Ciência*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1979. p. 37-52.

NOGUEIRA, S. Um em três cientistas admite má-fé. *Jornal da Ciência*, nº 2785, de 09 de junho de 2005. Disponível em: <http://www.jornaldaciencia.org.br/Detalhe.jsp?id=28866>. Acesso em: 12 nov. 2009.

PAUWELS, E. *Ethics for researchers: facilitating research excellence in FP7*. Luxembourg: European Communities, 2007. Disponível em http://www.eurosfair.prd.fr/7pc/doc/health/article_EP-ethics-210607.pdf. Acesso em: 30/Abril/2010.

- RAVETZ, J. History of Science. In: *The New Encyclopaedia Britannica*, vol. 16, Fifteenth Edition. Chicago, 1982. p. 366-375.
- ROBBINS, S. P. *Comportamento Organizacional*. 8. ed. Rio de Janeiro: LTC, 1999. 489 p.
- SCHWARTZMAN, S. Como os produtores de Ciência, tecnologia e Inovação “percebem” a sociedade? In: *Papel e Inserção do Terceiro Setor no Processo de Construção e Desenvolvimento da Ciência, Tecnologia e Inovação*. Rio de Janeiro: Academia Brasileira de Ciências e Instituto de Tecnologia Social, 2002. p. 32-35. Disponível em: http://www.schwartzman.org.br/simon/ter_set.htm. Acesso em: 11/dez./2009.
- SINGER, P. *Ética Prática*. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998. 399 p.
- VALLS, A. L. M. Ciência da ética. In: ARIAS, G.; FERNANDES, M. I. B. de M. (Ed.). *Ciência e ética*. Brasília, DF: Embrapa Informação Tecnológica, 2001. p. 57-73.
- VIOTTI, E. B.; MACEDO, M. M. de. Indicadores de Ciência, Tecnologia e Inovação no Brasil - Uma Introdução. In: VIOTTI, E. B.; MACEDO, M. de M. (Ed.). *Indicadores de Ciência, Tecnologia e Inovação no Brasil – Uma Introdução*. São Paulo: UNICAMP, 2003. p. xviii-xxxix.
- VOGT, C.; POLINO, C. (Org.). *Percepción Pública de la Ciencia: Resultados de la Encuesta en Argentina, Brasil España y Uruguay*. Campinas, SP: Editora da Unicamp, 2003. 187 p.
- WEBSTER, A. *Science, Technology, and Society: New Directions*. New Brunswick, New Jersey: Rutgers University Press, 1991.
- YEGANIANZ, L. A ética na administração da pesquisa. In: *XII Simpósio Nacional de Pesquisa em Administração de Ciências e Tecnologia*. São Paulo, outubro de 1987. p. 103-117.

Resumo – Resumen – Abstract**Ética na pesquisa agropecuária: percepção dos pesquisadores da Embrapa***Regina Lucia Ramos Lourenço e Marcel Bursztyn*

Esse trabalho apresenta os resultados de um estudo sobre a percepção dos pesquisadores da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) a respeito da ética na pesquisa agropecuária. O estudo foi exploratório e adotou abordagens qualitativa e quantitativa. A pesquisa qualitativa utilizou entrevistas individuais semiestruturadas com 21 formadores de opinião (dirigentes, ex-dirigentes e ocupantes ou ex-ocupantes de cargos estratégicos) e serviu de base para a construção do questionário para a pesquisa quantitativa. Da população estudada, 1.846 pesquisadores, houve um retorno de 26,65% dos questionários. Os resultados da pesquisa revelaram grande interesse entre os pesquisadores ouvidos pelo tema objeto do estudo e ao mesmo tempo uma falta de clareza de parte deles sobre o que seria ética na pesquisa agropecuária. O estudo recomenda uma ampla discussão na Empresa sobre o tema, culminando na implantação de “gestão da ética” na pesquisa.

Palavras-Chave: Ética na pesquisa, integridade científica, pesquisa agropecuária, gestão da ética

Ética en la investigación agrícola: las percepciones de los investigadores de Embrapa*Regina Lucia Ramos Lourenço y Marcel Bursztyn*

El objetivo de este estudio es analizar las percepciones de los investigadores de la Empresa Brasileña de Investigación Agropecuaria (Embrapa) en relación con la ética en la investigación agrícola. El estudio fue exploratorio y los enfoques adoptados fueron de carácter cualitativo y cuantitativo. En la investigación cualitativa se utilizó la entrevista semiestructurada con 21 líderes de opinión (gerentes, ejecutivos y antiguos ocupantes o antiguos ocupantes de las posiciones estratégicas) y sirvió como base para la construcción de un cuestionario para la investigación cuantitativa. Del universo de población del estudio, 1846 investigadores, se tuvo un retorno de 26,65% de los cuestionarios. Los resultados de las investigaciones nos permiten afirmar la existencia de un gran interés entre los expertos consultados por el sujeto y el objeto del estudio, mientras que hay una falta de claridad en una gran parte de ellos en lo que es la ética en la investigación agrícola. El estudio recomienda un amplio debate sobre el tema en la empresa, que culmine con la adopción de una “gestión de la ética” en la investigación.

Palabras clave: Ética en la investigación, integridad científica, investigación agrícola, gestión de la ética

Ethics in agricultural research: perceptions of Embrapa’s researchers*Regina Lucia Ramos Lourenço and Marcel Bursztyn*

This paper presents the results of a study on the perception of researchers from the Brazilian Agricultural Research Corporation (Embrapa) about ethics in agricultural research. The study was exploratory and used qualitative and quantitative approaches. The qualitative research utilized semi-structured individual interviews with 21 opinion makers (directors, former directors and strategic officers of the corporation) and served as basis for construction of the quantitative survey questionnaire. Of the population studied, 1846 researchers, 26,65 returned the questionnaire. The survey results allow us to affirm the existence of great interest, among the researchers interviewed, in the subject of this study and at the same time a lack of clarity about what is ethics in agricultural research. The study recommends an ample discussion with Embrapa culminating in the “ethical management” in research.

Keywords: Ethics in research, scientific integrity, agricultural research, ethical management

Regina Lucia Ramos Lourenço

Especialista em Administração de Recursos Humanos pela Fundação Getúlio Vargas (FGV) e mestre em Desenvolvimento Sustentável pela Universidade de Brasília (UnB). É analista da Embrapa. Contato: ramos@sede.embrapa.br

Marcel Bursztyn

Doutor em Desenvolvimento Econômico e Social pela Université de Paris I (Sorbonne) e em Economia pela Université de Picardie-França. É professor associado no Centro de Desenvolvimento Sustentável da UnB. É membro do Conselho de Ética na Pesquisa Agropecuária na França (INRA e CIRAD). Contato: marcel@unb.br

Estudo socioterritorial e investimentos públicos: o processo de alocação de recursos do orçamento participativo em Serra/Es*

Cristiano das Neves Bodart

Introdução

Diversos estudos em torno das práticas de orçamentos participativos (OP) têm sido desenvolvidos no Brasil nos últimos anos. De maneira geral, trata-se de uma gestão pública caracterizada pela participação direta da sociedade na gestão dos recursos municipais. A participação se dá, geralmente, por meio da deliberação social sobre parte dos investimentos públicos, quase sempre obras de infraestrutura.

A questão central deste trabalho é averiguar se a prática de OP é capaz de romper com o “princípio de causação circular¹” e promover uma alocação das obras de infraestrutura mais justa, atendendo prioritariamente a população de baixo *status* social ou as áreas urbanas mais carentes de infraestrutura.

A problemática desta pesquisa foi diretamente influenciada por dois trabalhos desenvolvidos anteriormente no Brasil. O primeiro deles foi a tese de doutoramento de Denise Cunha Tavares Terra (2007), sob o título de *Uma leitura espacial da apropriação desigual das rendas petrolíferas em Campos dos Goytacazes*, que

abordou de forma instigante a lógica alocativa das rendas petrolíferas em Campos dos Goytacazes, evidenciando a existência de uma “causação circular” na alocação dos recursos advindos das rendas petrolíferas. O segundo trabalho foi a pesquisa desenvolvida por David Michael Vetter e Rosa Maria Massena, apresentada em artigo, de 1981, intitulado *Quem se apropria dos benefícios líquidos dos investimentos do Estado em infraestrutura urbana? Uma teoria da causação circular*. Neste artigo Vetter e Massena apontaram a existência do princípio de causação circular na alocação dos investimentos destinados à distribuição de água e esgoto no Rio de Janeiro.

Neste artigo, buscando averiguar se a prática do OP seria capaz de romper com o “princípio da causação circular” na alocação das obras de infraestrutura urbana, foi tomada como estudo de caso a experiência de participação popular na gestão pública no município de Serra/ES (1997 – 2008), denominada pelo poder público local como Orçamento Participativo.

O presente artigo está dividido em três partes, além desta introdução e de uma conclusão. A primeira parte tem como objetivo apontar o alinhamento teórico-metodológico do presente estudo, buscando identificar as principais contribuições teóricas. Nesse primeiro momento são delimitados teoricamente conceitos-chave para a produção desta pesquisa, tais como espaço urbano, causação circular, renda real, entre outros, assim como discutidas teoricamente as questões relacionadas à participação popular na gestão pública, especialmente por meio das práticas de orçamentos participativos. Buscamos, com isso, compreender as principais características do OP, principalmente aquelas relacionadas à redistribuição de renda.

A segunda e a terceira seção estão centradas no estudo de caso. Na segunda é realizada uma breve caracterização do município de Serra/ES e apresentada a estrutura funcional do OP de Serra/ES. Na terceira seção são apresentados os procedimentos metodológicos adotados para este estudo, bem como os resultados alcançados.

O poder público e a produção do espaço urbano

Para compreender a relação entre a alocação dos investimentos públicos em obras de infraestrutura e a construção socioespacial intraurbana, torna-se necessário, inicialmente, definir o conceito de espaço urbano adotado no presente trabalho.

Partimos da colaboração de Corrêa (1993, p. 7; 2005, p. 145), que afirma que o espaço urbano capitalista caracteriza-se como simultaneamente fragmentado e articulado, tratando-se de um espaço produzido pela sociedade e reflexo desta. De acordo com Corrêa, o espaço caracteriza-se como fragmentado por ser fortemente dividido em áreas residenciais segregadas, fruto da complexa estrutura social (CORRÊA, 1992, p. 7).

O espaço urbano é o local onde se “concentram as mais poderosas forças sociais, com as quais se articulam e desenvolvem as estruturas de dominação e apropriação” (IANNI, 2004, p. 155); assim como as tensões e contradições, germinando movimentos sociais e protestos de grupos e classes sociais subalternos, caracterizando-se como o espaço das contradições e mutações, da integração e da fragmentação, da inclusão e da exclusão, da riqueza e da pobreza, reflexo das ações do presente e do passado. (CORRÊA, 1992, p. 8; 2005, p. 148).

Os atores que modelam e organizam o espaço urbano são diversos, como, por exemplo, os proprietários dos meios de produção, proprietários de terras, empresas imobiliárias e de construção e o Estado (CORRÊA, 2005, p. 122). Cada um desses agentes possui estratégias próprias, desencadeando conflitos – especialmente pelos três primeiros – que são, de acordo com Corrêa, em maior ou menor grau, resolvidos pela intervenção do Estado.

A necessidade da intervenção do poder público se dá devido à rápida concentração da produção e da população nas áreas urbanas, o que gera grande demanda por bens e serviços coletivos, uma vez que a alocação desses bens e serviços ou o controle desses custos não podem ser efetuados no mercado (VETTER, PINTO, FRIEDRICH e MASSENA, 1981, p. 5).

O Estado pode ou não reforçar a segregação espacial, aumentando ou diminuindo a distância social entre pobres e ricos por meio da provisão diferenciada de serviços e equipamentos públicos (MARQUES, 2000). Destacam diversos autores (HARVEY, 1980; VETTER, MASSENA e RODRIGUES, 1979) que a alocação dos recursos públicos produz impactos diretos na redistribuição ou na concentração da renda, daí a importância de nos atentarmos para o papel do poder público na produção do espaço urbano, seja pela sua ação ou ausência.

Terra (2007, p.32), ao analisar os estudos de Vetter e Massena (1979; 1981), afirma que tais autores apresentam uma alternativa à teoria neoclássica do equilíbrio espacial, destacando a teoria da “causação circular” como a mais apropriada para o estudo dos impactos distributivos dos investimentos do Estado.

O conceito do “princípio da causação circular” envolve uma constelação circular de forças que, para Myrdal (1968, p. 32),

“tendem a agir e a reagir interdependentemente, de sorte a manter um país pobre em estado de pobreza”. Aplicando esse conceito à cidade, nota-se que áreas dotadas de infraestrutura – áreas centrais ou em destaque – tendem a receber mais infraestrutura pública (devido à lógica eleitoreira e clientelista), além de investimentos privados (devido à lógica capitalista). O inverso ocorre em áreas não dotadas de infraestrutura, ou seja, as áreas onde existem menos infraestruturas urbanas, geralmente

“O Estado pode ou não reforçar a segregação espacial, aumentando ou diminuindo a distância social entre pobres e ricos por meio da provisão diferenciada de serviços e equipamentos públicos”

periféricas, continuam a não recebê-las. É muito comum no país, por exemplo, uma cidade possuir ruas ainda não pavimentadas e o poder público optar por (re)pavimentar ruas e avenidas já pavimentadas. Essa tendência de “causação circular” foi evidenciada nos estudos de caso de Vetter, Massena e Rodrigues (1979), Vetter e Massena (1981), e de Terra (2007), ao estudarem a alocação

dos investimentos públicos em água e esgoto no Rio de Janeiro, entre 1975 a 1977.

Terra (2007, p. 207), ao analisar, entre outros aspectos, a distribuição espacial das obras públicas na cidade de Campos dos Goytacazes/RJ, destacou que “os espaços habitados pela população de rendas alta e média alta receberam proporcionalmente mais recursos que os espaços onde reside a população de menor poder aquisitivo”, evidenciando a existência do princípio de “causação circular” na prática alocativa daquele município.

A provisão de bens públicos, além de influenciar a construção do espaço urbano, afeta diretamente a renda real dos indivíduos. De acordo com Harvey (1980, p.48) os “mecanismos ocultos” de redistribuição de renda num sistema urbano tendem a ampliar as desigualdades sociais, ao invés de reduzi-las. Para embasar tal argumentação, esse autor adotou a definição de renda real de Titmuss (HARVEY, 1980 *apud* TITMUSS, 1962, p.34), que será, neste trabalho, utilizada, sendo assim definida:

A renda real é a soma algébrica do valor de mercado nos direitos exercidos no consumo e da troca no valor do suprimento de direitos de propriedade entre o começo e o fim do período em questão (HARVEY, 1980, p.41).

Harvey (1980, p.42) acrescenta que “o poder sobre os recursos escassos da sociedade não pode ser determinado independentemente da acessibilidade aos recursos e seus preços”. Um indivíduo, devido à alocação de uma dada obra de infraestrutura, pode ampliar ou reduzir o valor de seu imóvel, por exemplo, bem como maximizar ou minimizar a capacidade de acessibilidade aos bens públicos, como educação, saúde, transporte, bens culturais

e de lazer. Por tanto, a alocação de obras públicas afetará diretamente a renda real do indivíduo. A questão que se levanta é que mudanças na forma espacial da cidade, e conseqüentemente nos processos sociais, provocam mudanças na renda do indivíduo (HARVEY, 1980, p. 42).

Para uma compreensão dos mecanismos de ação do Estado em um processo de redistribuição de renda real, buscou-se as principais ideias traçadas por Harvey (1980), baseadas na acessibilidade, proximidade e exteriorização.

Para Harvey a acessibilidade interfere na renda real do indivíduo, como, por exemplo, a acessibilidade à oportunidade de emprego, de recursos e serviços de bem-estar. Uma obra, dependendo de sua acessibilidade, pode ampliar a renda real de um indivíduo. Harvey (1980) destaca, além do preço monetário da acessibilidade, o seu valor emocional e psicológico, que acaba, a longo prazo, transformando-se em monetário.

Outro mecanismo oculto de redistribuição destacado por Harvey é o custo da proximidade. A localização de uma obra pública, por exemplo, tende a mudar o preço da acessibilidade e o custo da proximidade (HARVEY, 1980; VETTER, MASSENA e RODRIGUES, 1979). A locação de lixões, por exemplo, tende a impor um custo à população por suas proximidades, bem como lhe render maiores gastos com a saúde (com remédios e transporte para se deslocar ao posto de saúde) e/ou a desvalorização de seu imóvel, reduzindo dessa forma sua renda real.

Por fim, Harvey apresenta a ação da exteriorização sobre a renda real, afirmando que “as exteriorizações podem ser vistas como custos ou benefícios conforme o produtor ou o consumidor seja afetado, e segundo a natureza do efeito” (HARVEY, 1980, p.46).

Harvey (1980, p.61) afirma que é teoricamente possível, pela atividade política e pela barganha, conseguir uma alocação equilibrada de todos os bens e serviços mistos em uma população espacialmente distribuída. No entanto, para isso, seria necessário um processo político organizado que facilitasse a “igualdade de barganha” entre grupos com interesses diferentes, mas internamente homogêneos. Seria o OP esse processo organizado apontado por Harvey?

Diversos estudos empíricos apontam experiências brasileiras bem-sucedidas em relação a uma alocação mais equilibrada e mais justa dos investimentos públicos por meio da prática do OP. Entre esses estudos destacam-se as análises de Aldamir Marquetti, Roberto Pires, Geraldo Adriano de Campos, Aldecy José G. de Moraes, reunidas na obra “Democracia Participativa e redistribuição: análise e experiências de orçamento participativo” (2008), e o trabalho organizado por Leonardo Avritzer e Zander Navarro, intitulado *A inovação democrática no Brasil* (2003).

A descentralização dos recursos públicos e a maior autonomia dos municípios brasileiros criaram um cenário propício ao desenvolvimento de uma democracia mais participativa que, de acordo com Marquetti e Campos (2008), Souza (2006) e Correia (2003), possibilitou o desenvolvimento de experiências bem-sucedidas de participação popular na administração dos recursos públicos, como é o caso do OP de Porto Alegre/RS, de Belo Horizonte/MG; e de outras bem discutidas, como é o caso de Belém/PA. É importante apreender que a implantação, no Brasil, das instituições democráticas híbridas (onde simultaneamente são adotados aspectos da democracia representativa e participativa, ou direta), especialmente os OP, ocorreu

em ritmo, intensidade e formatos variados (CUNHA, 2007, p. 30).

De maneira geral, o Orçamento Participativo é um mecanismo de democratização da política orçamentária estatal, reunindo os cidadãos em assembleias públicas nas quais avaliam a gestão municipal, elaboram propostas de acordo com suas demandas e deliberam sobre uso e aplicação dos recursos públicos e os dirigentes estatais executam a vontade popular (GUGLIANO, 2007).

O OP se apresenta como uma forma institucional que envolve a partilha de espaços de deliberação entre representações estatais e entidades da sociedade civil, tendo como base a negociação e a parceria (PEREIRA, 2007, p. 339), caracterizando-se como uma estrutura aberta, em constante mutação de acordo com os formatos necessários a cada realidade ou interesse, pois sua estrutura não é fechada em modelo jurídico que vem de cima para baixo (MINGHELLI, 2005, p. 66). O OP é entendido como experiência de cogestão, “modelo de partilha do poder político mediante uma rede de instituições democráticas orientadas para obter decisões por deliberação, por consenso e por compromisso” (SANTOS, 2002, p. 525 apud AZEVEDO, 2005, p. 109).

Leonardo Avritzer, ao estudar os efeitos distributivos das políticas participativas no Nordeste, constatou uma correlação significativa entre as cidades com maior número de instituições participativas e as taxas de matrículas no Ensino Básico e em creches. “Nesse caso, quanto mais alta a posição de uma cidade na escala de participação, maiores são as taxas de matrículas” (AVRITZER, 2007, p. 37). Esse mesmo autor observou que as cidades nordestinas de médio porte, pouco dotadas de estoque de bens públicos

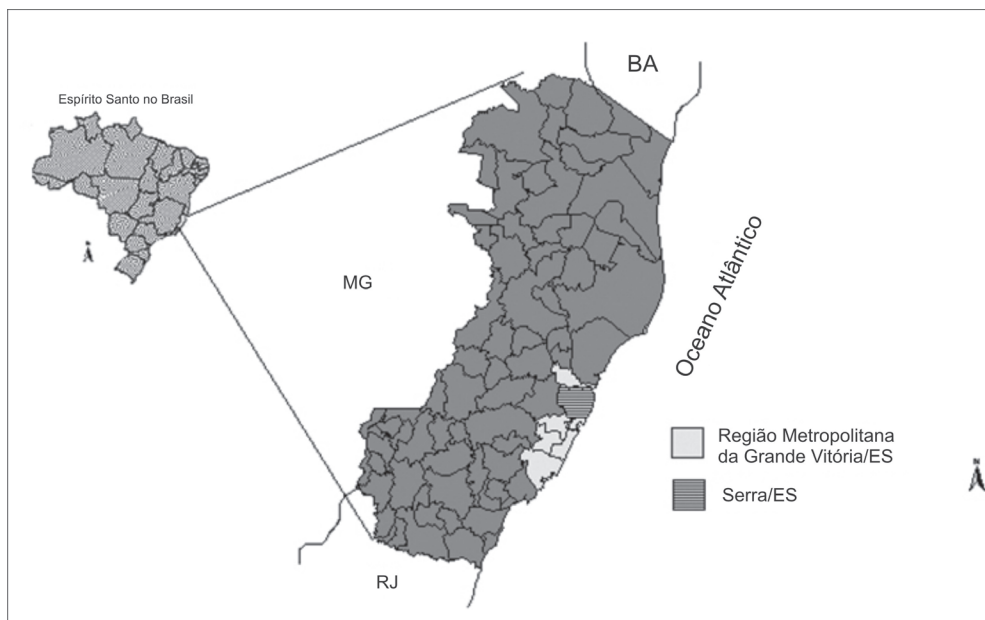
(educação e saúde), tiveram o volume desses bens ampliado, acima da média, após a implantação de políticas participativas.

O orçamento participativo de Serra/ES e sua estrutura organizacional

O município de Serra está localizado na Região Metropolitana da Grande Vitória/ES, (ver Cartograma 1), estando sua sede distante 28 km da capital do Estado do Espírito Santo, Vitória, possuindo uma área de aproximadamente 553 Km² (IBGE, 2007). Limita-se ao norte com o município de Fundão, ao sul com Cariacica e Vitória, a oeste com Santa Leopoldina e a leste com o Oceano Atlântico. Está dentro de um raio de mil

km de distância dos principais centros consumidores do país – São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais e Bahia. Sua posição geográfica privilegiada facilita o abastecimento de matéria-prima e o acesso a mercados emergentes, colocando-o como principal município industrial do estado. Com uma população estimada em 394.370 habitantes (IBGE, 2007), Serra vem se destacando como o segundo maior município em tamanho populacional, tendo apresentado, em 2006, uma taxa de crescimento demográfico de 3,53%, bem acima da média nacional (1,62%) e da média capixaba, que foi de 1,91% no mesmo período (SERRA, 2007).

O município de Serra possuía, no ano de 2000, 118 bairros, sendo em sua maioria bairros urbanos. Porém, apenas



Fonte: Produzido pelo autor a partir da Base de Informações por Setor Censitário do Censo Demográfico (IBGE, 2000).

Cartograma 1: Espírito Santo com destaque para a Região Metropolitana da Grande Vitória (RMGV) e do município de Serra/ES.

109 deles serão estudados no presente trabalho, por serem os demais rurais ou não terem dados estatísticos sobre os mesmos.

