

RSP

Revista do Serviço Público

vol. 62, nº 2 - Abr/Jun 2011 - ISSN:0034/9240

Programas de Transferência Condicionada de Renda na América Latina: uma abordagem comparada entre Brasil, México, Chile e Colômbia
Pedro Luiz Costa Cavalcante

Políticas Judiciárias no Brasil: o Judiciário como autor de políticas públicas
Jeovan Assis da Silva e Pedro de Abreu e Lima Florêncio

Gestão do Conhecimento no setor público: um estudo de caso por meio do método OKA
Cristiano Trindade de Angelis

A noção de competência na gestão de pessoas: reflexões acerca do setor público
Francielle Molon da Silva e Simone Portella Teixeira de Mello

Descentralização da gestão ambiental: análise do processo de criação de organizações municipais de meio ambiente no sul catarinense
Daniel Trento do Nascimento e Maria Augusta Almeida Bursztyn

RSP Revisitada: Pessoal – O Estado e seus servidores
J. A. de Carvalho e Melo

Reportagem: Concurso Inovação completa sua 15ª Edição premiando 10 iniciativas

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: Paulo Carvalho

Diretora de Formação Profissional: Maria Stela Reis

Diretor de Desenv. Gerencial: Paulo Marques

Diretor de Comunicação e Pesquisa: Marco A. de C. Acco

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

Paulo Sergio de Carvalho, Marco Antônio de Castilhos Acco; Maria Stela Reis; Paulo Marques; Aíla Vanessa David de Oliveira Cançado; Elisabete Ferrarezi; Tânia Cristina de Araújo Oliveira; Livino Silva Neto e Elda Campos Bezerra.

Expediente

Edição: Daniella Álvares de Melo. *Subedição:* Diego Gomes, Dominique Lima e Roberto Carlos R. Araújo; *Projeto gráfico:* Livino Silva Neto. *Revisão:* Daniella Álvares de Melo e Roberto Carlos R. Araújo. *Revisão gráfica:* Ana Carla Gualberto Cardoso. *Fotos:* Ana Carla Gualberto Cardoso, Alice Prina e Vinícius A. Loureiro. *Editoração 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

Programas de Transferência Condicionada de Renda na América Latina: uma abordagem comparada entre Brasil, México, Chile e Colômbia Conditional Cash Transfer Programs in Latin America: a comparative approach of Brazil Mexico, Chile and Colombia <i>Pedro Luiz Costa Cavalcante</i>	105
Políticas Judiciárias no Brasil: o Judiciário como autor de políticas públicas Public judicial policies in Brazil: The Judiciary as a public policy maker <i>Jeovan Assis da Silva e Pedro de Abreu e Lima Florêncio</i>	119
Gestão do Conhecimento no setor público: um estudo de caso por meio do método OKA Knowledge Management in the public sector: a case study under the OKA method <i>Cristiano Trindade de Angelis</i>	137
A noção de competência na gestão de pessoas: reflexões acerca do setor público The notion of competence in the human resources management: reflections about cases of the public sector <i>Francielle Molon da Silva e Simone Portella Teixeira de Mello</i>	167
Descentralização da gestão ambiental: análise do processo de criação de organizações municipais de meio ambiente no sul catarinense Environmental management decentralization: analysis of the creation process of municipal environmental organizations in southern Santa Catarina <i>Daniel Trento do Nascimento e Maria Augusta Almeida Bursztyn</i>	185
<i>RSP Revisitada: Pessoal – O Estado e seus servidores</i> <i>J. A. de Carvalho e Melo</i>	209
<i>Reportagem: Concurso Inovação completa sua 15ª Edição premiando 10 iniciativas</i>	215
Para saber mais	225
Acontece na ENAP	227

Programas de Transferência Condicionada de Renda na América Latina: uma abordagem comparada entre Brasil, México, Chile e Colômbia

Pedro Luiz Costa Cavalcante

Introdução

O artigo se propõe a desenvolver um estudo comparado qualitativo acerca da implementação das políticas de transferência condicionada de renda na América Latina. Na última década, seus impactos sobre a melhoria das condições de vida da população têm chamado a atenção não apenas de instituições e autoridades do Brasil, mas também de organismos multilaterais, do meio acadêmico internacional e de governos de outras regiões. Todavia, a literatura específica tem se focado predominantemente na análise dos seus impactos e menos nos fatores relativos à operacionalização dos programas, ou seja, a implementação da política pública.

A literatura há décadas enfatiza as dificuldades da implementação efetiva de políticas públicas em função da complexidade da ação conjunta. Estudos clássicos como de Pressman e Wildavsky (1973) e Bardach (1977) ressaltam que, mesmo quando atores concordam em cooperar no início do processo de

implementação, em função da convergência de objetivos comuns, isso não implica no sucesso da política, uma vez que não envolve um único momento de decisão, mas múltiplos. Nesse sentido, a análise das regras e modelos de funcionamento dos Programas de Transferência Condicionada de Renda (PTCR)¹, em especial sob a ótica da relação intergovernamental, é fundamental, haja vista seus reflexos sobre aspectos basilares dessas políticas públicas, tais como o processo de identificação dos beneficiários, o acompanhamento das condicionalidades e a permanência das famílias nos programas.

Por isso, o objetivo principal do artigo é descrever as estruturas de funcionamento dessas políticas. Para fins de comparação foram selecionados os programas dos governos nacionais do Brasil, México, Chile e Colômbia, haja vista que consistem nas experiências mais importantes e consolidadas da região. O trabalho se baseia em parâmetros que envolvem os objetivos dos programas, seus critérios de inclusão e exclusão das famílias, formas de benefícios e, sobretudo, a estratégia de gestão compartilhada.

A política de Transferência Condicionada de Renda

Nas últimas duas décadas, as políticas de transferência de renda vêm ampliando espaço no debate acadêmico e na agenda governamental, constituindo-se como importante eixo dos sistemas de políticas sociais da América Latina. Tais políticas se configuram de diversas formas. As transferências condicionadas de renda são consideradas a mais nova geração das políticas sociais. Em termos gerais, esse tipo de política pública compartilha três componentes básicos: transferência monetária direta ao cidadão ou família, foco nos

segmentos mais pobres da população e existência de condicionalidades. Como contrapartida os beneficiários devem cumprir uma agenda de atividades (BASTAGLI, 2009). Outro aspecto importante desses programas é a possibilidade de articulação no decorrer da sua implementação, seja de forma horizontal, com as demais políticas sociais, seja vertical, com outras esferas de governo. Assim, a multisetorialidade e a descentralização da gestão também são características do modelo padrão de transferência condicionada de renda.

Embora a implementação dessa modalidade de política seja recente, principalmente nos países em desenvolvimento, o debate do tema sobre garantia de renda mínima é bem mais antigo. Suplicy (2002) defende que a discussão teve início ainda no começo do século passado:

Depois da Primeira Guerra Mundial, na Europa e em outros continentes, alguns economistas começaram a procurar soluções que compatibilizassem ideias de liberdade, igualdade, eficiência, justiça e democracia [...] na década de 60, o debate se intensificou, tanto que economistas renomados como John Galbraith, James Tobin, entre outros, encaminharam um manifesto ao Congresso norte-americano em favor da adoção de um sistema de complementação e garantia de renda (SUP LIC Y, 2002).

O apoio a esse tipo de política pública agrega acadêmicos de diferentes vertentes ideológicas, como o economista liberal Milton Friedman², que se mostra preocupado com questões como liberdade e autonomia das pessoas, e outros mais envolvidos com bandeiras históricas da esquerda como a equidade e a distribuição

de renda, como é o caso de Van Parijs³ (SUPPLY, 2002; SUPPLY E CURY, 1993; LICIO, 2004).

A temática em boa medida bebe na fonte do debate acerca da justiça, mais especificamente a discussão da filosofia política de justiça distributiva. Nesse contexto, vale mencionar as contribuições de John Rawls (1971) e Amartya Sen (1982). O primeiro defende a necessidade de a sociedade contemporânea incorporar um conjunto de princípios de justiça, como o da igualdade. Trata-se de promover ao menos a adoção de um conjunto de igualdades justas de oportunidades para que o indivíduo tenha condições de perseguir seus objetivos pessoais. Focado justamente nas situações de desigualdades sociais, Amartya Sen demonstra em *Poverty and Famines: An Essay on Entitlement and Deprivation* (1982) que a questão da fome está não apenas relacionada à falta de alimentos, mas também a outros aspectos de ordem socioeconômica. De modo a superar esse círculo vicioso, Sen (1985) propõe a abordagem de capacidades (*capabilities approach*) que contrapõe a visão tradicional da economia e, em termos gerais, enfatiza a necessidade de superação da pobreza mediante o fomento das capacidades funcionais dos indivíduos. As situações de privação dessas capacidades estariam vinculadas a uma série de fatores, tais como ignorância, opressão política e carência de recursos financeiros.

Tais ideias e respectivas propostas influenciaram vários países desenvolvidos, no século passado, a adotar medidas de garantia de renda mínima. Do mesmo modo, atualmente vivenciamos uma tendência de proliferação nos países em desenvolvimento (BRITTO, 2005; BASTAGLI, 2009). Na América Latina 18 países já adotam essas políticas, na África 36, enquanto que na Ásia e no Pacífico esse número chega a 16,

conforme monitoramento do Centro de Política Pública Internacional para o Crescimento Inclusivo (IPC-IG)⁴.

As políticas vêm ganhando destaque em função de seus impactos na melhoria dos indicadores sociais, tais como frequência escolar, ampliação do atendimento à saúde, do combate à desnutrição (SOARES, RIBAS E OSÓRIO, 2007; MDS, 2007); e, principalmente, devido a seus reflexos na redução da pobreza e desigualdade (SOARES, RIBAS E OSÓRIO, 2007; MDS, 2007;

“Para fins de comparação foram selecionados os programas dos governos nacionais do Brasil, México, Chile e Colômbia, cuja experiência mais importante e consolidada da região.”

LIDERT, SKOUFIAS E SHAPIRO, 2006; MEDEIROS, BRITTO E SOARES, 2008).

Embora compartilhem os componentes básicos do modelo de TCR e a finalidade precípua de combater a miséria e, indiretamente, promover uma melhor distribuição de renda⁵, tais experiências são bem diversificadas. Todavia, em todas elas, boa parte do sucesso do programa está

relacionada aos modelos de implementação, haja vista que em praticamente todos esses resultados se pressupõe efetiva cooperação e coordenação intergovernamental. Nos tópicos seguintes são apresentados o desenho e a estratégia de implementação dos programas nacionais de TCR do Brasil, México, Chile e Colômbia.

Implementação dos TCR na América Latina

Os países da América Latina são pioneiros entre os emergentes na adoção de Programas de Transferência Condicionada de Renda. As políticas iniciadas em meados dos anos 90 encontram-se em diferentes níveis de implementação e também de abrangência, reflexo da evolução do debate sobre renda mínima dentro de cada país. A fim de descrever essa complexa configuração, o artigo se fundamenta nos seguintes eixos de análise para traçar uma abordagem comparativa entre os programas selecionados: objetivos dos programas, critério de elegibilidade e permanência das famílias, valores dos benefícios, público-alvo, dispêndio orçamentário, condicionalidades e, principalmente, estratégia de coordenação e cooperação entre os atores envolvidos.

Programa Bolsa Família

O Programa Bolsa Família (PBF)⁶, criado em 2003, é resultante de um processo de unificação dos procedimentos de gestão e execução das ações vigentes de TCR do governo federal⁷. Ele tem como objetivo oferecer proteção a todo grupo familiar e contribuir para seu desenvolvimento. Para tanto, fundamenta-se em três dimensões. Primeiro, a promoção do alívio

imediatamente da pobreza a partir da transferência direta de renda. Segundo, o reforço ao exercício de direitos sociais básicos nas áreas de saúde, educação e assistência social por meio do cumprimento das condicionalidades. E, por fim, a integração com programas complementares, que visa auxiliar e capacitar as famílias de modo que os beneficiários consigam superar a situação de vulnerabilidade e pobreza (COHN E FONSECA, 2004).

Atualmente, constitui a maior política pública de TCR da América Latina, tanto em orçamento quanto em cobertura⁸. Atende à totalidade de famílias pobres do Brasil, ou seja, cerca de 12,5 milhões de famílias em todos os municípios do país (24% da população brasileira), com dispêndio de mais de 12 bilhões de reais (US\$ 6,6 bilhões), cerca de 0,4% do PIB⁹. O programa atende à família em duas faixas de renda: com renda *per capita* mensal menor que R\$ 70,00 e outra com renda mensal entre R\$ 70,00 e R\$ 140,00 por pessoa, caso possuam crianças ou adolescentes de até 17 anos. Os repasses monetários incluem um benefício básico de R\$ 68,00 (US\$ 37) para famílias na primeira situação e benefícios variáveis para crianças de até 15 anos: de R\$22 (US\$ 12) por criança – máximo de três – e R\$33,00 (US\$ 18) por adolescente – máximo de dois. O foco é no núcleo familiar e não no indivíduo, embora haja a priorização da figura materna como responsável pelo recebimento do benefício.

De acordo com Lindert *et al* (2007), a atração pelo Bolsa Família se deve a uma série de motivos, entre eles: eficiente experiência de unificação dos programas de TCR; magnitude e rápida expansão, o que o torna o maior programa desse tipo no mundo; impressionante precisão da focalização; impactos positivos comprovados na

redução da pobreza e da desigualdade; papel do PBF na integração de políticas sociais, tanto de forma horizontal entre setores, quanto verticalmente entre níveis de governos.

Um ponto central desses resultados é a forma como o programa é operacionalizado dentro de uma perspectiva de cooperação envolvendo todos os níveis de governo, principalmente nas atividades de cadastro das famílias, gestão de benefícios e acompanhamento das condicionalidades.

No que tange à identificação e cadastramento das famílias, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), responsável pelo programa em nível federal, atua principalmente em conjunto com os municípios. Estes, por sua vez, atuam no mapeamento e inserção dos dados familiares no Cadastro Único, bem como na provisão dos serviços básicos de saúde e educação. A partir dessas informações e da disponibilidade de vagas dentro da estimativa de pobreza do município, a família que atende aos critérios de elegibilidade pode ser incluída no programa que é atualizado mensalmente. O cadastro deve ser atualizado de dois em dois anos, e caso a família continue na faixa de renda, o benefício permanece vigente. Os estados desempenham papel auxiliar de apoio técnico e de monitoramento dos municípios. O pagamento dos benefícios é operacionalizado pela Caixa Econômica Federal, que é um banco federal com canais de pagamento em todas as municipalidades do país. A família realiza mensalmente a retirada do benefício por meio de cartão de saque individualizado.

Em relação às condicionalidades, estas constituem os compromissos das famílias nas áreas de educação, saúde e assistência social para continuar recebendo o benefício. Na educação, todas as crianças e

adolescentes entre 6 e 15 anos devem estar matriculados e com frequência escolar mensal mínima de 85% da carga horária. Já os estudantes entre 16 e 17 anos devem ter frequência de, no mínimo, 75%. Esse acompanhamento é realizado pelos governos municipais e estaduais, que preenchem as informações no Sistema de Frequência Escolar do Ministério da Educação. Na área de saúde, as famílias beneficiárias assumem o compromisso de acompanhar o cartão de vacinação e o crescimento e desenvolvimento das crianças menores de 7 anos, enquanto as mulheres na faixa de 14 a 44 anos também devem fazer acompanhamento e, se gestantes ou nutrizas (lactantes), devem realizar o pré-natal e o acompanhamento da sua saúde e da do bebê. O registro de informações de acompanhamento de saúde é realizado pela prefeitura no Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (Sisvan) do Ministério da Saúde. Por fim, na assistência social, a condicionalidade envolve crianças e adolescentes com até 15 anos, em risco ou retiradas do trabalho infantil pelo Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti), que devem participar dos Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) do Peti e obter frequência mínima de 85% da carga horária mensal.

O não cumprimento das condicionalidades reflete na aplicação de uma série de sanções que variam desde a simples notificação na primeira ocorrência até o cancelamento do benefício no quinto descumprimento.

Essas atividades retratam a capacidade da execução local em monitorar o atendimento de tais serviços públicos de forma articulada com as respectivas secretarias responsáveis. De modo a criar condições operacionais nos governos subnacionais, o MDS criou um índice de gestão

descentralizada que avalia a execução local do PBF no tocante ao cadastro e condicionalidades, e, de acordo com o desempenho, são transferidos recursos financeiros para os estados e municípios mensalmente.

Oportunidades do México

O programa de TCR do governo federal mexicano é o mais conhecido internacionalmente e foi criado inicialmente sob o nome de Programa de Educação, Saúde e Alimentação (Progresa) em 1997. Com foco no combate à pobreza extrema e na redução da evasão escolar e das taxas de mortalidade materna e infantil, o Oportunidades, a partir de 2002¹⁰, passou a incluir novos elementos e ampliar sua cobertura de 300 mil famílias para cerca de 5,8 milhões de famílias atualmente (23% da população mexicana). O orçamento federal do programa gira em torno de 3,6 bilhões de dólares ou cerca de 0,4% do PIB¹¹ (BASTAGLI, 2009).

O público-alvo são famílias com crianças em situação de extrema pobreza e que predominantemente residam em áreas rurais (86%). Assim como no PBF, também se prioriza as mães das famílias como responsáveis pelo recebimento do benefício. O processo de mapeamento e inclusão ocorre em três fases: classificação de municípios em cinco categorias, de acordo com um índice de marginalidade econômica e social; definição de domicílios dentro de cada município mediante o método estatístico de análise de discriminantes; por fim, verificação junto à comunidade se a lista de nomes selecionados reflete a realidade da localidade. Após essas etapas, em cerca de cinco meses, inicia-se o pagamento do benefício (SOARES *et al*, 2007; BASTAGLI, 2009).

Os benefícios financeiros são pagos bimestralmente por meio de instituições

bancárias e possuem três componentes: um incondicional para idosos acima de 70 anos no valor de US\$ 23, e dois condicionais de educação e de nutrição e saúde. O primeiro é pago como bolsa de estudo por dez meses (período letivo) e varia de 11 a 69 dólares por criança, de acordo com o nível educacional. Além disso, caso complete o ensino médio, o aluno recebe uma poupança de US\$ 300. Na área de saúde e alimentação, a família é contemplada com um pacote básico de serviços de saúde e também um benefício de US\$ 16 mensais ou bimensais para ajudar na complementação nutricional de crianças menores de cinco anos e/ou lactantes.

Assim como o Bolsa Família, o Oportunidades pressupõe um complexo arranjo de coordenação e cooperação que envolve secretarias federais de saúde, educação e desenvolvimento social, bem como governos estaduais e municipais; embora o financiamento do programa também seja de responsabilidade restrita do governo nacional. A coordenação do programa é vinculada à pasta do desenvolvimento social que preconiza o caráter intersetorial e intergovernamental da implementação.

No que tange às condicionalidades, estas são monitoradas pelos coordenadores estaduais e envolvem as áreas de educação e saúde. Na primeira, é obrigatória a matrícula das crianças entre 8 e 18 anos e também a frequência mínima de 85%; enquanto na saúde, o compromisso familiar é visitar determinado número de vezes os centros de saúde, no caso de famílias com crianças até cinco anos, grávidas e lactantes. Estas últimas devem ainda frequentar cursos de educação alimentar.

O cumprimento das condicionalidades precede o pagamento dos benefícios e, na situação de descumprimento, as sanções

variam desde suspensão dos benefícios até o cancelamento do benefício na terceira ocasião. Por fim, o benefício deve ser revalidado após três anos, podendo continuar por mais um ano nas áreas urbanas e mais três nas rurais.

Chile Solidario

O programa de TCR chileno, criado em 2002¹², é parte do sistema de proteção social do país voltado à erradicação da extrema pobreza. O Chile Solidario apresenta caráter intersetorial bastante significativo, principalmente pelo fato dos seus beneficiários também constituírem público-alvo prioritário de outras políticas como habitação, trabalho e justiça, por exemplo.

A percepção é que a pobreza é tratada como um problema multidimensional que deve ser enfrentado por meio de ações complementares (VILLATORO, 2005). Nesse sentido, além da ligação com outras políticas, o PTCR envolve as seguintes ações: o Puente – a entrada da política; o Vínculo – voltado aos idosos; o Calle – para os moradores de rua; o Caminos – para crianças com pais na prisão; o Programa de Habitabilidad (habitação); além do Programa de Producción Familiar para el Autoconsumo (segurança alimentar).

O programa atende a totalidade de famílias extremamente pobres, isto é, cerca de 300 mil ou 6% da população chilena, sendo 50% chefes de família do sexo feminino. O dispêndio da política gira em torno de 0,1% do PIB, de acordo com dados desse mesmo ano (BASTAGLI, 2009). Portanto, observa-se uma abrangência e investimento consideravelmente mais modestos do que o Bolsa Família e o Oportunidades.

A transferência monetária é realizada por meio do programa Puente, direcionado prioritariamente às donas de casa, com duração máxima de dois anos e decréscimo do benefício a cada seis meses. O valor inicial, independente da composição ou tamanho familiar, era em 2006 de pouco mais de 20 dólares, chegando a seis dólares no último semestre. Este último também é o valor do benefício das famílias

“Atualmente, constitui a maior política pública de TCR da América Latina, tanto em orçamento quanto em cobertura.”

que permanecem por mais três anos no programa (Bono de egreso).

O processo de seleção das famílias se baseia nas informações de ordem socio-econômica das famílias, que incluem 13 variáveis em quatro dimensões (habitação, educação, emprego e renda). Tais informações são consolidadas na denominada Ficha de Protección Social e utilizadas para calcular o índice que posiciona

a família de acordo com seu grau de vulnerabilidade.

Quanto ao arranjo institucional, o Ministério do Planejamento e Cooperação é o principal responsável pela política, que delega à Secretaria Executiva do Chile Solidario, a sua gestão. Além do apoio de outras pastas, o programa conta com a participação voluntária de Unidades de Intervenção Familiar e Rede de Intervenção Local no nível municipal, bem como da coordenação regional realizada nas províncias. É importante destacar que diferentemente do Brasil e México, o país é um Estado unitário, isto é, boa parte do poder político é concentrada no governo central. Dessa forma, a participação dos governos subnacionais na implementação dessa política se apresenta na prestação dos serviços de proteção social que, mesmo em um regime unitário, também pressupõe a descentralização de recurso e competências para os municípios.

Em relação às condicionalidades, os beneficiários devem participar de atividades monitoradas por visitas domiciliares que procuram avaliar a qualidade de vida com base em sete dimensões: saúde, educação, condições habitacionais, emprego, renda, dinâmica familiar e identificação. Entretanto, assim como as outras políticas de TCR descritas, o Chile Solidario também penaliza a família com o fim do pagamento do benefício em caso de não cumprimento dos compromissos.

Famílias en Acción – Colômbia

O programa colombiano foi criado no ano de 2000 diante da necessidade de reduzir o impacto das crises econômicas que afetaram o país na segunda metade da década de 90. O desenho atual do

programa foi elaborado em 2006 e compõe um conjunto de ações da rede de proteção social e combate à pobreza, também denominada de *Juntos*. Em síntese, a política se propõe a promover a inclusão efetiva de famílias pobres na estrutura dos serviços públicos prestados pelo Estado e assim torná-las capazes de superar a situação de pobreza. Para tanto, o programa se fundamenta em três eixos principais:

- a) Integração e coordenação da oferta de serviços públicos no nível local;
- b) Provisão de apoio familiar e comunitário temporário;
- c) Geração de um conjunto de corresponsabilidades das famílias beneficiárias para que elas possam superar a pobreza.

Em 2009, o programa cobria cerca de 630 mil famílias em situação de extrema pobreza (5% da população), embora a meta seja atingir 1,5 milhão no fim de 2010. A política está presente em mais de 70% das municipalidades e possui um orçamento de cerca de 0,1% do PIB. Quanto à focalização, a prioridade é atingir os 20% dos domicílios mais pobres em cidades com menos de 100 mil habitantes e com infraestrutura de educação, saúde e bancária. Além disso, a preferência é por famílias compostas por crianças de 0-17 anos. O processo de seleção se fundamenta no Sistema de Seleção de Potenciais Beneficiários para Programas Sociais (Sisben), que computa a pontuação considerando as condições de vida e as características do domicílio.

Os benefícios variam de acordo com o perfil das cidades (grandes ou não), com o nível educacional e idade das crianças e adolescentes. A transferência para fins de educação varia de seis dólares ao mês por criança em escola primária a 11 dólares por

adolescente no ensino médio. Na área da saúde, o subsídio nutricional gira em torno de 15 dólares para crianças de 0-7 anos.

No que tange à implementação, a responsabilidade do programa é do Departamento Administrativo da Presidência, que descentraliza para as unidades de coordenação regionais e municipais. O pagamento é realizado por bancos locais diretamente aos beneficiários. O ciclo operacional se assemelha ao modelo do PBF em termos de envolvimento dos municípios (VILLATORO, 2005), que também formalizam a participação no programa e a partir daí passam a se responsabilizar pelas atividades locais, inclusive com complementação do valor do benefício. Ademais, *Familias en Acción* compõe a política social do governo colombiano que possui forte caráter intersetorial, incluindo a participação de 15 instituições governamentais e também do setor privado.

Quanto aos compromissos das famílias, também chamados de responsabilidades, consistem em três componentes: educação – frequência mínima de 80% das crianças de 7 a 18 anos; saúde – visitas clínicas que variam de acordo com a idade da criança; e saúde e educação da família – as mães devem comparecer a encontros e sessões de treinamento organizados no nível municipal. O monitoramento das condicionalidades é realizado anualmente e repercute no pagamento do subsídio. Por fim, os benefícios são automaticamente cancelados após cinco anos de permanência no programa.

Considerações finais

O presente artigo procurou descrever aspectos basilares dos principais programas de TCR da América Latina, de modo

a possibilitar a comparação entre suas formulações e estratégias de execução. Nesse sentido, a preocupação não foi detalhar o processo de inserção na agenda governamental ou seus resultados, mais sim discernir de forma objetiva os pontos em comum e distintos de cada modelo de implementação, fenômeno este de certa forma negligenciado pela literatura.

Primeiro, observa-se que todos os programas compactuam a percepção de que a pobreza é um problema multidimensional e, portanto, seu enfrentamento demanda ações de caráter intersetorial. Logo, em todos os casos analisados, o combate à pobreza caminha em paralelo com iniciativas nas áreas de educação, saúde e nutrição, bem como habitação, assistência social e trabalho. Os objetivos convergem com a necessidade de atacar por diversas frentes as precárias condições de vida da população nesses países.

Outro aspecto semelhante é o público-alvo, os segmentos mais pobres da população. A novidade é que, assim como no Brasil, os demais programas também atendem ao núcleo familiar com priorização da figura materna como responsável pelo recebimento do benefício. Com relação à abrangência, apenas o Brasil e o México atingiram a universalização do atendimento às famílias em situação de pobreza, o que se reflete no alcance de mais de 20% da população desses países. Entretanto, nos outros dois países, os níveis de cobertura das políticas são bem mais modestos. Enquanto no Chile isso é reflexo do foco restrito à população em situação de extrema pobreza ou miséria, na Colômbia, o *Familias en Acción* é mais recente e ainda encontra-se em processo de expansão.

No que tange aos critérios de inclusão no programa, ou elegibilidade, também nota-se certa variação, embora prevaleça a

priorização dos mais carentes. As diferenças existem, sobretudo em relação à forma como são inseridas as famílias. As estratégias incluem desde métodos simples como o PBF, no qual o critério central é a renda *per capita*, a procedimentos mais sofisticados, como o caso chileno, que utiliza um índice composto de 13 variáveis socioeconômicas. Quanto aos critérios de permanência da família, eles podem variar de dois anos, como no Chile Solidario, a tempo indeterminado, a exemplo do beneficiário do PBF que continue vivendo na faixa de renda contemplada.

Ademais, em todos os programas de TCR analisados, a implementação pressupõe estratégias de coordenação e cooperação entre os atores múltiplos, sejam esferas de governo ou diferentes ministérios. Cabe considerar que essas participações variam consideravelmente, em especial nas experiências do Chile e Colômbia, que são estados unitários e, portanto, seus governos subnacionais não possuem autonomia como no Brasil e México. Do mesmo modo, as atividades desses entes também não são uniformes; enquanto em alguns países eles são responsáveis apenas pela provisão de políticas complementares, em outros, os governos subnacionais podem atuar também no cadastramento das famílias e no acompanhamento das condicionalidades. Estas, por sua vez, incluem uma gama de atividades, entre as quais predominam as áreas de saúde e educação.

Por fim, foi possível demonstrar que os arranjos de implementação das políticas de TCR são bastante diversificados, variando de acordo com os objetivos pretendidos, grau de importância da temática na agenda e arcabouço institucional de cada nação. Todavia, dois pontos merecem destaque. Primeiro, embora os valores dos benefícios não sejam altos em comparação ao salário mínimo, e nem os custos das políticas sejam tão representativos no orçamento desses países, os programas têm impactado na redução da pobreza, desigualdades e em outros indicadores sociais. Segundo, os programas em diferentes níveis, não abrem mão da implementação intersetorial e descentralizada, o que indica consenso nos governos latino-americanos em relação à importância da cooperação e coordenação para o alcance dos objetivos planejados.

Com efeito, é possível perceber que tais iniciativas representam uma nova fase das políticas sociais, na medida em que se pautam na ruptura do caráter particularista e clientelista, que por muito tempo marcou a administração pública da região. Além disso, seus bons resultados também demonstram ser fruto de modelos sofisticados de implementação que preconizam a gestão compartilhada e, assim, conseguem abranger de forma efetiva os segmentos populacionais historicamente excluídos.

(Artigo recebido em abril de 2011. Versão final em agosto de 2011).

Notas

¹ Esse tipo de política pública possui uma diversidade de denominações. Para fins dessa pesquisa, optou-se pelo termo Transferência Condicionada de Renda - TCR, adotado pelo Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (IPC-IG), antigo Centro Internacional de Pobreza. O IPC-IG é uma parceria entre o Grupo de Pobreza do Departamento de Políticas de Desenvolvimento, o PNUD e do Governo do Brasil.

² O economista norte-americano Milton Friedman (1962) defendia a renda mínima na forma de imposto de renda negativo ao invés de transferência de renda como a maneira mais eficaz de combate à pobreza. Sua proposta resultou na adoção do Crédito Fiscal por Remuneração Recebida (Earned Income Tax Credit – EITC) em 1974, nos Estados Unidos.

³ O filósofo e economista belga Philippe Van Parijs é o grande defensor da proposta de Renda Básica (Parijs, 1992) que consiste na transferência monetária a todos os indivíduos de determinada sociedade indiscriminadamente. Tal programa de atendimento universal deveria ser financiado por meio da taxação de ricos e, assim, culminar numa melhor distribuição de renda e também na ampliação da liberdade.

⁴ Verificação no sítio eletrônico *www.ipc-undp.org* no dia 20 de agosto de 2010.

⁵ Para mais informações sobre experiências internacionais, consulte o site eletrônico da *Basic Income Earth Network* (BIEN) no <http://www.basicincome.org/bien/aboutbien.htm>.

⁶ Criado pela Medida Provisória nº 132 de 20/10/2003, posteriormente convertida na Lei nº 10.836 de 9/1/2004.

⁷ Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à educação – Bolsa Escola (Lei nº 10.219/2001), do Programa Nacional de Acesso à Alimentação – PNAA (Lei nº 10.689/2003), do Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à saúde – Bolsa Alimentação (Medida Provisória nº 2.206-1/2001), do Programa Auxílio-Gás (Decreto nº 4.102/2002) e do Cadastramento Único do Governo Federal (Decreto nº 3.877/2001). Câmbio US\$ em abril de 2011.

⁸ Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. A Evolução dos Recursos dos Programas de Transferência de Renda. Caderno SUAS, Ano 3, nº 3, Brasília: 2008. Câmbio US\$ em abril de 2011.

⁹ Dados referentes ao ano de 2007.

¹⁰ Diário Oficial Segunda Sección de 8 de marzo de 2005.

¹¹ Dados referentes ao ano de 2006.

¹² Embora a legislação mais atual é a Ley 19949 de 05 de junio 2004.

Referências bibliográficas

BARDACH, Eugene. *Implementation Game: What Happens After a Bill Becomes a Law*. Mit Studies in American Politics and Public Policy, 1977.

BASTAGLI, Francesca. *The Design, Implementation and Impact of Conditional Cash Transfers Targeted on the Poor: An Evaluation of Brazil's Bolsa Família*. PhD Thesis, London School of Economics and Political Science, 2008a.

_____. Conditionality in Public Policy Targeted on the Poor. *Social Policy and Society*, v. 1, nº 8, p. 127–140, 2008b.

_____. From Social Safety Net to Social Policy? the role of conditional cash transfers in welfare state development in Latin America. *International Policy Centre for Inclusive Growth Working Paper 60*, Brasília, 2009.

BRITTO, Tatiana. *Recent Trends in the Development Agenda of Latin America: an analysis of conditional cash transfers*. Ministry of Social Development, mimeo, Brasília, 2005.

_____. *Panorama Social de América Latina 2009*. Santiago: CEPAL, 2009.

- COHN, Amélia; FONSECA, Ana. O Bolsa-Família e a questão social. *Revista Teoria e Debate*, n° 57, mar./abr. 2004.
- CUNHA, Rosani. Entitlement to Income in Brazil: the Experience of the Bolsa Família Programme. *Programa África-Brasil de Cooperação em Desenvolvimento Social*. Brasília: International Policy Centre for Inclusive Growth, 2008.
- FRIEDMAN, Milton. *Capitalism and Freedom*. Chicago: University of Chicago Press, 1962.
- LÍCIO, Elaine. A trajetória dos programas de transferência de renda no Brasil: o impacto da variável federativa. *Revista do Serviço Público*, Brasília, ENAP, Ano 55, n° 3, jul.-set., 2004.
- LINDERT, Kathy; LINDER, Anja; HOBBS, Jason; DE LA BRIÈRE, Bénédicte. The Nuts and Bolts of Brazil's Bolsa Família Program: Implementing Conditional Cash Transfers in a Decentralized Context. *Social Protection Discussion Paper n° 709*, Washington DC, World Bank, 2007.
- LINDERT, Kathy; SKOUFIAS, Emmanuel; SCHAPIRO, Joseph. Redistributing Income to the Rich and Poor: Public Transfers in Latin America and the Caribbean. *Social Protection Working Paper 0605*, Washington DC, World Bank, 2006.
- MEDEIROS, Marcelo. A trajetória do Welfare State no Brasil: o papel redistributivo das políticas sociais nos Anos 1930 a 1990. *Texto para discussão*, n° 852. Brasília: IPEA, 2001.
- MEDEIROS, Marcelo; BRITTO, Tatiana; SOARES, Fabio Veras. Targeted Cash Transfer Programmes in Brazil: BPC and the Bolsa Família. *IPC-IG Working Paper 46*. Brasília: International Policy Centre for Inclusive Growth, 2008.
- MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. *Pesquisa de Avaliação de Impacto do Programa Bolsa Família*. Belo Horizonte: Cedeplar, 2005.
- PRESSMAN, Jeffrey; WILDAVSKY, Aaron. *Implementation*. Berkeley: University of California Press, 1973.
- RAWLS, John. *A Theory of Justice*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1971.
- SEN, Amartya, *Poverty and Famines: An Essay on Entitlements and Deprivation*. Oxford: Clarendon Press, 1982.
- _____. *Commodities and Capabilities*. Oxford: Oxford University Press, 1985.
- SOARES, Fabio Veras; RIBAS, Rafael Perez; OSÓRIO, Rafael Guerreiro. Avaliando o Impacto do Programa Bolsa Família: uma comparação com programas de transferência condicionada de renda de outros países. *IPC evaluation note*, n° 1. International Policy Centre for Inclusive Growth, 2007.
- SOARES, Sergei Suarez; OSÓRIO, Rafael Guerreiro; Soares, Fabio Veras; MEDEIROS, Marcelo; ZEPEDA, Eduardo. Conditional Cash Transfers in Brazil, Chile and Mexico: Impacts upon Inequality. *Working Papers 35*, International Policy Centre for Inclusive Growth, 2007.
- SUPLICY, Eduardo; CURY, Samir. A Renda Mínima Garantida como proposta para remover a pobreza no Brasil. *Revista de Economia Política*, v. 14, n° 1, 1994.
- SUPLICY, Eduardo. *Renda de Cidadania: a saída é pela porta*. São Paulo: Cortez, Fundação Perseu Abramo, 2002.
- VAN PARIJS, Philippe (Ed.). *Arguing for a basic income*. London: Verso, 1992.
- VILLATORO, Pablo. Programas de transferências monetárias condicionadas: experiências em América Latina. In: *Revista de la CEPAL*, n° 86, 2005.

Resumo – Resumen – Abstract**Programas de Transferência Condicionada de Renda na América Latina: uma abordagem comparada entre Brasil, México, Chile e Colômbia***Pedro Luiz Costa Cavalcante*

O artigo desenvolve um estudo comparado qualitativo acerca das Políticas de Transferência Condicionada de Renda na América Latina. Esta modalidade de política, considerada a mais nova geração das políticas sociais, compartilha três componentes básicos: transferência monetária direta ao cidadão ou família; foco nos segmentos mais pobres e a cobrança de condicionalidades. Na última década, seus impactos sobre a melhoria das condições de vida da população têm chamado a atenção de governos, organismos multilaterais e do meio acadêmico. Todavia, a literatura tem focado predominantemente na análise dos seus impactos e menos nos fatores relativos à operacionalização desses programas. Por isso, o objetivo principal do artigo é descrever as estruturas de funcionamento dessas políticas, haja vista sua influência sobre os seus resultados. Para fins de comparação são selecionados os programas dos governos do Brasil, México, Chile e Colômbia, uma vez que são as experiências mais consolidadas da região. O trabalho conclui que embora os modelos de implementação sejam bastante diversificados, todos compactuam com a percepção multidimensional da pobreza e, portanto, seu enfrentamento demanda ações de caráter intersetorial. Ademais, os bons resultados na focalização desses programas são consequência da priorização de estratégias de descentralização que potencializam a coordenação e cooperação nas ações governamentais.

Palavras-Chave: Políticas Públicas; Implementação; Programas de Transferência Condicionada de Renda; América Latina.

Programas de Transferencias Condicionadas en América Latina: un abordaje comparado de Brasil, México, Chile y Colombia*Pedro Luiz Costa Cavalcante*

El artículo desarrolla un estudio cualitativo comparativo sobre las políticas de transferencias monetarias condicionadas en América Latina. Este tipo de política, considerada la más nueva generación de políticas sociales, comparte tres componentes básicos: las transferencias de dinero directamente a la persona o la familia, enfoque en los más pobres y el requisito de las condicionalidades. En la última década, su impacto en la mejora de las condiciones de vida de la población ha llamado la atención de gobiernos, organizaciones multilaterales e instituciones académicas. Sin embargo, la literatura se ha centrado fundamentalmente en el análisis de sus impactos y en menor medida en los factores relacionados con la operación de estos programas. Por lo tanto, el objetivo de este artículo es describir las estructuras de funcionamiento de estas políticas, debido a su influencia en los resultados. Para efectos de comparación son seleccionados los programas de los gobiernos de Brasil, México, Chile y Colombia, ya que implican las experiencias más consolidadas de la región. La encuesta concluye que, pese a sus diversidades, los programas comparten la percepción multidimensional de la pobreza y por esto su enfrentamiento debe ser realizado por acciones intersectoriales. Por otra parte, el éxito en la focalización de estos programas es consecuencia de la priorización de la descentralización que mejora la coordinación y la cooperación en las acciones del gobierno.

Palabras clave: Políticas Públicas; Implementación; Programas de Transferencia Condicionada de Renta; América Latina.

Conditional Cash Transfer Programs in Latin America: a comparative approach of Brazil Mexico, Chile and Colombia

Pedro Luiz Costa Cavalcante

The main purpose of this inquiry is to develop a qualitative comparative study on the implementation of conditional cash transfer policies in Latin America. This type of policy, known as the newest generation of social policies, congregates three basic components: cash transfers direct to citizen or family, focus on the poorest and the concept of conditionalities. Over the last decade, its impact on improving people's living has called the attention of governments multilateral organizations and universities worldwide. However, the literature has focused primarily on their impact analysis instead of the policy frameworks. Therefore, this article's goal is to describe the operational functioning of these policies, considering their high influence on the results. For comparison purpose, the national government programs of Brazil, Mexico, Chile and Colombia are selected since they are the most institutionalized initiatives in the region. As conclusion, the paper argues that even though the implementation frameworks are quite diverse, they all share the poverty multidimensional perception, which leads to undertake inter-sector actions. Moreover, positive outcomes of focalization are due to decentralization strategies that enhance coordination and cooperation among all government levels.

Keywords: Public Policy; Implementation; Conditional Cash Transfer Programs; Latin America.

Pedro Luiz Costa Cavalcante

Graduado, mestre e doutorando em Ciência Política pela Universidade de Brasília (UnB). Possui especialização em Administração Pública pela Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas (Ebape/FGV). É Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental do Ministério do Planejamento e, atualmente, encontra-se de licença para o doutorado.

Contato: cavalcante.pedro@gmail.com

Políticas judiciárias no Brasil: o Judiciário como autor de políticas públicas

*Jeovan Assis da Silva e
Pedro de Abreu e Lima Florêncio*

Introdução

O propósito deste artigo é focar o papel do Poder Judiciário como formulador de políticas públicas. Em uma incursão de caráter preliminar sobre as especificidades das políticas judiciárias, em comparação com as demais políticas públicas governamentais, buscar-se-á oferecer insumos para um debate ainda incipiente no Brasil sobre o papel do Judiciário como protagonista na elaboração e implementação de políticas públicas em sua própria esfera.

Nos últimos anos, uma produção acadêmica crescente tem focado o Judiciário sob o prisma da judicialização da política no Brasil, analisando como e sob quais condições os tribunais influenciam as decisões tomadas no âmbito dos poderes Executivo e Legislativo. Tais estudos destacam a possibilidade de o Judiciário agir no momento da implementação para mudar as regras ou os resultados de políticas públicas concebidas em outras esferas de poder. Contudo, a faceta do Judiciário como elaborador – por iniciativa própria – de políticas públicas, talvez

por seu caráter recente, parece ainda não ter despertado reflexões mais aprofundadas na área do direito, da política, da sociologia e da administração pública.

A proposta do artigo é salientar a importância de se incorporar o Judiciário no estudo de políticas públicas, uma vez que importantes e inovadoras experiências nesse campo estão ocorrendo na esfera judicial, principalmente em função da criação, em 2005, do Conselho Nacional de Justiça. Este órgão vem desempenhando importante papel de balizador das políticas judiciárias, orientando-as rumo à convergência de propósitos. Tais experiências inovadoras merecem estudos mais aprofundados devido à crescente importância do Poder Judiciário nas sociedades modernas e em função do grande impacto social que geram no funcionamento desse poder e, por consequência, na própria sociedade.

O papel estratégico do Judiciário nos dias atuais

A visão clássica dos tribunais como instâncias estritamente legais cedeu espaço para o reconhecimento do Judiciário como instituição estratégica nas democracias contemporâneas e que parece ter deixado de se limitar às funções declarativas do direito, passando a se impor como garantidor da cidadania (Sousa Santos, 2007). Em países onde vigora o sistema jurídico de *Common Law* (modelo anglo-saxão), não é incomum que a implementação de políticas públicas seja discutida nos tribunais. Como nesse sistema as normas legais são, em geral, desprovidas de maiores detalhes, o Judiciário desses países está habituado a estabelecer o sentido ou a completar o significado da legislação. Contudo, mesmo em países adeptos do sistema romano-germânico (como Brasil,

Itália e Espanha) onde predominam codificações exaustivas – o que *a priori* poderia diminuir a necessidade de interpretação pelos tribunais –, o Judiciário é crescentemente chamado a resolver lacunas legais, valorizando a participação do sistema judicial nos processos de políticas públicas.

A positivação dos direitos fundamentais em diversos textos constitucionais nas décadas de 70 e 80 reforçou esse fenômeno e favoreceu sobremaneira a inclusão do Judiciário no espaço da política (WERNECK VIANA *et al.*, 1999). O Poder Judiciário, atuando no papel de guarda da vontade geral contida nos princípios positivados na ordem jurídica, surge como alternativa importante para a garantia da cidadania, no contexto de uma pauta de facilitação do acesso à justiça. O sistema judicial foi inclusive exposto a formas de interpelação direta de grupos sociais e até de partidos (exemplo das ações diretas de inconstitucionalidade, no caso brasileiro). Juízes tornaram-se guardiões das promessas em um cenário de crescente institucionalização do direito na vida social. Com a decadência do *Welfare State*, o Judiciário passou a ser percebido como última salvaguarda confiável das expectativas de realização dos ideais de justiça e igualdade. (GARAPON, 2001).

Contudo, o sucesso da Justiça foi inversamente proporcional ao descrédito do Executivo e do Legislativo. Enquanto o Legislativo sofreu os estigmas da deslegitimação de uma comunidade política perdida entre grupos de interesses conflitantes, o sistema judicial também sofreu o impacto de demandas sociais insatisfeitas em um sistema de administração pública que deixava de realizar espontaneamente diversas prestações sociais a seu encargo.

A efetividade dos direitos sociais no campo do direito – e distante de esferas outrora mais apropriadas – gerou impactos imprevistos sobre o sistema judicial. A própria precarização de direitos econômicos e sociais, a despeito da ampliação do rol de garantias civis e políticas (inclusive em relação aos direitos de terceira geração, como por exemplo, direitos do consumidor), passou a ser motivo de crescente procura do Judiciário pela população, em áreas como educação, saúde, previdência e direito do trabalho.

Alçado à condição de protagonista na esfera pública, o Judiciário logo se viu sobrecarregado com processos e recursos judiciais, deixando de corresponder plenamente às expectativas criadas. Rapidamente a “solução judicial” passou a ser um problema e a transferência de legitimidade estatal do Executivo e do Legislativo para o Judiciário se deu com o correspondente aumento da cobrança social sobre os sistemas judiciais.

As reformas e a criação de conselhos judiciais

As cobranças em relação ao sistema judicial também emergiram dentro do contexto da globalização econômico-financeira, que se intensificou a partir da década de 1980 e na qual elementos como previsibilidade comercial e cumprimento dos contratos – dependentes de judiciários eficazes e independentes – passaram a ser peças-chave em uma ordem econômica mundial marcada pela competitividade global e pela necessidade de atração de investimentos.

Na esteira de uma percepção generalizada de crise nos sistemas judiciais de vários países, no final da década de 80, organismos internacionais como o Banco Mundial e o

Fundo Monetário Internacional passaram a dar especial importância para processos de reformas judiciais na América Latina e na Ásia. O fenômeno, contudo, era certamente percebido como de ordem global, ainda que assumisse matizes distintas e diferentes intensidades de acordo com os locais onde ocorria. Mas apesar de eventuais especificidades, o efetivo acesso à justiça era recorrentemente afetado, sobretudo pela longa duração dos processos, uma vez que

“O Poder Judiciário, atuando no papel de guarda da vontade geral..., surge como alternativa importante para a garantia da cidadania, no contexto de uma pauta de facilitação do acesso à justiça.”

as decisões eram excessivamente demoradas. A morosidade judicial passou a ser reconhecida como um dos problemas mais graves dos atuais sistemas judiciais, com consequentes custos sociais, políticos e econômicos (GOMES, 2003).