Serra possui uma estrutura associativa que teve origem ainda na década de 1970, com os movimentos de base. De acordo com entrevistas realizadas a alguns delegados e integrantes do Núcleo de Acompanhamento do OP (NAOP) de Serra, o surgimento de movimentos sociais organizados, a fim de reivindicar suas demandas, propiciou um cenário favorável ao surgimento, no início da década de 1980, da Federação das Associações de Moradores de Serra (FAMS). Tal federação tornou o município uma referência de organização popular no Estado do Espírito Santo, tendo, em 2006, 136 associações de moradores.

A principal bandeira da FAMS, na década de 1990, foi a busca pela implantação do OP em Serra/ES. O processo de elaboração de uma assembleia do orçamento público municipal ocorreu a partir da participação da sociedade civil, sendo essa regulamentada pela Lei nº 1788/94, de iniciativa popular, dando origem à Assembleia Municipal do Orçamento (AMO). Todavia, sua oficialização não foi suficiente para a efetivação do processo, uma vez que o executivo não cumpria as metas estabelecidas pela AMO. A falta de vontade política, naquele período, inviabilizou a prática de Orçamento Participativo. Como Marquetti (2007), Boas (2007), Coêlho (2007), Marquetti e Campos (2008) e Teixeira (2003) observaram, a vontade política para a implementação do OP é de fundamental importância, e Serra não se diferenciou dessa realidade. O OP só passou a ser uma peça destacada na gestão municipal em 1997, no primeiro mandato do prefeito Sérgio Vidigal (Coligação Frente

Popular da Serra – PDT, PSB, PPS e PTB). Desde então o OP tem ocorrido sem interrupções.

Quanto à estrutura institucional do OP de Serra/ES, foi possível identificar, a partir de entrevistas a membros do NAOP, que oficialmente são participantes do OP as entidades civis organizadas como a Federação das Associações de Moradores da Serra, as associações de moradores, conselhos municipais, vere-

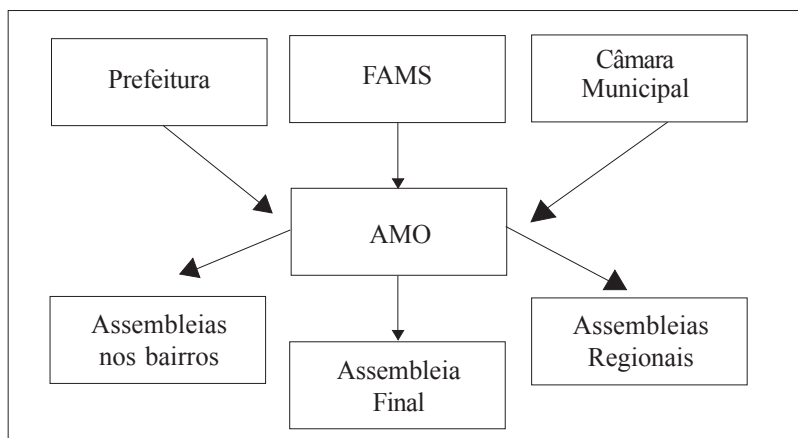
“A descentralização dos recursos públicos e a maior autonomia dos municípios brasileiros criaram um cenário propício ao desenvolvimento de uma democracia mais participativa [...]”

dores do município e representantes da prefeitura municipal. Inicialmente o OP é conduzido pela AMO, instituída pela lei 1788, de 1994.

A AMO é composta pela Prefeitura, Câmara de Vereadores e a FAMS, as quais atuam junto às comissões orçamentárias. A AMO é instalada anualmente, sendo eleitas pelos delegados (representantes escolhidos por cada segmento participante das

assembleias) sua coordenação, secretaria e comissões orçamentárias. Cada uma das comissões é composta por quatro membros do movimento popular, dois vereadores e um representante da Prefeitura. As comissões são: Comissão de Critérios de Rateio; Comissão de Fiscalização e Acompanhamento; e Comissão de Organização e Comunicação. Além das assembleias regionais, são realizadas, antes dessas, as assembleias por bairro.

A organização da AMO é exemplificada pela Figura 1:



Fonte: Cartilha do Orçamento Participativo 2007 (PMS, 2007c).

Figura 1: Organograma funcional do OP de Serra/ES

Com relação à evolução do desenho institucional, este foi, ao longo do tempo, sofrendo mudanças em suas regras e métodos, buscando possibilitar uma maior participação social e um maior atendimento às regiões mais carentes (CARLOS, 2007, p. 147). Afirma Carlos que tais mudanças foram ocorrendo fundamentadas no diálogo constante entre atores sociais e estatais, o que para Pires (2008, p. 57) é fundamental para a preservação da autonomia dos participantes do OP. Entre as mudanças ocorridas na estrutura do OP de Serra, está a subdivisão

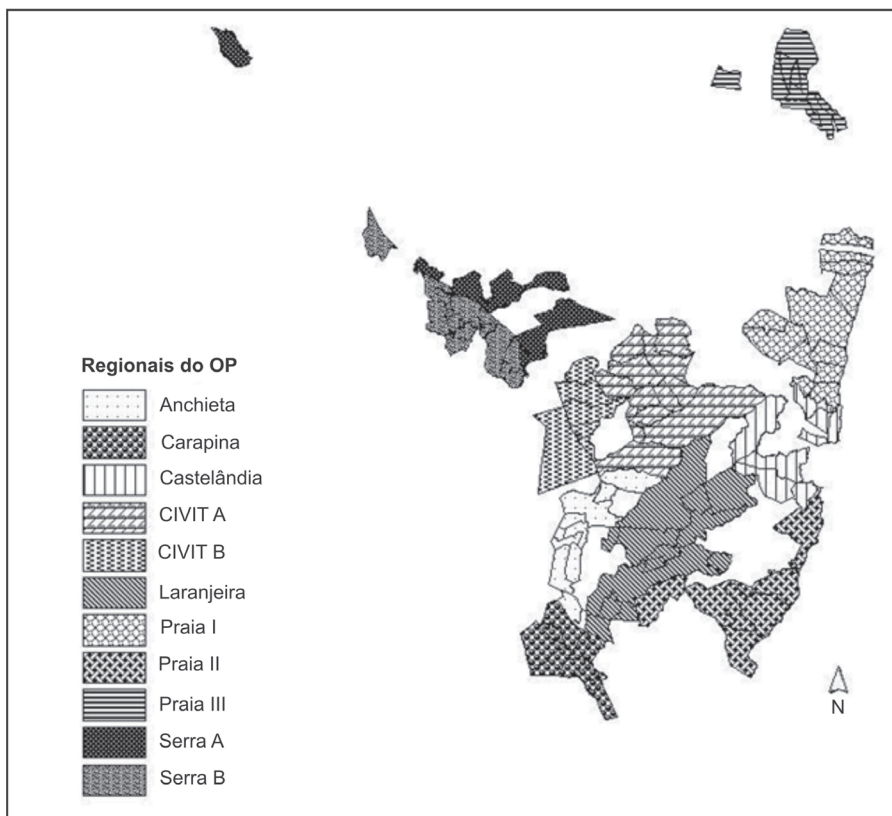
de regionais mais pobres, ocorrida em 1999, como a Região Praia, em Praia I e Praia II, a Região Sede, em Sede I e Sede II (CARLOS, 2007). Além dessas optou-se por subdividir a Região de CIVIT, em CIVIT I e CIVIT II, e uma reordenação de alguns bairros, dando origem à Região de Castelândia.

Para a realização de assembleias regionais, a cidade está atualmente dividida em onze regionais, como indica o Cartograma 2.³

A coordenação do OP só pode aprimorar a metodologia distributiva,

aumentando a complexidade operacional e a objetividade das decisões, a partir de 2000, com a criação do Núcleo de Acompanhamento do Orçamento Participativo (NAOP) e posterior divulgação dos dados do censo de 2000, realizado pelo IBGE (CARLOS, 2007, p. 193).

A metodologia desenvolvida para a distribuição dos recursos entre as regionais é baseada em três índices: o primeiro é o *Índice de Gestão* que é composto pelos indicadores do número de matrículas nas escolas de Ensino Fundamental, volume de



Fonte: Produzido pelo autor a partir da Base de Informações por Setor Censitário do Censo Demográfico (IBGE, 2000) e dados fornecidos pelo Núcleo de Acompanhamento do OP (PMS, 2008).

Cartograma 2: Serra: Regionais do orçamento participativo

investimentos anteriores e o número de crianças à espera de vagas no ensino infantil; o segundo é o *Índice de Cidadania Participativa*, que observa o número de participantes na Assembleia Municipal do Orçamento (AMO) e a adimplência de IPTU; o terceiro índice é o *Índice Social*, composto pelo tamanho da população e pela taxa de analfabetismo entre os indivíduos acima de 15 anos. No Índice de Gestão são beneficiadas as regionais (recebendo maior volume de investimento) que apresentarem o maior número de matrículas no Ensino Fundamental e na espera de vagas no ensino infantil, e um menor volume de

investimentos nos anos anteriores. No Índice de Cidadania Participativa, buscase dotar de mais investimentos as regionais que apresentam maior participação na AMO e maior adimplência de IPTU. O terceiro critério – Índice Social – busca beneficiar as regionais dotadas de maior volume populacional e de elevadas taxas de analfabetismo entre indivíduos de mais de 15 anos.

Ao analisar a evolução dos valores destinados ao OP de Serra foi evidenciado que, proporcionalmente à evolução da receita e à capacidade de investimento municipal, esse valor já foi maior, embora

seu valor absoluto tenha se ampliado a cada ano, como é possível observar nas figuras 2 e 3:

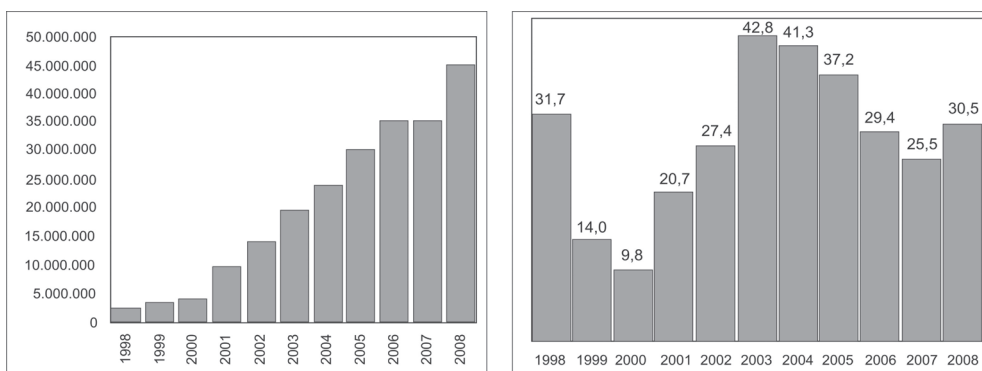
A Figura 2 nos possibilita observar um incremento constante nos valores destinados ao OP entre o período de 1998 a 2008. A Figura 3 permite constatar que tal incremento não foi proporcionalmente acompanhado pela evolução da capacidade de investimento municipal.

O município de Serra se destaca entre os demais municípios capixabas como o segundo maior em volumes de investimentos, por isso é tão importante avaliarmos a alocação de tais investimentos. A Tabela 1 apresenta um *ranking* dos 10 maiores municípios investidores no Espírito Santo.

Nota-se que a capacidade de investimento do município de Serra, em 2008, só ficou abaixo da Capital do estado, Vitória. O terceiro maior município investidor não chegou a apresentar 40% do volume de investimentos de Serra.

O processo de alocação de recursos do orçamento participativo em Serra/ES (1998 – 2008)

O procedimento metodológico do presente capítulo estrutura-se em três seções: i) a primeira destinada à regionalização de Serra com base em indicadores selecionados; ii) a identificação da espacialização dos investimentos públicos *per capita* em obras de infraestrutura, destinados ao OP sobre as regionais, comparando-as aos indicadores selecionados, por regional; iii) a identificação da lógica alocativa de tais obras entre os bairros, também confrontando essa lógica com os indicadores selecionados. Desta forma busca-se analisar, na primeira seção, a capacidade redistributiva do instrumento de gestão pública praticado em Serra denominado OP, assim como, na segunda seção, o potencial redistributivo da deliberação social. Para a operacionalização intrarregional das análises, foi utilizado



Fonte: Núcleo de Acompanhamento do OP (PMS, 2008; 2011); SERRA. Perfil Socioeconômico (2007; 2008).

Figura 2: Evolução dos valores destinados ao OP de Serra/ES (1998-2008).

Figura 3: Participação dos valores destinados a obras do OP de Serra em seus investimentos totais (1998-2008).

Tabela 1: Investimento total dos 10 maiores municípios investidores do Espírito Santo, em 2008.

Posição	Município	Investimento – R\$
1	Vitória	235.622.363
2	Serra	137.386.318
3	Cariacica	53.961.389
4	Vila Velha	51.907.886
5	Aracruz	35.948.208
6	Linhares	30.169.995
7	Cachoeiro de Itapemirim	18.848.398
8	Colatina	18.803.621
9	Anchieta	16.152.647
10	Viana	13.374.626

Fonte: FUTURA. Anuário dos Municípios Capixabas 2008.

o software *ArcView* 3.2. para a espacialização das variáveis utilizadas na análise sobre a malha urbana de Serra.

Regionalização do espaço urbano de Serra/ES com base em indicadores selecionados

O município de Serra/ES possui duas regionalizações utilizadas pelo poder público local. Uma delas é a regionalização administrativa e a regionalização do Orçamento Participativo, mas para a efetivação da proposta deste artigo foram criadas novas regionalizações, começando por indicadores selecionados, a partir do censo demográfico realizado pelo Instituto Brasileiro Geográfico e Estatístico (IBGE) no ano de 2000⁴. São eles:

- Percentual de chefe de domicílio com renda de até dois salários mínimos⁵;
- Percentual de analfabetismo entre a população de 15 anos ou mais;
- Proporção de domicílio inadequado⁶;
- Proporção de domicílio com esgoto inadequado⁷.

A partir dos dados referentes aos bairros de Serra/ES foram identificados os indicadores selecionados das 11 regionais do OP (suas médias ponderadas). O objetivo é identificar as áreas de baixo *status*, médio baixo *status*, médio alto *status* e de alto *status* do município, tanto na escala regional quanto em uma menor escala (bairros). A partir dos dados das regionais do OP buscou-se encontrar os *quartis* de cada indicador social em análise. O objetivo é classificar as regionais do OP como baixo *status*, médio baixo, médio alto e alto *status*. Desta forma, as regionais que se localizarem no primeiro *quartil* da renda média dos chefes de domicílio, por exemplo, serão identificadas como sendo de baixo *status*, e aquelas que se localizarem no último *quartil* estarão sendo classificadas como alto *status*.

Uma vez identificado às áreas sociais em grupos de *status* social, torna-se possível analisar se o poder público municipal tem, por meio da prática de OP, beneficiado (por meio da alocação dos investimentos públicos destinados ao OP) as áreas de alto

status, mantendo assim o “princípio de causalção circular”, ou se tem promovido redistribuição de renda real. Os dados foram exportados para o *Software ArcView 3.2*⁸ a fim de produzir cartogramas que proporcionassem uma visualização espacial das áreas de *status* sociais, sobrepostos ao volume dos investimentos destinados ao OP de Serra no período de 1998 a 2008, também espacializados.

Para a efetivação da análise alocativa das obras de infraestrutura destinadas ao OP, foi necessário utilizar duas unidades espaciais de análise: a “região” e o “bairro”. Isso se dá por duas razões básicas: i) no recorte “regional”, a alocação dos investimentos públicos em uma prática de OP se dá, geralmente, por critérios técnicos, desta forma a análise da espacialização dos investimentos entre as regionais da cidade evidenciará a lógica alocativa do instrumento (OP) e não necessariamente da deliberação social; ii) o recorte “bairro” é utilizado como unidade de análise para averiguar a lógica alocativa da deliberação social, uma vez que é na plenária regional (fóruns públicos) que os cidadãos estarão decidindo em qual bairro – da região – serão alocados os investimentos em infraestrutura, bem como a tipologia das obras que serão executadas.

Ao comparar a classificação dos bairros por *status* social notou-se que existem bairros de alto *status* em regionais classificadas como de baixo *status* e vice versa. Desta forma o investimento público pode estar sendo alocado em bairros de alto *status* localizados em regionais de baixo *status*, indicando a necessidade de averiguar a alocação das obras públicas do OP também na escala intrarregional.

É importante destacar que foram considerados, para as análises deste trabalho, apenas os investimentos realizados, o que justifica termos nos limitado

ao período de 1998 a 2008, uma vez que, de acordo com a NAOP, apenas 3,3% das obras do OP de 2009 foram concluídas¹⁰.

Avaliação do potencial redistributivo do critério de rateio do OP de Serra /ES

Afirmam os entrevistados, membros da NAOP, que o OP de Serra objetiva, a partir de seu critério técnico de rateio, beneficiar prioritariamente os bairros mais carentes (onde reside maior proporção de pobreza e de menos infraestrutura). Porém, na construção dos indicadores utilizados para rateio dos investimentos do OP entre as regionais, não tem sido utilizada a proporção de chefes de domicílio com renda de até dois salários mínimos. Se o objetivo do critério de rateio dos investimentos do OP de Serra/ES é buscar atender prioritariamente as regionais onde há uma maior proporção de chefes de domicílios possuidores de menor renda mensal, este objetivo não foi atingido ao longo dos primeiros 11 anos de prática. Assim, inicialmente foi averiguado se as regionais classificadas neste trabalho como áreas de baixo *status* (as regionais de menor rendimento mensal dos chefes de domicílio) foram as que receberam maiores investimentos *per capita* durante o período em estudo.

Partindo do pressuposto de que as regionais concentradoras de chefes de domicílios com renda de até dois salários mínimos compõem as áreas mais carentes de intervenção do estado para a ampliação da renda real desses indivíduos, buscou-se averiguar se tais áreas são as mais beneficiadas pelo critério de rateio dos investimentos do OP.

O Cartograma 3 possibilita identificar espacialmente que duas das quatro



Fonte: Produzido pelo autor a partir da Base de Informações por Setor Censitário do Censo Demográfico (IBGE, 2000) e dados fornecidos pelo Núcleo de Acompanhamento do OP (PMS, 2008; 2011).

Cartograma 3: Serra: Distribuição espacial dos investimentos per capita destinados ao OP durante o período de 1998 a 2008 e proporção de chefes de domicílio com renda de até dois salários mínimos por regional do OP

regionais que foram classificadas como baixo *status* (com base na identificação dos *quartis* obtida dos percentuais de concentração de chefe de domicílio com renda de até dois salários mínimos) receberam alto investimento *per capita*. Outra constatação observada foi que nenhuma regional de alto *status*, a partir da presente metodologia, demonstrou ter recebido

elevado investimento *per capita*, pelo contrário, recebeu baixo investimento *per capita*. Desta forma pode-se, mais uma vez, afirmar que o critério utilizado para distribuir os investimentos pelas regionais caracteriza-se como instrumento capaz de romper com a “causação circular”, pelo menos nas duas análises realizadas até o momento.

Pelo fato dos investimentos destinados à prática do OP em Serra/ES serem voltados à realização de obras de infraestrutura, torna-se necessário observar se tais investimentos buscam atender prioritariamente as áreas onde existe maior concentração de domicílios inadequados e sem esgoto adequado. Observou-se que das três regionais classificadas como baixo *status*, a partir (último *quartil*, área de maior concentração) da proporção de domicílios com esgoto inadequado, duas delas receberam maior investimento *per capita*. Observa-se também que todas as regionais classificadas como alto *status* receberam baixo investimento *per capita*.

Por último, buscou-se averiguar, como feito anteriormente, se o critério de rateio do OP de Serra/ES beneficiou, prioritariamente, as regionais onde a proporção de domicílio inadequado é maior. Assim como os demais indicadores utilizados, a proporção de domicílio inadequado indica, de certa forma, a concentração de pobres em um determinado território.

Ao confrontar o investimento *per capita* do OP distribuído pelas regionais entre os anos de 1998 a 2008, com a proporção de domicílios inadequados, foi identificado uma ausência de correlações entre ambos os indicadores. Observou-se que nenhuma área classificada como de baixo *status* (último *quartil*, ou seja, área de maior concentração de domicílios inadequados) recebeu alto investimento *per capita*, limitando-se o alto investimento *per capita* às regionais classificadas como alto ou médio alto *status* social (áreas de menor proporção de domicílios inadequados).

Outro indicador muito utilizado para delimitar as áreas mais carentes é a taxa de analfabetismo entre a população com 15 anos ou mais. Como um dos índices que compõem o critério de rateio engloba esse

indicador demográfico, espera-se que as áreas de maior concentração de analfabetos obtenham maior investimento *per capita*. Ao confrontar (utilizando-se da mesma metodologia) o volume de investimento *per capita* e a taxa de analfabetismo entre a população com 15 anos ou mais, não ficou evidenciada uma correlação. Mas ficou constatado que, embora não atenda prioritariamente as regionais com elevado percentual de analfabetos, o critério do OP não tem promovido o “princípio de causalção circular”.

Avaliação do potencial redistributivo da deliberação social por meio do Orçamento Participativo de Serra /ES

O procedimento metodológico da presente seção busca identificar a lógica alocativa dos investimentos do OP pelos bairros, os quais também foram classificados em grupos de *status* social com base na proporção de chefes de domicílios com renda mensal de até dois salários mínimos. Desta forma busca-se analisar a potencialidade redistributiva da deliberação social, como apresentado no Cartograma 4.

O Cartograma 4 apresenta uma visualização da distribuição dos investimentos *per capita* do OP (por *quartis*) sobreposta à classificação dos bairros, em *quartis*, de acordo com o percentual de chefe de domicílio com renda de até dois salários mínimos. Tal cartograma não aponta indícios de correlação entre bairros com menor ou maior percentual de chefes de domicílio com rendimento de até dois salários mínimos e maior ou menor investimentos do OP no período de 1998 a 2008. A tabela de contingência (Tabela 2) apresenta tal distribuição:



Fonte: Produzido pelo autor a partir da Base de Informações por Setor Censitário do Censo Demográfico (IBGE, 2000) e dados fornecidos pelo Núcleo de Acompanhamento do OP (PMS, 2008; 2011).

Cartograma 4: Serra: Distribuição espacial, por quartis, dos investimentos per capita destinados ao OP (1998 a 2008) e o percentual de chefes de domicílio com renda de até dois salários mínimos (2000), por bairro

Nota-se, a partir da Tabela 2, que não houve um atendimento prioritário a nenhum dos *quartis*, ou seja, não atende prioritariamente as áreas com maior percentual de chefes de domicílios com renda de até dois salários mínimos (baixo e médio baixo *status*), o mesmo ocorrendo nas áreas onde esse percentual é menor (médio alto e alto *status*).

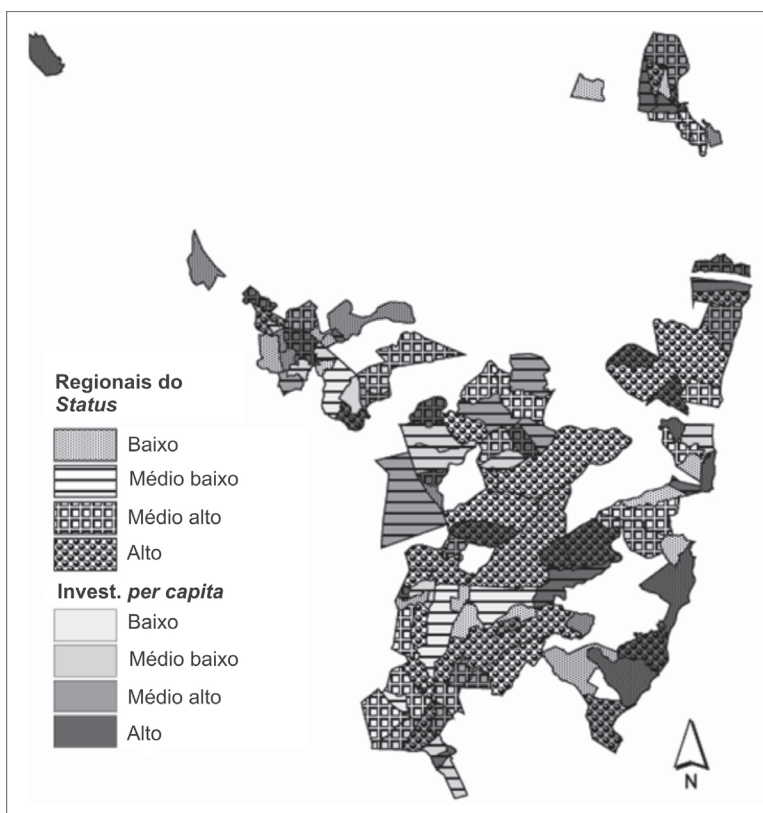
Ao analisar a correlação entre maior investimento *per capita* e percentual de

domicílio inadequado (Cartograma 5), constatamos que dos 30 bairros onde a proporção de domicílios inadequados era alta, 10 receberam altos investimentos *per capita*, assim como quatro deles receberam baixos investimentos *per capita*. Observou-se que dos 24 bairros com baixa proporção de domicílio inadequado, quatro receberam alto investimento *per capita* e seis receberam baixo investimento *per capita* do OP.

Tabela 2: Tabela de contingência da distribuição, por quartil, dos investimentos per capita destinados ao OP (1998 a 2008) e o percentual de chefes de domicílio com renda de até dois salários mínimos (2000), por bairro

Investimentos do OP por quartil	% chefe de dom. com renda de até dois salários mínimos				Total
	Baixo	Médio baixo	Médio alto	Alto	
Baixo	6	7	7	7	27
Médio baixo	8	5	7	7	27
Médio alto	5	8	7	7	27
Alto	8	7	7	6	28
Total	27	27	28	27	109

Fonte: Produzido pelo autor a partir da Base de Informações por Setor Censitário do Censo Demográfico (IBGE, 2000) e dados fornecidos pelo Núcleo de Acompanhamento do OP (PMS, 2008).



Fonte: Produzido pelo autor a partir da Base de Informações por Setor Censitário do Censo Demográfico (IBGE, 2000) e dados fornecidos pelo Núcleo de Acompanhamento do OP (PMS, 2008).

Cartograma 5: Serra: Distribuição espacial, por quartil, dos investimentos per capita destinados ao OP (1998 a 2008) e o percentual de domicílios inadequados (2000), por bairro

Por meio da Tabela 3 podemos observar a distribuição dos investimentos *per capita* pelas áreas, por grupos de *quartis* de percentuais de domicílios inadequados. Tais resultados são apresentados por meio de uma tabela de contingência.

Notou-se que a espacialização das variáveis sobre a malha urbana de Serra/ES aponta que a maior parte dos bairros (19 dos 27 bairros) com alta proporção de domicílios com esgoto inadequado (em vermelho) recebeu “alto” ou “médio alto”

Tabela 3: Tabela de contingência da distribuição, por quartis, dos investimentos per capita destinados ao OP (1998 a 2008) e o percentual de domicílios inadequados (2000), por bairro

Investimentos do OP por <i>quartil</i>	% domicílios inadequados				Total
	Baixo	Médio baixo	Médio alto	Alto	
Baixo	6	3	9	9	27
Médio baixo	6	10	7	4	27
Médio alto	8	6	6	7	27
Alto	4	6	8	10	28
Total	24	25	25	30	109

Fonte: Produzido pelo autor a partir da Base de Informações por Setor Censitário do Censo Demográfico (IBGE, 2000) e dados fornecidos pelo Núcleo de Acompanhamento do OP (PMS, 2008; 2011).

Com base nos resultados apresentados na Tabela 3 observamos que:

- Dos 24 bairros com percentual baixo de domicílios inadequados, 12 deles receberam investimento *per capita* classificado entre “médio alto” e “alto”;

- Dos 30 bairros com alto percentual de domicílios inadequados, 17 deles receberam investimento *per capita* classificado entre “médio alto” e “alto”.

Observamos que existem indícios que apontam que a deliberação social do OP em Serra/ES tem beneficiado mais os bairros de maior proporção de domicílios inadequados.

O Cartograma 6 apresenta análise do investimento *per capita* correlacionado à proporção de domicílio com esgoto inadequado.

investimento *per capita* do OP durante o período em estudo (ver Tabela 4). Desta forma, pode-se concluir que a deliberação social tem beneficiado preferencialmente os bairros onde a proporção de domicílio com esgoto inadequado é maior.

Ao realizar o mesmo procedimento metodológico referente à taxa de analfabetismo, notou-se que não existe nenhuma lógica correlativa entre as duas variáveis em análise (taxa de analfabetismo e investimentos do OP). Os bairros que receberam alto investimento *per capita*, por exemplo, não se enquadram predominantemente em nenhum dos grupos de *quartis* por taxa de analfabetismo.

Dos 27 bairros onde o percentual de analfabetismo era alto, apenas sete receberam altos investimentos *per capita*, assim



Fonte: Produzido pelo autor a partir da Base de Informações por Setor Censitário do Censo Demográfico (IBGE, 2000) e dados fornecidos pelo Núcleo de Acompanhamento do OP (PMS, 2008; 2011).

Cartograma 6: Serra: Distribuição espacial, por quartis, dos investimentos per capita destinados ao OP (1998 a 2008) e o proporção de domicílio com esgoto inadequado (2000), por bairro

como cinco deles receberam baixos investimentos *per capita*. Observa-se que dos 27 bairros com baixa taxa de analfabetismo, oito receberam alto investimento *per capita* e sete receberam baixo investimento *per capita* do OP, como indica a Tabela 5.

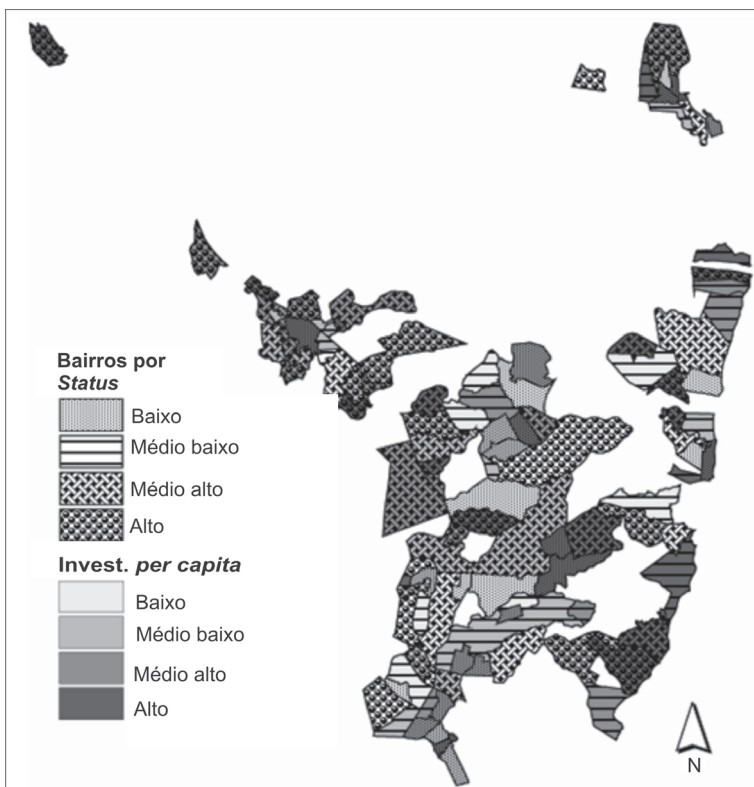
A partir das análises realizadas nesta seção, pode-se afirmar que a prática deliberativa do OP de Serra não tem sido capaz de atender prioritariamente os bairros onde a taxa de chefes de domicílios com

renda de até dois salários mínimos era maior (último *quartil*), assim como não canalizou os investimentos do OP para os bairros com as maiores taxas de analfabetismo. A deliberação social promovida pelo OP de Serra/ES parece ter beneficiado prioritariamente os bairros onde há percentual maior de domicílio e esgoto inadequado. Uma possibilidade de explicar tal correlação pode estar no fato de tratar-se de obras destinadas ao saneamento

Tabela 4: Tabela de contingência da distribuição, por quartis, dos investimentos per capita destinados ao OP (1998 a 2008) e o percentual de domicílios com esgoto inadequado (2000), por bairro

Investimentos do OP por quartis	Percentual de domicílios com esgoto inadequado				Total
	Baixo	Médio baixo	Médio alto	Alto	
Baixo	6	11	5	5	27
Médio baixo	8	7	9	3	27
Médio alto	8	5	6	8	27
Alto	5	4	8	11	28
Total	27	27	28	27	109

Fonte: Produzido pelo autor a partir da Base de Informações por Setor Censitário do Censo Demográfico (IBGE, 2000) e dados fornecidos pelo Núcleo de Acompanhamento do OP (PMS, 2008; 2011).



Fonte: Produzido pelo autor a partir da Base de Informações por Setor Censitário do Censo Demográfico (IBGE, 2000) e dados fornecidos pelo Núcleo de Acompanhamento do OP (PMS, 2008; 2011).

Cartograma 7: Serra: Distribuição espacial, por quartis, dos investimentos per capita destinados ao OP (1998 a 2008) e o proporção de analfabetos com 15 anos ou mais (2000), por bairro.

Tabela 5: Tabela de contingência da distribuição, por quartil, dos investimentos per capita destinados ao OP (1998 a 2008) e o percentual de analfabetos com 15 anos ou mais (2000), por bairro

Investimentos do OP por quartis	Percentual de analfabetos				Total
	Baixo	Médio baixo	Médio alto	Alto	
Baixo	7	7	8	5	27
Médio baixo	6	8	5	7	26
Médio alto	6	6	7	8	27
Alto	8	6	7	7	28
Total	27	27	27	27	108

Fonte: Produzido pelo autor a partir da Base de Informações por Setor Censitário do Censo Demográfico (IBGE, 2000) e dados fornecidos pelo Núcleo de Acompanhamento do OP (PMS, 2008; 2011).

básico, as quais geralmente consomem grandes volumes de investimentos públicos, assim como tratar-se das áreas urbanas mais carentes de obras que melhorem a aparência desses bairros.

Este trabalho, em síntese, nos forneceu alguns resultados, os quais são apresentados na Tabela 6.

A Tabela 6 permite a formação de uma visão geral dos resultados alcançados, deixando claro o potencial do critério de rateio do orçamento participativo de Serra/ES e da deliberação social realizada no período em análise.

Considerações finais

A produção do espaço urbano pela ação direta do poder público é apontada por diversos autores como clientelística, concretizando o que ficou conhecido como “princípio de causação circular”, onde as áreas de alto *status* vêm sendo historicamente as mais beneficiadas pela ação do poder público, especialmente por meio de obras de infraestrutura. As práticas de orçamentos participativos têm sido

apontadas como ações capazes de promover o rompimento com tal princípio, assim como ser um instrumento de redistribuição de renda real.

Neste artigo foram analisados separadamente o instrumento de rateio do OP e a deliberação social, ambos praticados em Serra/ES por meio do Orçamento Participativo. Objetivo central foi identificar se o critério de rateio do OP de Serra e a deliberação social sobre os investimentos em obras de infraestrutura têm sido capazes de romper com o “princípio de causação circular” e promover redistribuição de renda real. Ao longo das análises em torno da distribuição dos investimentos *per capita* em obra de infraestrutura destinados ao OP de Serra/ES, a partir do critério técnico de rateio, foi possível identificar que não tem beneficiado prioritariamente as áreas de baixo status, quando essas são classificadas a partir do percentual de chefes de domicílios com renda de até dois salários mínimos ou das taxas de analfabetismo, mas tem sido capaz de romper com o “princípio de causação circular”.

Tabela 6: Resumo dos resultados encontrados a partir do estudo de caso: alocação dos investimentos do OP (1998 a 2008) e o princípio de causalção circular

Relação do investimento <i>per capita</i> do OP com:	Critério de rateio pelas regionais	Princípio de causalção circular?	Deliberação social pelos bairros	Princípio de causalção circular?
Percentual de chefes de domicílio com renda de até dois salários mínimos	Maior parte dos investimentos para as áreas de baixo e médio baixo <i>status</i> .	<i>Não</i>	Não houve atendimento prioritário a nenhum dos grupos de <i>quartis</i> Beneficiados preferencialmente os bairros onde a proporção de domicílio com esgoto inadequado era maior.	<i>Não</i>
Proporção de domicílios com esgoto inadequado	Maior parte dos investimentos para as áreas de baixo e médio baixo <i>status</i>	<i>Não</i>		<i>Não</i>
Proporção de domicílios inadequados	Maior parte dos investimentos para as áreas de menor proporção de domicílios inadequados	<i>Sim</i>	Maior beneficiamento dos bairros de maior proporção de domicílios inadequados.	<i>Não</i>
Proporção de analfabetos	Maior parte dos investimentos para áreas de médio baixo e médio alto <i>status</i> .	<i>Não</i>	Não se enquadram predominantemente em nenhum dos grupos de <i>quartis</i> por taxa de analfabetismo.	<i>Não</i>

Fonte: Produzido pelo autor a partir da Base de Informações por Setor Censitário do Censo Demográfico (IBGE, 2000) e dados fornecidos pelo Núcleo de Acompanhamento do OP (PMS, 2008; 2011).

Identificamos que na prática de OP em Serra existem indícios de correlação entre investimento *per capita* do OP e proporção de domicílios inadequados e/ou com esgoto inadequado. Uma hipótese para tal correlação pode estar no fato de tratar-se de obras destinadas ao saneamento básico, as quais geralmente consomem grandes volumes de investimentos públicos, assim como de serem áreas, devido aos domicílios inadequados, visivelmente mais carentes do município.

Finalmente, o OP de Serra/ES tem sido capaz de romper com o “princípio de causalção circular”, embora não tenha atendido prioritariamente as áreas de

baixa renda ou as áreas com maiores taxas de analfabetismo. A partir deste trabalho, embora tendo um objeto de estudo pontual e particular, é possível concluir que práticas de gestão pública como o orçamento participativo podem ser um caminho para a produção de um espaço urbano mais justo, uma vez que tal instrumento parece não permitir que a lógica alocativa identificada por Terra (2007), em Campos dos Goytacazes, e por Vetter, Massena e Rodrigues (1979), no Rio de Janeiro, fosse observada em Serra/ES.

(Artigo recebido em maio de 2010. Versão final em abril de 2011).

Notas

* Este artigo é parte da dissertação de mestrado defendida em outubro de 2009 no programa de Mestrado em Planejamento Regional e Gestão de Cidade da Universidade Candido Mendes/Campos, RJ, tendo como orientadora Dr^a Denise Cunha Tavares Terra.

¹ Grosso modo, a “causação circular” trata-se de um princípio marcado pelo beneficiamento prioritário de áreas já beneficiadas anteriormente ou áreas de alto status social.

² De forma resumida pode-se dizer que para Harvey os “mecanismos ocultos” da redistribuição de rendas são as ações locacionais de investimentos públicos ou privados, que consequentemente ampliam ou reduzem a renda real dos indivíduos.

³ Nos cartogramas são apresentadas apenas as áreas consideradas pelo IBGE, em 2000, como urbanas. Os vazios são áreas rurais ou não ocupadas devido ao grande número de áreas alagadiças e de rochedos.

⁴ Tais indicadores foram obtidos a partir de dados do Censo Demográfico 2000 (IBGE, 2004).

⁵ Salário mínimo de R\$ 151,00, referente ao período do censo demográfico de 2000.

⁶ Foram considerados domicílios inadequados as unidades de habitação em cômodo ou improvisado.

⁷ Foram considerados como sistema de esgoto inadequado aqueles domicílios que não possuíam ligação com rede geral de esgoto ou fossa séptica.

⁸ O ArcView 3.2 trata-se de um software de SIG (Sistema de Informações Geográficas) que permite visualizar, produzir ou manipular dados de componentes geográficos.

⁹ O termo “região” ou “regional”, utilizado neste artigo, se refere à regionalização baseada no agrupamento de bairros da cidade para a distribuição (entre as regiões) dos valores destinados ao OP. Desta forma, se trata de uma região administrativa composta por diversos bairros da cidade, a fim de facilitar a prática do OP.

¹⁰ Dados também disponíveis no site da Prefeitura Municipal de Serra/ES.: <http://www.serra.es.gov.br/portal_pms/site.do?evento=x&lang=&idConteudo=5620&chPlc=5620&pg=5001&taxp=0&lang=pt_BR> Acessado em: Março de 2011.

Referências bibliográficas

AMO. *Assembleia Municipal do Orçamento*. Serra/ES. Documentos avulsos.

AZEVEDO, Neimar Duarte. A face representativa do orçamento participativo. In: AZEVEDO, Sergio de; FERNANDES, Rodrigo Barroso. *Orçamento Participativo: construindo a democracia*. Rio de Janeiro: Revan, 2005.

AVRITZER, Leonardo (Org). *A Participação social no Nordeste*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.

AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander (Org.). *A inovação democrática no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2003.

- _____. O Orçamento Participativo e a teoria democrática: um balanço crítico. In: AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander (Org.). *A inovação democrática no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2003.
- BOAS, Marie-Hélène Sa Vilas. A participação como recurso disputado: uma análise dos dispositivos participativos dirigidos às mulheres introduzidas em Recife. In: DAGNINO, Evelina; TATAGIBA, Luciana (Org.). *Democracia, sociedade civil e participação*. Chapecó: Argos, 2007.
- CAMPOS, Geraldo Adriano. Orçamento Participativo de São Paulo: limiar da participação e redistribuição na metrópole. In: MARQUETTI, Aldamir; CAMPOS, Geraldo Adriano de; PIRES, Roberto (Org.). *Democracia Participativa e Redistribuição: análise de experiências do orçamento participativo*. São Paulo: Xamã, 2008.
- CARLOS, Euzinéia. *Controle Social e Política Redistributiva no Orçamento Participativo*. Vitória: EDUFES, 2007.
- COELHO, Denílson Bandeira. Gestão municipal e arranjos participativos em Pernambuco: entre racionalidade política e ajustes distributivos. In: AVRITZER, Leonardo (Org.). *A Participação social no Nordeste*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.
- CORRÊA, Roberto Lobato Corrêa. *O Espaço Urbano*. 2ª ed. São Paulo: Ática, 1993.
- _____. *Trajetórias geográficas*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.
- CORREIA, Claudía. Gestão Democrática da Cidade: construindo uma nova política. In: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; CARDOSO, Adauto Lucio. *Reforma Urbana e Gestão Democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade*. Rio de Janeiro: Revan, 2003.
- CUNHA, Eleonora Shettini Martins. O potencial de conselhos de políticas e orçamentos participativos para o aprofundamento democrático. In: DAGNINO, Evelina; TATAGIBA, Luciana (Org.). *Democracia, sociedade civil e participação*. Chapecó: Argos, 2007.
- FAMS. *Federação das Associações de Moradores da Serra/ES*. Documentos avulsos.
- FUTURA. *Anuário de Finanças dos Municípios Capixabas*. 2008. Disponível em: http://www.aequus.com.br/anuarios/capixabas_2008/ Acessado em: 20 de Março de 2011.
- GUGLIANO, Alfredo Alejandro. Processos Participativos de gestão pública em Porto Alegre e Montevidéu: comparando semelhanças e diferenças. In: DAGNINO, Evelina; TATAGIBA, Luciana (Org.). *Democracia, sociedade civil e participação*. Chapecó: Argos, 2007.
- HARVEY, David. *Justiça Social e a Cidade*. São Paulo: Hucitec, 1980.
- IANNI, Otávio. *Capitalismo, Violência e Terrorismo*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.
- IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Censo Demográfico*. Brasil, 2000.
- MARQUES, Eduardo César. Redes sociais e poder no Estado brasileiro: aprendizados a partir de políticas urbanas. *Revista brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 21, nº60, fev. de 2006.
- MARQUETTI, Aldamir. Experiências de Orçamento Participativo no Brasil: uma proposta de classificação. In: DAGNINO, Evelina; TATAGIBA, Luciana (Org.). *Democracia, sociedade civil e participação*. Chapecó: Argos, 2007.
- MARQUETTI, Aldamir; CAMPOS, Geraldo Adriano de; PIRES, Roberto (Org.). *Democracia Participativa e Redistribuição: análise de experiências do orçamento participativo*. São Paulo: Xamã, 2008.

- MINGHELLI, Marcelo. *Orçamento Participativo: uma leitura jurídico-política*. Canoas: ULBRA, 2005.
- MYRDAL, Gunnar. Teoria econômica e regiões subdesenvolvidas. Tradução de N. Palhano. Rio de Janeiro: Editora Saga, 1968.
- PEREIRA, Marcus Abílio Gomes. Modelos democráticos deliberativos e participativos: similitudes, diferenças e desafios. In: DAGNINO, Evelina; TATAGIBA, Luciana (Org.). *Democracia, sociedade civil e participação*. Chapecó: Argos, 2007.
- PIRES, Roberto. Aspectos regulamentação da participação no OP em Belo Horizonte: eficiência distributiva aliada ao planejamento urbano. In: MARQUETTI, Aldamir; CAMPOS, Geraldo Adriano de; PIRES, Roberto (Org.). *Democracia Participativa e Redistribuição: análise de experiências do orçamento participativo*. São Paulo: Xamã, 2008. Prefeitura Municipal da Serra/ES. Secretaria de Finanças.
- SERRA. *Agenda 21, Estudo Temático: vetores de desenvolvimento e dinâmica populacional da Serra*. Serra: Prefeitura Municipal da Serra/ES, volume I, 2000.
- SERRA. *Agenda 21, Estudo Temático: Espaço Urbano, Habitação e uso do solo*. Serra/ES: Prefeitura Municipal da Serra, volume V, 2000 b.
- SERRA. *Perfil Socioeconômico*. Serra: Prefeitura Municipal da Serra, 2007.
- SERRA. *Balancos Municipais*. Serra: Prefeitura Municipal da Serra, 2008.
- SOUZA, Marcelo Lopes de. *A Prisão e a Ágora: reflexões em torno da democratização do planejamento e da gestão das cidades*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.
- TEIXEIRA, Ana Cláudia Chaves. O OP em pequenos municípios rurais: contextos, condições de implementação e formatos de experiências. In: AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander (Org.). *A inovação democrática no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2003.
- TERRA, Denise Cunha Tavares. *Uma leitura espacial da apropriação desigual das rendas petrolíferas em Campos dos Goytacazes*. 2007. Tese (Doutorado). UFRJ/PPGG, Rio de Janeiro.
- VETTER, David Michael; MASSENA, Rosa Maria. Quem se apropria dos Benefícios Líquidos dos investimentos do Estado em Infraestrutura Urbana? Uma teoria da causalção circular. In: SILVA, L. A. Machado (org.). *Solo Urbano: tópicos sobre o uso da terra*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1981.
- VETTER, David Michael; MASSENA, Rosa Maria e RODRIGUES, Elza Freire. Espaço, valor da terra e equidade dos investimentos em infra-estrutura do município do Rio de Janeiro. In: *Revista Brasileira de Geografia*, Rio de Janeiro, v. 41, nº 1-2, p. 32-71, jan./jun. 1979.
- VETTER, David Michael; PINTO, Dulce Maria Alcides; FRIEDRICH, Olga Buarque de Lima; MASSENA, Rosa Maria Ramalho. A apropriação dos benefícios das ações do Estado em áreas urbanas: seus determinantes e análise através de ecologia fatorial. *Temas Urbanos, Revista Espaço e Debates*, nº 4, p. 5-37, 1981.