A partir da década de 1990, países como Reino Unido, Itália e Países Baixos experimentaram aproximar o serviço

judicial dos demais serviços públicos, passando a adotar um foco de gestão pública e abraçando inclusive práticas do *New Public Management*, como ações de descentralização administrativa e planejamento estratégico. De forma nunca antes vista, os sistemas judiciais europeus passaram a ser cobrados pela efetividade dos orçamentos repassados aos tribunais e questões como ampliação do acesso à justiça e necessidade de reformas processuais e procedimentais também passaram a fazer parte dessas cobranças (FABRI e LANGBROEK, 2000).

No âmbito brasileiro, para além da morosidade, a complexidade estrutural da organização judiciária, a obsolescência administrativa, a ineficiência e a pouca transparência da máquina pública a serviço do Poder Judiciário (RENAULT, 2005) terminaram por colocar a reforma do Judiciário na agenda política do início do primeiro mandato do Presidente Luís Inácio Lula da Silva. Os desafios dessa reforma eram imensos, pois se pode dizer que no Brasil existem múltiplos judiciários: justiça federal, justiça estadual, justiças especializadas (militar, trabalhista, eleitoral), primeiras e segundas instâncias, tribunais superiores, juizados especiais e etc. Em um sistema de 91 tribunais, há menos de dez anos atrás, prevaleciam a falta de interligação e a desarticulação institucional entre as cortes mesmo diante de uma litigiosidade crescente, comprovada por estatísticas que começaram a ser coletadas de forma sistemática apenas recentemente.

Enquanto no ano de 1990 o Judiciário recebeu 3,6 milhões de processos¹, no de 2000 esse volume rapidamente ultrapassou o patamar de 20 milhões de ações ingressadas. Ao final de 2009, 25,5 milhões de casos novos (estadual, federal e trabalho) ingressaram no Poder Judiciário e 86,6

milhões de processos encontravam-se em tramitação – casos pendentes somados aos casos novos.²

Após anos de intenso debate, iniciado ainda na década de 1990, a respeito de como poderia ser viabilizada a modernização e o controle do Judiciário no Brasil, e de cujas discussões participaram entidades e representantes do segmento jurídico nacional e da sociedade civil, foi enfim alcançado o pacto para a criação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), estabelecido pela Emenda Constitucional nº 45 de dezembro de 2004.

Conselhos de justiça remontam ao contexto histórico da Europa pós II Guerra Mundial, tendo a ideia se difundido especialmente em países sem Judiciários autônomos e independentes em matéria administrativa, nos quais a gestão judicial costumava ficar a cargo do Executivo, em órgãos com atribuições similares àquelas exercidas pelo Ministério da Justiça no Brasil. Atualmente, os conselhos judiciais estão amplamente difundidos ao redor do mundo, ainda que assumam diferenciados formatos institucionais de acordo com os ajustes necessários para cada sistema judicial nacional. Exemplos importantes ao redor do mundo, ainda que as atribuições variem bastante, são encontrados nos EUA, França, Itália, Holanda e Reino Unido. Os conselhos judiciais parecem responder às diferentes pressões por *accountability* existentes nos judiciários nacionais e refletem os diferentes contextos sociais (GAROUPA e GINSBURG, 2008).

No contexto latino-americano, conselhos de justiça criados nos anos 70, sob diretrizes de regimes autoritários, tiveram o papel de limitar a atuação do Poder Judiciário e controlar correcionalmente suas atividades. Com a transição para a democracia, esses conselhos foram extintos

ou tiveram sua competência alterada (Argentina, Bolívia e México). Talvez por isso, a criação do CNJ tenha enfrentado muita resistência, a partir da memória do extinto Conselho Nacional da Magistratura, que vigorou entre 1977 e 1988 e que tinha caráter estritamente disciplinar. Esse antecedente certamente prejudicou a discussão acerca de uma instituição voltada para o controle e coordenação da administração judicial.

A partir da década de 1990, entretanto, percebeu-se que em ambiente federativo, com tribunais estaduais dotados de autonomia e capacidade de auto-organização, o Brasil não poderia mais prescindir de políticas racionais e coordenadas para o enfrentamento dos problemas sistêmicos do Judiciário, o que implicaria a criação de um órgão de planejamento nacional que editasse normas gerais de organização, coordenação e comunicação do sistema judicial.

Sob tais premissas foi criado o CNJ, tendo inclusive, que superar um debate sobre sua constitucionalidade logo após sua instalação. A instituição tem se consolidado como órgão central de planejamento do Judiciário, com vistas a uniformizar procedimentos e metas, racionalizar a prestação jurisdicional e aperfeiçoar o acesso à justiça, para além do seu papel como instância de acompanhamento disciplinar. Apesar de sua breve existência, o CNJ tem se firmado como um importante ator do sistema judicial, na medida em que a definição e a implementação de políticas judiciárias, conforme veremos mais adiante, constituem um dos aspectos essenciais de sua atuação.

Judiciário e políticas públicas

As questões referentes à modernização do Judiciário só passaram a ser consideradas

questões de Estado muito recentemente. Durante muitos anos, não havia o envolvimento dos agentes públicos e dos outros poderes com as questões relativas ao sistema judicial, que inclusive chegou a ser compreendido como *the least dangerous branch*³ dentre as esferas de poder. Mas de assunto de interesse restrito dos magistrados e suas entidades de classe, o Judiciário tornou-se objeto de amplo escrutínio social e seus problemas alcançaram relevância jamais vista.

Por um lado, a decadência das políticas públicas típicas dos *Welfare States* no mundo e a consequente redução de vários programas de cunho social, anteriormente disponibilizados por meio do Executivo, aumentaram o número de ações que chegaram ao Judiciário clamando por esses benefícios. Por outro, a importância deste poder enquanto instituição garantidora de um ambiente propício às operações econômicas e ao clima negocial, reduzindo o custo de transações e contribuindo para resultados economicamente mais eficientes, ganha relevância crescente.⁴

Nesse sentido, aponta-se recorrentemente a credibilidade institucional como requisito de relevo para estratégias sustentáveis de desenvolvimento, conforme fica evidente nos recentes programas do Banco Mundial para os países em desenvolvimento, especialmente aqueles voltados para o fortalecimento dos seus sistemas de justiça. Tal transformação do Poder Judiciário é uma questão-chave para se compreender a incursão do sistema judicial na seara de políticas públicas, especificamente voltadas para o aperfeiçoamento da prestação jurisdicional.

Sabe-se que, dentre outras possibilidades, um determinado tema pode se converter em um problema público – e passar a fazer parte da agenda de atuação

dos poderes públicos – quando a questão tenha alcançado proporções de “crise” e não possa mais deixar de ser ignorada. Outra possibilidade é quando suscita questões relacionadas à legitimidade, afetando o núcleo sensível do poder público e envolvendo grande carga simbólica (SUBIRATS, 2007). No caso brasileiro, a crise no sistema de justiça não é um fenômeno recente. Pesquisas mostram que, ao menos quanto à eficiência do Judiciário, no que diz respeito ao tempo e a burocratização de seus serviços, sua legitimidade vem sendo questionada desde o início da década de 1980.⁵

A despeito da crescente atenção deslocada para o Poder Judiciário, ainda não é estudado na dimensão necessária, principalmente no tocante à sua importância na efetividade de importantes políticas públicas (TAYLOR, 2007), até porque existiriam pelo menos três dimensões de atuação relevante dos tribunais para a ciência política, quais sejam: a hobbesiana, a smithiana e a madisoniana.⁶ Observa-se que os estudos sobre o Judiciário ainda se restringem excessivamente à dimensão hobbesiana da segurança pública ou ao campo smithiano, cuja ênfase recai sobre os custos e incentivos à economia de mercado (CASTELAR PINHEIRO, 2000). Pouca atenção, portanto, tem sido dada para a dimensão madisoniana de interrelação entre os poderes, principalmente no que diz respeito às políticas públicas. Nesse sentido, uma faceta de atuação do Judiciário relativamente ignorada refere-se ao seu papel como formulador de políticas públicas direcionadas especificamente para esse poder.

Nesta primeira década do século XXI, é alvissareiro constatar crescente grau de mobilização institucional para a busca de soluções aos problemas do Judiciário, com base no entendimento de que políticas

públicas especificamente orientadas para o sistema judicial são relevantes para o próprio aperfeiçoamento da democracia. Experiências importantes foram realizadas no contexto do primeiro e do segundo Pacto Republicano (2004 e 2009, respectivamente), que representaram atos conjuntos dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário com vistas, sobretudo, a alterações legislativas urgentes para a modernização do sistema de justiça. Contudo, tais modificações legais, para serem efetivas, precisam estar acompanhadas de políticas públicas que realmente possam garantir o alcance dos objetivos pretendidos.

Para fins do presente artigo, apesar de inexistir um “conceito jurídico” de políticas públicas, cabe destacar que algumas definições ressaltam a interveniência de um conjunto de processos, inclusive o judicial, no que tange às ações de governo, de modo que se pode definir política pública como “o programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados – processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial” (BUCCI, 2006).

Nas últimas décadas, tem-se reconhecido a possibilidade de interveniência judicial no processo de construção de políticas públicas, muitas vezes no âmbito da chamada “judicialização da política”, cujos reais alcance e significado ainda são objeto de grande debate no meio acadêmico. A princípio, tal fenômeno indicaria os efeitos da expansão do Poder Judiciário no processo decisório das democracias contemporâneas, principalmente quando os tribunais são chamados a se pronunciar onde o funcionamento do Legislativo e do

Executivo se mostra falho, insuficiente ou insatisfatório (CASTRO, 1997). Contudo, no atual contexto de mudanças sociais que embaralham as relações entre direito, política e sociedade, o termo acabou por adquirir múltiplos significados⁷, os quais decorrem dos diferentes entendimentos sobre o papel do Judiciário na democracia brasileira.

Compartilhando a compreensão de que há espaço para recortes mais específicos para o estudo do papel das instituições judiciais no Brasil contemporâneo (MACIEL e KOERNER, 2002), a proposta aqui apresentada é a de frisar a possibilidade de atuação do próprio Poder Judiciário na conformação e implementação de políticas públicas. Parte-se do entendimento de que as políticas públicas devem ser entendidas como ações estatais voltadas a tornar concreta a atuação dos conteúdos normativos constitucionais que norteiam as decisões políticas, não sendo exclusivas de um poder ou outro.

Ressalte-se que outras concepções de política pública designam não somente a política do Estado, mas também políticas voltadas para fazer avançar objetivos coletivos de aprimoramento social e que, ao estabelecer metas e os caminhos para a consecução destas, podem vincular além dos órgãos estatais, também agentes econômicos e a sociedade civil (MASSA-ARZBABE, 2006). Nessa abordagem finalística, as políticas públicas cada vez mais interagem com a ideia de *governance* ou governança, conceito amplo que envolve a proteção dos direitos dos cidadãos, a base legal apropriada à busca do progresso econômico e social, as condições indispensáveis à atuação do setor empresarial, a alocação eficiente e eficaz de recursos públicos. Inclui ainda a observância de padrões de responsabilidade, ética e transparência em todas as esferas da gestão

pública (CUNHA, 2010). O conceito de governança também remete às estruturas de organização e gestão do poder, nos quais a ação pública (construção de problemas públicos, das soluções e de suas formas de implementação) passa necessariamente pela coordenação de múltiplos níveis e atores.

A existência de “políticas públicas judiciais” já tem sido reconhecida e definida como a identificação, mobilização e coordenação de recursos públicos

“Para a coordenação de ações de grande escala e, sobretudo, levando-se em conta a heterogeneidade do Judiciário brasileiro, somente o CNJ reúne condições para a definição de políticas judiciais nacionais...”

institucionais, financeiros, humanos ou legais em favor da reforma do Judiciário (FALCÃO, 2006). O papel relevante do CNJ no planejamento e na implementação de “políticas judiciais” também tem sido reconhecido, na medida em que sua razão de ser institucional seria pensar o sistema de justiça nacional como uma estrutura integrada (RENAULT, 2005).

Uma vez que o processo de identificação de uma tipologia própria de “políticas públicas judiciais” ou “políticas judiciais” já teve início, entende-se que também seria oportuno para o melhor delineamento do fenômeno específico, o Judiciário avocar para si políticas públicas inerentes à própria máquina judicial, atuando inclusive no sentido de implementá-las, seja de forma singular ou com a participação de outros atores governamentais.

Para começar, preferir-se-á buscar compreender o fenômeno a partir da expressão “políticas judiciárias”, porque entende-se aqui que o uso do termo políticas judiciais pode equivocadamente remeter ao que, em inglês, corresponde à expressão “*judicial policies*”. Nos EUA, os estudos sobre *judicial policies* enfatizam o impacto que as decisões de cortes superiores possuem sobre cortes inferiores ou mesmo sobre o pronunciamento judicial a respeito de políticas públicas implementadas nas demais esferas de governo (bons exemplos seriam as decisões a respeito de ações afirmativas e aborto). Políticas judiciais também surgiriam quando magistrados tomam decisões políticas a partir da interpretação da Constituição ou da elaboração de precedentes judiciais. No contexto das políticas judiciais nos EUA, os tribunais são percebidos como importantes integrantes do sistema político e capazes de iniciar e modificar políticas públicas.

Uma vez que o presente artigo não aborda a função política dos tribunais, salientamos desde logo a distinção de que as *judicial policies*, no caso norte-americano, não são implementadas por si só, uma vez que em geral requerem atores não judiciais para implementar as políticas em questão (CANNON e JOHNSON, 1998). No entendimento de políticas judiciárias deste estudo,

vislumbra-se a possibilidade de que elas possam contar com a participação de atores não judiciais. Porém, via de regra, considera-se que são como políticas geradas e implementadas pelo próprio Judiciário, podendo inclusive abranger todas as etapas do ciclo da política pública.

Propõe-se, no presente artigo, a definição de políticas judiciárias como o conjunto de ações formuladas e implementadas pelo Poder Judiciário em sua própria esfera para o aprimoramento de sua atuação e efetivo exercício de suas atribuições. As políticas judiciárias ocorrem a partir da identificação, análise e diagnóstico dos problemas que afetam a função jurisdicional do Estado, podendo abranger, entre outros aspectos: a definição de normas; a articulação de recursos humanos, financeiros e tecnológicos; a fixação de metas, diretrizes e estratégias para o tratamento da litigiosidade; a implementação de soluções e filtros pré-processuais; a modernização da gestão judicial; a coleta sistemática de dados estatísticos; a avaliação permanente do desempenho judicial; a efetivação racional do acesso à justiça; e a análise e o estudo de propostas de reformas e modificações processuais para o aperfeiçoamento da prestação jurisdicional.

Como se pode observar, em razão de suas especificidades, as políticas judiciárias seguem rumos próprios e distintos dos arranjos por outras áreas de políticas públicas governamentais tradicionais (saúde, educação, trabalho, previdência etc) porque envolvem um aparelho judicial que se comporta de forma bastante diferenciada de outros serviços públicos. E também porque o Judiciário frequentemente é a última parada onde muitos conflitos sociais desembocam após não terem sido devidamente tratados em outras esferas (sobretudo nas áreas cível e criminal), assim como

é o ponto de partida de uma trajetória judicial ainda marcada pelo uso escasso de alternativas de acordo ou conciliação. De modo também relevante verifica-se que, no Brasil, poucos usam o Poder Judiciário em demasia – os grandes e recorrentes litigantes são do setor público e privado⁸, ao passo que grande parte da população ainda não tem acesso aos modos de acionamento do sistema judicial.

No âmbito do estudo das políticas judiciárias propõe-se analisar o Poder Judiciário sob a ótica da realidade e das peculiaridades dessa esfera de governo. O desenho, a implementação e a avaliação de políticas judiciárias são pontos-chave para o gerenciamento efetivo dos tribunais. Isso implica que os tribunais devem coletar sistematicamente informações sobre o próprio desempenho e sobre as necessidades dos jurisdicionados. Mas para além da coleta de dados, as cortes precisam fazer com que as informações obtidas sejam efetivamente utilizadas em prol do aperfeiçoamento dos seus serviços.

Reconhece-se aqui que as referidas políticas podem e devem ser concretizadas por tribunais de modo individualizado, o que inclusive contribui para a incorporação de elementos locais ou específicos de cada ramo da justiça, com vistas a uma maior qualidade dessas políticas. A possibilidade de relativo grau de autonomia financeira em alguns estados, em virtude do recolhimento da taxa judiciária, somente reforça a independência e a possibilidade de o Judiciário desenvolver ações concretas de melhoria da tutela jurisdicional e de formulação de políticas públicas de atendimento eficiente. No entanto, esse conjunto de políticas localizadas demanda coordenação e o estabelecimento de diretrizes comuns que as congreguem rumo a objetivos que passam todo o Poder Judiciário.

Para a coordenação de ações de grande escala e, sobretudo, levando-se em conta a heterogeneidade do Judiciário brasileiro, somente o CNJ reúne condições para a definição de políticas judiciárias nacionais, conforme veremos a seguir.

O papel do CNJ

A aprovação da Emenda Constitucional nº 45/2004 deve ser recebida como o primeiro grande passo para a modernização do sistema judicial brasileiro (COSTA, 2009), principalmente porque viabilizou a criação de novo modelo de exercício de autogoverno e controle do aparelho judiciário. O Conselho Nacional de Justiça emergiu como o instrumento institucional mais adequado para o avanço de políticas específicas para o Poder Judiciário, seja pelo seu rol de competências, seja por representar os inúmeros ramos do sistema judicial e a sociedade civil, o que confere às suas decisões legitimidade democrática. Qualquer cidadão ou pessoa jurídica pode se dirigir ao CNJ, o que na prática tem-se traduzido em grande pluralidade e representatividade dos que nele demandam, desde partes em processos judiciais a entidades de magistrados, de advogados e da sociedade civil, além de parlamentares e organismos governamentais.

O Conselho Nacional de Justiça é composto por 15 membros (nove magistrados, dois membros do Ministério Público, dois advogados e dois cidadãos indicados pelo Congresso Nacional), sendo presidido pelo presidente do Supremo Tribunal Federal. As competências do CNJ, nos termos do art. 103-B da Constituição Federal, relacionam-se com os seus objetivos em termos do planejamento estratégico, do controle administrativo e da responsabilidade

disciplinar de magistrados e servidores da justiça. Além de se organizar de forma plenária, e no âmbito de grupos de trabalho *ad hoc*, o CNJ trabalha por meio das seguintes comissões em sua atual composição (2009-2011): Comissão de Relacionamento Institucional e Comunicação; Comissão de Gestão Estratégica, Estatística e Orçamento; Comissão de Acesso à Justiça e à Cidadania; Comissão de Eficiência Operacional e Gestão de Pessoas; e Comissão de Tecnologia da Informação e Infraestrutura.

Os conselhos de políticas públicas, objeto de recente estudo pela ciência política, inserem-se fundamentalmente na área da governança democrática, tendo poder de agenda e definindo diretrizes de políticas que caminhem no sentido da equidade e da efetividade (CARNEIRO, 2007). Além de propiciar maior grau de *accountability* e legitimidade às políticas públicas, os conselhos trazem alianças e conflitos de interesse para esferas públicas de decisão, permitem maior grau de acerto nos processos de tomada de decisão, bem como ajudam na identificação mais rápida de problemas e na construção de alternativas de ação.

Ainda que não assuma propriamente o formato e o *modus operandi* de outros conselhos de políticas públicas (ou conselhos gestores de políticas setoriais, como os Conselhos de Saúde, Assistência Social, de Direitos da Criança e do Adolescente) existentes no âmbito federal, estadual ou municipal, podemos identificar similitudes do CNJ com esses fóruns, na medida em que constitui um colegiado permanente, deliberativo, com caráter de supervisão, presença de representantes da sociedade civil, bem como encarregado de responsabilidades no que tange a políticas públicas.

Ainda que seja mais reduzido e não tenha caráter paritário de outros conselhos

de políticas públicas, defende-se aqui que o órgão também constitui uma inovadora modalidade de controle público sobre a ação governamental e, idealmente, de corresponsabilização quanto ao desenho, monitoramento e avaliação de políticas públicas. Também se pode enfatizar o caráter participativo do Conselho na definição de políticas judiciárias, tanto por seu próprio caráter colegiado quanto pelo fato de suas ações relacionadas à realização de:

1) *Audiências públicas*: no período 2008-2010, mais de 2 mil pessoas de diferentes estados brasileiros se manifestaram em relação ao funcionamento da Justiça, seja publicamente, nas audiências públicas, seja em particular, por meio dos atendimentos individuais. Demoras no andamento de processos, denúncias de irregularidades e casos de nepotismo foram alguns dos principais problemas apontados.

2) *Inspeções*: até o momento, já realizadas em mais de 17 unidades da federação, as inspeções propiciam um verdadeiro retrato do Judiciário brasileiro em suas distintas localidades e ramos, evidenciando as deficiências encontradas, bem como trazendo à tona boas práticas passíveis de compartilhamento por outros tribunais. Ao final de cada inspeção, um relatório é produzido e o CNJ tem fiscalizado e avaliado o cumprimento das recomendações realizadas.

3) *Planejamento estratégico e metas*: antes de 2008, iniciativas de planejamento estratégico eram apenas pontuais e jamais havia sido realizada uma reunião nacional de presidentes de tribunais. A partir de 2009, o trabalho do Conselho passou a ser norteado por metas anuais com vistas a torná-lo menos moroso, mais eficiente, moderno e ao alcance do cidadão. A meta nº dois de 2009, que consistia na identificação

e julgamento de todos os processos judiciais distribuídos até 31/12/2005, foi um marco no início de um comprometimento do Judiciário em adotar uma postura mais proativa em prol da redução da morosidade.

A realização de audiências públicas e inspeções, com participação dos cidadãos, bem como a adoção de métodos de planejamento participativos, conferem caráter especial às políticas do CNJ, já que maiores graus de participação social agregam maior quantidade e qualidade de informações para a tomada de decisões e a definição de políticas pelo colegiado.

Apesar de seu breve período de existência, um amplo rol de políticas tem sido concebido e discutido no âmbito do órgão para incrementar a atuação do Poder Judiciário, mitigando problemas crônicos que o afligem, tornando-o cada vez mais efetivo, célere e responsivo às necessidades sociais. Destacam-se, nesse sentido, as discussões operadas para as regulamentações da súmula de efeito vinculante e da repercussão geral no Recurso Extraordinário, que reduzem as possibilidades de uso repetido e abusivo do sistema judicial e diminuem a elevada carga de trabalho dos ministros do Supremo, permitindo que se concentrem em questões de maior relevância e impacto social. Outro avanço digno de nota foi a criação da súmula impeditiva de recursos que visa racionalizar a sistemática dos recursos judiciais e evita a utilização da Justiça para fins exclusivamente protelatórios.

No plano das ações operadas diretamente pelo CNJ ressalta-se, primeiramente, a elaboração do planejamento estratégico do Poder Judiciário, disciplinado pela Resolução nº 70 do Conselho. Por meio do planejamento estratégico espera-se que os órgãos do Poder Judiciário possam atuar

com um norte comum, munidos pelos mesmos princípios e propósitos, implementando ações convergentes com objetivos semelhantes. O planejamento estratégico propõe-se a dar direcionamento a todos os órgãos da justiça, evitando que atuem de maneira excessivamente isolada, sem comunicação. Soluções particulares e específicas, sem visão sistêmica na maioria das vezes, levam a desperdícios e a retrabalho.

“Rompendo com uma inércia histórica, o sistema judicial hoje tem grande capacidade de inovar na prestação de serviços públicos e na coordenação de políticas públicas.”

Nos Encontros Nacionais do Judiciário, dentro da lógica do planejamento estratégico e do estabelecimento de objetivos pelos órgãos jurisdicionais, os tribunais brasileiros traçam metas de nivelamento para serem atingidas anualmente, de modo a proporcionar maior agilidade e eficiência à tramitação dos processos, melhorar a qualidade do serviço

jurisdicional prestado, bem como ampliar o acesso do cidadão brasileiro à justiça. Essas metas são democraticamente debatidas e consensualmente estipuladas com representantes dos 91 tribunais brasileiros.