Resumo – Resumen – Abstract

Estudo socioterritorial e investimentos públicos: o processo de alocação de recursos do orçamento participativo em Serra/ES

Cristiano das Neves Bodart

O presente artigo busca, a partir de um estudo de caso, identificar se o Orçamento Participativo (OP) tem sido instrumento de gestão pública capaz de mitigar as desigualdades socioespaciais, rompendo com o “princípio de causalidade circular”, este caracterizado como o beneficiamento prioritário de áreas de alto *status* social a partir da ação do poder público por meio de obras de infraestrutura. O estudo está centrado na prática do OP realizado no município de Serra/ES (1997 – 2008). Além da fundamentação teórica, a metodologia utilizada baseou-se, inicialmente, em caracterizar os espaços urbanos de Serra, a partir de indicadores selecionados, em áreas de *status* social, para posteriormente identificar a lógica alocativa dos valores destinados às obras de infraestrutura urbanas diretamente ligadas ao OP. Foi constatado que a prática do OP, no referido município, tem sido capaz de romper com o “princípio de causalidade circular”, embora não tenha atendido prioritariamente as áreas urbanas onde existe uma maior proporção de analfabetos e chefes de domicílio com renda de até dois salários mínimos.

Palavras-Chave: Orçamento participativo; deliberação social; alocação de obras públicas; desigualdade socioespacial

Estudio socioterritorial de inversiones públicas: el proceso de asignación de recursos del presupuesto participativo en Sierra/ES

Cristiano das Neves Bodart

Este artículo pretende, a partir de un estudio de caso, determinar si el Presupuesto Participativo (PP) ha sido un instrumento de la gestión pública capaz de mitigar la situación socioespacial, rompiendo con el “principio de causalidad circular”, principio caracterizado como procesamiento prioritario de las áreas de alto *status* social por acciones de poderes públicos a través de obras de infraestructura. El estudio se centra en la práctica del PP en el municipio de Serra / ES (1997 - 2008). Además de los antecedentes teóricos, la metodología se basó, inicialmente, en caracterizar los espacios de Serra, sobre la base de los indicadores seleccionados, en las zonas de *status* social para identificar posteriormente la lógica de reparto de los importes asignados a los proyectos de infraestructura urbana directamente relacionados con el PP. Se señaló que el PP, en este municipio, ha sido capaz de romper con el “principio de causalidad circular”, aunque no ha servido principalmente las zonas urbanas donde hay una mayor proporción de analfabetos y cabezas de domicilios con ingresos de hasta dos salarios mínimos.

Palabras Clave: Presupuesto participativo, deliberación social, asignación de obras públicas, desigualdad socioespacial

Study and territorial social and public investments: the process of allocation of resources budgeting in Sierra/ES

Cristiano das Neves Bodart

The present article seeks, from the basis of a case study, to identify whether Participatory Budgeting has been an instrument of public administration capable of mitigating socio-spatial inequalities, breaking with the “principle of circular causation,” this principle characterized as the priority improvement of areas of high social status from the action of government by means of infrastructure. The study is centered on the practice of PB carried out in the municipality of Serra, ES

(1997 - 2008). Apart from the theoretical background, the methodology utilized was initially based on characterizing urban spaces of Serra, using selected indicators, in areas of social status in order to further identify the allocative logic of values destined for urban works of infrastructure directly tied to PB. It was found that the practice of PB in the cited municipality was able to break with the “principle of circular causation,” although it has not served primarily urban areas where there is a higher proportion of illiterate persons and heads of households with incomes of up to two minimum wages.

Keywords: Participatory budgeting; social deliberation; allocation of public works; socio-spatial inequality

Cristiano das Neves Bodart

Mestre em Planejamento Regional e Gestão de Cidades pela Universidade Candido Mendes (UCAM) e Cientista Social. Contato: cristianobodart@hotmail.com

Balanced Scorecard: adequação para a gestão estratégica nas organizações públicas

*Rozelito Felix, Patrícia do Prado Felix e
Rafael Timóteo*

Introdução

O valor tangível de uma empresa do setor privado está refletido nos seus controles financeiros, representado pelo seu balanço. No entanto, para o setor público, o valor de um órgão se reflete na maneira como seus “clientes” usam os serviços que são oferecidos para os diversos segmentos da sociedade. Por exemplo: Sabemos qual é o valor de um órgão que presta serviços educacionais, de saúde, de transporte, de segurança? Qual é a importância desses serviços para o cidadão/sociedade? Ao mesmo tempo, também é necessário saber: como os recursos previstos no orçamento destinado a cada órgão estão sendo gastos e controlados? Como os investimentos estão sendo realizados? Existe a real necessidade de conhecer indicadores que possam subsidiar a tomada de decisões nessas questões.

O acompanhamento dos resultados, o alcance das metas e o maior controle da qualidade da prestação dos serviços públicos, que são oferecidos ao cidadão/sociedade, são princípios que foram inseridos na Emenda Constitucional 19/98.

Outro princípio bastante interessante e que irá proporcionar maior controle orçamentário, organização e transparência está previsto na Lei Complementar 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal.

A implementação de um modelo de gestão estratégica se faz necessária e merece especial atenção em sua aplicação. Os órgãos da APF e o cidadão/ sociedade necessitam de serviços que os auxiliem na prevenção de suas ações e na continuidade de suas operações.

Diante de tal necessidade identificou-se que o modelo de *Balanced Scorecard*, desenvolvido por Kaplan e Norton, seria o exemplo a ser implementado, dentro de um contexto de adaptações, pois é amplamente utilizado no mercado nacional e internacional; inclusive sendo usado pelo TCU, como descreve o Acórdão 1952/2007:

3.1 – Indicadores de Gestão: O Anexo II da DN/TCU nº 81/2006 contém três itens (02, 03 e 04 da Seção 1) que tratam de formas diferentes o mesmo tema, qual seja, indicadores de desempenho da gestão. A IN/TCU nº 47/2004 já havia avançado consideravelmente ao considerar o controle do desempenho da gestão, como forma de contribuição para o aperfeiçoamento da Administração Pública, como princípio a ser considerado no exame e julgamento das tomadas e prestações de contas dos gestores.

O BSC mantém o equilíbrio nas dimensões orçamentárias e não orçamentárias do negócio, permitindo ao nível estratégico monitorar os órgãos da APF com a visão operacional de longo prazo.

Pode-se citar alguns órgãos públicos que já utilizam o BSC como modelo de

gestão estratégica: Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (GSI/PR), por intermédio do Departamento de Segurança da Informação e Comunicações (DSIC), Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), Ministério Público do Estado de Goiás, Prefeitura de Curitiba, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), Governo do Estado de Minas Gerais, Governo do Rio de Janeiro.

Destaca-se o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) que, em 2010, reuniu os presidentes dos tribunais e demais órgãos do Poder Judiciário brasileiro no III Encontro Nacional do Judiciário e, em conjunto, elaboraram o mapa estratégico com 10 metas prioritárias para que os demais órgãos do Judiciário promovessem encontros regionais e definissem suas estratégias com base no mapa instituído. Com isto estabeleceu-se um grande painel de medição de desempenho do Judiciário.

Pensando nesse desafio, adaptou-se uma arquitetura para gestão e tradução das estratégias em um conjunto organizado de informações que são agrupadas em perspectivas: cidadão/sociedade, Administração Pública Federal (APF), processos internos, relações governamentais, aprendizado e crescimento orçamentário. Esse modelo adaptado é o *Balanced Scorecard.Gov* (BSC.Gov).

Gestão estratégica

A estratégia tem um caráter revolucionário, declara Henderson (1998).

Estratégia é a busca deliberada de um plano de ação para desenvolver e ajustar a vantagem competitiva de uma empresa. Para qualquer empresa, a busca é um processo interativo que

começa com o reconhecimento de quem somos e do que temos nesse momento. Seus competidores mais perigosos são os que mais se parecem com você. As diferenças entre você e seus competidores são a base da sua vantagem (HENDERSON, 1998).

A palavra estratégia significa “a arte da liderança”. Inserir estratégia no contexto da organização significa: *a)* descrever como alcançar as metas e objetivos organizacionais; *b)* considerar os valores pessoais e sociais existentes na empresa; *c)* orientar a utilização de pessoas e de recursos financeiros; *d)* criar e sustentar vantagem competitiva (TIFFANY e PETERSON, 1998).

Tiffany e Peterson (1998) associam normalmente a falha de estratégia a aspectos não relevantes, considerados como essenciais, e o sucesso da estratégia à garantia de um processo de adequação do planejamento com as operações contínuas do negócio.

A estratégia é uma forma de fazer bons negócios a longo prazo. Trata-se de processo contínuo que necessita de indicadores efetivos. Precisa estar de acordo com a situação em que se encontra a organização, visando a sobrevivência, a manutenção, o crescimento ou o desenvolvimento. O sucesso de uma estratégia se vincula “a fazer as perguntas certas e a encontrar boas respostas”. Uma estratégia é competitiva quando busca posição favorável ao nicho de mercado, visando se estabelecer em posição lucrativa e sustentável (TIFFANY e PETERSON, 1998; OLIVEIRA, 1999; PORTER, 1989).

Segundo Oliveira (1999), a estratégia é um caminho que visa o alcance, de forma diferenciada, de objetivos estabelecidos. A estratégia não é o único fator a determinar

o fracasso ou o sucesso da organização, seu corpo administrativo tem equivalência de importância idêntica ao da estratégia.

O planejamento estratégico é o primeiro item a ser abordado pela administração estratégica, pois possibilita o planejamento do desenvolvimento e de mudanças organizacionais. Nesse processo a empresa é considerada de forma completa, mas pressupõe que o todo também possa ser representado por uma unidade de negócio. Tal planejamento pode ser abordado em

“O BSC mantém o equilíbrio nas dimensões orçamentárias e não orçamentárias do negócio, permitindo ao nível estratégico monitorar os órgãos da APF com a visão operacional de longo prazo.”

três níveis: estratégico, tático e operacional. No nível estratégico, permite estabelecer a direção a ser seguida pela organização; no tático, tem a finalidade de otimizar uma unidade de negócio da organização; e no operacional, são definidas formas de desenvolvimento e de implementação de resultados específicos a serem alcançados (CERTO, 1993; OLIVEIRA, 1999).

O processo de planejamento estratégico tem o propósito de aumentar a eficácia de uma organização ou de uma unidade de negócio e aprimorar sua missão, sendo considerado uma forma sustentável para a criação de valores organizacionais (KAPLAN e NORTON, 2000).

Segundo Certo (1993), o processo de administração estratégica é dividido em cinco etapas básicas: execução de análise do ambiente, estabelecimento de diretriz organizacional, formulação de estratégia organizacional, implementação da estratégia organizacional e exercício do controle estratégico.

A análise do ambiente tem o propósito de identificar riscos e oportunidades, que influenciam na realização das metas organizacionais. Estabelecer a diretriz da organização trata-se essencialmente da definição da missão e dos objetivos organizacionais.

A formulação de uma estratégia organizacional visa determinar ações apropriadas ao alcance dos objetivos. Trata-se dos três níveis estratégicos presentes nas organizações: organizacional, de negócio e funcional. A implementação de estratégia compreende a colocação da estratégia em ação. O controle estratégico consiste em fazer com que o planejado se desenvolva. Abrange como comparar o desempenho organizacional real com as metas e padrões estabelecidos.

Segundo Kaplan e Norton (2000), a implementação de uma estratégia nunca foi tão necessária como atualmente no ambiente organizacional. No entanto, a grande maioria das organizações que consegue constituir a sua estratégia, não tem êxito em sua execução, ocasionando perda de força, uma vez que a implementação da estratégia se caracteriza por ser mais importante que sua própria qualidade.

No ambiente organizacional o que determina as principais intenções da empresa, o seu curso e o tempo para concretização da estratégia, são as metas e os objetivos. As metas são compromissos que a organização assume e os objetivos são especificações de como se pretende alcançar cada meta (OLIVEIRA, 1999). Os objetivos estratégicos organizacionais fundamentam o planejamento, a organização, a motivação e o controle. Na falta deles, as organizações podem seguir quaisquer direções (CERTO, 1993).

O alinhamento e o foco são os termos que possibilitam atingir bons resultados estratégicos, a partir da sinergia entre as partes que compõem a organização. (KAPLAN e NORTON, 2000).

O alinhamento dos objetivos organizacionais garante a cada segmento significativo da organização, tais como divisões e departamentos, saber executar o seu papel de forma a possibilitar que os objetivos globais sejam alcançados. A definição dos subobjetivos deve permitir a realização dos objetivos organizacionais. A hierarquia dos objetivos pode atingir o nível individual ao estabelecer metas para cada um dos indivíduos que trabalham na organização, de modo que cada um colabore na realização do objetivo do setor onde está lotado (GRANDER, 1963). Os bens intangíveis redirecionam a gestão dos tangíveis para a gestão de estratégias baseadas no conhecimento. A estratégia baseada no conhecimento se caracteriza pela relação com clientes, inovações de produtos e serviços, tecnologia da informação e banco de dados, além de considerar também as competências individuais dos empregados e ser capaz de alinhar unidades de negócio, unidades de apoio e funcionários à estratégia organizacional (KAPLAN e NORTON, 2000).

A empresa que opta por uma política de valorização dos intangíveis precisa de indicadores que possam medir resultados no fim de um período, pois, de acordo com Kaplan e Norton (1997), o que não é medido, não pode ser gerenciado.

Segundo Herzog (2003), atualmente algumas empresas vêm realizando o chamado alinhamento da organização à estratégia de Kaplan e Norton (2000), a partir da elaboração do *Balanced Scorecard* corporativo e seu detalhamento nas áreas de negócios.

As organizações que têm o foco na estratégia exigem que seus funcionários conduzam atividades cotidianas de forma a agregar continuamente valores para seu êxito. A estratégia para ser efetiva não se caracteriza como um processo isolado, mas em contínua evolução (KAPLAN, 2000). Segundo Porter (1990), a construção de uma estratégia depende da atividade selecionada para se atingir a excelência. A diferença entre tipos de estratégia é a escolha dessas atividades e da forma pela qual serão executadas.

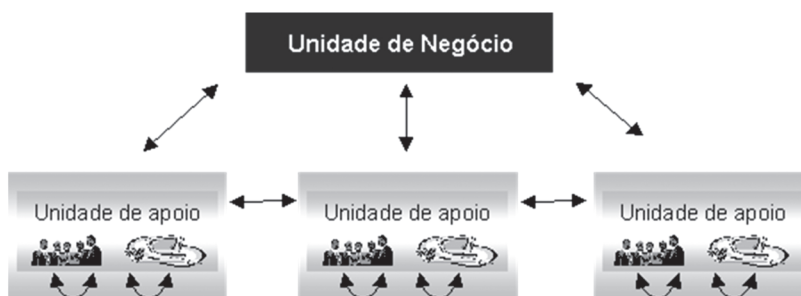
A avaliação da estratégia precisa acontecer não só após sua implementação, mas também no momento da sua escolha. A

estratégia deve estar em concordância com a cultura, o clima organizacional e em sintonia com os aspectos externos à empresa (OLIVEIRA, 1999).

A implementação de uma estratégia requer alinhamento corporativo, como processo contínuo e participativo (Figura 1).

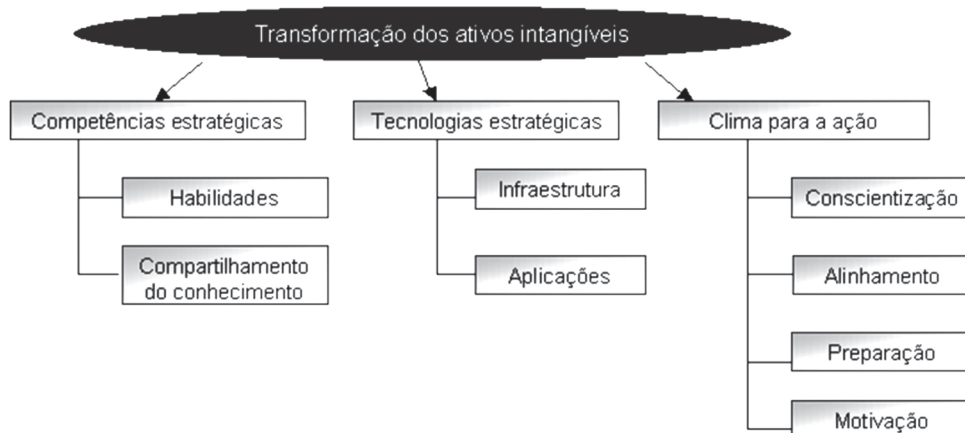
A estratégia é alinhada à unidade de negócio, provocando o seu compartilhamento nas unidades de apoio e entre os indivíduos intra e inter unidade. Este processo propicia uma sinergia entre as unidades de negócios e os serviços da organização. A transformação dos ativos intangíveis envolve três categorias principais: as competências estratégicas, as tecnologias estratégicas e o clima favorável à ação (Figura 2) (KAPLAN e NORTON, 1997).

As competências estratégicas abordam habilidades e conhecimentos necessários ao reforço da estratégia, suportado por tecnologias que visam facilitar maior alcance das metas. Para que tudo isso seja viabilizado há necessidade de um clima apropriado às mudanças culturais necessárias à motivação, à capacitação e ao alinhamento com a estratégia (KAPLAN e NORTON, 1997).



Fonte: adaptado de Kaplan (2000).

Figura 1: Sinergia das unidades organizacionais



Fonte: adaptado de Kaplan e Norton (1997, p.138).

Figura 2: Transformação dos ativos intangíveis

Balanced Scorecard

Conceitos

O BSC foi desenvolvido pelos professores da *Harvard Business School*, Robert Kaplan e David Norton, em 1992, e envolve três grupos de ações: estratégicas, operacionais e organizacionais. O objetivo é o de estabelecer um processo estruturado para a criação de medidas financeiras e não financeiras, representadas por objetivos estratégicos e metas em todos os níveis, possibilitando a integração entre esses grupos e proporcionando o alinhamento de toda a organização.

O fato inédito no BSC é a inovação de medidores de desempenho futuro, focados estrategicamente em quatro perspectivas – financeira, clientes, processos internos e aprendizado e crescimento –, dentro de uma estrutura e linguagem que comunica visão e estratégia. A definição e integração dos objetivos estratégicos, das iniciativas, metas e indicadores dessas perspectivas constituem os pilares do BSC, que devem ser conectados ao pensamento estratégico da organização (Figura 3).

O *Balanced Scorecard* nasceu do estudo de métodos de mensuração, intitulado *Measuring Performance in the Organization of the Future*, de Robert Kaplan e David Norton, e se baseia em indicadores de ativos tangíveis (GIUNTINI, 2003).

Vários estudos de casos sobre sistemas de mensuração de desempenho foram analisados e, entre eles, o *Analog Devices*, que visa a mensuração do progresso em atividades de melhoria contínua. O *Analog* utilizava um *scorecard* corporativo, empregando medidas financeiras, relativas a prazos de entrega ao cliente, à qualidade e ciclo de processos de produção e ao desenvolvimento de novos produtos (GIUNTINI, 2003).

Diversas reuniões se realizaram com o objetivo de discutir o *Analog* e diversas ideias foram agregadas ao sistema original. A ampliação do método originou novo título “*Balanced Scorecard*” (GIUNTINI, 2003).

O *Balanced Scorecard*¹ é um sistema que controla desde a identificação das necessidades até a motivação das melhorias dos processos e produtos, criando um ambiente propício ao alinhamento



Fonte : Kaplan e Norton (2000).

Figura 3: Visão geral das perspectivas do BSC

estratégico organizacional. O BSC é responsável por traduzir os objetivos estratégicos em indicadores de desempenho classificados nas quatro perspectivas de Kaplan e Norton (1992): financeira, cliente, processos internos e aprendizado e crescimento.

Para Campos (1998), entender a denominação do *Balanced Scorecard* é relacionar a sua implementação com o equilíbrio dos quatro grupos de indicadores. O balanceamento é garantido pelo sucesso da estratégia nas quatro perspectivas.

Olve *et al.* (2001) baseiam-se no conceito do BSC apresentado por Kaplan e Norton (1992), que considera uma organização a partir de quatro perspectivas vitais, vinculando o controle operacional de curto prazo a uma visão estratégica de longo prazo do negócio. O controle operacional diário é considerado como impactante no resultado do desenvolvimento do amanhã,

o que caracteriza três dimensões de tempo consideradas no *Balanced Scorecard*: passado, presente e futuro.

Ao mencionar *Balanced Scorecard*, Olve *et al.* (2001) referem-se ao grau de equilíbrio necessário entre os elementos da performance organizacional. O *scorecard* é um registro de resultados esperados e alcançados. Representa o plano de negócio das unidades da empresa e se torna um catalizador para as discussões a respeito dos rumos da organização.

Olve *et al.* (2001, p. 18) consideram as quatro perspectivas de Kaplan e Norton (1992, 1996), que se baseiam no seguinte modelo:

- i)* Para obtermos sucesso financeiro, como devemos encarar nossos acionistas?;
- ii)* Para sermos bem-sucedidos nos nossos pontos de vista, como devemos encarar nossos clientes?;

iii) Para satisfazermos nossos acionistas e clientes, em quais processos de negócio interno devemos nos sobressair?; iv) Para sermos bem-sucedidos em nossos pontos de vista, como devemos manter nossa capacidade de aprender e crescer?

Segundo Herzog (2003), nos últimos 15 anos destacaram-se poucos sistemas corporativos de gestão. O BSC é um instrumento de destaque na transformação de estratégias em realidade. Atualmente, algumas empresas vêm realizando o chamado “alinhamento da organização à estratégia” de Kaplan e Norton (2000), a partir da elaboração do BSC corporativo e de seu detalhamento em áreas de negócios.

Segundo Kaplan e Norton (2000), fator determinante de sucesso organizacional é a competência em maximizar os resultados de ativos intangíveis, porém existe uma dificuldade operacional de se medir esse procedimento. O *Balanced Scorecard* foi desenvolvido na década de 1990, com o objetivo de possibilitar o processo de mensuração. Entretanto, estudos comprovaram que sua utilização estava acontecendo para a implementação de novas estratégias, a partir da modelagem de alinhamento das unidades de negócios, de serviços e dos indivíduos às metas organizacionais. Em termos práticos, da visão, da estratégia e dos recursos, quando acionados adequadamente, fluem e refluem respostas viabilizadas como implementação, inovação, *feedback* e aprendizado.

As organizações focam suas estratégias com base no conhecimento e utilizam o BSC para operacionalizá-las, uma vez que a grande probabilidade de fracasso ou sucesso empresarial é a capacidade de execução da estratégia (KAPLAN e NORTON, 2000).

A estratégia formulada é possibilitada a partir da implementação do BSC nos diversos níveis organizacionais, de forma *top-down*, da unidade mais estratégica para a menos, podendo ser implementada como um piloto de navegação pela construção do BSC das unidades de negócios, posteriormente com o BSC das unidades de apoio e, finalmente, com o BSC Pessoal (KAPLAN e NORTON, 2000).

O BSC pessoal reforça os elos entre as áreas de negócios de forma a viabilizar a comunicação da estratégia e da educação da organização.

Segundo Kaplan e Norton (1997), o modelo financeiro tradicional, desenvolvido para empresas da era industrial, preocupa-se em medir tangíveis que participam de realizações do passado, enquanto as capacidades futuras de produção não são previstas. A orientação focada em elementos intangíveis não desconsidera a importância do foco financeiro.