Todos esses objetivos de políticas públicas e de planejamento estratégico só fazem sentido, porém, caso possam contar com indicadores de cumprimento de metas passíveis de contínuo monitoramento. É por essa exata razão e também para se estimular o controle social e a transparência no Judiciário que o CNJ preconizou o desenvolvimento de indicadores estatísticos para avaliar o sistema de justiça no Brasil a partir de 2004. Desenvolveram-se, nesse sentido, dois sistemas estatísticos nacionais no âmbito da justiça brasileira: o Justiça em Números e o Justiça Aberta, e implementou-se um projeto com o objetivo de incrementar a consistência e promover a padronização dos dados processuais obtidos: a Padronização Taxonômica das Tabelas Básicas de Classes, Movimentações e Assuntos.

Ainda no âmbito das mudanças procedimentais com alto impacto na prestação jurisdicional existe o “Programa Integrar”, que proporciona auxílio aos tribunais de justiça na adoção de um modelo de gestão moderno, com base nos princípios da administração pública gerencial. Pretende-se, assim, adequar as metas do Planejamento Estratégico do Judiciário Nacional à realidade local, por meio das adaptações específicas que se façam necessárias. No âmbito dos programas de modernização, destacam-se também as iniciativas do CNJ para a informatização plena de todos os órgãos da Justiça no País, por meio de ações coordenadas de aquisição, manutenção, revisão e implantação de soluções de tecnologia da informação.

No tocante às ações para garantir maior celeridade e efetividade aos mecanismos de execução das sentenças no Judiciário, destacam-se o Infojud, o Bacenjud e o Renajud. O sistema Infojud permite a esse Poder fazer requisições judiciais de informações protegidas por sigilo fiscal, bem como a obtenção segura e ágil das respostas por via eletrônica. O Bacenjud é um sistema seguro e econômico que permite aos juízes, de posse de uma senha previamente cadastrada, enviar ordens judiciais ao Sistema Financeiro Nacional, reduzindo-lhes, assim, o tempo de tramitação. Já o Renajud possibilita que juízes possam consultar, em tempo real, a base de dados sobre veículos e proprietários do Registro Nacional de Veículos (Renavam), inserindo restrições judiciais de transferência, licenciamento e circulação, bem como registro de penhora sobre os veículos.

Qualquer projeto bem estruturado de melhoria do Poder Judiciário, no entanto, não pode estar somente focado em ações gerenciais e de incrementos procedimentais para dar vazão aos litígios de maneira mais eficiente. É por essa razão que o Conselho se preocupa com a redução das lides por meio do estímulo às soluções alternativas de controvérsias, como a mediação e a conciliação. O “Movimento pela Conciliação” foi criado pelo órgão em 2006, como fruto dessa preocupação, e consolidou-se com a Recomendação CNJ nº 8 de 2007, que sugere aos Tribunais de Justiça, Tribunais Regionais Federais e Tribunais Regionais do Trabalho a realização de estudos e de ações tendentes a dar continuidade a programas de incentivo à conciliação. Mais recentemente fixaram-se prazos para os tribunais instalarem centrais de conciliação, cabendo ao Conselho: auxiliar os tribunais na organização dos trabalhos; firmar parcerias com entidades

públicas e privadas para o desenvolvimento de ações que auxiliem a conciliação de processos; desenvolver conteúdo programático e ações voltadas para a capacitação, em métodos consensuais de solução de conflitos, por parte dos servidores, mediadores e conciliadores.

Outras iniciativas importantes referem-se a assuntos como mutirões carcerários, atendimento judicial para a infância e juventude, necessidade de uniformização de custas judiciais, entre outros. Portanto, são várias as ações, nas mais diversas áreas, levadas a termo pelo CNJ, com o objetivo de contribuir para uma justiça mais ágil, transparente e efetiva. Todas essas incursões gerenciais, procedimentais e de autoconhecimento do Poder Judiciário contribuem para o aperfeiçoamento operacional da Justiça e para maior segurança jurídica, que pressupõe a aplicação previsível e transparente das normas e regras.

Nesse cenário, o Conselho tem um papel fundamental a desempenhar. O órgão favorece a institucionalização não só de novas concepções do trabalho judiciário, mas também a própria interferência nas causas de problemas estruturais que afetam todo o sistema judicial brasileiro. Mas, para enfrentar essa realidade, é necessário não somente analisar os aspectos relativos à estrutura dos órgãos Judiciários e de como processam os litígios e os administram, mas também urge questionar como as demandas judiciais formam-se e se desenvolvem, até se consolidarem, algumas, como demandas de massa, com enorme potencial de congestionamento do sistema. Somente com uma visão sistêmica e dinâmica poder-se-á identificar onde residem os gargalos, as inoperâncias, os conflitos latentes e, assim sendo, fazer as corretas sugestões de políticas judiciárias.

Para além do seu papel de formulação e implementação dessas políticas, apresenta-se ao CNJ o grande desafio de coordenação de ações no multifacetado Judiciário brasileiro. Espera-se que, apesar de sua instalação recente, o Conselho saiba conter excessos de ativismo institucional por meio do estabelecimento de prioridades e logre evitar a sobreposição de ações. Superados os momentos iniciais de definição de sua missão e inserção política, o órgão precisa estar coeso para realmente garantir maior grau de racionalidade e organicidade às políticas judiciárias.

A coordenação de ações na pluralidade da justiça brasileira envolve o aprofundamento do diálogo com os mais diversos atores do sistema judicial. Nesse contexto, o CNJ deve permanentemente liderar um processo de concentração de diversos interesses em torno de objetivos comuns, o que significa driblar forças conservadoras, assim como superar resistências e atitudes corporativistas que inevitavelmente reagem aos esforços de modernização em curso.

Conclusão

O presente artigo ressalta o urgente imperativo de se aprofundar a análise e o debate críticos sobre os fundamentos, dinâmica, construção institucional, limites e potencialidades dos processos subjacentes à formulação e implementação de políticas judiciárias. O Judiciário constitui hoje importante *locus* de políticas públicas merecendo receber, portanto, maior atenção dos gestores públicos e dos cientistas políticos e sociais. Rompendo com uma inércia histórica, o sistema judicial hoje tem grande capacidade de inovar na prestação de serviços públicos e na coordenação de políticas públicas.

A consolidação das políticas judiciárias tem o potencial de transformar as feições tradicionais da justiça no modo de se relacionar com a sociedade e de exercer seu papel protagonista e estratégico de forma mais responsiva. Nesse cenário, defende-se que somente o CNJ poderia garantir a sustentabilidade de políticas judiciárias de cunho nacional sem se perderem em meio à multiplicidade do Judiciário brasileiro. O enraizamento e a coordenação dessas políticas em um órgão central reforçam a

possibilidade de ações de longo prazo, com grandes repercussões sobre a eficiência, eficácia e efetividade da prestação jurisdicional. O Conselho, uma vez dotado de diagnósticos precisos e de uma interlocução/ atuação efetiva junto aos tribunais, poderá assegurar no futuro uma qualidade básica uniforme e nacional para os serviços judiciais.

(Artigo recebido em abril de 2011. Versão final em agosto de 2011).

Notas

¹ Informação do Banco Nacional de Dados do Poder Judiciário.

² Relatório “Justiça em Números 2010”, sistematizado pelo Departamento de Pesquisas Judiciárias do CNJ e disponível em www.cnj.jus.br.

³ Na expressão cunhada pelo constitucionalista norte-americano Alexander Bickel, que considerava o Judiciário o órgão de soberania menos perigoso ou o mais fraco por não ter condições para aplicar suas sentenças. Mas o seu insulamento, por outro lado, lhe garantia ótimas condições para interpretar os ditames constitucionais e eventualmente avaliar as ações do Executivo e do Legislativo.

⁴ Vide North, D. “The Role of Institutions in Economic Development,” ECE Discussion Papers Series, UNECE, 2003, nº 2, UNECE.

⁵ Vide Relatório ICJ Brasil – 3º trimestre, p. 03. Disponível em: <http://virtualbib.fgv.br/dspace/handle/10438/7727>. Acesso em: 21 mar. 2011.

⁶ Vide TAYLOR (2007), p. 230.

⁷ A expressão pode receber um sentido de processo social e político, quando é usada para se referir à expansão do âmbito qualitativo de atuação do sistema judicial, do caráter dos procedimentos de que dispõem e, ainda do aumento do número de processos nos tribunais. A judicialização também pode ser tomada como um processo objetivo utilizado para defender propostas de mudança na organização do Judiciário ou na cultura jurídica, considerada defasada face às novas necessidades sociais. Vide MACIEL E KOERNER, 2002, p.115-116.

⁸ Vide Relatório “100 maiores litigantes” publicado pelo CNJ em março de 2011. Disponível em: http://www.cnj.jus.br/images/pesquisas-judiciarias/pesquisa_100_maiores_litigantes.pdf. Acesso em: 1º jun.2011.

Referências bibliográficas

- BUCCI, Maria Paula Dallari. Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). *O conceito de política pública em direito*. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 1-49.
- CANON, Bradley; JOHNSON, Charles. *Judicial policies: implementation and impact*. 2nd Edition. Washington D.C.: CQ Press, 1998.
- CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira. Conselhos de Políticas Públicas: desafios para sua institucionalização. In: SARAVIA, Enrique e FERRAREZI, Elisabete (Org.) *Coletânea Políticas Públicas*. Brasília: ENAP, 2007. v.2. p. 149-166.
- CASTELAR PINHEIRO, Armando. *Judiciário e Economia no Brasil*. São Paulo: Sumaré, 2000.
- CASTRO, Marcos Faro. O Supremo Tribunal Federal e a Judicialização da Política. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 12, n. 34, jun. 1997. Disponível em: www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_34/rbcs34_09.htm. Acesso em: 26/03/2011.
- COSTA, Flávio Dino de Castro e. O Conselho Nacional de Justiça: competências e aspectos processuais. In: FREITAS, Wladimir Passos de (Coord.). *Direito e Administração da Justiça*. Curitiba: Juruá, 2009, p. 77 a 95.
- CUNHA, Armando. A busca de maior vitalidade da gestão nas organizações do poder Judiciário. *Cadernos FGV Projetos*, Rio de Janeiro, Ano 5, n. 2, p. 46, p. 46-52 mai./jun. de 2010.
- FABRI, Marco; LANGBROEK, Phillip. *The challenge for change for judicial systems: developing a public administration perspective*. Amsterdam: IOS Press, 2000.
- FALCÃO, Joaquim. O múltiplo Judiciário. In: SADEK, Maria Tereza (Org.). *Magistrados, uma imagem em movimento*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2006. p. 115 a 137.
- GARAPON, Antoine. *O juiz e a democracia: o guardião das promessas*. Rio de Janeiro: Revan, 2001.
- GAROUPA, Nuno; GINSBURG, Tom. The comparative law and economics of judicial councils. *Berkeley Journal of International Law*, v. 27, n.1, p. 52-82, 2008.
- GOMES, Conceição. *O tempo dos tribunais: um estudo sobre a morosidade da justiça*. Coimbra: Coimbra Editora, 2003.
- MACIEL, Débora Alves; KOERNER, Andrei. *Sentidos da judicialização da política: duas análises*. *Revista Lua Nova*, n. 57, p.113-133, 2002. Disponível em: www.scielo.br/pdf/ln/n57/a06n57.pdf. Acesso em: 12/08/2011.
- MASSA-ARZABE, Patrícia Helena. Dimensão jurídica das políticas públicas. In: BUCCI, Maria Paula (org.). *Políticas Públicas: Reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006. P. 51 a 74.
- RENAULT, Sérgio R. Tamm. A reforma do Poder Judiciário sob a ótica do governo federal. *Revista do Serviço Público*, Brasília, ENAP, v. 56, n.2, p. 127-136, abr. a mar. de 2005.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. *Por uma revolução democrática da justiça*. São Paulo: Cortez, 2007.
- TAYLOR, Matthew M. O Judiciário e as Políticas Públicas no Brasil. *Dados*, Rio de Janeiro, IUPERJ, v. 50, n. 2, p. 229 a 257.

SUBIRATS, Joan. Definición del problema. Relevancia pública y formación de la agenda de actuación de los poderes públicos. In: SARAVIA, Enrique e FERRAREZI, Elisabete (Org.) *Coletânea Políticas Públicas*. Brasília: ENAP, 2007. v.1. p.199-218.

WERNECK VIANA, Luiz *et. al.* *A judicialização da política e das relações sociais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, 1999.

Resumo – Resumen – Abstract**Políticas Judiciárias no Brasil: o Judiciário como autor de políticas públicas***Jeovan Assis da Silva e Pedro de Abreu e Lima Florêncio*

O artigo salienta a importância de se incorporar o Poder Judiciário nos estudos de políticas públicas, sobretudo a partir do foco sobre as ações desenvolvidas pelos tribunais e, principalmente, pelo Conselho Nacional de Justiça. Devido ao papel estratégico do Judiciário nas democracias contemporâneas, urge-se compreender melhor as transformações experimentadas no Brasil e em diversos países, sobretudo a partir do fortalecimento dos conselhos encarregados de prover maior *accountability*, coordenação e controle para os sistemas judiciais. A partir das especificidades da Justiça brasileira, o CNJ assume um papel central de concepção e elaboração de políticas para incrementar a atuação jurisdicional e torná-la mais célere, efetiva e responsiva às necessidades sociais. Propõe-se então o aprofundamento da análise e do debate críticos sobre os fundamentos, dinâmica, construção institucional, limites e potencialidades dos processos relacionados à formulação e à implementação de políticas judiciárias.

Palavras-chave: políticas públicas; Judiciário; Conselho Nacional de Justiça (CNJ)

Políticas judiciarias en Brasil: El Judiciario como autor de políticas públicas*Jeovan Assis da Silva y Pedro de Abreu e Lima Florêncio*

Este artículo muestra la importancia de incorporarse el Poder Judicial en los estudios sobre políticas públicas, principalmente a partir del enfoque en las acciones desarrolladas por los tribunales y por el Consejo Nacional de Justicia. Por su papel estratégico en las democracias contemporáneas es importante comprender mejor las transformaciones ocurridas en Brasil y varios otros países, principalmente a partir del fortalecimiento de los consejos encargados de conferir más *accountability*, coordinación y control de los poderes judiciales. A partir de las particularidades de la Justicia brasileña, el CNJ asume un rol central de concepción y elaboración de políticas para perfeccionar la actuación jurisdiccional y tornarla más rápida, efectiva y responsiva a las necesidades sociales. Se propone, entonces, la profundización del análisis y del debate críticos sobre los fundamentos, la dinámica, la construcción institucional, los límites y las potencialidades de los procesos relacionados a la formulación y implementación de políticas judiciales.

Palabras clave: políticas públicas; Poder Judicial; Consejo Nacional de Justicia.

Public judicial policies in Brazil: The Judiciary as a public policy maker*Jeovan Assis da Silva and Pedro de Abreu e Lima Florêncio*

The article stresses the importance of incorporating the Judicial Branch in public policy studies, especially with a focus on the Brazilian National Council of Justice's and the court's initiatives. In view of the Judiciary's strategic role in modern democracies, it is particularly important to understand the operated changes within this branch after the consolidation of National Councils, which are responsible for providing greater accountability, coordination and control for the Judicial Branches. Considering the particularities of the Brazilian Judiciary, the National Council of Justice assumes a pivotal role in the elaboration of public policies to enhance judicial services, contributing for its effectiveness, rapidity and responsiveness to social demands. It is therefore relevant to increase the analysis and to stimulate debates about the essential aspects, the dynamics, institutional foundations, limits and potentialities of the procedures related to the implementation of judicial policies.

Keywords: public policies; Judicial branch; National Council of Justice.

Jeovan Assis da Silva

Mestre e bacharel em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília (UnB) e bacharel em Direito pelo Centro Universitário do Distrito Federal (UDF). Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, exerceu cargos de assessoria técnica na Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) e no Ministério da Fazenda, bem como trabalhou como pesquisador do Departamento de Pesquisas Judiciárias do Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Atualmente trabalha na Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República.

Contato: jvnsilva@gmail.com

Pedro de Abreu e Lima Florêncio

Mestre em Direito Econômico Internacional (Universidade de Warwick, Reino Unido) e bacharel em Direito pelo Centro Universitário de Brasília (Uniceub) e em Economia pela Universidade de São Paulo (USP). Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, foi coordenador de investigação de práticas anticompetitivas e coordenador de defesa comercial do Ministério da Fazenda. Atualmente é diretor de projetos do Departamento de Pesquisas Judiciárias do CNJ.

Contato: pedro.abreu.lima.florencio@gmail.com

Gestão do Conhecimento no setor público: um estudo de caso por meio do método OKA

Cristiano Trindade de Angelis

Introdução

A SPU faz a gestão do patrimônio imobiliário da União e direciona seus esforços para o atendimento dos interesses públicos e sociais, por meio de uma política de utilização ordenada das áreas pertencentes à União. A SPU conta com aproximadamente metade de todos os servidores do Ministério do Planejamento espalhados em um órgão central e 27 superintendências do Patrimônio da União nos estados e no Distrito Federal.

Desde 2008, a SPU está passando por uma mudança na sua arquitetura organizacional em busca de uma gestão por processos colaborativa.

Quando se tem uma gestão por processos bem definida – que diz respeito à estrutura da organização –, é compreensível que a gestão de processos – mudança contínua em busca da excelência em processos – seja facilitada e a organização seja mais receptiva à Gestão do Conhecimento (GC) e a melhores práticas que desenvolvam a organização.

A SPU avançou nessa direção em 2009, disponibilizando a primeira ferramenta de gestão do conhecimento: o Portal Colaborativo. Também está com vários processos em andamento, como o Sistema de Inteligência de Negócios (Business Intelligence – BI), para apoiar a tomada de decisões.

Entretanto, faz-se necessário tratar esse conhecimento gerado na SPU e formular um plano estratégico de GC, o qual necessariamente passa por uma compreensão da realidade da organização e por uma análise das iniciativas a serem executadas.

O método OKA dá suporte à elaboração de um plano de gestão do conhecimento porque aponta um bom diagnóstico da situação da organização em termos de GC, e a política de gestão do conhecimento estabelece uma visão de futuro, um elo para garantir a continuidade desse método na administração pública.

Fresneda *et al.* (2008) vão ao encontro disso quando afirmam que:

“O método OKA é um instrumento de diagnóstico e de apoio na elaboração do plano de GC para as organizações públicas. O método OKA tem-se demonstrado de grande utilidade para ambas as funções, assim como gerador de produto indireto, a educação dos servidores em GC, informando-os sobre o que é GC e de sua importância e benefícios para as organizações públicas” (FRESNEDA *et al.*, 2008).

Além desta introdução e das considerações finais, este artigo apresenta mais sete itens temáticos: a parte 2 destaca a necessidade da gestão do conhecimento no setor público; a parte 3 demonstra o porquê da escolha do método OKA para fazer um

diagnóstico da GC na SPU, bem como os casos de aplicação do método em organizações brasileiras; a parte 4 discorre sobre a importância de uma política de gestão do conhecimento; a parte 5 apresenta os principais referenciais teóricos; a parte 6 apresenta a metodologia utilizada para aplicação do questionário OKA; a parte 7 destaca os dois portais da SPU: o Portal Colaborativo¹ e o Portal Público²; a parte 8 apresenta os resultados da aplicação do questionário baseado no Método OKA. Por fim, são apresentadas as referências bibliográficas a que se recorreu para embasar o artigo.

A necessidade da gestão do conhecimento no setor público

Por que a administração pública deve envolver-se com GC hoje em dia? Em primeiro lugar, as organizações estão enfrentando ambientes diversos e turbulentos que exigem alta capacidade de adaptação e resolução de problemas, a fim de atender às maiores e diversas necessidades dos cidadãos. Em segundo lugar, com a revolução das TIC e a consolidação do fato de que o conhecimento é o insumo estratégico da produção na Economia do Conhecimento, as competências das pessoas envolvidas na formulação e implementação de políticas públicas devem ser tratadas com a devidas ferramentas e metodologias. Em terceiro lugar, a exigência da sociedade por serviços de qualidade e transparência na aplicação dos recursos tornou-se essencial para a administração pública que busca novos modelos para modernizar a sua gestão.

De fato, conformidade e desempenho (modelo clássico) e as melhorias trazidas pela Reforma de 1995 – em busca da administração pública gerencial, em que há

flexibilidade, ênfase em resultados, foco no cliente e controle social – não são suficientes para que os governos lidem com questões complexas. Na nova economia em que vivemos – a economia do conhecimento – a resposta para os cidadãos depende cada vez mais da capacidade dos administradores de absorver o que está acontecendo no ambiente e de agir sobre o conhecimento gerado corretamente. Nesse contexto, o papel das administrações públicas no século XXI se estende para a construção da resiliência com os cidadãos e outras organizações. É preciso construir a capacidade coletiva para aprender e se adaptar ao ambiente em constante mudança. Como o ambiente está crescendo em complexidade e volatilidade. É necessário que as organizações aprendam o suficiente sobre as condições atuais e futuras do meio ambiente e usem esse conhecimento para mudar seu próprio comportamento de forma adequada (CHOO,1995). A lei de Ashby (1952) afirma que quanto maior a complexidade e incerteza, maior a quantidade de informação significativa que precisa ser processada, incorporando atividades de aprendizagem e gestão do conhecimento. A incerteza é oriunda de uma falta de compreensão do ambiente, um *gap* de sentido, uma construção limitada sobre o processo de busca de informações gerada por uma baixa capacidade de resolução de problemas (inteligência) e de adaptação (resiliência) às crises políticas, econômicas e sociais.

Em ambientes cada vez mais incertos, dinâmicos e complexos, torna-se cada vez mais importante para a administração pública utilizar ferramentas mais modernas de gestão, como a gestão do conhecimento. Embora se saiba que as mudanças na gestão são mais difíceis de serem implementadas no setor público e a

pressão da competitividade e os incentivos para reduzir os custos são tradicionalmente menos importantes em comparação com o setor privado, a falta de estudos sobre gestão do conhecimento no setor público é um paradoxo. A OCDE (2003), em uma pesquisa intitulada “Práticas de GC nos ministérios/departamentos/agências do governo central nos países membros da OCDE”, chegou às seguintes conclusões:

“Em ambientes cada vez mais incertos, dinâmicos e complexos, torna-se cada vez mais importante para a administração pública utilizar ferramentas mais modernas de gestão, como a gestão do conhecimento.”

- O conhecimento tornou-se fator determinante de competitividade para o setor público. Órgãos públicos cada vez mais competem uns com os outros para o uso intensivo de conhecimento.
- As empresas privadas produtoras de bens e serviços, que estão cada vez mais intensivas em capital intangível, competem diretamente com os bens e serviços

tradicionalmente produzidos pelo setor público.

- Envelhecimento de funcionários e volume mais rápido de negócios também criam novos desafios para a preservação da memória institucional e a formação de novos funcionários.

- Cada vez mais os cidadãos exigem que os governos estejam cientes do conhecimento recém-criado, o qual é rapidamente produzido por um número cada vez maior de atores.

- Metas de políticas públicas (p. ex.: combate à exclusão) tornaram-se mais ambiciosas e complexas do que antes.

Nesse mesmo estudo, a OCDE chegou à conclusão de que o melhor meio para ter sucesso na implementação de práticas de GC é adotar alterações duráveis de comportamento que traduzam uma atmosfera de confiança e espírito de equipe, tudo assentado num ambiente organizacional e cultural relativamente estável. Para conseguir isso, as lideranças precisam atribuir valor elevado para a aprendizagem.

A gestão do conhecimento e o método OKA

Para Filho (2000), conhecimento é um conjunto formado por experiências, valores, informação e criatividade aplicada e gestão do conhecimento é uma coleção de processos que governa a criação, disseminação e utilização do conhecimento para atingir plenamente os objetivos da organização. Sveiby (2001) entende o conceito de GC como a fusão entre o gerenciamento da informação, alavancado com sistemas de informação, e o gerenciamento de pessoas, envolvendo o aprendizado e o gerenciamento das competências individuais.