A filosofia do *scorecard*, sintonizada com a nova economia do conhecimento e da informação, busca viabilizar a realização de quatro processos gerenciais complexos: esclarecimento na tradução da visão e da estratégia; comunicação e associação dos objetivos às medidas estratégicas; estabelecimento das metas e alinhamento das iniciativas estratégicas; e melhoramento do nível de *feedback* e do aprendizado estratégico (KAPLAN e NORTON, 1997).

O BSC é utilizado para alcançar o entendimento da missão e da estratégia de uma unidade de negócio, transformando-as em objetivos e medidas tangíveis. Há possibilidade de o BSC ser iniciado com objetivos restritos e posteriormente propagá-los por toda organização, deixando de ter a característica de um sistema de indicadores e passando a um sistema de gestão estratégica (KAPLAN e NORTON, 1997).

A implementação do *Balanced Scorecard* contempla a necessidade de sistematizar uma ação estratégica, assegurando uma organização alinhada e focada na implementação da sua estratégia. O BSC é a integração de um sistema de mensuração com um sistema de gerenciamento que possibilita a implementação rápida e eficiente de estratégias (KAPLAN e NORTON, 1997 e 2002).

Como uma derivação do BSC, Kaplan e Norton criaram o *Balance Scorecard Collaborative (BSCol)*, que possibilita novo tipo de serviço integrado que adiciona valor ao gerenciamento de processos. O *BSCol* está sendo usado por organizações responsáveis pelo processo de entrega de produtos e serviços.

A empresa que opta por uma política de valorização dos intangíveis, precisa de indicadores que possam medir resultados no fim de um período, pois, de acordo com Kaplan e Norton (1997), o que não é medido não pode ser gerenciado.

A perspectiva financeira está relacionada à liquidez e à lucratividade da empresa. Para a concretização do objetivo, consideram-se as medidas financeiras, como, por exemplo, o retorno do capital investido e fluxo de caixa, que são valiosas no acompanhamento do desempenho organizacional, indicando se a implementação da estratégia está contribuindo para a melhoria de seus resultados financeiros.

Na perspectiva do cliente, o BSC se propõe a identificar os segmentos de mercado afins com a unidade de negócios, e, posteriormente, identificar que indicadores de desempenho são relevantes para a alavancagem do negócio. Nessa perspectiva ocorre o alinhamento das medidas diretamente vinculadas ao cliente, tais como: satisfação, fidelidade, retenção, captação e

lucratividade, além de possibilitar, por meio da compreensão das necessidades dos clientes, maior competitividade no seu ramo de negócio.

A perspectiva dos processos internos da empresa tem foco na identificação dos pontos mais críticos e nos objetivos dos clientes e acionistas. Essa abordagem reflete uma estratégia completa, que possibilita aos processos existentes otimização e elaboração de novos, com a finalidade de atingir a excelência.

A última perspectiva do *Balanced Scorecard* pretende alcançar um constante aprendizado e crescimento organizacional. Compõe a base do BSC e impacta na perspectiva dos processos internos, na do cliente e na financeira.

Essa perspectiva provém basicamente de três fontes: o funcionário, os sistemas e o alinhamento estratégico organizacional. A fonte relacionada ao funcionário pode ser visualizada em três focos: satisfação, produtividade e retenção.

Entre as quatro perspectivas do BSC, essa é a que está menos desenvolvida, pois nela são agregadas a cobertura de funções estratégicas, a disponibilidade das informações estratégicas e o nível de alinhamento de pessoas, equipes e áreas com os objetivos estratégicos da organização. Os indicadores, que podem especificar tais desenvolvimentos, precisam ser personalizados considerando tais focos.

A perspectiva de aprendizado e crescimento, que trata da transformação dos ativos intangíveis, envolve três categorias principais: competências estratégicas, tecnologias estratégicas e clima favorável à ação.

A perspectiva do aprendizado e do conhecimento é como a raiz de uma árvore, a ela são atribuídos a sustentação,

a nutrição e o crescimento. Considerando a estratégia organizacional, esse é o vetor mais efetivo no resultado, pois sustenta todas as outras perspectivas (Figura 4) (KAPLAN e NORTON, 1997).

Segundo Santos (2003), o BSC é uma ferramenta de integração dos sistemas de gestão corporativa. O BSC converge os esforços estratégicos e visa o êxito da organização. O ambiente organizacional passa a se preocupar com o sucesso do todo, não mais com ações isoladas dos departamentos e dos funcionários. A criação do BSC objetivou focalizar não só o aspecto financeiro, mas todos os integrantes do processo de gestão. Em sua estrutura, o BSC desenvolve e alinha, nas quatro perspectivas, a visão empresarial e a sua estratégia.

Perspectivas financeiras, clientes, processos internos e de aprendizado e

crescimento são desdobrados em objetivos estratégicos, indicadores, metas e planos de ação (SANTOS, 2003).

O BSC, na experiência de Boesen (2002), é a ferramenta utilizada para a gestão do desempenho organizacional. O BSC é responsável pela efetivação dos objetivos organizacionais, assim como pela descoberta de meios inovadores para alcançá-los. O referido autor menciona que o BSC permite estruturar as divisões da empresa que necessitam de melhorias, e que a aplicação de um BSC não ambicioso possibilitou o efetivo entendimento de seus gerentes.

Os sistemas de mensuração que se baseiam exclusivamente em números causam conflito na atual realidade econômica organizacional, que necessita de um desempenho métrico mais amplo; entretanto, as aplicações automatizadas de BSC não alinham as áreas funcionais às



Fonte: Adaptado de Kaplan e Norton (1997) e de Averson (1999).

Figura 4: Relações de causa e efeito das perspectivas do Balanced Scorecard

estratégicas. Os softwares ABM (*Activity-based Management*) e o EVA (*Economic Value Added*) possibilitam a mensuração de intangíveis, mas falta a eles um padrão que possibilite a comunicação entre aplicações diferentes que compõem o ambiente do negócio (MORRIS, 2002; KAPLAN, 2002).

Considerando a complexidade e o potencial do BSC, a ferramenta é considerada efetiva para a gestão do conhecimento e auxilia no relato do “balanço social” da organização (ALMEIDA, 1999).

De forma similar a Kaplan e Norton (1997), Giuntini (2003) considera que “o que não é medido, não é gerenciado”. As organizações para manterem sua sustentação devem gerenciar seu desempenho com monitoramento por meio de medições. O *Balanced Scorecard* incorpora um conjunto integrado de medidas que analisa o desempenho sob a visão dos clientes, dos processos internos, dos funcionários e sistemas e do financeiro. A mensuração financeira é realizada a longo prazo e associada à finalização da síntese de desempenho organizacional.

As quatro perspectivas do BSC “devem ser entendidas como um modelo e não como camisa de força”. São elas adequadas a uma variedade de empresas de diversos setores do mercado, mas não existe nenhum estudo que comprove que as quatro perspectivas sejam suficientes e definitivas (GIUNTINI, 2003, p. 9).

Uma organização que utiliza o BSC como ferramenta de gestão estratégica, possibilita ao gestor saber qual o impacto de sua decisão sobre a unidade de negócio e toda a estratégia organizacional. Auxilia também a visão das relações entre ações atuais e metas futuras (GIUNTINI, 2003).

Segundo Fresneda (2003), a implementação do BSC viabiliza a implantação de planos estratégicos, por possibilitar a eficiência das ações estratégicas, que

garantem a condução da organização ao estado desejado. O *Balanced Scorecard* possibilita a criação de modelo operacional e gerenciável de gestão estratégica, que pode ser adaptado por meio de estudos, avaliações, elaboração e implantação de um projeto piloto.

Norton (2002) associa o gerenciamento de estratégia com o gerenciamento da mudança, considerando que a necessidade de uma nova estratégia requer mudanças

“A implementação do Balanced Scorecard contempla a necessidade de sistematizar uma ação estratégica, assegurando uma organização alinhada e focada na implementação de sua estratégia.”

organizacionais. Esse processo passa por três fases: mobilização, condução do projeto e execução sustentável. Em cada uma dessas fases o *Balanced Scorecard* pode ser utilizado com um objetivo distinto.

Na fase da mobilização o BSC é utilizado para esclarecer a estratégia; na fase de condução, é o instrumento que possibilita a explicação da nova estratégia da alta administração para todos os níveis da

empresa; e na execução, o BSC educa e alinha as pessoas na organização, gerenciando as metas a serem efetivadas a longo prazo (NORTON, 2002).

Para Becker *et al.* (2001), o BSC torna possível a mensuração do desempenho organizacional, sob a perspectiva da implementação da estratégia. A ferramenta apoia o desenvolvimento de formas tangíveis para avaliar os intangíveis. Os gerentes utilizam o BSC não apenas para monitorar os resultados. São agentes proativos na implementação da estratégia e garantem a expansão da estratégia em tarefa de todos.

Orientar o processo decisório e constituir o processo de avaliação de desempenho são objetivos do BSC, considerando-o um sistema de mensuração eficaz (BECKER *et al.*, 2001).

Becker *et al.* (2001) acreditam que a utilização do *Balanced Scorecard* possa efetivar uma nova competência para a organização, o gerenciamento do desempenho estratégico. De acordo com os referidos autores, essa competência é criada a partir da união da implementação de uma estratégia da empresa com um sistema de mensuração de desempenho. A utilização do BSC garante aos gerentes a mensuração estratégica alcançada com a possibilidade de saber o que medir e como medir. O sucesso desse novo sistema está vinculado à ampla divulgação dos resultados do *Scorecard* a toda empresa.

Perspectivas

O BSC trabalha com objetivos estratégicos que se relacionam entre suas perspectivas (Quadro 1). Essas perspectivas, equilibradas com os objetivos de curto e longo prazo, são essenciais para a implementação da estratégia, desde que sejam integradas. Vejamos, a seguir, como ocorre o relacionamento.

Balanced Scorecard – Limitações do BSC para a gestão estratégica no Governo Federal

Embora o setor privado e o setor público tenham como foco a preocupação em satisfazer o “cliente”, eles diferem quanto à amplitude de suas metas e ações, e ao perfil de seus clientes; bem como na forma como utilizam os seus recursos financeiros (Quadro 2). Todavia, a satisfação do cidadão é uma obrigação do Estado e os seus interesses são direcionados para a coletividade.

As perspectivas de processos internos e de aprendizado e crescimento atendem plenamente às atividades desenvolvidas pela APF; por outro lado, o BSC não apresenta uma perspectiva que contemple as ações que são desenvolvidas pelos diversos conselhos, câmaras, comitês e grupos de trabalho, dos quais fazem parte os servidores que pertencem aos órgãos da APF e que são designados para a participação nesses grupos. Tais participações geram ações que podem ocasionar impactos nos processos internos de cada órgão.

Diante dessas observações, são identificadas as limitações do modelo de BSC, desenvolvido por Kaplan e Norton, para atender aos órgãos da Administração Pública Federal.

Balanced Scorecard.Gov

Adaptações no BSC para aplicação da gestão estratégica nas organizações públicas

Mediante a análise realizada, identificou-se que o modelo tradicional de BSC não é totalmente adequado aos órgãos da APF, sendo necessárias adaptações, que giram em torno de agregação e adequação de perspectivas.

Quadro 1: Relações entre as perspectivas do BSC

Perspectiva de origem	Descrição	Indicadores	Perspectiva de relação
Financeira	Os objetivos financeiros giram em torno do resultado final da estratégia, satisfação dos acionistas, crescimento ou custos.	Faturamento Retorno sobre operações de investimento Valor econômico agregado Aumento de receitas Redução de custos	Processos Internos
Clientes	Avalia o desempenho da instituição na concepção do cliente. Importância na identificação dos clientes.	Participações de mercado Aquisição de clientes Retenção de clientes Lucratividade dos clientes Nível de satisfação dos clientes	Processos Internos Financeira
Processos internos	Aborda os processos críticos que geram valor. A qualidade dos processos e a tomada de decisões estão diretamente relacionadas com as causas de insatisfação ou melhorias das necessidades dos clientes.	Tempo e qualidade dos processos internos Excelência de processos críticos	Clientes Financeira
Aprendizado e crescimento	Desenvolve a capacidade de melhorar, inovar, aprender e crescer. Destaca a gestão dos recursos humanos, com o intuito de capacitar e motivar para que sejam atingidos os objetivos propostos. Base para desenvolvimento de objetivos das demais perspectivas.	Nível de satisfação de funcionários Rotatividade de funcionários Lucratividade por funcionário Capacitação e treinamento de funcionários Participação de funcionários	Clientes Financeira Processos Internos

Quadro 2: Comparação entre setor privado e setor público nas perspectivas “financeira” e “clientes”

Perspectiva	Privado	Público
Financeira	<ol style="list-style-type: none"> 1. As medidas financeiras são vistas como orientações de curto prazo voltadas para retorno do capital empregado (Roce), lucros por ação. 2. O melhor desempenho financeiro tem conexão direta com a gestão dos indicadores de desempenho relacionados com a melhoria das operações, o atendimento ao cliente e novos produtos, com a busca por maiores volumes de vendas e margens operacionais, rapidez no giro do ativo e redução dos custos operacionais. 3. O retorno financeiro é decorrente do serviço prestado ao cliente. 4. Deve conter metas principais e que sirvam de referência para as demais perspectivas, ou seja, devem ter objetivos estratégicos e medidas associadas à consecução de um ou mais objetivos. 5. Os vetores de desempenho são condicionados pelo setor de mercado e o ambiente competitivo. 6. Gera retorno para os investidores. 7. Os gastos não são limitados aos valores orçados. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Os recursos financeiros são destinados aos órgãos por meio do orçamento público e visam permitir a execução das políticas públicas federais. 2. A ênfase não está nos resultados financeiros e não se configura o lucro. 3. Não visa o retorno financeiro. 4. As metas principais, objetivos estratégicos e medidas associadas à consecução de um ou mais objetivos estão relacionados diretamente com o orçamento destinado a cada órgão da APF. 5. Não visa competitividade com o mercado. 6. Não gera retorno para os investidores, mas deve prestar contas dos custos e investimentos realizados. 7. Os gastos são limitados aos valores orçados.
Clientes	<ol style="list-style-type: none"> 1. As medidas voltadas para os clientes são identificadas e concentradas para atender o mercado que se deseja competir e, muitas vezes, na personalização do cliente. 2. Oferece produtos ou serviços alinhados com a preferência dos clientes. 3. Satisfaz o cliente de acordo com o interesse da empresa. 4. O desempenho financeiro é obtido por meio de produtos e serviços valorizados pelos clientes. 5. Ocorre a preferência de atuação em determinada população e potenciais clientes. 6. O mercado de clientes está de acordo com suas preferências, dimensões de preços, qualidade, funcionalidade, imagem, reputação, relacionamento e serviço. 7. Os fornecedores podem sugerir novas formas de negócios. 8. Ocorre a mensuração da intensidade com que atrai ou conquista novos clientes ou negócios. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. O público-alvo, que não é visto como um cliente, pode ser dividido em dois segmentos: I – Administração Pública Federal (APF): Deve ser tratada de forma diferenciada, pelo fato de receber orientações ou determinações dos órgãos normativos e de controle. II – Cidadão/Sociedade: A satisfação do cidadão/sociedade é uma obrigação do Estado e os interesses são direcionados para a coletividade.

Segundo Kaplan e Norton (1997), o modelo pode ser facilmente adaptado para organizações públicas e instituições sem fins lucrativos. Perspectivas devem ser incorporadas ou eliminadas a um *Balanced Scorecard*, quando existe o interesse das partes interessadas e seja vital para o sucesso da estratégia idealizada.

Tendo como base as limitações descritas, as adaptações têm o objetivo de viabilizar a gestão estratégica nas organizações públicas, oferecendo base para servir ao cidadão/sociedade, mantendo os custos e investimentos sob o teto da previsão orçamentária e melhorando a articulação interna e externa com os diversos segmentos da sociedade, como empresas públicas ou privadas e organismos internacionais.

As adaptações são necessárias nas seguintes perspectivas: a financeira foi renomeada para orçamentária e a clientes, desmembrada em cidadão/sociedade e Administração Pública Federal. Além disso, foi criada a perspectiva de relações governamentais.

Perspectivas adaptadas/agregadas ao BSC.Gov

Perspectiva do cidadão/sociedade

Está relacionada com os objetivos estratégicos inerentes aos serviços a serem prestados ao cidadão e à sociedade, considerando os preceitos de uma gestão pública moderna focada em resultados e orientada para a transparência.

Perspectiva da Administração Pública Federal

Envolve uma abordagem com foco na modernização da gestão pública, nos resultados das tomadas de decisões e no desenvolvimento da eficiência nas instituições públicas brasileiras.

Perspectiva relações governamentais

Envolve as articulações entre os órgãos de governo, empresas privadas e organismos internacionais, cujo objetivo principal é manter o relacionamento na busca de parcerias e soluções que sejam adequadas ao desenvolvimento das atividades e que venham a provocar interferências nos processos críticos de cada órgão da APE.

Perspectiva orçamentária

Envolve os custos operacionais e investimentos a serem realizados e que estejam previstos no orçamento público, sob a ótica dos recursos disponibilizados no plano plurianual (PPA), na Lei do Orçamento Público (LDO) e na Lei de Orçamento Anual (LOA), que, em conjunto, materializam o planejamento e a execução das políticas públicas federais.

Entre as seis perspectivas do BSC.Gov, a orçamentária é a mais crítica para os gestores públicos ao administrarem as organizações públicas brasileiras, pois nela são destinados os recursos financeiros que servem como base ao desenvolvimento dos objetivos estratégicos das demais perspectivas (Figura 5).

A perspectiva do aprendizado e crescimento, juntamente com a de processos internos, consomem a maior parte dos recursos e são muito importantes para a sustentação da perspectiva de Administração Pública Federal e de cidadão/sociedade; considerando que a perspectiva de relações governamentais é essencial para que ocorra a articulação entre os demais órgãos públicos normativos e de controle.

Balanced Scorecard.Gov como modelo de gestão estratégica para as organizações públicas

Modelo BSC.Gov

O modelo de gestão estratégica BSC.Gov, adaptado para as organizações públicas, mantém a relação entre seis perspectivas equilibradas (Figura 6), que devem refletir a estratégia e a visão.

A estratégia deve ser descrita por meio das perspectivas: orçamentária, aprendizado e crescimento, relações governamentais, processos internos, Administração Pública Federal e cidadão/sociedade.

Etapas do BSC.Gov

O *Balanced Scorecard*, como modelo de gestão estratégica para as organizações públicas, deve trilhar os seguintes passos:

Primeiro: traduzir a estratégia em objetivos estratégicos.

Segundo: estabelecer metas para cada perspectiva.

Terceiro: articular e manter relações governamentais intra e entre os órgãos das diversas esferas de governo, empresas privadas e organismos internacionais, em busca de parceria e inovação tecnológica.

Quarto: destacar os processos mais críticos para obtenção de desempenho superior no atendimento ao cidadão/sociedade e APF.

Quinto: investir na reciclagem de servidores e colaboradores, na infraestrutura de tecnologia da informação e comunicação que produza inovações e melhorias significativas para os processos internos, para a APF e para o cidadão/sociedade.

Finalmente, as metas orçamentárias devem ser claramente estabelecidas para que sustentem a execução dos demais objetivos estratégicos que constituem as demais perspectivas.

Perspectivas do BSC.Gov e indicadores

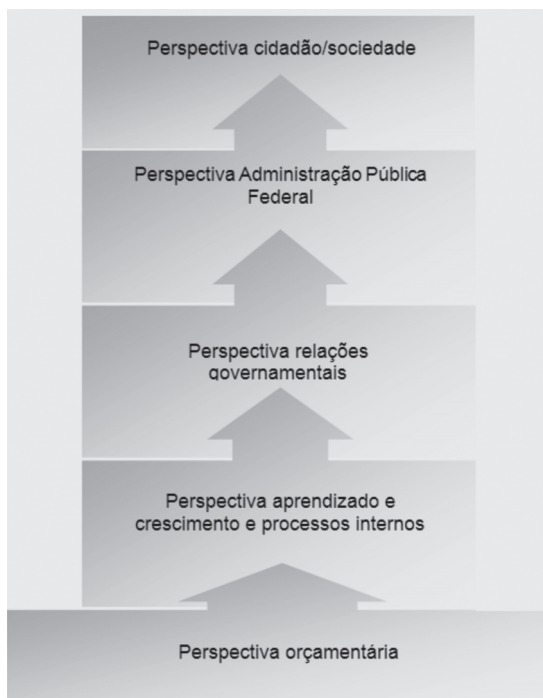
Os administradores públicos precisam reconhecer os vetores do sucesso de longo prazo, cujos objetivos e medidas utilizadas no BSC.Gov não se limitam a um conjunto de desempenho orçamentário e não orçamentário, mas derivam de um processo hierárquico *top down*, norteado pela visão e estratégia traduzida em objetivos estratégicos e medidas tangíveis que viabilizem a tomada de decisões nos diversos níveis e órgãos da Administração Pública Federal. A base é um conjunto de indicadores (Quadro 3) que demonstrem de forma eficiente os resultados e as melhorias advindas da modernização do modelo de gestão.

Análise do BSC para implementação nas organizações públicas

A utilização do *Balanced Scorecard* (BSC), como referência de modelo de gestão estratégica a ser utilizado nas organizações públicas, teve como requisito uma análise iniciada com a identificação do relacionamento existente entre as perspectivas. Esse relacionamento demonstrou que o BSC, da forma como foi concebido, é aplicado conforme o Quadro 2: a perspectiva financeira é o objetivo principal, colocando-se no topo da figura, seguida da perspectiva de clientes, ficando a de aprendizado e crescimento na base e a de processos internos, mantendo o elo entre as demais.

As limitações que foram encontradas, após a comparação entre a aplicação do BSC no setor público e no setor privado, ocorreram em duas perspectivas: financeira e clientes.

No setor privado, a perspectiva financeira é voltada para a obtenção de lucro e para a competitividade, diferentemente do



Fonte: Adaptado de Kaplan e Norton (1997) e de Averson (1999).

Figura 5: Relações de causa e efeito das perspectivas do Balanced Scorecard.Gov



Fonte: Adaptado a partir de Robert S. Kaplan e David P. Norton (1997, p.10).

Figura 6: O Balanced Scorecard para as organizações públicas

Quadro 3: Perspectivas BSC.Gov e indicadores

Perspectivas	Indicadores
Cidadão/Sociedade	Serviços – Satisfação, confiança, preferência, tempo de espera
Administração Pública Federal	<p>Renovação interna – Número de projetos de pesquisa e desenvolvimento Desenvolvimento de tecnologia para os serviços Práticas internas</p> <p>Capacitação – Tecnologia adquirida Práticas adotadas</p> <p>Rede de relacionamentos – Parceria para pesquisa & desenvolvimento Integração parceiros/fornecedores</p>
Relações governamentais	<p>Viabilidade tecnológica – Pesquisa e inovação Rede de relacionamento</p> <p>Grupos de trabalho – Práticas de trabalho compartilhadas Retenção de técnicos</p> <p>Grupos técnicos – Práticas de trabalho compartilhadas Retenção de técnicos</p>
Orçamentária	<p>Custos – Gastos com aquisição e manutenção de ativos Gastos com redução de produtos e serviços Gastos com pesquisas e desenvolvimento de produtos e melhoria de processos Gastos com avaliação e certificações Gastos com adequação às legislações Gastos com acidentes Redução de custos</p> <p>Investimentos – Aquisição de recursos tecnológicos Obras de engenharia</p>

setor público que não visa o lucro. Os recursos são destinados para atendimento à sociedade e ao cidadão, ou seja, para a coletividade, e sem qualquer tipo de competição. Na perspectiva de clientes, como é definida na iniciativa privada, os objetivos estratégicos e metas são diretamente relacionados para atender às necessidades de mercado e, muitas vezes, esse atendimento ocorre de forma personalizada. Tal personalização está de acordo com a preferência de atuação em determinada população e potenciais clientes, que visa obtenção e retenção de clientes. Esses fatos, tratados de forma tão simples e eficiente no setor privado, não são coerentes com as atividades desempenhadas pelos diversos segmentos do setor público, pois os “clientes”, ou seja, a Administração Pública Federal e a sociedade/cidadão não têm essa conotação. A satisfação do cidadão/sociedade é uma obrigação do Estado brasileiro e os interesses são voltados para a coletividade. Tudo isso dificulta a implantação do BSC da forma como foi desenvolvido por Kaplan e Norton, requerendo, assim, adaptações e agregação de perspectivas.