O Comitê Executivo do Governo Eletrônico (Cege) entende a GC como:

Um conjunto de processos sistematizados, articulados e intencionais, capazes de incrementar a habilidade dos gestores públicos em criar, coletar, organizar, transferir e compartilhar informações e conhecimentos estratégicos que podem servir para a tomada de decisões, para a gestão de políticas públicas e para inclusão do cidadão como produtor de conhecimento coletivo. (BRASIL, 2004).

Para introduzir e sustentar as práticas de gestão do conhecimento nas organizações, Wiig (2000) sugere uma sequência de dezesseis estágios, que são blocos construtivos da GC. Nem todos esses estágios necessitam ser executados e nem mesmo executados na ordem recomendada; contudo, o segundo estágio denominado “Pesquisar e elaborar um mapa panorâmico do conhecimento” identifica a natureza, as forças e as fraquezas dos ativos de conhecimentos da organização diagnosticada.

Wiig (2000) considera que esse mapa com a situação do conhecimento é fundamental para o planejamento das estratégias de GC e priorização dos projetos e atividades, bem como para a identificação das necessidades e oportunidades específicas de GC para a organização. De acordo com o autor, o maior benefício desse diagnóstico é a geração de uma lista de iniciativas potenciais de GC, ou seja, um plano de atividades a serem implementadas (WIIG, 2000).

As ferramentas The Knowledge Management Assessment Tool (KMAT), Diagnóstico da Gestão do Conhecimento (DGC) e Organizational Knowledge Assessment (OKA) apresentam caracterís-

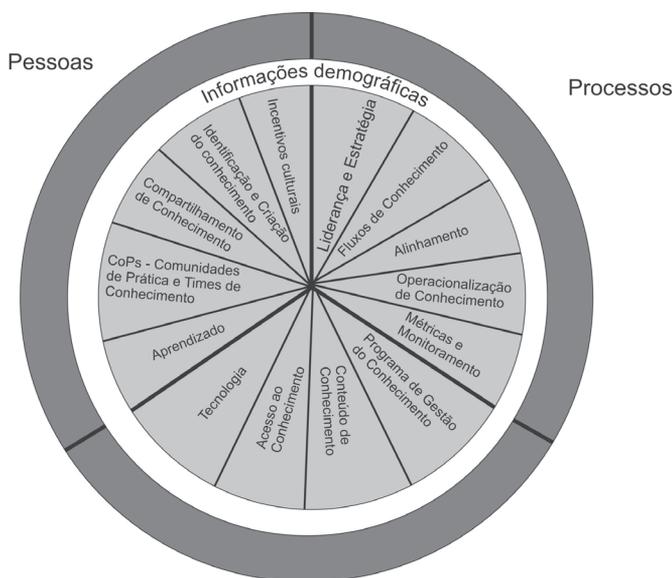
ticas comuns, ou seja, o método de avaliação é não financeiro, e possuem foco em *benchmarking*. Os métodos com foco em *benchmarking* aplicam-se para avaliar os processos de gestão do conhecimento de uma organização e permitem fazer avaliações de forma comparativa com outras empresas, ou mesmo entre áreas ou grupos de uma mesma organização.

Apesar dos métodos KMAT e DGC compararem atividades de GC internamente e externamente e possuírem métodos para rápida avaliação da prática corrente, eles não medem o conhecimento verdadeiro da organização. O KMAT tem como seções: cria, identifica, coleciona, adapta, organiza, aplica, compartilha; enquanto o DGC apresenta as seguintes: obtenha, utilize, aprenda, contribua, avalie, construa e mantenha, descarte. Já o método OKA, muito mais completo e eficiente, está apoiado em três perspectivas básicas: pessoas, processos e sistemas, com cada uma

delas caracterizadas por uma série de 14 “dimensões do conhecimento” que constituem o elemento-chave da ferramenta.

Essas dimensões do método OKA incorporam uma série de métricas (conforme Figura 1), escolhidas como resultado de entrevistas e pesquisa na área de gestão do conhecimento e da experiência derivada do Banco Mundial.

Em relação à dimensão Pessoas, a análise considera os elementos: cultura e incentivos, criação e identificação de conhecimento, compartilhamento de conhecimento, comunidades de prática e aprendizado. Na dimensão Processos consideram-se os elementos: liderança e estratégia, fluxos de conhecimento, alinhamento, operacionalização do conhecimento, métricas e monitoramento. No que diz respeito a Sistemas, são abordados os elementos: programas de gestão do conhecimento, gerência de conteúdos de conhecimento, acesso ao conhecimento e tecnologia.



Fonte: Traduzido de Fonseca, 2006a

Sistemas

Figura 1: “Dimensões do conhecimento” do método OKA.

Espera-se do diagrama gerado pelo método OKA, o qual demonstra visão geral e integrada da situação da GC na organização, os seguintes resultados: entendimento da situação da GC, estabelecimento de estratégias na priorização dos projetos e atividades, bem como na identificação de necessidades e oportunidades específicas no contexto da GC.

Entretanto, o método OKA possui alguns fatores dificultadores apontados por Papa(2008), como: falta de glossário de termos técnicos, tamanho do questionário, elaboração e execução do projeto de execução do OKA, educação dos envolvidos no projeto, falta de uma versão WEB, debilidade de marketing do método, dificuldade na formação da equipe de coordenadores, e poucos artigos publicados no Brasil sobre o método.

O diagnóstico da gestão do conhecimento foi realizado por meio do método OKA em diversas organizações, tais como: Ministério da Agricultura, Câmara dos Deputados, Embrapa, Banco Do Brasil, CEF, Eletronorte, e Chest. Atualmente o número de organizações internacionais que utilizaram o método OKA é de 207. Dessas organizações, 68% são da área governamental.

Botelho (2008) afirma que, após a aplicação do método OKA na Câmara dos Deputados, foi possível visualizar com mais clareza quais os pontos fortes e os fracos da casa para continuidade da implantação de um programa de gestão do conhecimento; e afirma que tal iniciativa deveria estar vinculada à inserção da GC nos processos de trabalho da organização, como forma de dar suporte à gestão de processos, à gestão de projetos e à gestão estratégica.

Contudo, a falta de um plano de gestão do conhecimento para servir de base ao

programa de GC da Câmara dos Deputados torna as ações em GC descoordenadas, segundo Botelho (2008).

Importância de uma política de gestão do conhecimento para a SPU

Não existe uma gestão da memória organizacional, tanto administrativa quanto técnica, na SPU. Esta possui quadro efetivo de servidores, mas quando o funcionário se desliga da organização, há o risco de que todo o conhecimento gerado por ele, enquanto colaborador, se perca por falta de registro prévio desse conhecimento.

Há também a questão do tempo para localizar um documento, criá-lo, ou obtê-lo novamente; ou seja, há o custo de não se encontrar a informação necessária, de cuja existência se tem conhecimento, e o risco da dilatação do prazo para a conclusão das tarefas que dependem daquela informação, bem como o risco de implicações de ordem fiscal, legal e econômica, pela impossibilidade de recuperar determinadas informações.

Outros problemas merecem ser destacados: existência de grande massa de informações estratégicas não tratadas e não disseminadas aos tomadores de decisões; insuficiente colaboração intraorganizacional e interorganizacional (entre ministérios e/ou instituições públicas federais); competências individuais e coletivas não exploradas; baixa utilização de trabalho em grupo, colaborativo e virtual; dificuldade de localizar especialistas; ausência de mecanismos de compartilhamento de informações e conhecimento; falta de incentivos e mecanismos institucionais para compartilhamento e transferência de conhecimento; dificuldade de se promover o aprendizado coletivo, constituindo-se em barreira à

capacidade de criação e inovação; necessidade de dotar a alta gerência de ferramentas de trabalho, de comunicação virtual e de informações estratégicas em tempo real.

Em pesquisa realizada com servidores públicos federais, Fresneda & Goulart (2006) fizeram uma identificação dos problemas mais relevantes provocados pela ausência de gestão do conhecimento nas organizações públicas.

seus resultados executados pelos agentes envolvidos nos processos operacionais, impactando assim os resultados alcançados.

A internalização dos processos de conhecimento na organização gera os seguintes resultados:

1) Os processos organizacionais essenciais tornaram-se líderes na aplicação da gestão do conhecimento.

2) Princípios de GC são considerados nos incentivos e avaliações pessoais.

Problemas identificados pela ausência de GC	% Identificações
Existência de grande massa de informações estratégicas não tratadas e não disseminadas aos tomadores de decisões governamentais	81%
Competências individuais e coletivas não exploradas	81%
Insuficiente colaboração intraorganizacional	50%
Baixa utilização de trabalho em grupo, colaborativo e virtual	50%
Dificuldade de promover o aprendizado coletivo, constituindo-se em uma barreira à capacidade de criação e inovação	43%

Todos esses desafios revelam a importância de dotar a SPU de uma Política de Gestão do Conhecimento (PGC) consistente para viabilizar a implementação de ferramentas que possam reduzir a complexidade da criação e compartilhamento do conhecimento na organização.

Um dos benefícios esperados de uma PGC é o aumento na qualidade dos processos. Sem dúvida, identificar e propagar as melhores práticas referentes à melhoria de qualidade nos processos organizacionais têm se revelado um grande benefício da adoção da gestão do conhecimento.

Firestone e McElroy (2005) deixam bem clara a ideia de que a GC não gerencia, cria ou integra diretamente a maioria dos resultados de conhecimento de uma organização, mas apenas impacta os processos de conhecimento, que por sua vez vão ter

3) A aplicação dos componentes de GC é disseminada em grande escala nos produtos e serviços da organização.

4) O conhecimento de *feedback* provido pelos clientes é incorporado nos processos da organização.

5) Lições aprendidas são introduzidas sistematicamente em novos produtos, serviços, projetos e outras atividades.

6) Comunidades de Prática são apoiadas pela organização e usadas para fomentar a criação e o compartilhamento de conhecimentos.

7) A organização possui ferramentas de TI para, sistematicamente, capturar e disseminar conhecimento.

8) Clara melhoria no comportamento dos servidores em relação ao compartilhamento de conhecimentos e nas características da organização que podem facilitar ou dificultar o trabalho.

Principais referenciais teóricos

As vantagens da avaliação e do diagnóstico da GC para Fonseca (2006a), Hanley Malafsky (2004), Kaplan e Norton (2004), Orr e Persson (2003) e Probst *et al.* (2002) dizem respeito a fornecer aos administradores elementos e informações para auxiliar na tomada de decisão, justificar planos e projetos, possibilitar comparações com situações anteriores dentro e fora da organização e efetuar o acompanhamento do planejamento dos assuntos relacionados com a gestão do conhecimento.

Segundo Fonseca (2006a), o método OKA propõe a realização do diagnóstico da situação da gestão do conhecimento em organização para:

- a) avaliar a capacidade e o nível de preparação de uma organização na utilização de seus ativos de intelectuais;
- b) ser usado como passo inicial para produzir um plano de implantação de GC nas organizações ou para avaliação de programas específicos de GC;
- c) construção de um entendimento organizacional por meio de consenso;
- d) conscientização proporcionadas pelos elementos e dimensões do modelo;
- e) realização de comparações de resultados (benchmarking) entre unidades da mesma organização ou organizações diferentes.

Em uma de suas conclusões, na pesquisa realizada sobre gestão do conhecimento na administração pública em 2005, Batista *et al.* (2005) escreveram:

“Priorizar Gestão do Conhecimento é desafio para a maioria dos órgãos da administração direta. A maioria disse que o assunto é uma das cinco maiores prioridades. A maior parte das instituições se ressentem da ausência de

estratégia ou políticas de GC. Parte pequena das organizações respondeu que contam com estratégia na área” (BATISTA *et al.*, 2005).

A conclusão de Batista *et al.* (2005) corrobora com o entendimento de Fresneda e Gonçalves (2007), de que a partir de um diagnóstico inicial elaborado pelo método OKA e da análise dos dados coletados seja possível cobrir essa lacuna apontada na pesquisa, isto é, definir as estratégias de GC para a organização.

O Comitê Técnico de Gestão do Conhecimento e Informação Estratégica (CT-GCIE), do Comitê Executivo do Governo Eletrônico (Cege), adotou o método OKA como ferramenta a ser utilizada pelas organizações públicas federais no diagnóstico da situação da GC e para o fornecimento de subsídios na elaboração de um plano de GC para essas organizações.

O modelo OKA foi escolhido para estudo desta pesquisa, junto à SPU, em função de outras condicionantes a saber:

- a) Para Fresneda e Gonçalves (2007), como a maioria das organizações da administração pública federal (APF) não possui plano de GC e necessita de instrumento para sua elaboração, os autores entendem que o método OKA é um instrumento útil e adequado para efetuar um diagnóstico inicial em uma organização da APF e, a partir da análise dos dados coletados pela aplicação do método OKA, estabelecer as estratégias e as ações de execução, ou seja, elaborar o plano de GC da organização;
- b) Batista *et al.* (2005) recomendam a promoção da cooperação entre empresas estatais e órgãos e entidades da administração direta, com o objetivo de disseminar práticas de gestão. Essa cooperação pode ser facilitada a partir de diagnósticos semelhantes, gerados pelo mesmo método de avaliação;

c) O diagrama gerado pelo método OKA demonstra a situação da GC na organização e esse diagnóstico, para Wiig (2000), pode ser utilizado para inúmeros propósitos: entendimento da situação da GC, estabelecimento de estratégias na priorização dos projetos e atividades, bem como na identificação de necessidades e oportunidades específicas no contexto da gestão do conhecimento;

d) A possibilidade de repetir o diagnóstico da situação da GC, utilizando o método OKA, e poder comparar o resultado atual com resultados anteriores, é um fator importantíssimo; pois, para Sveiby (1998), uma avaliação nada significa se não for comparada a algum tipo de referencial: a outra organização ou a situações anteriores.

A gestão do conhecimento é antes de tudo o reconhecimento de que a informação e o conhecimento são ativos corporativos valiosos, que precisam ser devidamente compreendidos e gerenciados por meio de ferramentas apropriadas.

Carvalho (2003) propõe uma classificação para as ferramentas de GC, composta pelas seguintes categorias: intranets, gerenciamento eletrônico de documentos (GED), *groupware*, *workflow*, bases inteligentes de conhecimento, *business intelligence*, mapas de conhecimento, ferramentas de apoio à inovação, sistemas de inteligência competitiva e portais corporativos.

Segundo pesquisa realizada por Goulart (2007), na categoria de práticas relacionadas à base tecnológica e funcional de suporte à gestão do conhecimento, percebe-se que a de maior grau de implantação são os portais. Isso está ligado à necessidade de compartilhamento e disseminação de conhecimentos. As três práticas que se seguem em graus de implantação (sistemas de *workflow*, gestão de conteúdos

e gestão eletrônica de documentos) evidenciam a necessidade de organizar e imprimir agilidade aos processos internos das organizações do governo federal.

Batista *et al.* (2005) definem as ferramentas de colaboração (p. ex.: portais, intranets e extranets) como: portal ou outros sistemas informatizados que capturam e difundem conhecimento e experiência entre trabalhadores/departamentos. Portal é um espaço web de integração dos

“Sem dúvida, identificar e propagar as melhores práticas referentes à melhoria de qualidade nos processos organizacionais têm se revelado um grande benefício da adoção da gestão do conhecimento.”

sistemas corporativos, com segurança e privacidade dos dados; pode constituir-se em verdadeiro ambiente de trabalho e repositório de conhecimento para a organização e seus colaboradores, propiciando acesso a todas as informações e às aplicações relevantes, e também servir como plataforma para comunidades de prática, redes de conhecimento e melhores

práticas. Nos estágios mais avançados, permite customização e personalização da interface para cada um dos funcionários.

Metodologia

O questionário baseado no Método OKA, e apresentado no Anexo, foi respondido por 21 servidores, entre técnicos, gerentes, diretores do órgão central e chefes de serviço da GRPU/SC.

Consultando planilhas fornecidas pela Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento (SRH/MP), observa-se que, em média, 40% dos servidores da SPU estão em idade ou próximos de aposentar-se, esperando que gratificações sejam incorporadas ao salário.

Procurou-se elaborar um questionário simples, breve e direto. As 52 questões, entre as 203 perguntas contidas no questionário OKA, foram selecionadas porque foram consideradas as mais importantes, de acordo com as especificidades do setor público e da SPU, para avaliar a capacidade e o nível de preparação de uma organização em relação à utilização adequada de seus ativos intelectuais. Ademais, em estudos anteriores, o tamanho do questionário foi apresentado como a maior dificuldade para aplicação do método.

O software SysOKA³, versão 1.02, possui as seguintes funcionalidades: cadastramento da organização e dos entrevistados; coleta das respostas das questões do método; exportação e importação de respostas; relatório – gerar gráfico tipo “radar” que tem por objetivo demonstrar graficamente a situação atual da GC da organização.

Os resultados consolidados da pesquisa, apresentados no item 7, darão suporte à elaboração de um plano de GC porque apontam um bom diagnóstico da

situação da SPU em termos de gestão do conhecimento.

Os portais da SPU

O Portal Colaborativo da SPU foi disponibilizado dia 11 de fevereiro de 2009. É uma ferramenta wiki capaz de disseminar, compartilhar e armazenar conhecimento. Em abril de 2009, o portal atingiu a marca de 300 usuários cadastrados. É um fato relevante considerando o pequeno intervalo de tempo de sua existência.

O Portal Colaborativo da SPU criou uma infraestrutura para o estabelecimento de “comunidades de prática”, objetivando o compartilhamento de informações e experiências, o desenvolvimento de canais de comunicação entre a “linha de frente”, o órgão central da SPU e as gerências regionais, além de estreitar os laços de relacionamento profissional. É um ambiente de debates e serviços relevantes à gestão do patrimônio da União, além de um repositório de arquivos compartilhados. Novos serviços têm sido agregados ao Portal, como os de chat e gerenciamento de fotos, graças aos esforços da Coordenação-Geral de Cadastro e Sistemas da SPU (CGCAS) da SPU para a evolução do portal.

A CGCAS vem trabalhando na construção de propostas de melhoria de seu atendimento de TI, de forma a dar maior rapidez e transparência. Um bom exemplo disso é a disponibilização, no portal, da prestação de contas e da pauta das reuniões. Se alguém achar que algum assunto não esta sendo colocado em pauta, pode abrir a discussão no portal. Interessante observar que o aprendizado coletivo gerado pelo portal está servindo para fazer interpretação e discussão de mérito de leis.

O maior benefício do portal é propiciar a disseminação e compartilhamento do conhecimento por meio das melhores práticas e lições aprendidas. Contudo, a centralização com emprego de instruções normativas (IN) muito antigas e a comunicação por papel contribuíram para o uso de instrumentos diferentes para situações idênticas. São os principais gargalos que o portal, aos poucos, está solucionando.

O Portal Público da SPU deslançou a partir dos avanços do Portal Colaborativo. Além de criar uma comunidade nesse portal e colocar à disposição dos internautas o Fale Conosco, está criando o FAC (perguntas mais frequentes), um glossário, um espaço para atendimento ao público por gerência regional e outro para sugestões de facilidades que poderiam ser inseridas no Balcão Virtual. Não obstante, confeccionou o Manual de Procedimentos ao Público junto ao Patrimônio da União, para orientar as diversas gerências regionais.

Resultados

Os pontos mais significativos das respostas do questionário, por dimensão do conhecimento, são:

I – Pessoas

1) Os servidores ajudam nas mudanças dos processos organizacionais de uma forma “*ad-hoc*”.

2) Os servidores são pouco (apenas em algumas áreas da organização) incentivados a identificar conhecimentos que possam beneficiar/melhorar processos operacionais na organização.

3) A alta gerência é pouco influente sobre a cultura organizacional.

4) Os servidores não compreendem o quanto seu papel contribui para a performance da organização.

5) A estrutura hierárquica é influente na definição dos padrões de comunicação na organização.

6) O grau de receptividade da organização em relação a sugestões dos servidores é baixo.

7) Os servidores se aconselham com muita frequência com outros servidores, buscando ter acesso a seus conhecimentos ou a seu “*know-how*” tácito.

8) As atividades de GC (criação do conhecimento, armazenamento, disseminação) que concorrem para os objetivos explícitos da organização são essenciais para a performance do negócio.

A política de GC deve contemplar a capacitação, principalmente da gerência média da SPU, em conceitos e ferramentas de gestão do conhecimento. A aplicação do método OKA na SPU serviu também para avaliar o grau de conscientização da organização em relação ao tema. A conscientização sobre a importância da GC não é uniforme, mesmo entre os usuários do Portal Colaborativo. Entretanto, alguns projetos-piloto estão sendo implementados, como é o caso do Portal Temático da SPU, Projeto de Gestão Eletrônica de Documentos (GED), e do Sistema de Inteligência de Negócios (Business Intelligence – BI).

Um dos fatores que dificultam a implantação efetiva da gestão do conhecimento na SPU é o alinhamento das ações de GC com seu planejamento estratégico.

II – Processos

1) A gerência média é, com pouca frequência, que normalmente inicia a mudança nos processos de negócio da organização.

2) A organização possui poucos processos organizacionais definidos em documentos ou outros formatos para leitura.

3) A maioria dos servidores não sabe onde buscar informações sobre os processos organizacionais – estão em vários documentos espalhados pela organização, i.e., em cada unidade).

4) Os tipos de conhecimentos (internos ou externos) que são criados na organização são: conhecimento de procedimentos (derivados dos procedimentos administrativos), conhecimentos tópicos, conhecimentos práticos (derivado do *know-how* da organização). Os conhecimentos de processos, melhores práticas, lições aprendidas, conhecimentos sobre clientes não são adequadamente criados e disseminados.

5) A organização possui ritmo de mudança lento no que diz respeito à implementação de melhorias.

6) O grau de importância do conhecimento ou das informações nos processos de agregação de valor da organização (i.e., conversão de insumos em resultados) é muito elevado.

7) Alguns dos aspectos da organização que devem ser ajudados significativamente por atividades relativas a conhecimento (tais como compartilhamento de conhecimentos e operacionalização do conhecimento) são: satisfação dos clientes, processos operacionais e organizacionais, habilidade para modificar estratégias ou enfoques de resolução de problemas, políticas e procedimentos organizacionais.

8) Não há uma estratégia de GC claramente articulada (i.e., escrita) para a organização que não tem métricas de medição do conhecimento.

9) As áreas que devem se beneficiar mais do programa de gestão do conhecimento ou de atividades de compartilhamento de conhecimentos são: desenvolvimento de novos serviços, desenho de processos organizacionais e criação de uma estratégia de comunicação com clientes.

10) Um bom programa de GC da organização ajudaria os servidores a economizar tempo em seu trabalho e os processos organizacionais melhorariam significativamente.

A SPU está em busca de estabelecer uma relação entre a GC e seus objetivos organizacionais e reconhece que há alguns problemas culturais e técnicos que precisam ser superados para que as práticas de GC sejam parte integrante dos processos individuais e organizacionais.

Segundo os cinco estágios propostos por Gonçalves (2000), num espectro que vai de um modelo puramente funcional até o modelo essencialmente baseado em processos, a SPU se caracteriza como organização típica da Etapa C. Nesta etapa, embora a organização já tenha identificado seus processos e melhorado seus processos essenciais, ainda raciocina por funções. Nessas organizações, conforme aponta Gonçalves(2000), o poder ainda se concentra nas unidades verticais, que resistem fortemente à ideia de “horizontalizar” a gestão.

Contudo, a SPU avança no espectro proposto por Gonçalves (2000) e, gradativamente, passará a operar por meio de estruturas matriciais e equipes multifuncionais voltadas aos processos de negócios, que devem ser o meio integrador dos demais ativos da SPU. O passo mais importante nessa direção implica atribuir a responsabilidade pelo andamento de cada processo essencial a um “dono do processo”, o que está sendo feito.

III – Sistemas

1) Comunidades de prática são apoiadas pela organização e usadas para fomentar a criação e o compartilhamento de conhecimentos.

2) Os tipos de comunidades de prática que a organização possui são: organizada por tópicos ou assuntos; organizada para resolver problemas específicos; e organizada por processos ou atividades organizacionais ou tarefas de negócios.