Outro fator interessante é que as organizações públicas atuam de forma participativa com os demais órgãos, por meio de comitês, câmaras, conselhos que promovem reuniões com grupos de trabalho, definindo normas e padrões a serem utilizados, mas que não estão diretamente relacionados com os processos internos; no entanto, poderão causar impactos sobre esses mesmos processos. Assim sendo, o modelo não apresenta uma perspectiva que suporte os objetivos estratégicos e metas para as relações que existem intra e entre as organizações públicas.

As adaptações foram necessárias para que fosse possível a implementação nas organizações públicas, e ocorreram da

seguinte forma: desmembramento da perspectiva de clientes em (Administração Pública Federal e cidadão/sociedade), adequação do nome da perspectiva “financeira” para “orçamentária” e a criação da perspectiva de “relações governamentais”.

O principal objetivo de elaborar um modelo de gestão estratégica foi descrito com a proposta do *Balanced Scorecard.Gov* (BSC.Gov), que apresenta seis perspectivas: aprendizado e crescimento, relações governamentais, processos internos, Administração Pública Federal, cidadão/sociedade e a orçamentária, que está na base do modelo para suportar as demais perspectivas. Juntamente com esse modelo foram sugeridos indicadores para fins de padronização das métricas a serem utilizadas.

Conclusão

As organizações públicas, guiadas por uma diversidade de normas legais e pressionadas pela escassez orçamentária, estão atualmente colocadas perante a necessidade urgente de adaptar novos instrumentos de gestão pública, que possibilitem a melhoria de vida do cidadão/sociedade, da economia do país, e apresentem resultados de grande visibilidade e dimensão, que possam fazer do serviço público um serviço de qualidade, eficiente, transparente e compatível com os impostos cobrados.

As conclusões descritas mostram o resultado final a que se propôs o artigo. O intuito foi apresentar que, por meio das informações que podem ser obtidas pelo modelo proposto, é possível realizar a gestão estratégica nas organizações públicas, utilizando-se de um modelo concebido na iniciativa privada, como forma de auxiliar o gerenciamento das ações. Esse gerenciamento é mostrado nas

perspectivas adaptadas e agregadas para esse fim, e, principalmente, na inversão da perspectiva orçamentária que serviu como base para as demais perspectivas do *Balanced Scorecard.Gov*.

Esse objetivo foi atingido com a análise inicial do modelo desenvolvido pelos professores Kaplan e Norton, passando pela identificação de suas limitações para implementação no setor público e adaptação de novo modelo para atendimento às organizações públicas.

O modelo de gestão estratégica, ora adaptado para as organizações públicas (BSC.Gov), é mais que uma ferramenta gerencial à disposição dos gestores públicos, no sentido de promover a redução das deficiências na prestação de serviço ao público. O BSC.Gov apresenta uma série de benefícios, como integração de medidas orçamentárias e não orçamentárias, vínculo da estratégia com

o planejamento estratégico e orçamento (PPA, LOA, LDO), alinhamento organizacional, integração entre os órgãos públicos e maior proximidade no atendimento ao cidadão/sociedade, considerando que as ações do Estado devem estar orientadas ao cidadão/sociedade, na condição de usuários de serviços públicos e destinatários das ações das organizações públicas.

Destacam-se como fatores de maior contribuição do BSC.Gov a eficiência na busca da modernização da gestão pública e o controle orçamentário, visto que os objetivos estratégicos, relacionados com a perspectiva orçamentária, devem estar atrelados aos resultados que irão contribuir para a cultura e a busca da eficiência, privilegiando as organizações públicas que demonstrem maior capacidade de gerir os seus gastos.

(Artigo recebido em julho de 2010. Versão final em abril de 2011).

Nota

- ¹ Campos (1998) o denomina de Cenário Balanceado.

Referências bibliográficas

ALMEIDA, Renilda Ouro de. *BSC novos indicadores empresariais*. Gazeta Mercantil. <http://www.perspectivas.com.br/bscga.htm>. Acessado em: 18 de abril de 2011.

AVERSON, Paul (1999). *The Balanced Scorecard and Knowledge Management*. www.balancedscorecard.org/bscand/bsckm.html. Acessado em: 12 de abril de 2011.

BECKER, Brian E.; HUSELID, Mark A.; ULRICH, Dave. *Gestão estratégica de pessoas com scorecard: interligando pessoas, estratégia e performance*. Rio de Janeiro: Campus, 2001. Tradução de Afonso Celso da Cunha Serra.

BOESEN, Thomas M. News tools for a new corporate culture: the budget-less revolution. *Balanced Scorecard Report*. Harvard Business School Publishing, v. 4, n. 1, jan.-fev. 2002.

- CAMPOS, José Antônio. Cenário Balanceado. *Balanced Scorecard*. Painel de indicadores para a gestão estratégica dos negócios. São Paulo: Aquariana, 1998.
- CERTO, Samuel C.; PETER, J. Paul. *Administração estratégica*: planejamento e implantação da estratégia. São Paulo: Pearson Education do Brasil, 1993. p. 211-238.
- COSTA, Ana Paula Paulino da. *Balanced Scorecard*: Conceitos e guia de implementação. São Paulo: Atlas, 2006.
- FILHO, Emílio Herrero. *Balanced Scorecard e a Gestão Estratégica – Uma abordagem prática*. Rio de Janeiro: Campus, 2005.
- FRESNEDA, Paulo Sérgio Vilches. Estudo de Caso: modelo de gestão estratégica da Embrapa. In: *Fórum Balanced Scorecard Brasil*. Disponível em: <http://www.symmetric.com.br>. Acessado em: 15 de Abril de 2011.
- GIUNTINI, Norberto; ROCHA, Custódio T. M.; PINTO, Maurício G. C. A utilização do Balanced Scorecard como ferramenta de gestão estratégica. Disponível em: http://www.sinescontabil.com.br/trabs_profissionais/contabilidade_e_os_avancos_tecnologicos/a_utilizacao_do_balanced_scorecard_como_ferramenta_de_gestao_estrategica.htm. Acessado em: 20 de abril de 2011.
- GRANDER, Charles. The hierarchy of objectives. *Harvard Business Review*, p. 63-74, maio/jun. 1963.
- HERZOG, Ana Luiza. Pensar, planejar ... e fazer. Como o Unibanco está disseminando entre seus 28000 funcionários o balanced scorecard, sistema que promete tirar a estratégia da gaveta. *Exame Fórum*, Editora Abril, 787. ed., ano 37, n. 5, 12 de mar. de 2003.
- HENDERSON, Bruce D. *As origens da estratégia*. *Estratégia*: a busca da vantagem competitiva. Rio de Janeiro: Campus, 1998.
- JUSTIÇA, CONSELHO NACIONAL. Metas prioritárias para 2010. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/estrategia/index.php/definidas-as-metas-prioritarias-para-2010>. Brasília, 2010. Consultado em: 19 de Abr. de 2011.
- KAPLAN, R.S. & NORTON, D.P. *A estratégia em ação*. *Balanced Scorecard*. Rio de Janeiro: Campus. 1997.
- KAPLAN, R.S. & NORTON, D.P. *Organização orientada para a estratégia*. *Como as empresas que adotam o Balanced Scorecard prosperam no novo ambiente de negócios*. Rio de Janeiro: Campus, 2000.
- _____. *Utilizando o balanced scorecard como sistema gerencial estratégico*. Rio de Janeiro: Campus, 2000.
- KAPLAN, Robert S. After september 11th: the heightened role for cost and performance management. *Balanced Scorecard Report*. Harvard Business School Publishing. v. 4, n. 1, jan./fev. 2002.
- KAPLAN, R.S. & NORTON, D.P. *Mapas Estratégicos*. Rio de Janeiro: Campus, 2004.
- LEME, Rogério. *Gestão de Desempenho Integrando Avaliação e Competências com o Balanced Scorecard*. Rio de Janeiro: QualityMark, 2008.
- MORRIS, Henry. The BSC and analytic application integration. *Balanced Scorecard Report*. *Harvard Business School Publishing*, v. 4, n. 1, jan.-fev. 2002.
- NIVEN, Paul R. *Balanced Scorecard passo a passo*: elevando o desempenho. Rio de Janeiro: QualityMark Ed., 2008.

- OLIVEIRA, Djalma de P. Rebouças de. *Excelência na administração estratégica: a competitividade para administrar o futuro das empresas*: com depoimentos de executivos. São Paulo: Atlas, 1999.
- OLVE, Nils-Göran; ROY, Jan; WETTER, Magnus. *Condutores da performance. Um guia prático para o uso do "Balanced Scorecard"*. Rio de Janeiro: Qualitymark Ed., 2001.
- PORTER, Michael E. *Vantagem competitiva: criando e sustentando um desempenho superior*. Rio de Janeiro: Campus, 1989. Tradução de Elizabeth Maria de Pinho Braga
- PORTER, M. E. *Competitive strategy*. Nova York : Free Press, 1990.
- REZENDE, José Francisco. *Balanced Scorecard e a Gestão do Capital Intelectual Alavancando a Performance Balanceada na Economia do Conhecimento*. Rio de Janeiro: Campus, 2003.
- SANTOS, Jairo Barreto dos. *O balanced scorecard na integração dos sistemas de gestão*. Disponível em: http://www.sqsqualidade.com.br/artigos_meio02.html. Acessado em: 12 de abr. 2011.
- SANTOS, Neusa Maria Bastos F; SILVA, José Alberto Teixeira da Silva; SANTOS, Roberto Fernandes dos. *Criando valor com serviços compartilhados*. São Paulo: Saraiva.
- SILVA, Renato. *Balanced Scorecard – BSC – Gestão do Ensino Superior*. Curitiba: Juruá, 2009.
- TIFFANY, Paul; PETERSON, Steven D. *Planejamento estratégico: o melhor roteiro para um planejamento estratégico eficaz*. Rio de Janeiro: Campus, 1998. Tradução de Ana Beatriz Rodrigues, Priscilla Martins Celeste.

Resumo – Resumen – Abstract

Balanced Scorecard: adequação para a gestão estratégica nas organizações públicas

Rozelito Felix, Patrícia do Prado Felix e Rafael Timóteo

Os órgãos da Administração Pública Federal (APF) terão maior êxito no alcance de seus objetivos estratégicos, investindo na implantação de um modelo de gestão estratégica, adaptado para o ambiente de governo, mantendo o alinhamento estratégico com os órgãos normativos e de controle.

Este artigo tem como objetivo apresentar um modelo de gestão estratégica, adaptado a partir das perspectivas do *Balanced Scorecard* (BSC) desenvolvido pelos professores da Harvard Business School, Robert Kaplan e David Norton, em 1992, para ser utilizado pelos órgãos da APF; tal modelo mantém um alinhamento estratégico organizacional com as recomendações do Tribunal de Contas da União (TCU).

O modelo irá permitir a gestão estratégica a partir da identificação dos objetivos estratégicos, metas, indicadores e ações referentes às perspectivas do *Balanced Scorecard*, o que permitirá o equilíbrio entre os indicadores de eficiência no acompanhamento das metas de cada órgão da APF, colaborando para uma gestão estratégica integrada, que venha a modernizar a gestão pública, agilizando as tomadas de decisões e a troca de informações.

Neste contexto, o artigo faz uma análise no BSC, verificando as relações de interdependência entre as perspectivas, detectando as limitações para sua implementação no setor público, adaptando e agregando novas perspectivas e finalmente elaborando um modelo de gestão estratégica, denominado como *Balanced Scorecard.Gov* (BSC.Gov).

Palavras-chave: *Balanced Scorecard*; alinhamento estratégico; Administração Pública Federal; gestão estratégica.

Balanced Scorecard: adecuación para la gestión estratégica en las organizaciones públicas

Rozelito Felix, Patrícia do Prado Felix y Rafael Timóteo

Los órganos de la Administración Pública Federal (APF) tendrá mayor éxito en el logro de sus objetivos estratégicos mediante la inversión en la aplicación de un modelo de gestión estratégica, adaptada al entorno de gobierno, manteniendo la alineación estratégica con los organismos reguladores y de control.

Este artículo tiene como objetivo presentar un modelo de gestión estratégica, una adaptación de las perspectivas del *Balanced Scorecard* (BSC) desarrollado por los profesores de Harvard Business School, Robert Kaplan y David Norton en 1992, para ser utilizado por los órganos de la APF, este modelo mantiene una alineación organizativa estratégica con las recomendaciones del Tribunal de Cuentas (TCU).

El modelo permitirá la gestión estratégica de la identificación de objetivos estratégicos, metas y acciones relacionadas con las perspectivas del *Balanced Scorecard*, lo que promoverá un equilibrio entre los indicadores de resultados en el seguimiento de los objetivos de cada organismo de la APF, que contribuyen a una gestión estratégica integrada, que conduzca a la modernización de la administración pública, a la racionalización de la toma de decisiones y el intercambio de información.

En este contexto, este artículo analiza el BSC, la verificación de la interdependencia entre las perspectivas, la identificación de las limitaciones para su aplicación en el sector público la adaptación, y la adición de nuevas perspectivas y, finalmente, el desarrollo de un modelo de gestión estratégica, conocido como equilibrado *Scorecard.Gov* (BSC.Gov).

Palabras clave: *Balanced Scorecard*, la alineación estratégica, la Administración Pública Federal, la gestión estratégica.

Balanced Scorecard: adequacy to the strategic management on public organizations.*Rozelito Felix, Patrícia do Prado Felix and Rafael Timóteo*

The FPA bodies will be more successful achieving their strategic goals by investing on the deployment of a strategic management model, adapted to the government location, keeping the strategic alignment with control regulatory agencies.

This article aims to present a strategic management model, adapted from the perspectives of the Balanced Scorecard - BSC developed by the Harvard Business School professors, Robert Kaplan and David Norton in 1992, to be use by agencies of the Federal Public Administration - FPA as a factor in strategic organizational alignment according to Union Accounts Court-TCU.

The model will allow a balance between the performance indicators in monitoring the mark of FPA bodies, collaborating in an integrated strategic management, which will modernize the public administration, speeding up the decisions and information exchange.

In this context, this article analyzes the BSC, verifying the interdependency between the perspectives, detecting the constraints to the implementation in the public area, adding and adapting new perspectives and finally making a strategic management model, known by *Balanced Scorecard.Gov* (BSC.Gov).

Keywords: *Balanced Scorecard*, strategic alignment, the federal public administration, strategic management..

Rozelito Felix da Silva

Possui MBA em Estratégia da Informação pela Fundação Getúlio Vargas (FGV) e mestrado em Engenharia Elétrica pela UnB. Atua no Departamento de Segurança da Informação e Comunicações da Presidência da República. Contato: rfelixs@brturbo.com.br

Patrícia do Prado Felix

Pós-graduada em Análise de Sistemas pela Universidade do Estado da Bahia (UNEB) e em Segurança da Informação pelo Instituto de Educação Superior de Brasília (IESB). Mestre em Engenharia da Produção pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Trabalha com o banco de dados do Sistema Único de Saúde (DATASUS/Ministério da Saúde). Contato: patfelix@brturbo.com.br

Rafael Timóteo

Mestre em Telemática e Sistemas de Informação e pós-doutorado pela École Supérieure d'Electricité (Supelec). Doutor em Processamento de Sinais e Telecomunicações pela Université de Rennes 1-França. Atua no departamento de Engenharia Elétrica da UnB. Contato: desousa@unb.br

Auditoria interna como instrumento de controle social na administração pública

Célia Marçola

Não é a Constituição perfeita, mas será útil, pioneira e desbravadora.
Será luz, ainda que de lamparina, na noite dos desgraçados.
É caminhando que se abrem os caminhos.
Ela vai caminhar e abri-los.

Ulisses Guimarães

Introdução

“Declaro promulgado o documento da liberdade, da democracia e da justiça social do Brasil”. Com essas palavras Ulisses Guimarães, presidente da Assembleia Nacional Constituinte, fazia o país conhecer na data de 5 de outubro de 1988 a nova Constituição da República Federativa do Brasil, após décadas de convívio com um regime militar autoritário e ditatorial. A Constituição de 1988 foi inspirada no direito constitucional norte-americano e como um desdobramento dos ensinamentos preconizados por Montesquieu. O autor doutrinou que o Estado pode corromper-se a ponto de desaparecer o espírito público como consequência do abuso do poder político. Para evitar esse abuso propôs a tripartição do poder combinado” para formar um Governo Moderado é necessário combinar os Poderes, regrá-los, temperá-los, fazê-los agir; dar a um Poder, por assim dizer, um lastro, para pô-lo em condições de resistir um ao outro”.

A Carta Magna brasileira seguiu esses preceitos e definiu como principais instituições políticas: a República, a divisão dos poderes em Executivo, Legislativo e Judiciário, e a garantia dos direitos fundamentais dos cidadãos.

Montesquieu também asseverou em sua doutrina que “É experiência eterna a de que todo homem que tem o poder é levado a abusar dele. Caminha até que

encontre limites. Para que não se possa abusar do poder, é preciso que, pela disposição das coisas, o poder detenha o poder”. Nesse sentido, o uso do poder pelo administrador público deve sofrer controle e interferência capazes de agir como freio ao arbítrio, à improvisação e à irresponsabilidade administrativa. Na atual Constituição Federal o “sistema de freios”, no âmbito da administração pública, corresponde aos controles interno e externo, conforme definido no artigo 70:

Art. 70: A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta, indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação de subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada poder (grifo nosso).

Antes disso, o sistema de controle já havia sido recepcionado pela primeira vez na Constituição de 1967, e positivado no Decreto-Lei nº 200/67 que determinava, no artigo 6º, “Dos Princípios Fundamentais”:

Art. 6º As atividades da Administração Federal obedecerão aos seguintes princípios fundamentais:

- I - Planejamento.
- II - Coordenação.
- III - Descentralização.
- IV - Delegação de Competência.
- V - *Controle*.

(Decreto-Lei nº 200 de 25 de fevereiro de 1967, grifo nosso).

E especificamente no Capítulo V, no que concerne ao sistema de controle na administração:

Art. 13 O controle das atividades da Administração Federal deverá exercer-se em todos os níveis e em todos os órgãos, compreendendo, particularmente:

- a) o controle, pela chefia competente, da execução dos programas e da observância das normas que governam a atividade específica do órgão controlado;
- b) o controle, pelos órgãos próprios de cada sistema, da observância das normas gerais que regulam o exercício das atividades auxiliares;
- c) o controle da aplicação dos dinheiros públicos e da guarda dos bens da União pelos órgãos próprios do sistema de contabilidade e auditoria. (Decreto-Lei nº 200 de 25 de fevereiro de 1967).

Seguramente, o Decreto-Lei nº 200/67 foi o instrumento que teve o condão de positivar, entre as responsabilidades da administração pública, o controle interno do próprio administrador sobre o seu fazer (controle interno administrativo), inaugurando, inclusive, as auditorias de caráter financeiro e orçamentário.

No entanto, apesar de meio útil e imprescindível da administração, muito comumente surgem dúvidas quanto ao que, de fato, seja controle interno. Para fins deste trabalho, o conceito que será aqui exposto trata do controle interno não como imposição legal e burocrática de controle dos atos, ações e resultados do administrador público. A definição adotada conceitua o controle interno como processo, do dia a dia, realizado pela direção, ou seja, por pessoa responsável por dirigir as atividades da área que coordena, como, por exemplo, área de compras, financeira, entre outras, com propósito de fornecer segurança

sobre os objetivos a serem alcançados. Controle interno, portanto, é uma ação traçada por pessoas que dirigem a organização com a finalidade de minimizar os riscos e aumentar as chances de atingir determinado fim. No caso da administração pública, o controle interno assegura ainda que, afora o planejamento de atividades, estas estejam calçadas ainda pelos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, esse último assegurado por meio da Emenda Constitucional nº 19/98. Portanto, toda e qualquer organização pública possui controle interno, até mesmo com a finalidade de combater as improvisações e a irresponsabilidade administrativa, evitando prejuízos sociais e econômicos.

O controle interno é, deste modo, obrigatório e inerente às atividades do administrador público e a sua confiabilidade e eficiência são verificadas pelos órgãos de controle externo, como é o caso dos tribunais de contas. Esses órgãos são autônomos e independentes da administração, nunca participando dos atos por ela praticados, cabendo-lhes monitorar e exercer a fiscalização. As atuações dos órgãos de controle externo são de extrema importância na vigilância do poder público e não se limitam apenas à fiscalização posterior dos atos praticados. Sua fiscalização está assegurada também pelo “poder geral de cautela”, conforme entendimento do Supremo Tribunal Federal:

“O TCU tem competência para fiscalizar procedimentos de licitação, determinar suspensão cautelar (arts. 4º e 113, §§ 1º e 2º, da Lei nº 8.666/93), examinar editais de licitação publicados e, nos termos do artigo 276 do Regimento Interno, possui legitimidade

para a expedição de medidas cautelares para prevenir lesão ao erário e garantir a efetividade de suas decisões”.

(GRACIE, Ellen, MS nº 24.510-7 STF).

Como se vê, os administradores públicos ficam obrigados a recepcionar as auditorias externas dos tribunais de contas, inclusive tendo seus atos fiscalizados preventivamente, se assim entender necessário o órgão de controle externo. Tal

“Nesse sentido, o uso do poder pelo administrador público deve sofrer controle e interferência capazes de agir como freio ao arbítrio, à improvisação e à irresponsabilidade administrativa.”

submissão da administração pública ao controle externo é uma decorrência do Estado de Direito, já que, conforme referencia Hely Lopes Meirelles (1988), os controles referem-se a “faculdade de vigilância, orientação e correção que um poder, órgão ou autoridade exerce sobre a conduta funcional de outro”. Sem controle não seria possível assegurar a

responsabilidade pública, que depende de uma fiscalização contumaz dos atos do Estado, como pressuposto dos princípios constitucionais citados. A propósito disso, Silva (2000) argumenta que os princípios fundamentais da administração pública encontram-se positivados na Constituição e “Possuem eficácia jurídica direta e imediata e exercem a função de diretrizes superiores do sistema, vinculando a atuação dos operadores jurídicos na aplicação das normas ao respeito dos mesmos”. O mesmo autor ressalta ainda que os princípios constitucionais “são vigas mestras a sustentar todo o ordenamento jurídico do Estado”.

Por último, é possível aferir, portanto, que o controle externo e o interno propiciam a avaliação permanente dos atos praticados pelo gestor público, em decorrência do uso do poder que lhe é outorgado pela sociedade, sendo correto dizer ainda que os controles são como mecanismos de preservação das instituições públicas e de prevenção da ilicitude, corroborando com Montesquieu na medida em “que o poder deve conter os excessos do próprio poder”.

A auditoria interna na administração pública

Em face do exposto, há de se admitir, ao menos, que o dever de prestar contas, de todos quantos administrem bens públicos em nome dos demais cidadãos, decorre do princípio republicano *res publicae*, predominante na nossa Constituição; e que, para que possa prestar contas, os administradores públicos precisam estar bem informados sobre os atos e fatos de sua administração. Isso é controle. Não sem motivos, Megginson (1986) menciona que, se a função de controle não for desempenhada efetivamente, as demais funções

(planejar, organizar e dirigir) serão de valor limitado na organização, propiciando, na melhor das hipóteses, baixo desempenho e, na pior, caos, fazendo definharem o conceito de eficiência e eficácia na administração pública.

No entanto, é impossível conceber que o administrador público possa estar em todos os locais e exercer diretamente todas as atividades da administração. É necessário delegar responsabilidades e, ao mesmo tempo, controlar essas atividades de forma a assegurar que a organização está funcionando conforme o planejado e o esperado. Nesse sentido, vem em seu auxílio uma importante ferramenta de controle: a auditoria interna.

Ante um universo de recursos e demandas públicas, a auditoria interna mostra-se como parceira do administrador público na consecução dos objetivos de sua gestão. Vale ressaltar que, quando aqui mencionado, o administrador público é todo aquele que tem a responsabilidade de gerir ações que utilizam recursos para fins públicos, não se limitando ao presidente da República, ao governador ou ao prefeito. Há inúmeras autarquias, órgãos, empresas públicas, fundações, institutos, entre outros, e em todos os níveis, que fazem parte do “corpo público da sociedade” e, portanto, são geridos por administradores que, se não foram escolhidos diretamente pelo povo, foram designados por aqueles votados e eleitos pela via democrática.

No Brasil, não existem divulgações de pesquisas sobre as origens da auditoria, sendo somente certo que teve origem inglesa. Segundo Jund:

Apesar de formalmente organizada em 26 de março de 1957, quando formado o Instituto de Contadores

Público no Brasil, em São Paulo, a auditoria foi oficialmente reconhecida apenas em 1968, por ato do Banco Central do Brasil. O fortalecimento da atividade, todavia, ocorreu em 1972, por regulamentações do Banco Central do Brasil, conselho Federal de contabilidade e Instituto dos Auditores Independentes. (JUND, 2002c).

O mesmo autor Jund (2006) alude ainda que, no âmbito interno da administração pública, conta o gestor público com a auditoria, importante ferramenta de controle interno de sua administração, cuja finalidade básica é a de:

Comprovar a legalidade e legitimidade dos atos e fatos administrativos e avaliar os resultados alcançados, quanto aos aspectos de eficiência, eficácia e econômica da gestão orçamentária, financeira, patrimonial, operacional, contábil e finalista das unidades e das entidades da administração pública, em todas as esferas de governo e níveis de poder, bem como a aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado, quando legalmente autorizadas nesse sentido. (JUND, 2006).

Como se vê, a auditoria interna não se confunde com controle interno; no entanto, trata-se de uma área diretamente vinculada à alta administração e que, com autonomia e independência, promove a verificação dos controles internos de todos os setores da organização pública. A auditoria interna verifica e testa os controles internos, em todas as áreas da organização, especialmente as mais nevrálgicas na administração pública, como as áreas financeira e orçamentária, compras e suas licitações, entre outras; validando ou não a sua eficácia,

legalidade e segurança. Nesse sentido, Lima e Castro (2003) argumentam que a auditoria atua auxiliando o administrador na tomada de decisões, por meio de relatórios e pareceres, bem como colabora para a evidenciação de erro, omissão ou fraude.

No caso da administração pública, o trabalho interno de auditoria interna possibilita ainda detectar e propor a correção dos desperdícios e procedimentos equivocados, principalmente antecipando-se a essas ocorrências, antes da fiscalização dos tribunais de contas. Trata-se, portanto, de uma ferramenta de controle vital para o administrador público e *pari passu*, dado a natureza de seu trabalho; a auditoria interna também pode ser concebida como um agente de controle social que defende o interesse de toda a sociedade, na medida em que o bem auditado por ela é o bem público.

Assim sendo e lembrando as palavras de Jacoby Fernandes, segundo o qual é “indispensável estruturar os órgãos de modo a que possam cumprir adequadamente as funções que lhes são reservadas”, e se a auditoria interna é uma ferramenta de gestão estratégica que visa assegurar uma administração eficaz, eficiente e transparente, por que a maioria dos administradores públicos não inclui na sua gestão a criação de uma auditoria interna?

Sem querer esgotar o assunto porque tal resposta, *per se*, já seria tema de outro artigo, tamanho o viés de análise possível, dois fatos podem ser destacados que explicam a falta de motivação do gestor público: o primeiro diz respeito ao total desconhecimento por parte do administrador sobre o que é e como trabalha a auditoria interna na administração pública. Esses de alguma forma não conseguem cogitar que auditorias constantes e perenes na sua administração podem, inclusive,

ampará-lo e assessorá-lo na medida em que, através da auditoria, é possível prever, corrigir e até coibir práticas dissociadas dos objetivos de sua gestão. Por ignorância e preconceitos, o administrador considera que, via de regra, “auditoria é problema”. Quando, na realidade, a auditoria aponta soluções para os problemas.

A segunda razão para o administrador público não considerar a criação de uma auditoria interna na sua gestão é a desconfiança de que ficará tolhido, sem liberdade de dirigir a administração da forma que planejou. Isso não corresponde à verdade. Na realidade, a auditoria interna, longe de ser uma área impositiva ou punitiva, é, ao contrário, uma ferramenta de apoio e assessoramento à gestão. A auditoria interna não toma medidas de correção e, sim, sugere essas medidas, prevendo o impacto das correções nos objetivos da entidade. A auditoria não conduz a gestão para esta ou aquela direção e, sim, organiza relatórios que mostram os melhores caminhos, as boas práticas, os melhores controles, sem, contudo, impor regras de conduta e novos procedimentos que, em última análise, são decisões que competem ao próprio gestor público. Ressalte-se ainda que os relatórios e pareceres da auditoria interna possuem caráter opinativo e não obrigatório para a administração, cujos “pontos de melhoria” contidos nos pareceres dos auditores internos podem ou não ser seguidos pelo administrador. Naturalmente que o risco de seguir ou não os pontos de melhoria propostos pelos auditores internos é de decisão do gestor público.

Portanto, como salientado, a auditoria interna age apreciando a atividade pública, sem infligir o modelo gerencial perfeito, corroborando para que a administração e os objetivos sejam eficientemente conduzidos, de modo que o Estado possa “fazer

o que deve fazer” e seja impedido “de fazer o que não deve ser feito”.

Por essa razão, este artigo apresenta a proposta de criação de auditoria interna em todos os níveis da administração pública brasileira, como elemento de constante análise sobre o controle interno e como interface com o controle externo. Dessa forma, objetiva-se alicerçar o entendimento de que a criação de uma auditoria interna nas organizações públicas, nas três esferas de poder (Executivo, Legislativo e Judiciário), corresponde, a um só tempo, a uma ação de relevância social e um compromisso com a austeridade por parte de todo aquele que detém a responsabilidade de gerir a coisa pública.

A experiência no Instituto de Pesos e Medidas do Estado de São Paulo (Ipem-SP)

Por meio da Lei 6.985 de 23 de dezembro de 1966 foi criado o Instituto de Pesos e Medidas do Município de São Paulo, respaldando juridicamente atribuições metrológicas exercidas pelo município. Em seguida, no mês de fevereiro de 1967, atendendo a nova política nacional de metrologia, foram criados órgãos estaduais delegados do Instituto Nacional de Pesos e Medidas (INPM), atualmente Instituto Nacional de Metrologia (Inmetro), autarquia federal administrativamente vinculada ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. No mesmo ano, mediante o Decreto nº 47.927 de 24 de abril, foi criado o Instituto de Pesos e Medidas do Estado de São Paulo (Ipem-SP), com a finalidade de executar serviços técnico-administrativos de pesos e medidas no território do Estado de São Paulo. O Ipem-SP, portanto, é um órgão delegado do Inmetro e uma

autarquia estadual atualmente vinculada à Secretaria de Justiça e Defesa da Cidadania. O Ipem-SP, como órgão de defesa do consumidor, tem a missão de, nos termos da delegação, executar a política metrológica e de qualidade de produtos e serviços, visando a proteção do consumidor, a orientação para o consumo e a leal concorrência, garantindo, dessa forma, o respeito à sociedade e o direito à cidadania.

O Ipem-SP, além da atuação preventiva e educativa, também é responsável pela aferição e fiscalização de, por exemplo, taxímetros, balanças industriais e de comércio, bombas de combustível, veículos que transportam cargas perigosas (caminhões-tanque e vagões-tanque), radares em estradas e produtos pré-medidos, tais como: arroz, gás de cozinha, papel higiênico, congelados, entre outros. Por fim, dois outros segmentos estão entre suas atividades: a fiscalização de produtos têxteis e a certificação compulsória de cronotacógrafos (instrumento registrador de velocidade, tempo de direção e distância percorrida pelo veículo), termômetros clínicos, medidores de pressão arterial, e etilômetros (popularmente conhecidos como bafômetros), além de capacetes para motociclista, brinquedos, mamadeiras, fios e cabos, extintor de incêndio, entre outros. O Ipem-SP possui laboratórios de precisão para a análise dos produtos e as ações de fiscalização são realizadas por meio de equipes de agentes fiscais, distribuídas em 13 regionais no interior e quatro na capital.

Em janeiro de 2009, a Superintendência do Ipem-SP foi assumida por Fabiano Marques de Paula e, em seguida, por ato do novo superintendente (2009), foi criada a Auditoria Interna (Audin-SP); sendo importante destacar que entre os órgãos que compõem a Secretaria de

Justiça e Defesa da Cidadania do Estado de São Paulo, o Ipem-SP é o único a possuir uma auditoria interna.

Com a criação da auditoria interna, o Ipem-SP passou a contar com um arcabouço jurídico e administrativo e a exercer dois tipos de auditorias: operacional e especial. A primeira avalia contratos, licitações, legalidade dos atos administrativos, riscos dos procedimentos e dos controles internos e compara o

“Não há dúvidas, portanto, de que a auditoria interna é um mecanismo de controle fundamental na administração pública... tendo ainda um importante papel conselheiro de boas práticas de gestão para o administrador público.”

que foi planejado com o que foi alcançado, elaborando relatórios geralmente com recomendações de melhorias. Já a auditoria de natureza especial, no caso do Ipem-SP, realiza averiguação preliminar a fim de atender a denúncias de desvio de conduta de servidores da autarquia no cumprimento de suas tarefas administrativas ou de fiscalização, que foram

oferecidas, anonimamente ou não, na Ouvidoria ou diretamente na Superintendência. Enquanto a auditoria operacional ocorre mediante planejamento anual, cumprido ao longo do ano pelos auditores internos, as auditorias especiais somente são iniciadas após autorização do próprio superintendente e recebem prioridade de tratamento.

Outra responsabilidade da auditoria interna do Ipem-SP, e de extrema relevância, é a atividade de acompanhamento e facilitação do trabalho de controle externo, no caso, as auditorias externas do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE) e do Inmetro, ao qual o Ipem-SP está vinculado por delegação – ambas realizadas anualmente. Na Constituição de 1988 existe a obrigatoriedade, por força do artigo 74 item IV, de que os poderes Legislativo, Executivo e Judiciário deem apoio ao controle externo no exercício de sua missão constitucional. Portanto, uma vez criada, a Auditoria Interna deverá ter, entre as suas atribuições, a obrigação de disponibilizar o sistema de controle interno a fim de apoiar e facilitar o trabalho do controle externo (auditorias externas).

Nesse ponto é importante evidenciar o sucesso que representou para o Ipem-SP a criação da auditoria interna. O destaque junto aos dois órgãos de controle externo merece ser evidenciado, especialmente porque o trabalho dos auditores externos teve a colaboração da auditoria interna na facilitação da própria auditoria externa. Como é sabido, as auditorias dos órgãos de controle externo verificam, como de praxe, inúmeros processos de licitação, fontes de receita, controles patrimoniais, diárias, transportes, recursos humanos, contratos, entre outros itens de verificação. Geralmente essas auditorias ocorrem anualmente, com duração que

pode variar de alguns dias a semanas. No caso do Ipem-SP, a última auditoria do TCE foi realizada em três dias e a do Inmetro, de duas a três semanas.

O trabalho da auditoria interna consistiu em aperfeiçoar o atendimento aos auditores de órgãos externos, preparar os funcionários das demais áreas do Ipem-SP para o atendimento ágil às solicitações dos auditores externos, e recepcionar as demandas da auditoria por processos e documentos. É seguro dizer que o fato de existir uma auditoria interna, responsável por organizar o atendimento aos auditores do TCE e do Inmetro, teve, ao menos, três reflexos importantes: o primeiro diz respeito ao fato de que a organização das solicitações e as respostas das áreas tornaram-se mais ágeis, trazendo maior prontidão ao atendimento das solicitações dos auditores; o segundo reflexo bastante significativo foi a economia de tempo e trabalho de funcionários do próprio Ipem-SP, que antes precisavam ficar de prontidão durante as auditorias, deixando de realizar suas tarefas. E o terceiro reflexo foi a economia de tempo do próprio auditor externo que antes precisava localizar pessoas, dirigir-se às áreas e entrevistar dirigentes sem, contudo, saber quem eram e onde estavam localizados. Com uma área específica – a auditoria interna – para atender a auditoria externa, o tempo de permanência do controle externo na organização diminuiu, conforme se vê:

A criação pioneira de uma auditoria interna é um dos fatores que nos levam à redução de tempo de trabalho tão significativo no Ipem-SP. O que antes durava 21 dias reduzimos para cinco. Isso nunca foi feito antes. (Inmetro, 2010).

Portanto, pode-se aferir que a auditoria interna no âmbito da administração pública, além de ser um facilitador para o trabalho do controle externo, age também como interlocutor entre as áreas auditadas e os auditores externos, diminuindo o tempo de auditoria e, conseqüentemente, reduzindo os custos dessa operação.

Além do viés do atendimento aos órgãos de controle, outros reflexos puderam ser percebidos. Em apenas alguns meses de existência, a auditoria interna foi responsável pela customização de procedimentos, adoção de medidas de segurança em sistemas de informática, revisão de contratos de locação da autarquia e melhoria nos procedimentos administrativos, que resultaram em maior confiabilidade e economia de recursos financeiros.

Contudo, o principal resultado verificado foi a implantação de uma “cultura de parceria” entre os auditores internos e os servidores, na medida em que esses últimos passaram a entender e até mesmo solicitar a presença dos auditores internos, a fim de analisar procedimentos e controles internos, com o fito de verificar o grau de confiabilidade e aperfeiçoá-los e, logo, impactar positivamente o próprio trabalho da área auditada.

Portanto, a experiência do Ipem-SP, em face dos resultados até aqui alcançados, evidencia que a auditoria interna da autarquia está cumprindo com o seu papel de assessorar o administrador público no sentido de monitorar, avaliar e sugerir melhorias de atos e fatos de sua administração, de forma que possa culminar com práticas mais eficientes, eficazes e dentro da legalidade.

Conclusão

Este artigo, sem querer esgotar o tema, propõe algumas reflexões à guisa de

conclusão. A incorporação de uma auditoria interna nos diferentes níveis da administração pública possui algumas dimensões, duas delas particularmente importantes: a primeira, que o gestor público deve gerir a coisa pública seguindo os princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência; e a segunda, que a auditoria interna é o instrumento de controle capaz de catalisar informações estratégicas sobre os atos e fatos de sua gestão, inclusive antecipando-se ao controle externo, o que para o gestor público é de extrema importância, tendo em vista que ele responde diante dos tribunais de contas ou outros órgãos externos de controle.

Nesse sentido, importante lembrar ainda que tal exigência de boas práticas de gestão decorre não apenas dos princípios constitucionais que se impõem ao administrador público, que seriam, *per se*, mais que suficientes, mas também em virtude da prestação de contas a que também está obrigado, seja qual for a esfera governamental em que atue. O Executivo terá de prestar contas anualmente ao Legislativo, dentro do prazo legal estabelecido pelas constituições Federal e estaduais ou pelas leis orgânicas municipais. Assim, os administradores dos órgãos da administração direta e também indireta estão sujeitos ao controle externo, exercido pela União por meio do Congresso Nacional, auxiliado pelo Tribunal de Contas da União; nos estados, pelas assembleias legislativas, com o auxílio dos respectivos tribunais de contas estaduais; e nos municípios, pelas câmaras municipais de vereadores auxiliadas pelo Tribunal de Contas dos Municípios ou órgão equivalente.

Não há dúvidas, portanto, de que a auditoria interna é um mecanismo de controle fundamental na administração

pública, que zela pelo funcionamento da organização, tendo ainda um importante papel conselheiro de boas práticas de gestão para o administrador público. Dessa forma, não tem coerência dizer que a “auditoria é problema”. Ao contrário. Esse paradigma perverso e incoerente deve ser suplantado em face da necessidade da administração pública de controlar e prestar contas sobre o uso do poder.

A Constituição Cidadã de 1988, bem como os demais dispositivos legais, revela os anseios de uma nação por um Estado

que seja administrado de forma responsável e competente. Os controles internos e externos estabelecidos no ordenamento jurídico nacional trouxeram bases claras para o agir “politicamente responsável” e o “administrativamente eficiente” do administrador público, que, combinados com a auditoria interna, possam finalmente levar o Estado a um refinamento e aprimoramento na gestão pública brasileira.

(Artigo recebido em maio de 2010. Versão final em abril de 2011).

Referências bibliográficas

ALMEIDA, Marcelo Cavalcante. *Auditoria*. São Paulo: Atlas, 1996.

ATTIE, William. *Auditoria Interna*. São Paulo: Atlas, 1986.

AUTRAN, José. *Reunião Setorial Sul Sudeste de Órgãos delegados do Inmetro*. Disponível em: <http://www.ipem.sp.gov.br>. Acessado em: 29 de mar. 2010.

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL de 1998. Disponível em: <http://www.interlegis.gov.br>. Acessado em: 29 de março de 2010.

DECRETO-LEI nº 200 de 25 de fevereiro de 1967.

IIA. The Institute of Internal Auditors. Disponível em: <http://www.theiia.org>. Acessado em: 10 de mar. 2009.

JACOBY FERNANDES, Jorge Ulisses. *Tomada de Contas Especial: processo e procedimento nos Tribunais de Contas e na Administração Pública*. 3ª ed., ver. atual. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

JUND, Sergio. *Auditoria*. Rio de Janeiro: Impetus, 2002.

_____. *Administração, orçamento e contabilidade pública: teoria e 830 questões*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.

LIMA, Diana Vaz de; CASTRO, Robison Gonçalves de. *Contabilidade Pública: Integrando União, Estados e Municípios (Siafi e Siafem)*. 2.ed. São Paulo: Atlas, 2006.

MEGGINSON, Leon C.; MOSLEY, Donald C.; PIETRI Jr, Paul H. *Administração: conceitos e aplicações*. São Paulo: Harper & How do Brasil, 1986.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de. *O Espírito das Leis*. 2ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

MORIN, Edgar. *Ciência com Consciência*. Rio de Janeiro: Bertrand, 1996.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 16 edição. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1988.

SENADO FEDERAL. *Pronunciamento da Constituição Federal Brasileira de 1988*. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/comunica/museu/ulisses.htm>. Acessado em: 02 de mar. 2010.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 17. ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros, 2000a.

Resumo – Resumen – Abstract

Auditoria interna como instrumento de controle social na administração pública

Célia Marçola

Sob o ponto de vista constitucional os controles interno e externo somam-se a fim de promover responsabilização permanente dos gestores públicos em torno dos princípios constitucionais da administração pública: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Neste artigo a argumentação segue no sentido de incrementar as discussões acerca da importância de que em todos os níveis da administração pública e nos três poderes – Legislativo, Executivo e Judiciário – seja implantada a auditoria interna, como unidade responsável pela análise do sistema de controle interno e a interlocução com o controle externo. Embora a administração pública no Brasil ainda se estruture hibridamente sob o sistema burocrático e o sistema gerencial, o fato é que os administradores públicos possuem na auditoria interna importante mecanismo gerencial que, como regra, contribui para detectar e propor a correção dos desperdícios e procedimentos equivocados, principalmente antecipando-se a essas ocorrências. Neste artigo, é apresentado ainda o exemplo da criação da auditoria interna no Instituto de Pesos e Medidas do Estado de São Paulo (Ipem-SP), sua interlocução com o Controle Externo e os resultados no âmbito da autarquia.

Palavras-chave: Controles interno e externo, auditoria interna, mecanismo gerencial

Auditoría interna como instrumento de control social en la administración pública

Célia Marçola

Bajo el punto de vista constitucional los controles interno y externo se suman, con el objeto de promover la responsabilización permanente de los funcionarios públicos en torno a los principios constitucionales de la administración pública: legalidad, impersonalidad, moralidad, transparencia y eficiencia. En este artículo los argumentos que tienen por objeto aumentar los debates sobre la importancia de que en todos los niveles de la administración pública y en los tres poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial sea implantada la auditoría interna como una unidad encargada de analizar el sistema de control interno y la interlocución con el control externo. Aunque la administración pública del Brasil aún presente una estructura híbrida bajo el sistema burocrático y el sistema de gestión, lo que pasa es que los administradores públicos tienen un importante mecanismo de gestión en la auditoría interna que, por lo general, ayuda a detectar y a proponer los procedimientos de corrección de los desperdicios y de los equívocos, especialmente con previsión de esos hechos. En este artículo se presenta como un ejemplo más la creación de la auditoría interna en la Oficina de Pesos y Medidas del Estado de São Paulo (Ipem-SP), su diálogo con el Control Externo y sus resultados.

Palabras clave: controles interno y externo, auditoría interna, mecanismo de gestión

Internal audit as an instrument of social control in public administration

Célia Marçola

Under the constitutional point of view the controls - internal and external - are added to promote accountability of public officials standing around the principles of constitutional government: lawfulness, impersonality, morality, transparency and efficiency. In this article the arguments are aimed at increasing discussions about the importance of all levels of public administration and in the three branches: legislative, executive and judiciary, be deployed to internal audit as a unit responsible for examining the system of internal control and communication with the external control. Although the government in Brazil would still put on hybrid and under the bureaucratic system and management system, the fact is that public officials have an important in the

internal audit management mechanism which as a rule, helps to detect and suggest the correction of erroneous procedures and waste, especially in anticipation of such occurrences. This article is presented as one more example of the creation of internal audit at the Office of Weights and Measures of the State of São Paulo – Ipem-SP, his dialogue with the External Control and results within the municipality.

Keywords: internal and external controls, internal audit, management mechanism

Célia Marçola

Especialista em Administração pela Universidade de São Paulo (USP). Atua como auditora-chefe e responsável pela implantação da Auditoria Interna do Instituto de Pesos e Medidas do Estado de São Paulo (Ipem-SP). Contato: cmarcola@sp.gov.br



RSP Revisitada

Em prol de um Código de Ética para o serviço público

Harvey Walker

Texto publicado na RSP, vol. I, nº 2, de fevereiro de 1953

Nesta edição, A RSP revisitada traz o artigo de Harvey Walker, publicado em 1953, dedicado ao tema da ética no serviço público. A preocupação do autor com a necessidade de um código de ética abrangente para o servidor público, que definisse padrões de conduta esperados dos representantes do Estado, revela-se bastante atual quando observamos que diversos tópicos abordados se colocam no debate contemporâneo.

Em quase todos os países e épocas tem havido funcionários que constituem a função pública em benefício de um partido político, de amigos, parentes ou em benefício próprio. Alguns dos que assim procedem são chamados a responder perante os tribunais ou perante a opinião pública e então usualmente se justificam afirmando que outros adotaram a conduta que em seu caso é condenada.