3) São alguns dos resultados usuais das comunidades de prática na organização: conteúdos ou aconselhamentos relativos a temas operacionais da organização e conteúdos ou aconselhamentos relativos a produtos/serviços da organização; treinamento (criação ou execução); criação de conteúdos ou base de conhecimentos; serviços de assistência técnica (*help desks*); participação sistemática em revisões por pares/colegas ou processos similares; participação sistemática em decisões de processos organizacionais; conteúdos ou aconselhamentos relativos a temas estratégicos da organização; conteúdos ou aconselhamentos relativos a temas-nicho; conteúdos ou aconselhamentos que levem à inovação.

4) Os tipos de conteúdos que os servidores vêm buscando repetidamente: informação estratégica, políticas e procedimentos, informação setorial, dados estatísticos, inteligência de negócios e/ou dados de indicadores, pesquisa e desenvolvimento ou outros trabalhos analíticos, conteúdos sobre clientes, documentos relativos aos processos organizacionais, informação e estatísticas nacionais, pareceres dados a clientes.

5) O ambiente de software da organização não é adequado às necessidades organizacionais porque não permite uma navegação fácil (*browsing*) para encontrar conhecimentos/conteúdos por parte dos usuários.

As práticas de GC cujo foco central é a base tecnológica e funcional servem de

suporte à gestão do conhecimento organizacional, incluindo automação da gestão da informação, aplicativos e ferramentas de tecnologia da informação (TI) para captura, difusão e colaboração. (BATISTA, 2005)

“A gestão do conhecimento é ... o reconhecimento de que a informação e o conhecimento são ativos corporativos valiosos, que precisam ser devidamente compreendidos e gerenciados por meio de ferramentas apropriadas.”

A SPU está em busca de melhorar o ambiente de *software* da organização, dando preferência a ferramentas tecnológicas colaborativas baseadas em *software* livre. A SPU reconhece que empregar práticas e ferramentas de GC traz vários benefícios, sendo que o maior deles é identificar e propagar as melhores práticas referentes à melhoria de qualidade nos processos organizacionais.

O foco, segundo Botelho (2008), deve estar no impacto das práticas de gestão de conhecimento sobre o desempenho organizacional. É importante ter em mente,

entretanto, que existem benefícios não mensuráveis relacionados às práticas de gestão do conhecimento, tais como: informações e conhecimentos obtidos, organizados e disseminados por meio de portal corporativo; contato facilitado entre as pessoas e compartilhamento de informações e conhecimentos mediante comunidades de prática virtuais.

Considerações finais

Este artigo fez uma revisão de literatura sobre o método OKA e avaliou sua aplicação na SPU, justificando sua aplicação na elaboração de um plano estrutural de GC. Com os resultados da pesquisa pode-se concluir que o método OKA possibilita: i) levantar a situação da GC por dimensão do conhecimento; ii) elaborar um plano de gestão do conhecimento; iii) ser um

referencial comparativo da situação da GC entre organizações; iv) estabelecer uma sistemática de avaliação do progresso da implantação do plano de gestão do conhecimento.

Em suma, o método OKA mostrou-se ferramenta útil para diagnosticar e avaliar a GC nas organizações.

Para estudos futuros sugerem-se os seguintes antídotos para eliminar as fraquezas do método OKA: elaborar um glossário, convidar colegas de outras organizações públicas para compartilhar experiências, divulgação de experiências de GC via mecanismos de comunicação interna, divulgar em artigos os resultados concretos com a utilização do OKA, mostrar o caráter integrativo da GC em relação aos demais programas.

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

Nota

¹ Endereço eletrônico do Portal Colaborativo da SPU *www.patrimoniode todos.planejamento.gov.br*

² Endereço eletrônico do Portal Público *www.spu.planejamento.gov.br*

³ O *software* SysOKA, com a versão completa do questionário e as instruções de uso, pode ser obtido no endereço eletrônico *http://download.tycon.com.br*. Informe como usuário: *tycon e senha: tycon2007*.

Referências bibliográficas

BATISTA, F. *Governo que aprende – Gestão do Conhecimento em Organizações do Executivo Federal*. Texto para discussão n° 1022. Brasília: IPEA, 2004.

_____. *Gestão do Conhecimento na Administração Pública – relato completo da pesquisa*. Apresentação realizada nos *Fóruns de Gestão do Conhecimento na Administração Pública*, em Salvador e Recife, 2005.

- BOTELHO, Cássia Regina O. M. *Gestão do Conhecimento para Melhoria da Gestão Pública: os caminhos da implantação da Gestão do Conhecimento na Câmara dos Deputados*. 2008.
- CARVALHO, Rodrigo Baroni. *Tecnologia da informação aplicada à gestão do conhecimento*. Belo Horizonte: ComArte, 2003.
- CHOO, C. W. *Information management for an intelligent organization: The art of environmental scanning*. Medford, NJ: Learned Information, 1995.
- DHAR, Vasant; Stein, Roger. *Seven methods for transforming corporate data into business intelligence*. Prentice-Hall, 1997. LODI, J. B.
- FIRESTONE, J.; MCELROY, M. Doing Knowledge Management. *The Learning Organization*, v. 12, n. 2, p. 189-212, abr. 2005.
- FRESNEDA, Paulo S.V. *Comitê Técnico de Gestão do Conhecimento e Informação Estratégica*. Brasília, 2005. Apresentação disponível em: <http://catir.softwarepublico.gov.br>. Acesso em: 04 nov. 2009.
- FRESNEDA, Paulo Sérgio Vilches; GONÇALVES, Sonia Maria Goulart; FONSECA, Ana Flavia. II Diagnóstico da Gestão do Conhecimento nas Organizações Públicas utilizando o método Organizational Knowledge Assessment (OKA). II Congresso CONSAD. Paineis 20. 2008.
- FONSECA, Ana Flávia. *Organizational Knowledge Assessment Methodology*. Washington, DC: World Bank, 2006a.
- GONÇALVES, Sonia M. G. Elementos básicos para a formulação de uma política de gestão do conhecimento para a administração pública federal brasileira. 2006. Dissertação (Mestrado) – Universidade Católica de Brasília, Distrito Federal.
- HANLEY, Susan; MALAFSKY, Geoffrey. A guide for measuring the value of KM investments. In: HOLSAPPLE, Clyde W. *Handbook on Knowledge Management*. Heidelberg, Springer, 2004
- _____. Levantamento da interação da GC nas organizações públicas. CT- GCIE, Relatório Interno. Brasília, 2006.
- KAPLAN, Robert S.; NORTON, David P. Medindo a prontidão estratégica de ativos intangíveis. *Harvard Business Review*, p.38-48, fev. 2004.
- ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. KNOWLEDGE MANAGEMENT IN GOVERNMENT: AN IDEA WHOSE TIME HAS COME .2003. Disponível em: <[http://www.oecd.org/officialdocuments/displaydocumentpdf/?cote=GOV/PUMA/HRM\(2003\)1&doclanguage=en](http://www.oecd.org/officialdocuments/displaydocumentpdf/?cote=GOV/PUMA/HRM(2003)1&doclanguage=en)> . Acesso em: 02 dez. 2010.
- ORR, Emma; PERSSON, Marie. *Performance indicator for measuring performance of activities in knowledge management projects*. Master Thesis. University of Gothenburg: 2003.
- PROBST, Gilbert; RAUB, Steffen; ROMHARDT, Kai. *Gestão do Conhecimento: Os elementos construtivos do sucesso*. Porto Alegre: Editora Bookman, 2002.
- SVEIBY, Karl-Erik. What is knowledge management? 2001. Disponível em: <<http://www.sveiby.com/articles/KnowledgeManagement.html>>. Acesso em: 31 ago. 2009.

WIG, Karl M. Application of Knowledge Management in Public Administration. USA, 1999.

_____. Introducing Knowledge management into the enterprise. In: LIEBOWITZ, Jaz. Knowledge management handbook. USA, CRC press LLC, 2000.

Apêndice

Questionário para iniciar a política de gestão do conhecimento para administração pública federal na SPU:

Fonte: Método de Avaliação do Conhecimento Organizacional (Organizational Knowledge Assessment – OKA), elaborado pelo World Bank Institute (WBI), do Banco Mundial.

Proponente: Cristiano de Angelis – Analista de Planejamento

Pessoas

1) Qual proporção da força de trabalho da empresa (servidores e consultores externos) você estima que possuem funções cuja atividade primária lida com trabalho baseado em conhecimento, não manual e rotineiro?

1. Menos que 5%
2. Igual ou mais que 5% e menos que 25%
3. Igual ou mais que 25% e menos que 50%
4. Igual ou mais que 50% e menos que 75%
5. Igual ou mais que 75% e menos que 85%
6. Igual ou mais que 85%

2) Qual dos itens abaixo melhor caracteriza o papel que o servidor comum desempenha na definição dos processos organizacionais?

1. Eles ajudam nas mudanças dos processos organizacionais de uma forma “*ad-hoc*”.
2. Eles participam nas revisões sistemáticas dos processos organizacionais.
3. Eles não participam porque os processos organizacionais são definidos de cima para baixo.

3) Qual é o nível de influência da alta gerência sobre a cultura organizacional?

1. Muito influente
2. Influyente
3. Pouco Influyente
4. Pouquíssimo influente
5. Nada influente

4) Em geral, você acredita que os servidores compreendem o quanto seu papel contribui para a *performance* da empresa?

1. Sim
2. Não
3. Não sei.

5) Qual é o nível de influência da estrutura hierárquica na definição dos padrões de comunicação na organização?

1. Muito influente
2. Influyente
3. Pouco Influyente
4. Pouquíssimo influente
5. Não é influente.

6) Como você caracteriza a estratégia de comunicação da alta gerência para os servidores?

1. Muito aberta
2. Aberta
3. Um pouco aberta
4. Não existe muita comunicação.
5. Fechada

7) Com que frequência a alta gerência se comunica com os servidores?

1. Muito alta
2. Alta
3. Média
4. Baixa
5. Muito baixa

8) Qual o grau de receptividade que a organização parece ter em relação a sugestões dos servidores?

1. Muito receptiva
2. Receptiva
3. Pouco receptiva
4. Pouquíssimo receptiva
5. Não receptiva.

9) A organização oferece treinamentos específicos visando auxiliar os servidores na adaptação em novas tarefas ou em novas condições de trabalho (treinamento para desenvolvimento de novas habilidades)?

1. Sim
2. Não
3. Não sei.

10) Os servidores são incentivados a identificar conhecimentos que possam beneficiar/melhorar processos operacionais na organização?

1. Sim
2. Um pouco (apenas em algumas áreas da organização)
3. Não
4. Não sei.

11) *Performance* é função de vários fatores. Qual das seguintes respostas melhor representa os três elementos que mais influenciam a *performance* dos servidores?

1. Motivação, ambiente organizacional, habilidades
2. Conhecimento, habilidades, competências técnicas
3. Especificação do posto de trabalho (*job design*), habilidades, objetivos
4. Motivação, especificação do posto de trabalho, competências
5. Medo, aversão ao risco, resistência a mudanças
6. Falta de motivação, dificuldade de crescimento no ambiente organizacional, medo

Sistemas

1) Como você classifica o nível de comunicação realizado por meio de sistemas “on-line” (tais como mensagens eletrônicas, mensagens instantâneas e espaços virtuais de trabalho) na organização?

1. Muito alto
2. Alto
3. Médio
4. Baixo
5. Muito baixo

2) A organização possui uma arquitetura de informação corporativa?

Uma arquitetura de informação corporativa é um sistema esquemático que descreve os fluxos de informação entre os processos e os sistemas de TI na organização.

1. Sim
2. Não
3. Não sei.

3) Quais dos seguintes mecanismos a organização possui que permitem aos servidores compartilharem conhecimento tácito?

1. Discussões eletrônicas
2. Salas de “chats”
3. Quadros de avisos virtuais
4. Espaços virtuais
5. Fóruns eletrônicos
6. Blogs
7. Intranet

8. Participação dos servidores em eventos presenciais (conferências, seminários, palestras etc)

9. Treinamentos ou oficinas

10. Outros. Indicar: _____

4) A organização possui registros ou arquivos visando criar uma memória corporativa (i.e., lições e experiências aprendidas pelos membros da equipe)?

1. Sim

2. Não

3. Não sei.

5) Qual é a importância da recuperação de informação (de sítios da internet, bases de dados, sistemas da empresa, ou outros sistemas de recuperação eletrônica da informação) para que a maioria dos servidores realize suas tarefas diárias?

1. Muito importante

2. Importante

3. Pouco importante

4. Pouquíssimo importante

5. Nada importante

6) A organização utiliza equipes/comitês regularmente para resolver problemas?

1. Sim

2. Não

7) Quais dos seguintes tipos de equipe existem na organização?

1. Comunidades de prática

2. Equipes virtuais

3. Grupos de trabalho

4. Redes de pessoas por processos ou funções

5. Equipes centradas nos clientes

6. Outras. Especificar: _____

8) A organização possui comunidades de prática?

1. Sim

2. Não

3. Não sei.

9) Como as comunidades de prática são criadas na organização?

1. Por um processo formal dirigido pela gerência

2. Por um processo formal iniciado por servidores

3. Informalmente por servidores da organização

4. Outras. Especificar: _____

5. Não sei.

10) Que tipos de comunidades de prática a organização possui?

1. Organizada por tópicos ou assuntos
2. Organizada para resolver problemas específicos
3. Organizada por processos ou atividades organizacionais ou tarefas de negócios
4. Outros. Indicar. _____
5. Não sei.
6. Nenhuma das anteriores

11) Quantas comunidades de prática distintas e identificáveis a organização possui?

- Nenhuma
1-5
6-20
21-50
51-100
101 ou mais

12) Alguma das comunidades de prática da organização possui conexões ou interage com grupos externos?

1. Sim
2. Não
3. Não sei.

13) Qual dos itens abaixo caracteriza a estrutura das comunidades de prática da organização?

1. Regras e procedimentos
2. Processos de retroalimentação (*feedback*)
3. Listas de membros disponíveis
4. Líderes de grupos designados
5. Reuniões regulares
6. Meios eletrônicos para compartilhamento de informações (espaço virtual na rede, base de conhecimentos, sítio na internet)
7. Outros. Especificar. _____

14) Quais dos itens abaixo são alguns dos resultados usuais das comunidades de prática na organização?

1. Treinamento (criação ou execução)
2. Criação de conteúdos ou base de conhecimentos
3. Serviços de assistência técnica (*Help Desks*)
4. Participação sistemática em revisões por pares/colegas ou processos similares
5. Participação sistemática em decisões de processos organizacionais
6. Conteúdos ou aconselhamentos relativos a temas estratégicos da organização
7. Conteúdos ou aconselhamentos relativos a temas operacionais da organização
8. Conteúdos ou aconselhamentos relativos a temas nicho

9. Conteúdos ou aconselhamentos relativos a produtos/serviços da organização
10. Conteúdos ou aconselhamentos que levem à inovação.
11. Outros: _____

15) Que tipos de conteúdos são administrados pelos sistemas ou repositórios de conteúdos da organização?

1. Informação estratégica
2. Políticas e procedimentos
3. Informação setorial
4. Dados estatísticos
5. Inteligência competitiva e/ou dados de indicadores
6. Pesquisa e desenvolvimento ou outros trabalhos analíticos
7. Conteúdos relativos aos clientes
8. Documentos relativos a processos organizacionais
9. Informações e estatísticas nacionais
10. Recomendações feitas a clientes
11. Informação do tipo avaliativa
12. Outras. Especificar. _____
13. A organização não possui sistemas/repositórios de conteúdos.

16) De qual forma mais abrangente a organização organiza conteúdos?

1. Organizado por processo
2. Por área tópico, tal como arrecadação
4. Por projeto ou atividade
5. Outro. Especificar: _____
6. Nenhuma das anteriores

17) Qual dos tipos de conteúdos de conhecimento a organização possui?

1. Documentos oficiais
2. Publicações
3. Material publicado na web
4. Noticiários, boletins
5. Videoconferências, fóruns eletrônicos, discussões eletrônicas
6. Novidades *knowledge nuggets*
7. Dados estatísticos
8. Dados de sistemas de informação geográficos
9. Informações e publicações externas
10. Informações de pessoas, diretórios
11. Conhecimento sobre processos internos da organização
12. Conhecimento sobre parceiros
13. Informação do tipo “saber-fazer” (*know-how*)
14. Informações sobre habilidades
15. Outro. Indicar: _____

Processos

1) Qual o grau de importância do conhecimento ou das informações nos processos de agregação de valor da organização (i.e., conversão de insumos em resultados)?

1. Muito importante
2. Importante
3. Pouco importante
4. Pouquíssimo importante
5. Não importante

2) Em que medida a organização apoia a interação social que permita o compartilhamento de conhecimento tácito entre pessoas?

1. Apoia muito.
2. Apoia.
3. Apoia pouco.
4. Apoia pouquíssimo.
5. Não apoia.

3) Como a informação ou o conhecimento é disseminado pela organização aos seus servidores?

1. Pela intranet
2. Por um sítio público da internet
3. Por meio de um boletim (eletrônico ou físico)
4. Por meio de reuniões realizadas pela alta gerência
5. Por meio de eventos sociais informais
6. Por mensagem eletrônica (e-mail)
7. Por meio de reuniões de divisão/unidade/departamento
8. Alguma outra forma. Indicar: _____
9. Não é disseminada.

4) A organização possui um sistema de gestão do conhecimento?

Sistema de gestão do conhecimento é o conjunto de práticas distintas e interligadas visando melhorar o desempenho organizacional por meio de produção, retenção, disseminação, compartilhamento e aplicação do conhecimento dentro das organizações e na relação dessas com o mundo exterior.

1. Sim
2. Não
3. Não sei.

5) Em que grau os sistemas de gestão do conhecimento estão integrados no fluxo de trabalho da organização com vistas a criar novos conhecimentos? Exemplos de sistemas de GC: Fóruns presenciais/listas de discussão, comunidades de prática, melhores práticas, *benchmarking*, memória organizacional, mapeamento do conhecimento, gestão

por competências, banco de competências organizacionais e individuais, gestão do capital intelectual, portais/intranets/extranets, sistemas de *workflow*, gestão de conteúdo, gestão eletrônica de documentos.

() alto () médio () baixo

6) Quais das seguintes frases melhor descrevem o grau em que os processos de conhecimento são internalizados na organização:

1. Os processos organizacionais essenciais tornaram-se líderes na aplicação da gestão do conhecimento;
2. Princípios de GC são considerados nos incentivos e avaliações pessoais;
3. A aplicação dos componentes de GC está disseminada em grande escala nos produtos e serviços da organização;
4. O conhecimento de *feedback* provido pelos clientes é incorporado nos processos da organização;
5. Lições aprendidas são introduzidas sistematicamente em novos produtos, serviços, projetos e outras atividades;
6. Comunidades de prática são apoiadas pela organização e usadas para fomentar a criação e o compartilhamento de conhecimentos
7. A organização possui ferramentas de TI para, sistematicamente, capturar e disseminar conhecimento;
8. Houve clara melhoria no comportamento dos servidores em relação ao compartilhamento de conhecimentos;
9. Os agentes de GC têm conseguido atuar na organização como um todo e participam dos encontros estratégicos e dos exercícios de planejamento organizacionais;
10. Nenhuma das anteriores.

7) Quais tipos de conhecimentos (internos ou externos) são criados na organização?

- Conhecimentos de processos
- Conhecimento de procedimentos (derivados dos procedimentos administrativos)
- Conhecimentos tópicos
- Conhecimentos práticos (derivado do *know-how* da organização)
- Melhores práticas
- Lições aprendidas
- Conhecimentos sobre clientes
- Outro tipo. Indicar: _____
- Nenhuma das anteriores

8) Qual dos tipos de conhecimentos e/ou informações abaixo são capturados por sua organização?

1. Lições aprendidas
2. Documentos sobre projetos e produtos
3. Mensagens eletrônicas formais
4. Listas de especialistas

5. Resultados de grupos de discussões ou discussões eletrônicas
6. Informações sobre clientes
7. Dados relativos ao desempenho dos servidores
8. Projetos de pesquisa
9. Intercâmbio de vídeo ou áudio

Outros. Especificar: _____

9) Quais dos seguintes itens refletem as principais formas de armazenamento de conhecimentos da organização?

1. Intranet
2. Extranet
3. Internet
4. Bases de dados (inclusive sistemas de gerenciamento de documentos, inteligência em negócios, sistemas de Planejamento de Recursos Empresariais (ERP), sistemas de gestão de projetos etc.)
5. Arquivos/documentos em uma pasta pública hierarquizada (servidor de arquivos ou servidor FTP – Protocolo de Transferência de Arquivos)
6. Unidades de disco em rede (arquivos/documentos armazenados, disponíveis para o público – servidor de arquivos ou servidor FTP)
7. Arquivos pessoais de servidores
8. Arquivos de e-mail
9. Outros. Especificar: _____

10) Como o conhecimento implícito/tácito é disseminado?

1. Apresentações formais
2. Almoços informais
3. Reuniões de unidades organizacionais
4. Conversas informais entre servidores
5. E-mails
6. Videoconferências
7. Audioconferências
8. Telefone
9. Revisões de pares (*peer review*)
10. Fóruns
11. Conferências
12. Programas de *mentoring*
13. Revisões operacionais de qualidade
14. Revisões de desempenho formal
15. Outras. Especificar. _____

11) Qual é o nível de efetividade dos sistemas de gestão do conhecimento em conectar as pessoas com os sistemas de informação?

1. Muito efetivo
2. Efetivo
3. Pouco efetivo

4. Pouquíssimo efetivo
5. Não efetivo.

12) Quais dos seguintes tipos de conhecimentos explícitos a organização compartilha?

1. Melhores práticas e lições aprendidas
2. Documentos e publicações institucionais
3. Informações sobre especialistas
4. Diretório corporativo de pessoas
5. Dados de entrevistas e de *brainstorming*
6. Vídeos de eventos e de entrevistas
7. Decisões
8. Dados de clientes
9. Dados de mercado
10. Outros. Especificar: _____

13) Quais são as fontes que a organização utiliza para identificar os conhecimentos que ela deseja coletar?

1. Pesquisa pela internet
2. Pesquisa usando bases de informações (interno e externo)
3. Da experiência de servidores
4. Da experiência de parceiros
5. Outras. Especificar. _____
6. Nenhuma das anteriores

14) Quais fontes de informação abaixo são obtidas e usadas nos processos decisórios da organização?

1. Melhores práticas
2. Comparação (*benchmarking*) com concorrentes
3. *Feedback* de clientes
4. *Feedback* de servidores
5. Pesquisa e inteligência competitiva
6. Lições aprendidas
- Outros. Indicar: _____

15) Quais tipos de métricas operacionais ou ferramentas de medição a organização usa para determinar o valor do conhecimento organizacional?

1. *Balanced Scorecard*
2. Retorno de Investimento - ROI
3. Custo da qualidade
4. Pesquisa de satisfação dos clientes
5. Pesquisas de satisfação dos servidores
6. Um processo sistemático de avaliação de pessoal
7. Programa de qualidade total

8. Processos/funções relativos à auditoria
 9. Processos/funções de avaliação operacional
 10. Modelo de Maturidade de Processos (CMM)
 11. Índice de Capital Humano
 12. Revisões de manutenção (de qualquer tipo)
 13. Outros. Indicar: _____
 14. A organização não tem/ ou não usa métricas de medição do conhecimento.
- 16) Quais são alguns dos aspectos da organização que devem ser ajustados significativamente por atividades relativas a conhecimento (tais como compartilhamento de conhecimentos e operacionalização do conhecimento)?
1. Satisfação dos clientes
 2. Processos operacionais organizacionais
 3. Produtividade organizacional
 4. Habilidade para modificar estratégias ou enfoques de resolução de problemas
 5. Políticas e procedimentos organizacionais
 6. Outros. Especifique: _____
- 17) Há uma estratégia de GC claramente articulada (i.e., escrita) para a organização?
1. Sim
 2. Não
 3. Não sei.
- 18) Como você caracterizaria a liderança das atividades de gestão do conhecimento na organização?
1. Realizada basicamente pelo nível da alta gerência
 2. Balanceada entre a alta gerência e as gerências médias e inferiores
 3. Realizada basicamente pelos níveis de gerência média e inferior
- 19) De que modo as atividades de GC (criação do conhecimento, armazenamento, disseminação) concorrem para os objetivos explícitos da organização?
1. Essencial para a *performance* do negócio
 2. Importante para a obtenção de vantagem competitiva
 3. Importante para levar à inovação
 4. Defasado ou não necessário
 5. Nenhuma das anteriores. Explícite qual: _____
 6. Não sei.
- 20) Quais áreas devem se beneficiar mais do programa de GC ou de atividades de compartilhamento de conhecimentos?
1. Desenvolvimento de novos produtos
 2. Desenvolvimento de novos serviços
 4. Desenho de processos organizacionais

5. Criação de uma estratégia de comunicação com clientes

6. Outro. Especificar: _____

21) Você acha que os processos organizacionais vão melhorar significativamente como resultado de um bom programa de GC da organização?