As culturas diferem no grau de censura que impõem ao uso indevido das coisas públicas. Em alguns países, os defraudadores do erário, os traficantes de favores públicos, são punidos severamente. Países há em que essas faltas são castigadas com multas, prisão e perda do cargo; em outros, a pena é somente de demissão. Já, em outros a desonestidade nos serviços públicos tem dominado por tão longo tempo que é aceita pacientemente pelo público: a conduta sem ética e até imoral provoca um encolher resignado de ombros e o faltoso continua em seu posto.

Não seria lógico esperar um tipo universal de reação pública ante a desonestidade. Cada cultura tem seus próprios padrões. São êles aprendidos no lar, na escola, na igreja e em todos os demais contatos sociais. O caráter é formado pelos preceitos e exemplos recebidos nos primeiros anos de vida. Um clima ético é o fator cultural formado das normas de educação e dos hábitos de pensamento da grande massa do povo. Não podemos esperar que os servidores públicos, que saem dessa massa, tenham, em geral, padrões éticos diferentes daqueles de seus amigos e vizinhos, tanto no serviço público como fora dele. Diz bem Kefauver: “enquanto o próprio código moral do cidadão não o impedir iludir-se a si mesmo (como acontece no caso de se corromperem os servidores públicos) o problema da corrupção e da moralidade na vida pública continuará a ser muito real e agudo”.

Alguns procuram solução para o problema através da ação da igreja organizada. Evidentemente, será necessário mais que uma simples pregação para que se consiga um resultado substancial. Tôdas as principais regiões do mundo ensinam a boa conduta nas relações sociais. Mas o esforço heróico dos homens de boa vontade e dos líderes religiosos não impediu que ocorressem e ainda ocorram muitos casos de desonestidade no exercício das funções públicas.

Muitos estudiosos do govêrno e da administração pública crêem que uma das soluções seria fomentar e desenvolver um alto senso de responsabilidade profissional entre os próprios funcionários públicos. Talvez tenhamos – afirmam – dependido por tempo demasiado longo de leis repressivas e regulamentos oficiais para reger a conduta dos servidores públicos.

Seria interessante tentar uma experiência de auto-regulamentação dos mesmos. Propõem, por isso, que se organizem os funcionários em uma associação profissional, formada de grupos segundo o nível hierárquico dos servidores. Cada grupo teria a tarefa de estabelecer normas de conduta para seus respectivos membros e de informá-los das mesmas. Cada novo funcionário deveria conhecê-las e comprometer-se a cumpri-las. Os casos de infração do código de conduta funcional seriam analisados à luz dessas normas, por meio de uma comissão de disciplina. Tal comissão teria o direito de impor multas e outros tipos de penalidade, como a de suspensão e até demissão. Uma comissão assim constituída estaria sempre mais vigilante e seria mais realista na aplicação do código de ética que os tribunais que, raramente, estão a par dos problemas da administração.

Parece óbvio que a criação de um código de ética para os servidores públicos requereria muito tempo e deveria ser obra de muitos indivíduos. Outros grupos de profissionais já criaram seus códigos de ética. Os médicos e advogados do serviço público devem respeito a códigos próprios, elevados e severos, de ética profissional e que são respeitados por todos os que se dedicam ao exercício da profissão em caráter privado. Mas, para o administrador em geral, o escriturário, o mensageiro, o técnico, em função pública, não há outro código de referência que não seja o código criminal ou a própria consciência. Apresentamos na página seguinte o esboço de um código que poderá servir de exemplo do que seria o de ética para um servidor público. Talvez tivesse êle maior influência que um código criminal ou um estatuto dos funcionários para levar cada servidor público a adotar certos

preceitos fundamentais para suas atividades. Um código de ética pelo menos reforçaria os outros. Em cada país, os servidores públicos responsáveis poderiam encarregar-se de criar um para seus próprios serviços. Muito concorreria isso para o estabelecimento de padrões profissionais e de uma atmosfera em que a carreira pública baseada no sistema de mérito, pudesse crescer e desenvolver-se.

Esbôço de um código de ética para servidores públicos

1) Reconheço que é alta honra a ser escolhido para servir o público. Hei de esforçar-me continuamente por provar que sou digno de tal confiança. Nunca praticarei, voluntariamente, qualquer ato que me desqualifique ou me incapacite para o cumprimento de meus deveres.

2) Reconheço que aqueles com quem tenha contato não-de considerar-me representante do governo e seu servidor. Conduzir-me-ei sempre com dignidade e cortesia, de forma a merecer confiança e apoio.

3) Desde que sou servidor de todo o povo, não serei parcial com qualquer indivíduo ou grupo no desempenho de minhas funções públicas.

4) Meu salário e outras vantagens são fixados pelos representantes do povo, visando compensar-me por todos os meus serviços como empregado público. Assim, não solicitarei e não aceitarei qualquer outro pagamento, dádiva ou favor, monetário ou não, de qualquer pessoa, para que me desincumba de qualquer função pública ou cumpra o meu dever. Isto se refere não somente ao trabalho feito por mim durante minhas horas usuais de expediente, em meu lugar de trabalho, como também a qualquer outro tempo ou lugar. Se considerar meus vencimentos inadequados,

apelarei somente para o corpo legislativo, que fixa os salários dos servidores públicos, tendo em vista o aumento que me pareça necessário.

5) Nunca me aproveitarei de informações sobre negócios públicos, que venham a ser de meu conhecimento durante o curso de minhas atividades funcionais, ou em consequência das mesmas, para minha vantagem pessoal ou a de qualquer outra pessoa, firma ou empresa.

6) Nunca praticarei, particularmente, qualquer ato de que me envergonharia se viesse a tornar-se notório. Tampouco negarei aos representantes acreditados pelos órgãos responsáveis informação pública, acesso a livros, documentos e arquivos, a menos que tenham sido declarados secretos pelo poder legislativo.

7) Serei escrupulosamente honesto na gestão de fundos públicos e na conservação dos bens do Estado, tratando-os com cuidado maior do que o dispensado aos meus próprios. Nunca usarei propriedades públicas que estejam sob minha guarda para fins pessoais nem permitirei que outros o façam. Nunca confundirei dinheiro público com o de minha propriedade. Honesta e francamente farei declaração sobre o montante e a natureza de meus haveres pessoais, ao ingressar no Serviço Público, declaração que também farei ao deixar o mesmo serviço estando disposto a dar conta minuciosa de qualquer aumento que se tenha verificado nos mesmos haveres pessoais.

8) Cumprirei prontamente, da melhor maneira que fôr capaz, tôdas as minhas obrigações de cidadão.

9) Não aceitarei emprêgo que seja incompatível com o cumprimento de minhas obrigações públicas, tanto no que se refira a horas como natureza do

trabalho ou sem o conhecimento e consentimento de meus superiores hierárquicos no Serviço Público.

10) Não buscarei ou aceitarei qualquer privilégio em virtude de minha posição no Serviço Público, a menos que o mesmo tenha sido conferido em conformidade com a lei geral. Em minhas representações perante o corpo legislativo pleiteando melhores condições de trabalho, falarei solenemente em nome de minha classe, nunca em meu nome próprio.

11) Reconheço ter a obrigação, perante meus empregadores, o povo, de esforçar-me continuamente para aperfeiçoar-me, de modo que possa servi-los com mais eficiência. Esforçar-me-ei, durante toda a minha carreira no Serviço Público, por aprender o mais possível a respeito de cada função que ocupar, preparando-me para maiores responsabilidades que me possam ser conferidas por promoção

12) Prometo apoiar meus superiores enquanto servirem êles ao público e obedecerem às leis que lhes cumprem administrar. Sempre que sinta ser impossível lhes

ser leal por estar em desacôrdo com sua política, farei as representações próprias perante as autoridades competentes e se as diferenças acaso existentes não puderem ser afastadas pedirei minha demissão. Não buscarei notoriedade, mas não esconderei dos órgãos de publicidade as razões que me impeliram a tal procedimento.

A êsses doze cânones ou afirmações, muitos outros poderiam ser acrescentados; mas serão êles suficientes para ilustrar a natureza de um código de ética para os serviços públicos.

Cumpra que sublinhemos mais os deveres e responsabilidades dos servidores públicos do que seus direitos. Enfim, em uma democracia, os direitos de um servidor público não podem ser maiores que os conferidos a qualquer cidadão. Não obstante, seus deveres são muito maiores. Precisamos ter uma compreensão mais ampla da força moral que é – ou deve ser – a do funcionalismo. Se puder autocontrolar-se, merecerá a confiança e a aprovação de todos; em caso contrário, nossa democracia se enfraquecerá constantemente.

Para saber mais

Ética na pesquisa agropecuária: percepção dos pesquisadores da Embrapa

SCHOTSMANS, Paul T. *et al.* *Bioética*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2002. 138 p. v. 3, n.1. (Cadernos Adenauer, ano 3, n.1).

- www.embrapa.br

Estudo socioterritorial e investimentos públicos: o processo de alocação de recursos do orçamento participativo em Serra/ES

PIRES, Valdemir. *Orçamento participativo: o que é, para que serve, como se faz*. Piracicaba, SP: Edição do Autor, 1999. 133 p.

- www.anfermed.com.br/redeop/newop

Balanced Scorecard: adequação para a gestão estratégica nas organizações públicas

Medindo o Desempenho Empresarial. Rio de Janeiro: Campus, 2000. 205 p. Harvard Business Review. Tradução de Afonso Celso da Cunha Serra.

- www.balancedscorecard.org

Auditoria interna como instrumento de controle social na Administração Pública

CAMPOS, Vicente Falconi. *Gerencia da qualidade total: estratégia para aumentar a competitividade da empresa brasileira*. Belo Horizonte: Fundação Christiano Ottoni, Escola de Engenharia da UFMG, 1990. 187 p.

- www.portaldeauditoria.com.br

Fale com a RSP

Comentários, observações e sugestões sobre a RSP devem ser encaminhados à editoria da revista, para o e-mail editora@enap.gov.br ou por carta, para o endereço SAIS Área 2-A – Sala 116 – CEP: 70610-900 – Brasília, DF, a/c Editor(a) da RSP.

RSP

Acontece na ENAP

Paulo Carvalho assume a presidência da ENAP

Em solenidade realizada no dia 22 de março foi promovida a transmissão de cargo da presidência da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP). A cerimônia contou com a participação do novo presidente, Paulo Sergio de Carvalho, da ministra do Planejamento, Orçamento e Gestão, Miriam Belchior, e da então presidente, Helena Kerr do Amaral.



Na ocasião, Paulo Carvalho pediu o engajamento dos servidores da Escola e destacou a importância do fortalecimento dos vínculos entre as diversas áreas do governo, do Ministério do Planejamento e da própria ENAP. Helena Kerr do Amaral expressou sua alegria pela indicação de Paulo Carvalho para sucedê-la. Relembrou sua chegada em 2003 e os avanços alcançados pela Escola, que, segundo ela, são frutos do trabalho coletivo dos servidores e alçaram a ENAP a um papel estratégico na Rede Nacional de Escolas de Governo e na cooperação internacional.

A ministra Miriam Belchior agradeceu à Helena Kerr do Amaral e a toda a equipe da Escola pelos avanços obtidos nos últimos oito anos. Para ela, a consolidação da Escola como articuladora da Rede de Escolas de Governo configura o esforço para a melhoria da capacidade de gestão de estados e municípios.

ENAP lança acervo virtual de estudos de caso

Com o objetivo de incentivar a criação e o uso de técnicas inovadoras de ensino e aprendizagem adequadas a profissionais que atuam ou atuarão em órgãos públicos e na gestão de políticas públicas, a ENAP lançou o site “Casoteca de Gestão Pública” (casoteca.enap.gov.br) – acervo virtual de estudos de caso com foco em temas da administração pública.



Nele, o usuário acessará, gratuitamente, casos, jogos e simulações. A ideia é que os alunos possam assumir papéis, enfrentar dilemas e tomar decisões, bem como tenham acesso a relatos de práticas e experiências no setor público visando à disseminação da aprendizagem organizacional.

Conheça o acervo, utilize-o, conte sua experiência. Participe da Casoteca, envie seu caso para avaliação e colabore com a construção de novos materiais para o ensino aplicado de administração pública.

Evento marca encerramento do projeto de cooperação Brasil-Canadá

No dia 23 março, em evento realizado na ENAP, foi encerrado, após três anos de vigência, o Projeto Desenvolvimento de Capacidade de Governança estabelecido entre a Escola e a Canada School Public Service (CSPS), com o apoio da Agência Canadense para o Desenvolvimento Internacional (Cida). Na oportunidade, foram apresentados resultados da avaliação do projeto aos servidores da ENAP e representantes da CSPS, da Cida e das instituições parceiras.



Iniciado em 2008, o projeto teve como objetivo principal contribuir para a redução da pobreza e das desigualdades no Brasil pelo desenvolvimento de capacidades dos servidores públicos a fim de ofertar serviços efetivos e orientados ao cidadão. Em três anos de projeto, foram capacitados 891 servidores, de mais de 10 instituições brasileiras parceiras – além das secretarias de Direitos Humanos, Igualdade Racial e de Políticas para as Mulheres, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e seis escolas de governo – e de quatro canadenses, entre órgãos federais e universidades.

Acordo permitirá que INSS utilize cursos a distância da ENAP

Em 16 de março, foi realizada na ENAP uma solenidade de assinatura do Termo de Autorização de Uso (cursos a distância) com o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), do Ministério da Previdência Social. Participaram do evento a então presidente da ENAP, Helena Kerr do Amaral, o novo presidente da Escola, Paulo Carvalho, e o presidente do INSS, Mauro Luciano Hauschild.



O termo assinado autoriza o uso de oito cursos a distância desenvolvidos pela ENAP. A partir da metodologia dos cursos, o Instituto oferecerá as atividades em sua plataforma digital, cabendo à ENAP a capacitação dos tutores escolhidos pelo órgão. Além dessa ação, está em andamento com o INSS o desenvolvimento de três novos cursos relativos à gestão de pessoas para gestores daquela instituição. No total, o Programa de Desenvolvimento Gerencial para o INSS terá nove cursos na modalidade a distância. Para 1.400 gestores estratégicos (terminologia usada pelo Instituto) estão sendo oferecidas 24 turmas exclusivas do curso “Ética e Serviço Público”, com tutoria, customizadas para a realidade do órgão.

Normas para os colaboradores

A *Revista do Serviço Público*, editada pela Escola Nacional de Administração Pública há mais de 70 anos, publica artigos inéditos sobre temas relacionados a Estado e Sociedade; Políticas Públicas e Administração Pública. Os artigos passam por análise prévia de adequação pela editoria da revista e posterior avaliação de dois a três pareceristas por sistema de *blind review*.

Regras para submissão:

- 1. Artigos:** 1. Artigos: deverão ter aproximadamente seis mil palavras (em torno de 20 páginas) e ser acompanhados de resumo analítico em português, espanhol e inglês, de cerca de 150 palavras, que permita uma visão global e antecipada do assunto tratado, e de três palavras-chave (descritores) em português, espanhol e inglês que identifiquem o seu conteúdo. Tabelas, quadros e gráficos, bem como notas, devem limitar-se a ilustrar conteúdo substantivo do texto. Notas devem ser devidamente numeradas e constar no final do trabalho e não no pé da página. Citações de autores no corpo do texto deverão seguir a forma (AUTOR, data). Referências devem ser listadas ao final do trabalho, em ordem alfabética, observadas as normas da ABNT.*
- 2. Vinculação institucional:** artigos devem vir acompanhados de breve informação sobre a formação, vinculação institucional do autor (em até duas linhas) e e-mail para contato.
- 3. Avaliação:** a publicação dos textos está sujeita à análise prévia de adequação pela editoria da revista e avaliação por sistema de *blind review* de dois a três pareceristas, os quais se reservam o direito de sugerir modificações ao autor.
- 4. Encaminhamento:** os artigos devem ser encaminhados por e-mail, em formato word (.docx, .doc, .rtf ou .txt), para editora@enap.gov.br. A ENAP compromete-se a informar os autores sobre a aprovação para publicação ou não de seus trabalhos em aproximadamente quatro meses.

* Exemplos de citação e referência

Citação no corpo do texto: (ABRUCIO, 2009)

Referências no final do trabalho:

Livro

COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. *Gestão Social: como obter eficiência e impacto nas políticas sociais*. Brasília: ENAP, 2007.

Artigo em coletânea

SARAVIA, Enrique. Introdução à teoria da política pública. In: SARAVIA, Enrique e FERRAREZI, Elisabete (Org.). *Coletânea Políticas Públicas*. Brasília: ENAP, 2006. v. 1 p. 21-42.

Artigo em periódico

COSTA, Frederico Lustosa da. História das reformas administrativas no Brasil: narrativas, teorizações e representações. *Revista do Serviço Público*, Brasília, ENAP, v. 59, n. 3, p. 271-288, jul. a set. de 2008.

Monografia, dissertação ou tese acadêmica

MONTEIRO, Ana Lúcia de Oliveira. *A Relação Estado e Sociedade Civil no Processo de Formulação e Implementação de Políticas Públicas*. 2008. Dissertação (Mestrado em Administração Pública). Programa de Pós-Graduação em Administração – PPGA, Universidade de Brasília, Brasília.

Sítio da internet

Escola Nacional de Administração Pública. Catálogo de Cursos 2009. Disponível em: www.enap.gov.br. Acesso em: 8 jan. 2009.

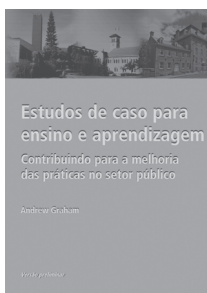
Para mais informações acesse www.enap.gov.br

ENAP Nacional de Administração Pública

Diretoria de Comunicação e Pesquisa

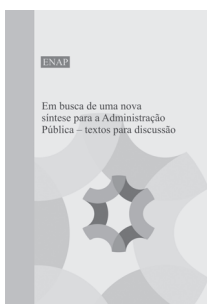
SAIS Área 2-A Brasília, DF – CEP 70610-900

Tel: (61) 2020 3037 e 2020 3424 – Fax: (61) 2020 3178 – E-mail: editora@enap.gov.br



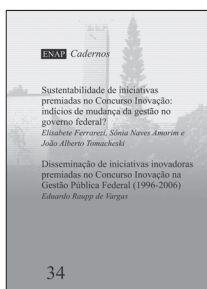
Como escrever e usar estudos de caso para ensino e aprendizagem no setor público

De autoria do professor Andrew Graham, do Instituto de Administração Pública do Canadá (Ipac), a publicação representa mais um investimento da ENAP em novas metodologias de ensino de aplicação, que permitam a reflexão teórica a partir de situações concretas do setor público. O objetivo é estimular a investigação, a inovação e o compartilhamento de experiências profissionais, propiciando a reflexão crítica sobre a atuação dos servidores na administração pública e sobre as políticas públicas.



Em Busca de uma Nova Síntese para a Administração Pública

Lançada pela ENAP, a publicação reúne o projeto e os textos básicos da pesquisa Nova Síntese, bem como os relatórios das cinco mesas-redondas internacionais realizadas em 2010. É o resultado de uma pesquisa internacional desenvolvida por dirigentes públicos e pesquisadores do Canadá, Brasil, Austrália, Cingapura, Holanda e Reino Unido com o intuito de promover estudos e identificar práticas que ajudem a lidar com os desafios da administração pública no século 21.



Caderno “Sustentabilidade de iniciativas premiação no Concurso Inovação: indícios de mudança da gestão no governo federal?” e “Disseminação de iniciativas premiadas no Concurso Inovação na Gestão Pública Federal (1996-2006)”

A sustentabilidade das iniciativas premiadas no Concurso Inovação e a sua disseminação são o tema deste caderno. A primeira pesquisa verificou a sustentabilidade, nos órgãos de origem, das iniciativas inovadoras premiadas no período de 1996 a 2006, explorando fatores que contribuíram para essa ocorrência. A segunda identificou se as ações premiadas foram, de alguma forma, adotadas em outros órgãos ou em outros setores do órgão de origem da inovação.

Para conhecer ou adquirir as Publicações ENAP visite o [sítio www.enap.gov.br](http://www.enap.gov.br)

Cartão de aquisição de publicações

Para adquirir nossos periódicos, envie-nos este cartão preenchido através de fax ou correio juntamente com o comprovante de pagamento ou nota de empenho.

Nome/Instituição: _____

CPF/CNPJ: _____

Endereço: _____

Cidade: _____ UF: _____ CEP: _____

Telefone: _____ Fax: _____

E-mail: _____

Revista do Serviço Público

Periodicidade: trimestral

Assinatura anual: R\$ 40,00

Ano 62 – 2011

Número avulso: R\$ 12,00 Edição nº _____

Exemplar avulso anterior a 1997: R\$ 8,00

Cadernos ENAP

8 9 10 11 12 13 14 15 16 17

18 20 21 22 23 24 25 26 27 28

29 30 31 32 33* 34

Preço unitário: R\$ 10,00

(*) Caderno 33 (2 volumes): R\$ 20,00

Outros

Formas de pagamento

Os interessados em adquirir as publicações ENAP poderão dirigir-se diretamente à sede da Escola em Brasília ou solicitá-las por fax ou pelos Correios, informando os títulos das publicações e endereço completo para entrega.

O pagamento pode ser realizado por meio de uma das formas a seguir:

1. Nas agências do Banco do Brasil:
 - Compareça ao caixa e solicite o depósito do valor das publicações na Conta Única do Tesouro Nacional, Agência 1607-1 Conta 170.500-8, informe seu CPF ou o CNPJ de sua instituição e o código identificador 11470211401288187.
 - Posteriormente, encaminhe o comprovante de depósito juntamente com o **Cartão de Aquisição** para a ENAP.
2. No sítio do Banco do Brasil (www.bb.com.br), por meio de transferência entre contas correntes (para clientes do Banco do Brasil):
 - Acesse sua conta.
 - Na guia “Transferências”, clique em “para Conta Única do Tesouro”.
 - Digite o valor total das publicações solicitadas.
 - No campo “UG Gestão finalidade”, digite o código identificador: 11470211401288187.
 - No campo CPF/CNPJ, digite o seu CPF ou o CNPJ de sua instituição.
 - Em seguida, prossiga com a transação normalmente, como se fosse uma transferência comum entre contas correntes.
 - Imprima o comprovante e encaminhe-o para a ENAP juntamente com o **Cartão de Aquisição**.
3. Nos terminais de autoatendimento do Banco do Brasil (para clientes do Banco do Brasil):
 - Na tela principal, selecione a opção “Transferência”.
 - Na próxima tela, selecione a opção “Conta corrente para Conta Única do Tesouro”.
 - Em seguida, digite o valor total das publicações solicitadas e tecla Ok.
 - Na próxima tela, digite no campo Identificador 1 o código 1147021140128818-7 e no campo Identificador 2 o seu CPF ou o CNPJ de sua instituição.
 - Prossiga normalmente com a transação, como uma transferência comum.
 - Encaminhe posteriormente o comprovante de transferência juntamente com o **Cartão de Aquisição** para a ENAP.
4. Enviar nota de empenho (com original anexado) em nome de: ENAP Escola Nacional de Administração Pública – CNPJ: 00.627.612/0001-09, UG: 114702, Gestão: 11401
5. Enviar por fax ou pelos Correios, a Guia de Recolhimento da União (GRU Simples) paga no Banco do Brasil com o valor das publicações. Acesse o link “Como adquirir” na página da ENAP para mais informações.

ENAP Escola Nacional de Administração Pública
 Diretoria de Comunicação e Pesquisa
 SAIS – Área 2-A
 70610-900 – Brasília, DF
 Tel: (61) 2020 3096 / 2020 3092 – Fax: (61) 2020 3178
 CNPJ: 00 627 612/0001-09
www.ena.gov.br
publicacoes@ena.gov.br