1. Sim
2. Não
3. Não sei.

22) Um bom programa de GC ajudaria os servidores a economizar tempo em seu trabalho?

1. Sim
2. Não
3. Não sei.

23) Um bom programa de GC aumenta o valor das oportunidades de desenvolvimento profissional para os servidores?

1. Sim
2. Não
3. Não sei.

24) Os seguintes grupos estão cientes das lacunas de conhecimento que devem ser preenchidas para que a organização atinja seus objetivos?

	Sim	Não	Não sei.
Servidores	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Gerência média	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Alta gerência	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Resumo – Resumen – Abstract**Gestão do Conhecimento no setor público: um estudo de caso por meio do método OKA***Cristiano Trindade de Angelis*

Dentre os modelos de avaliação e diagnóstico de gestão do conhecimento pesquisados na literatura, selecionou-se o método de Avaliação do Conhecimento Organizacional (Organizational Knowledge Assessment – OKA) elaborado pelo World Bank Institute (WBI), do Banco Mundial, como um modelo com capacidade de avaliar e diagnosticar a situação da Gestão do Conhecimento (GC) em uma organização. O método OKA foi concebido para avaliar a capacidade e o nível de preparação de uma organização na utilização adequada de seus ativos intelectuais. O artigo propõe realizar um diagnóstico da gestão do conhecimento na Secretaria do Patrimônio da União (SPU), pertencente ao Ministério do Planejamento. Durante a pesquisa na SPU usando o método OKA surgiu a necessidade de formular uma política de gestão do conhecimento, isto é, um plano estratégico de GC. A pesquisa concluiu que o método OKA é uma ferramenta útil para diagnosticar e avaliar a GC na SPU e na concepção de um plano estratégico de GC, definidor de ações, práticas de apoio e orientações às políticas e processos de conhecimento da organização.

Palavras-chave: Conhecimento; gestão do conhecimento; setor público; método OKA

Gestión del conocimiento en el sector público: un estudio de caso a través del método OKA*Cristiano Trindade de Angelis*

Entre los modelos de evaluación y diagnóstico de la gestión del conocimiento en la literatura examinada, se seleccionó el método de Evaluación del Conocimiento Organizacional (Organizational Knowledge Assessment – OKA) preparado por el World Bank Institute (WBI), del Banco Mundial, como un modelo capaz de evaluar y diagnosticar la situación de la Gestión del Conocimiento (GC) en una organización. El método OKA fue diseñado para evaluar la capacidad y nivel de preparación de una organización en el uso adecuado de sus activos de propiedad intelectual. El artículo se propone realizar un diagnóstico de la gestión del conocimiento en la Secretaría de Patrimonio de la Unión (SPU), Ministerio de Planificación. Durante la investigación sobre la SPU con el método OKA surgió la necesidad de formular una política de gestión del conocimiento, es decir, un plan estratégico para la GC. La investigación concluyó que el método OKA es una herramienta completa y útil para diagnosticar y evaluar la GC en la SPU y el diseño de un plan estratégico para la GC, la definición de acciones, prácticas y orientación para apoyar las políticas y procesos para el conocimiento de la organización.

Palabras clave: Conocimiento; gestión del conocimiento; sector público; método OKA .

Knowledge Management in the public sector: a case study under the OKA method*Cristiano Trindade de Angelis*

Among the models of assessment and diagnosis of Knowledge Management in the literature surveyed was selected the method “Organizational Knowledge Assessment (OKA)” prepared by the World Bank Institute (WBI), World Bank, as a model capable of assess and diagnose the situation of Knowledge Management (KM) in an organization. The method OKA was designed to assess the capacity and level of preparedness of an organization in proper use of their intellectual assets. The article proposes to conduct a diagnosis of Knowledge Management at the Secretary of the Federal Heritage of Ministry of Planning. During the research on SPU using the OKA came the need to formulate a policy of Knowledge Management, ie, a Strategic Plan of KM. The research

concludes that the method OKA is a complete and useful tool to diagnose and assess the KM in the SPU and the design of a Strategic Plan for KM, defining actions, practical support and guidance to policy and knowledge processes of the organization.

Keywords: Knowledge; Knowledge Management; Public Sector; OKA method.

Cristiano Trindade de Angelis

Doutorando em Engenharia de Produção pela Università Degli Studi di Padova (Unipd), na Itália. Atualmente é Analista do Ministério do Planejamento.

Contato: angelis.cristiano@gmail.com

A noção de competência na gestão de pessoas: reflexões acerca do setor público

Francielle Molon da Silva e Simone Portella Teixeira de Mello

Introdução

Os acontecimentos que marcaram os últimos anos no cenário mundial revelam um diagnóstico cambiante. Fatos políticos e econômicos elucidam mudanças recentes que incidem no desempenho de mercados e sociedades e, conseqüentemente, das organizações, tanto públicas quanto privadas. Percebe-se, também, novos estilos de vida, desvelando um movimento social que também se reflete nas organizações, na medida em que se passa a dar mais ênfase ao desenvolvimento e à educação em organizações, muito além do tradicional treinamento. É o que salientam Borges-Andrade *et al* (2006) ao abordarem o espectro da aprendizagem mediando teoria e prática.

E é nesse mosaico de mutações que emerge a gestão por competências como estratégia de eficácia organizacional, articulando o desenvolvimento humano e social dos trabalhadores com as necessidades da gestão organizacional. Esta abordagem parece ser fruto da modernidade organizacional, que articula processos

individuais e coletivos como meio de contribuir para o desenvolvimento e melhor desempenho frente ao novo cenário cambiante de reestruturação produtiva.

Ruas, Antonello e Boff (2005) propõem que a construção da noção de competências passa pela crescente instabilidade econômica, baixa previsibilidade do mercado e das relações da empresa com seus clientes e pela intensificação de estratégias de customização. Esses fatores levam a conceber novas formas de organizar o trabalho, se passa de uma disposição do trabalho mais estável e previsível para outra diferenciada e fluida, em que a previsão tende a ser mais focada no que se deve obter do trabalho e no seu resultado, do que no processo em si, naquilo que deve ser feito.

Esse é o contexto no qual se instala e se propaga a noção de competências, porém, não significa que exista consenso do que se entende como competência. A própria noção de competência tem uma compreensão difusa e extensiva em relação ao seu entendimento e aplicação. Então, acredita-se ser oportuno resgatar as concepções que balizam a gestão por competências, enquanto estratégia para melhoria do desempenho organizacional, destacando possibilidades de aplicação da noção por competências associada à alteração do papel de gestão de pessoas para o setor público.

Abordagem por competências considerando a estratégia

Ao tratar sobre o tema, é oportuno iniciar a relação competências e estratégia a partir das contribuições de McClelland (1973) e Boyatzis (1982), pois eles são considerados os precursores no debate acerca

de competências. Eles partem da escola norte-americana e propõem as competências como *inputs*, ou seja, as qualidades requeridas ao exercício de um cargo, relacionadas unicamente ao conjunto de conhecimentos, habilidades e atitudes (CHA). Essa noção, hoje, torna-se inviável pelo contexto incerto e de mudanças dinâmicas em que estão as organizações (BECKER e LACOMBE, 2005).

Todavia, o contexto organizacional dinâmico, com preocupações sobre adequações ao ambiente, faz com que outros temas sejam associados à discussão sobre competências, como é o caso da estratégia. Os estudos sobre essa abordagem levam a perceber que o ambiente é uma variável considerável na formulação de estratégias. Forças ambientais constituem aspectos relevantes para o desenvolvimento da eficácia organizacional. A natureza político-legal, econômica, tecnológica, social ou global de uma organização são exemplos dessas forças (PORTER, 1986). Mas, aliado à análise do ambiente, é necessária uma trajetória de objetivos definidos, tais como: a implementação de estratégias, o controle de resultados e os diversos ajustes quando necessários, sintonizando as estratégias funcionais às organizacionais, o que pressupõe desafios na gestão de pessoas em se tratando de desenvolvimento de competências tanto individuais quanto coletivas.

Para Mertens (1996), um clássico sobre o tema, o conceito de competência compreende conhecimento e habilidades constatadas. Existe diferença entre habilidades e conhecimentos mostrados no posto de trabalho e os resultados exigidos de uma pessoa que ocupa esse posto. A qualificação, por sua vez, se projeta no desempenho do posto, em saber cumprir as normas de conhecimento e habilidade,

enquanto que a competência se projeta no resultado que deve cumprir a pessoa ligada ao posto, tais como conhecimentos e habilidades que assegurem um produto desejado. Enquanto a qualificação se circunscreve ao posto, a competência se centra na pessoa, que pode chegar a ocupar um ou mais postos de trabalho, o que subjaz no conceito de multifunção.

A proposta dos anos 1960 se centrava em validar a qualificação dos trabalhadores, confrontando-a com o desempenho requerido num dado posto de trabalho com tarefas predeterminadas, prescritas, em que o desempenho era formulado mediante análise ocupacional. O desempenho se limitava à realização da tarefa, ou seja, ao saber fazer. Porém, a competência não parte de uma tarefa preestabelecida, mas sim é redefinida constantemente em função dos resultados esperados, em função das vantagens obtidas diante de estratégias bem-sucedidas.

Então, pode-se dizer que competência implica ação, o que vai além do saber e do fazer, pois pressupõe uma atitude, responsabilidade, iniciativa entre tantos substantivos (ZARIFIAN, 2001).

Mais recentemente o estudo sobre competências tem contribuído para o construto de estratégias organizacionais bem-sucedidas, tendo como pano de fundo o desenvolvimento de lideranças capazes de mobilizar saberes e transpor conhecimentos às equipes visando o desempenho organizacional eficaz e harmônico, destacando-se aspectos como autonomia, responsabilidade, fomentando valores como a iniciativa e a polivalência (DELUIZ, 2004).

Estudos recentes apresentam a competência em pelo menos duas grandes perspectivas, estando cada uma delas

atrelada a um eixo conceitual (DIAS *et al.*, 2008). O primeiro refere-se à dimensão estratégica das organizações, provocando um debate importante para o desenvolvimento da competitividade. Nessa dimensão, encontram-se as contribuições dos desdobramentos da Visão Baseada em Recursos (PENROSE, 1959; WERNERFELT, 1984; RUMELT, 1984; BARNEY, 2001), da noção de *core competence* (PRAHALAD e HAMEL, 2000) e de novas formulações que

“E é nesse mosaico de mutações que emerge a gestão por competências como estratégia de eficácia organizacional, articulando o desenvolvimento humano e social dos trabalhadores com as necessidades da gestão organizacional.”

valorizam o dinamismo da relação entre o ambiente externo e competências e recursos internos, como elemento a ser considerado na formulação estratégica (TEECE, PISANO e SHUEN, 1997).

O segundo eixo conceitual, que debate as competências, é associado a práticas próprias de gestão de pessoas, como seleção, desenvolvimento, avaliação e

remuneração (DUTRA, 2001). Essa é a versão mais conhecida e difundida das competências individuais. Dentro dessa perspectiva, podemos encontrar contribuições mais conhecidas de McClelland (1973), Boyatzis (1982), Le Boterf (1995), Zarifian (2001) e Dutra (2004).

Ao longo dos anos, teorias e abordagens administrativas têm mostrado que o sucesso organizacional é resultante de diversas variáveis, desde a eficácia na gestão de pessoas, no gerenciamento dos processos com foco nos resultados, assim como na prospecção de alternativas como meio de prever decisões diante do inusitado.

Os estudos sobre competências têm sua maior parte calcada sob o aspecto do indivíduo, do que sob a ótica da organização (FISHER, FLEURY e URBAN 2008). Por meio de pesquisas realizadas no Programa de Estudos em Gestão de Pessoas, os autores identificaram que a maior parte das organizações de grande porte busca programar um modelo de competências visualizando esse conceito como conjunto de conhecimentos, habilidades e atitudes dos indivíduos inseridos em seus contextos.

Dutra (2008) aponta que, embora teóricos e pessoas compreendam a competência como conjunto de conhecimentos, habilidades e atitudes (CHA), esse enfoque é pouco instrumental, pois o fato de algumas pessoas possuírem o CHA não é garantia de que haverá agregação de valor à organização. E essa agregação de valor está relacionada a algo que a pessoa entrega de maneira efetiva à organização e que lá permanece independentemente de essa pessoa estar ou não lá. Então, a agregação de valor não é somente atingir metas, mas melhorar processos e introduzir inovações.

Dessa maneira, observa-se que uma das formas de se atribuir significado à

dimensão da competência individual ultrapassa a compreensão do CHA pois, atualmente, na linha teórica e prática, essa noção pode ser encontrada de maneira ampliada, embora ainda seja possível encontrá-la sob a forma reduzida, considerando as primeiras construções sobre essa noção, que remetem à qualificação.

A partir dos anos de 1990, sob influência europeia, mais precisamente da Escola Francesa, o foco da competência recai sobre o momento da ação, sobre a continuidade e mobilização das capacidades, relacionada, assim, a “fazer a coisa certa, no momento certo”. Le Boterf e Zarifian colaboram a respeito dessa temática. Para Le Boterf (1994), a competência relacionava-se à agregação de valor e entrega a determinado contexto independente do cargo, ou seja, à parte da própria pessoa. Já Zarifian (2001) propõe a noção de competência associada à iniciativa, responsabilidade e inteligência prática da pessoa em situações cotidianas, apoiada em conhecimentos adquiridos e transformados. Ele também acrescenta a noção de “evento” ao associar a instabilidade na qual os profissionais estão inseridos.

Essa noção contemporânea é vista como *output*, com o foco no contexto, onde se destacam os trabalhos de Dutra (2008), associando as competências à noção de entrega, voltada a resultados e agregação de valor. Assim, as pessoas possuem um conjunto de competências que podem ou não estar sendo aproveitadas pela organização, sendo definidas como “capacidade de agregar valor ao patrimônio de conhecimentos da organização” (DUTRA, 2008). Nesse sentido, não seria recomendado pensar as competências individuais de forma genérica, mas sim atreladas às competências essenciais da organização (DUTRA, 2008).

Já no início do século XXI, a competência é pensada, pelo menos no discurso, sem necessariamente tratar de forma sistemática, na perspectiva da sua contribuição econômica e social. É a fase da difusão e afirmação do conceito associado à “entrega” (DUTRA, FLEURY e RUAS, 2008). Nessa perspectiva, Fleury e Fleury (2006) contribuem com a ideia de que a competência pode ser entendida como fonte de valor para o indivíduo e fonte de valor para a organização, ou seja, “um saber agir responsável e reconhecido, que implica mobilizar, integrar, transferir conhecimentos, habilidades que agreguem valor econômico à organização e valor social ao indivíduo” (FLEURY e FLEURY, 2006). Mas com a ressalva de que essa colocação é vista pelo menos em discurso, mas não necessariamente ocorre dessa forma na prática. Se forem analisadas as práticas utilizadas nas organizações, pode-se notar que há uma desarticulação entre a agregação de valor para a organização e para o indivíduo. Isso porque muitas das ferramentas de recursos humanos, ditas como competências, acabam focando no sujeito, na capacitação e carreira da pessoa, mas ainda como uma rotina da área de RH, e não como algo articulado com a organização e sua estratégia, fazendo com que a ‘tal’ agregação de valor conjunta – indivíduo-organização – seja unilateral ou inexistente.

Os elementos como mobilização de recursos, relevância da comunicação, o papel da aprendizagem, comprometimento e responsabilidade, bem como a visão estratégica, demonstram a importância da questão individual de conhecimento e desenvolvimento para alcançar a dimensão organizacional. Para ocorrer um processo articulado entre pessoas e organização é necessário haver um

processo de troca de competências, o que é apontado por Dutra (2008) quando expressa que:

A organização transfere seu patrimônio para as pessoas, enriquecendo-as e preparando-as para enfrentar novas situações profissionais e pessoais, na organização ou fora dela. As pessoas, ao desenvolverem sua capacidade individual, transferem para a organização o seu aprendizado, capacitando-a a enfrentar novos desafios (DUTRA, 2008, p. 24).

Além disso, a competência pode ser definida, na perspectiva de Ropé e Tanguy (1997), como atributo que se refere à subjetividade da pessoa e está diretamente ligada à capacidade dela de mobilizar saberes e atitudes necessárias para, de forma autônoma, resolver problemas em dadas situações. Sendo assim, aspectos subjetivos passam a ter relevância e prioridade na organização e na gestão estratégica das organizações, enquanto que recrutamento, remuneração e promoção começam a ser realizados não mais por cargos, mas por competências, o que significa deslocamento do foco do posto de trabalho, da tarefa para o indivíduo, a pessoa (ZARIFIAN, 1998).

Zarifian, citado por Tartuce (2004), traz precisão ao conceito de competência. Numa perspectiva multidimensional o autor destaca que, de um lado, a competência se refere à capacidade para agir em situações específicas e imprevisíveis, decorrente da inteligência prática ancorada nos conhecimentos adquiridos que são transformados. De outro lado, designa o fato de ser reconhecida pelo julgamento de outros, tanto em termos sociais como financeiros. Em suma, a competência é

concomitantemente tomada de responsabilidade de forma autônoma e reconhecimento social dessa tomada de responsabilidade. Mas, por privilegiar a subjetividade da competência, Zarifian não renega o lado social dessa, tendo em vista que a responsabilidade se inscreve também no coletivo do trabalho.

A contemporaneidade tem mostrado que entre as competências dos indivíduos e o desempenho estratégico das organizações, há de se considerar as competências coletivas, cujos processos de interação definem os produtos e serviços desejados. É na base desse olhar que as organizações começam a perceber as competências coletivas como estratégicas, em que a gestão de RH pode contribuir na geração de vantagem concorrencial duradoura com base na teoria dos recursos. As competências coletivas, diferentemente das individuais, estão lá, mas muitas vezes não são visualizadas e, portanto, deixam de ser mobilizadas.

Os estudos de Pauvers e Schieb-Bienfait (RETOUR *et al.*, 2011) revelam isso, ao destacarem as competências coletivas no limiar da estratégia, identificadas em um estudo de caso ao longo de seis anos, em que identificaram as seguintes competências estratégicas: o comprometimento e responsabilidade das equipes; a defesa da qualidade da oferta da organização; o domínio interno de toda a cadeia da concepção de um canteiro de obras, entendido aqui como construção e renovação das competências de cada atividade/função; assim como o domínio da cadeia de negociação dos serviços ofertados pela organização.

No mundo das organizações, a competência é considerada uma capacidade que só se evidencia numa situação de trabalho e que está sujeita a regras, procedimentos, instrumentos e consequências. Identifica

resultados profissionais concretos que podem abranger funções diferentes, pois se refere a situações concretas de trabalho e não aos elementos estruturais de uma operação. Por isso não pode ser confundida com qualificação, pois a dinâmica, num sentido de mobilidade, é elemento central das competências.

Vale destacar que no Brasil o destaque à noção de competências se dá mais expressivamente nos anos 1980 e 1990, a partir de temas em pauta, como flexibilização das relações de trabalho e desemprego. Para Tartuce (2004), a qualificação do trabalho ganha destaque nos discursos do governo, empresários e sindicatos, como meio de aumentar a produtividade e, consequentemente, o desenvolvimento econômico do país. A competitividade que está em jogo requer pessoas com atributos diversos, capazes de gerenciar a diversidade, emergindo a noção de competências individuais e coletivas no contexto organizacional.

No que tange às estratégias empresariais e formação de competências, Fleury e Fleury (2004) acrescentam que as estratégias são estabelecidas por meio de diferentes competências organizacionais em três diferentes funções centrais: operações (produção e logística); desenvolvimento de produto (pesquisa, desenvolvimento e engenharia); e comercialização (vendas e marketing). E o desenvolvimento das demais competências nas funções organizacionais se dá para reforçar a competência essencial dessas funções centrais.

Para tanto, o processo de aprendizagem é essencial, pois faz a ligação entre competências e estratégias, para que ocorra um círculo virtuoso empresarial. Conforme os autores, o desenvolvimento de competências organizacionais em operações industriais

compreende as seguintes áreas de desenvolvimento: competências técnicas; competências sobre a organização; competências de serviço; e competências sociais. Já no nível individual, envolve a sua relação com toda a empresa em uma perspectiva sistêmica, salientando as competências de negócios, competências técnico-profissionais e as competências sociais.

O que parece ser fundamental quando se opta por trabalhar com o desenvolvimento de competências individuais e coletivas é uma estrutura organizacional que realce a transparência. Aliado a isso, Fleury e Fleury (2004) destacam a transferência de conhecimento entre os empregados como fator decisivo no sucesso do processo. Szulanski, citado pelos autores, destaca que as ocasionais barreiras estão relacionadas a fatores ligados ao conhecimento, tais como: a inadequada capacidade de absorção por parte de quem recebe o conhecimento, que é uma função direta de seu estoque preexistente de conhecimento; a insegurança sobre quais são os fatores de produção envolvidos nas práticas, bem como seu processo de interação; as características peculiares, mal compreendidas por quem recebe a informação e a transforma em conhecimento, do contexto em que esse irá aplicar a determinada prática; e o relacionamento na maior parte das vezes tenso entre as pessoas envolvidas na transferência de conhecimento tácito – as chamadas manhas do trabalho –, o que infere ausência de empatia na maior parte das situações.

Além disso, quando se trata de competências diretivas das lideranças observa-se que essas estão associadas às competências empresariais (organizacionais e essenciais) e ao posicionamento eficaz da empresa no mercado, para obter a sua vantagem competitiva em relação à concorrência. Ou

seja, as competências de liderança incidem diretamente na análise de ações estratégicas. Por isso, as contribuições individuais elencadas por Fleury e Fleury (2004) são elucidativas no cenário de negócios, e estão organizadas em três grandes blocos, que envolvem a relação do indivíduo com toda a empresa, em uma perspectiva sistêmica, que são:

- competências de negócios: relacionadas à compreensão dos negócios, seus

“A gestão de pessoas e organizações passa a ser estratégica nesses tempos de globalização, de reestruturação do sistema produtivo, de desestabilidade, na medida em que se passa a perceber que a mudança é uma constante.”

objetivos na relação com o mercado, clientes e competidores, ambiente político e social;

- competências técnico-profissionais: competências específicas para certa operação, ocupação ou atividade – produção, comercialização, produtos, finanças;

- competências sociais: competências para interagir com as pessoas, comunicação,

negociação, mobilização para mudanças, sensibilidade, cultura, trabalho em equipes etc.

Aliado a isso, a atitude, mencionada por Dutra (2004) por meio do conceito de “entrega”, conforme mencionado anteriormente, é relevante no debate do processo de formação de competências dos indivíduos, pois indica um saber agir responsável e reconhecido à medida que é possível verificar os resultados produzidos de fato. Diz respeito às formas como os indivíduos utilizam suas habilidades e conhecimentos no dia a dia organizacional, o que eles realmente entregam à organização.

Percebe-se que as abordagens de gestão das organizações têm seus ciclos: ora valoriza as pessoas, ora os processos, ora o ambiente e outras categorias de análise. No entanto, a contemporaneidade tem forçado as organizações a retomarem o desenvolvimento humano de forma mais contundente. Os estudos sobre aprendizagem revelam o sucesso organizacional a partir das pessoas, das relações interpessoais bem-sucedidas, ressaltando aspectos como valores e propósitos compartilhados. Para Hock (1999), quando o propósito é compartilhado, quando se valoriza o coletivo, pode-se atingir a harmonia transformando as relações e, conseqüentemente, a organização.

Assim, a modernidade está a exigir um novo perfil de gestor estratégico de pessoas, para o qual a qualificação já não basta e parece estar sendo sobreposta pela competência. Um tipo de gestor, de tomador de decisão mais prospectivo, que se aproxima à taxonomia de tipos estratégicos de Miles e Snow (2003). A atividade de liderança não é mais simples, funcional, mas sim altamente complexa, de difícil e instigante exercício. E diante disso, a gestão estratégica de pessoas

tem tratado da gestão por competências enquanto tema emergente, associando e coordenando competências individuais à construção de competências coletivas consideradas estratégicas para a organização (MASCARENHAS, 2008).

Essa abordagem apresenta a competência como conjunto de saberes, motivações, capacidades e atitudes que se manifestam em desempenhos adequados e se alteram à medida que variam os contextos situacionais, mais frequentes no cenário mundial contemporâneo. Assim, diante de situações diferentes têm-se soluções diversas, mas que efetivamente resolvam um dado problema.

A estratégia contemporânea da gestão de pessoas

A gestão de pessoas e organizações passa a ser estratégica nesses tempos de globalização, de reestruturação do sistema produtivo, de desestabilidade, na medida em que se passa a perceber que a mudança é uma constante. A experiência em determinada tarefa ou função não leva as pessoas a serem competentes. Embora as competências tácitas sejam essenciais, há de se prestar mais atenção na variedade dos eventos enfrentados e no desempenho organizacional pretendido, nas relações que se pretende desenvolver para isso e as estratégias do negócio decorrentes disso.

Deluiz (2001) esclarece que as novas concepções gerenciais de competências decorrem da reestruturação produtiva e das mudanças no mundo do trabalho, tendo em vista a reorganização do próprio sistema capitalista como meio de manter sua hegemonia em resposta à crise estrutural do capital, o que atingiu não só a área de produção, mas os diversos espaços da sociabilidade. Para a autora, o alinhamento

definitivo das políticas de recursos humanos às estratégias empresariais apontou novos elementos na gestão do trabalho e das pessoas, para dar conta da crescente competitividade dos mercados.

Para Bosquetti (2009), a abordagem estratégica da gestão de pessoas está criando novo campo de pesquisa, em decorrência de uma combinação dos argumentos da estratégia organizacional com os da gestão de pessoas. Nessa discussão, Lacombe (2006) chama atenção para a grande contribuição da abordagem de competências para a gestão de pessoas. Se pensada a partir da estratégia e dos recursos internos, funciona como um direcionador para a ação de práticas e políticas de planejamento e a ação da gestão de pessoas de maneira integrada.

Nesse contexto, partes desse todo complexo, que significa competência na gestão do trabalho, são: a valorização dos altos níveis de escolaridade nas normas contratuais; a valorização da mobilidade e do acompanhamento individualizado da carreira; novos critérios de avaliação que valorizam as competências relativas à mobilização no trabalho e seu compromisso com a organização; e a instigação à formação contínua. Sendo assim, a adoção do modelo de competências está associada ao uso, controle, formação e avaliação do desempenho da força de trabalho diante das exigências decorrentes da acumulação capitalista flexível destacada por Harvey (1996).

Além da flexibilidade, aparecem novos componentes na abordagem de gestão por competências, como a transferibilidade, a polivalência e a empregabilidade. No entendimento de Deluiz (2001), a transferibilidade tem sentido de mobilidade, de desempenhar uma e outra funções dentro da empresa, o que requer

considerável polivalência e constante atualização dos saberes para atingir os níveis desejáveis de empregabilidade. As qualificações tácitas passam a assumir extrema relevância no modelo de competências. Não basta só o saber-fazer; o saber-ser e o saber em ação são aspectos da inteligência prática e do comportamento humano que independem de diplomas ou manuais.

Observa-se então que a polissemia do termo permeia as opiniões, pois se em alguns momentos ela encanta, em outros ela se mostra perversa (MELLO, 2007). Ao analisar a polissemia do conceito de competências, a autora traz à tona os relatos de recém-graduados e do mercado de trabalho, retomando o debate da equivalência (ou não) entre o conceito de competência e o de qualificação, ou da questão de que o primeiro pode estar se sobrepondo ao segundo. Contudo, os resultados do estudo mostram que competências não podem ser reduzidas a uma racionalidade única. Elas podem ser objeto de compromisso e de reconhecimento individual. Mas quando esses acordos estão ausentes, seja na totalidade ou em partes, questiona-se a ausência de reconhecimento social que invalida a legitimidade do modelo.

Discussão: a gestão por competências em curso no setor público

Apresentam-se a seguir experiências na gestão que se baseiam em competências no ambiente público, voltadas a questões estratégicas e de gestão de pessoas na área pública. Observa-se que há emergência da aplicação do tema voltado a questões estratégicas, mediadas por ações e práticas também estratégicas e articuladas de gestão de pessoas (GRIMAND, 2009).

Pires *et al.* (2005) apresentam iniciativas da Escola Nacional de Administração

Pública (ENAP), que objetivam disponibilizar instrumentos para aumento da capacidade de governo na formulação e implementação de políticas públicas, tendo como suporte metodológico as contribuições da *Canada School of Public Service* (CSPS).

As notas destacam ações desenvolvidas por instituições do Poder Executivo, desde a definição de competências funcionais; criação de indicadores de desempenho para fins do desenho da estratégia organizacional; avaliações 360°, em que gerentes também são avaliados pelos seus subordinados; até a elaboração de planos de desenvolvimento individuais e institucionais, em que se percebe o desenvolvimento de competências organizacionais como metodologia de ação.

Marconi (2004), por sua vez, analisa a gestão de recursos humanos vigente no setor público e as políticas de RH que vêm sendo executadas. Seu estudo destaca as novas formas contratuais, como o desenho de cargos largos e o desenvolvimento de competências. Esses cargos têm uma concepção multifuncional, aglutinando atribuições de mesma natureza de trabalho. Um exemplo são os cargos largos como agentes administrativos, que reúnem atividades de suporte administrativo, como as exercidas por servidores públicos de nível médio nas áreas de compras, almoxarifado e contabilidade. Nesse caso, a mobilidade funcional aparece como característica marcante no desenvolvimento de competências, tendo em vista as atribuições amplas dentro da mesma função, tanto no âmbito individual quanto no organizacional.

Souza (2004), ao estudar a gestão por competências no segmento federal, descreve experiências sobre o ingresso no serviço público. Recentemente a Agência

Nacional de Energia Elétrica (Aneel) inovou, inserindo em concurso público o item de competências requeridas para determinados cargos. A investida, embora revele a subjetividade ainda presente no âmbito das competências, o que é passível de recursos em concursos públicos, mostra a iniciativa da agência em demonstrar desde o edital a política institucional para captar profissionais que, se aprovados, no decorrer de suas carreiras, serão aferidos por competências requeridas, tais como: visão sistêmica, comprometimento, aprendizagem contínua, flexibilidade, liderança e criatividade.

Essa autora também menciona o fato de as funções comissionadas técnicas, caracterizadas pela complexidade e responsabilidade, exigirem um profissional com conhecimentos, habilidades e atitudes para ocupar a função e com reconhecida qualificação, capacidade e experiência. Outra situação retrata o planejamento organizacional de necessidades de capacitação ou a forma inicial de sistematizar o modelo de gestão por competências para o contexto da administração pública, que consiste no planejamento de ações integradas e efetivas de desenvolvimento, a partir da identificação dos *gaps* de competência e da negociação do plano de desenvolvimento entre o servidor e seus superiores. Isso revela a pactuação, estágio avançado no que se refere ao desenvolvimento de carreiras e posterior avaliação dos servidores e da instituição (SOUZA, 2004).

No que se referem à educação, experiências na gestão por competências têm sido pautadas nas políticas públicas, em especial no ensino tecnológico. Todavia, parecem mais visíveis e conseqüentemente mais aceitas na regulação do ensino superior, a exemplo dos processos de avaliação de cursos, em que os descritores

de competências estão presentes na concepção didático-pedagógica, no corpo docente e na própria infraestrutura das instituições avaliadas. De um modo geral, grande parte dos cursos superiores das instituições de ensino superior usa esses instrumentos como referencial de competências.

Zamberlan (2006), por sua vez, elucida as competências dos coordenadores de cursos de uma universidade federal brasileira, para fins de qualidade nos programas de ensino, pesquisa e extensão. O autor constata que esses gestores estão orientados para as competências. No entanto, observa diferenças em relação às variáveis que tratam da habilidade comportamental de trabalhar em equipe e saber se relacionar, da atitude profissional com a intenção de algo realizar, e da sinergia entre conhecimento, habilidades e atitudes. A falta de atitude e de capacidade de trabalho em equipe, associada à dificuldade de relacionamento, aparece com relativa influência negativa no desenvolvimento de competências organizacionais nessa pesquisa.

Já os estudos de André e Ciampone (2008) mostram uma limitação. As autoras realizaram pesquisa junto a dezenove gestores de uma Supervisão Técnica de Área da Secretaria Municipal de Saúde de São Paulo, que revela que a percepção dos gestores em relação às competências para gerir uma unidade básica de saúde baseia-se em uma visão simplista, que influencia diretamente o modo de operacionalização das estratégias, e na dinâmica das equipes, dificultando a implementação de propostas mais eficazes. O fato de haver no mesmo local de trabalho funcionários que exercem funções semelhantes e que recebem salários distintos é apontado como uma dificuldade na gestão de recursos humanos e parece que limita o avanço na gestão por

competências. Também constataram que as competências desses profissionais não favorecem a implementação dos novos modelos assistenciais e gerenciais, que incluem estratégias que lhes são inerentes, tendo em vista que não se percebem e nem são reconhecidos pelo seu grupo de referência como liderança. Isto infere limitação em quesitos atitudinais, como negociação, gerenciamento de conflitos e o fomento de um ambiente produtivo de trabalho.

“A noção de competências está perpassando diversos campos da gestão de pessoas, inclusive na esfera pública, o que acaba por contribuir com uma gestão de pessoas mais estratégica e focada no desenvolvimento de pessoas...”

Percebe-se que o despreparo dos gestores influencia diretamente o modo de operacionalização das estratégias e a dinâmica das equipes envolvidas nos serviços, podendo levar à ineficácia e ineficiência dos processos.

A noção de competências está perpassando diversos campos da gestão de pessoas, inclusive na esfera pública, o que

acaba por contribuir com uma gestão de pessoas mais estratégica e focada no desenvolvimento de pessoas que tenham relação com aquilo que a organização preza como eficiente e, conseqüentemente, com maior efetividade. Sabe-se que o desafio de implementar essas ações ainda é grande, principalmente quando se fala em atrelar pessoas à estratégia da organização. Mas o caminho revela ações em curso.

Comentários finais

Embora existam algumas práticas voltadas à atuação estratégica de organizações no que tange à aplicação da noção de competências, o caminho a percorrer ainda é longo. Um dos motivos que levam a isso está relacionado ao fato de se considerar as vantagens e limitações na aplicação da abordagem por competências, quando se trata do *savoir-faire*: as chamadas manhas do ofício. Essas implicam significativa habilidade em oposição aos saberes dos bacharéis, por exemplo, ou de cargos de hierarquia superior, na medida em que surgem em complementaridade às *performances* da técnica e, conseqüentemente, se tornam visíveis.

Outro elemento relevante refere-se à experiência do profissional, ilustrada pelo trabalhador que conhece tão bem seu meio de trabalho a ponto de poder antecipar suas reações. Tal domínio parece ser impossível de automatizar e indispensável ao bom funcionamento das instalações automatizadas. Mas por outro lado, a limitação pode estar nas disputas de poder diante do domínio do *savoir-faire*, o que pode comprometer as relações interpessoais e intergrupais, assim como incidir diretamente no desempenho organizacional desejado. O destaque é dado para concepções de competências coletivas e

elementos de articulação entre competências individuais e organizacionais.

Por isso, parece conveniente atentar para os trabalhadores com competências tácitas, de modo que não se sintam ameaçados diante da implementação de novas estratégias na gestão de pessoas e do próprio negócio, mas sim estimulados a contribuir com os objetivos organizacionais e, em especial, com a própria elaboração e descrição das competências funcionais.

Pode-se dizer que o sucesso no desenvolvimento da gestão por competências também está em reconhecer que, por ser uma abordagem com foco nas pessoas, se trata de um processo evolucionário com eventos planejados e espontâneos que visam transformar comportamentos e atitudes, o que leva tempo e exige paciência ao longo das ações organizacionais do dia a dia.

Então, há de se considerar que obstáculos podem comprometer a gestão por competências. No individual, o que inibe o desenvolvimento de competências são fatores de ordem psicológica, desde as percepções de gerentes e colaboradores sobre suas necessidades e habilidades para aprender, as emoções, sentimentos e reações diante dos desafios e resolução de problemas, a fatores mais de fundo como valores e crenças. No organizacional, a cultura e o próprio clima podem se mostrar como inibidores do desenvolvimento de competências, assim como a instabilidade de mercado e a competição diante da posição econômica desejada, que na maior parte dos casos privilegia os resultados, mais que os processos de desenvolvimento de gestão de pessoas.

(Artigo recebido em junho de 2011. Versão final em setembro de 2011).

Referências bibliográficas:

- ANDRÉ, Adriana Maria; CIAMPONE, Maria Helena Trench. Competências para a gestão de Unidades Básicas de Saúde: percepção do gestor. In: *Revista da Escola de Enfermagem da USP*, 2007; 41(Esp): 835-40. Disponível: www.ee.usp.br/reuusp.
- BARNEY, J. B. *Strategic factor markets: expatiation, lucky and business strategy*. Management Science, v.32, n.10, p1231 – 1241, 2001.
- BECKER, G. V.; LACOMBE, B. M. B. Gestão, Inovação e Competências: conciliando idéias no estudo dos empreendedores de incubadora da base tecnológica. In: RUAS, R. L.; ANTONELLO, C. S.; BOFF, L. H. (Org.). *Os Novos Horizontes da Gestão: aprendizagem organizacional e competências*. Porto Alegre: Bookman, 2005. p. 168-186.
- BORGES-ANDRADE, Jairo E. *et al* (Orgs.) *Treinamento, desenvolvimento e educação em organizações e trabalho: fundamentos para a gestão de pessoas*. Porto Alegre: Artmed. 2006.
- BOSQUETTI, M. A. *Gestão de pessoas, estratégia e performance organizacional: um estudo internacional de multicasos*. 2009. Tese (Doutorado em Administração) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo, São Paulo.
- BOYATZIS, R. E. *The competent management: a model for effective performance*. New York: John Wiley, 1982.
- DELUIZ, Neise. A Globalização Econômica e os Desafios à Formação Profissional. In: *Boletim Técnico do SENAC*, Rio de Janeiro, v. 30, n. 3, p.72-79, set./dez. de 2004.
- _____. O modelo das competências profissionais no mundo do trabalho e na educação: implicações para o currículo. In: *Boletim Técnico do SENAC*, Rio de Janeiro, v. 27, n. 3, set/dez. de 2001.
- DUTRA, J. S. Gestão de pessoas com base em competências. In: DUTRA, J. S. et al. (coord.). *Gestão por Competências: um modelo avançado para o gerenciamento de pessoas*. São Paulo: Gente, 2001.
- _____. *Competências: conceitos e instrumentos para a gestão de pessoas na empresa moderna*. São Paulo: Atlas, 2004.
- _____. *Competências: Conceitos e Instrumentos para a Gestão de Pessoas na Empresa Moderna*. São Paulo: Atlas, 2008.
- DUTRA, J. S. (Org.); FLEURY, M. T. L. (Org.); RUAS, R. L. (Org.). *Competências: Conceitos, Métodos e Experiências*. São Paulo: Atlas, 2008.
- FISHER, A. L.; FLEURY, Maria Tereza Leme; URBAN, T. P. Cultura e Competência Organizacional. In: DUTRA, J. S.; FLEURY, M. T. L.; RUAS, R. L. (org.) *Competências: conceitos, métodos e experiências*. São Paulo: Atlas, 2008
- FLEURY, M. T. L.; FLEURY, A. Alinhando estratégia e competências. *Revista de Administração de Empresas*, v. 44, n. 1, p. 44-57, 2004.
- _____. *Estratégias empresariais e formação de competências: um quebra-cabeça caleidoscópico da indústria brasileira*. 3ª Ed. São Paulo: Atlas, 2006.
- _____. *Gestão estratégica do conhecimento: integrando aprendizagem, conhecimento e competências*. São Paulo: Atlas, 2008.

- GRIMAND, A. Des compétences individuelles aux compétences stratégiques. Un essai de modélisation des stratégies concurrentielles fondées sur les ressources humaines. In: HARVEY, D. *Condição Pós-moderna*. São Paulo, Loyola, 1996.
- HOCK, D. *Nascimento da era caórdica*. SP: Cultrix. Amaná-Key, 1999.
- LACOMBE, M. B. Avaliação e mensuração de resultados em gestão de pessoas e a relação com o desempenho organizacional: um estudo com as maiores empresas brasileiras. Relatório de pesquisa. Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas. São Paulo, 2006.
- LE BOTERF, G. De la compétence. Paris: Les Editions d'Organization, 1995.
- MARCONI, Nelson. Políticas Integradas de Recursos Humanos para o Setor Público. In: *Programa avançado em gestão pública contemporânea*. EGAP/FUNDAP, 2004.
- MASCARENHAS, André Ofenhejm. *Gestão estratégica de pessoas: evolução, teoria e crítica*. São Paulo: Cengage Learning, 2008.
- MCCLELLAND, D. C. Testing for competencies rather than for intelligence. *American Psychologist*, Washington, D. C., nº 28, p. 1-4, 1973.
- MELLO, Simone Portella Teixeira de. *Tecnólogo: competências e mercado de trabalho*. Pelotas: UFPel, 2009.
- MERTENS, Leonard. *Competencia laboral: sistemas, surgimiento y modelos*. Montevideo: Cinterfor, 1996.
- MILES, R.; SNOW, C. C. *Organizational strategy, structure and process*. Sanford, CA: University Press, 2003.
- PENROSE, E. *The Theory of the Growth of the Firm*. Oxford: Oxford University Press, 1959.
- PIRES, Alexandre Kalil et al. *Gestão por competências em organizações de governo*. Brasília: ENAP, 2005.
- PORTER, M. E. *Estratégia competitiva*. Técnicas para análise de indústrias e da concorrência. 7ª ed. Rio de Janeiro. Campus, 1986.
- PRAHALAD, C.K.; HAMEL, G. A Competência Essencial da Corporação. In ULRICH, D. (Org.) *Recursos Humanos Estratégicos*. São Paulo: Futura, 2000.
- RETOUR, Didier et al. *Competências coletivas: no limiar da estratégia*. Porto Alegre: Bookman, 2011.
- ROPÉ, Françoise; TANGUY, Lucie. *Saberes e competências: o uso de tais noções na escola e na empresa*. Campinas, SP: Papirus, 1997.
- RUAS, R. L.; ANTONELLO, C. S.; BOFF, L. H. *Aprendizagem organizacional e competências*. Porto Alegre: Bookman, 2005.
- RUMELT, R. P. Towards a strategic theories of the firm. In: FOSSO, N. J. *Resources, firm and strategies: a reader an resourced-basead perspective*. New York: Oxford University Press, 1984.
- SOUZA, Regina Luna Santos de. Gestão por competências no governo federal brasileiro: experiência recente e perspectivas. In: *IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Nov. 2004, Madrid, España.

TARTUCE, Gisela L. B. P. Algumas reflexões sobre a qualificação do trabalho a partir da sociologia francesa do pós-guerra. In: *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 25, n. 87, p. 353-382, maio/ago. 2004. Disponível em: <http://www.cedes.unicamp.br>

TEECE, D. J.; PISANO, G.; SHUEN, A. Dynamic Capabilities and Strategic Management. *Strategic Management Journal*, Sussex, UK, v. 18, n. 7, p. 509-533, aug. 1997.

WERNERFELT, B. A Resource-based View of the Firm. *Strategic Management Journal*, v. 5, p. 171-180, 1984.

ZAMBERLAN, C.O. *Orientação para a aprendizagem, gestão por competências e comprometimento organizacional nas instituições de ensino superior*. Dissertação de Mestrado, PGA, UFSM, RS, 2006.

ZARIFIAN, P. A gestão da e pela competência. In: Seminário Internacional Educação Profissional, Trabalho e Competências, 1996, Rio de Janeiro. *Anais...* Rio de Janeiro: SENAI, 1998. p.15-24.

_____. *Objetivo Competência: por uma nova lógica*. São Paulo: Atlas, 2001.

Resumo – Resumen – Abstract

A noção de competência na gestão de pessoas: reflexões a partir de casos do setor público

Francielle Molon da Silva e Simone Portella Teixeira de Mello

O presente ensaio traz à discussão a gestão por competências como atributo elementar para o desempenho organizacional, considerando o impacto que alterações sociais e econômicas têm no trabalho. O objetivo deste é contribuir para reflexões por parte de gestores, colaboradores e pesquisadores sobre a gestão por competências enquanto parte de uma gestão estratégica de pessoas, com uma visão mais abrangente. Para tanto, fez-se uma revisão bibliográfica que evidenciou a importância da gestão por competências no desempenho organizacional e na gestão estratégica de pessoas. O estudo aponta que o caminho ainda é vasto e impreciso nas empresas públicas pela complexidade cultural e política envolvida. O sucesso no desenvolvimento da gestão por competências (individual e organizacional) está em reconhecer que, por ser uma abordagem com foco nas pessoas, se trata de um processo evolucionário com eventos planejados e espontâneos que visam transformar comportamentos e atitudes, o que leva tempo e exige paciência ao longo das ações organizacionais do dia a dia.

Palavras chave: gestão pública; gestão de recursos humanos; competências.

El concepto de competencia en la gestión de personas: reflexiones sobre casos del sector público

Francielle Molon da Silva y Simone Portella Teixeira de Mello

Este ensayo discute acerca de la gestión de competencias como un atributo elemental para el desempeño de la organización, teniendo en cuenta el impacto de los cambios sociales y económicos en el trabajo. Su objetivo es contribuir a la reflexión sobre la gestión de competencias por los gerentes, empleados e investigadores, como parte de una gestión estratégica del personal, con una visión más amplia. Por lo tanto, se realizó una revisión de la literatura, que ha puesto en evidencia la importancia de la gestión de competencias en el desempeño organizacional y en la gestión estratégica del personal. El estudio señala que el camino todavía es amplio e impreciso en las empresas públicas, debido a la complejidad cultural y política en cuestión. Sin embargo, lo que inhibe el desarrollo de competencias individuales son los factores psicológicos, que van desde la percepción de los gerentes a las reacciones de los servidores frente a nuevos problemas. El desarrollo de la gestión por competencias (individual y organizacional) es reconocer la importancia de ser un enfoque centrado en la gente y un proceso evolutivo con eventos programados y espontáneos que tienen como objetivo cambiar los comportamientos y actitudes, lo cual lleva tiempo y paciencia para las acciones de la organización día a día.

Palabras clave: gestión pública; gestión de los recursos humanos; competencias

The notion of competence in the human resources management: reflections about cases of the public sector

Francielle Molon da Silva and Simone Portella Teixeira de Mello

This essay discusses about competencies-based management as an elemental attribute for an organizational performance, considering the social and economic changes impact on work. Its objective is to contribute to reflections by managers, laborers, and researchers on competencies management as part of strategic people management with a broader view. Therefore we conducted a literature review that has evidenced the importance of competencies-based management in the organizational performance and in strategic people management. The study points out that the path is still wide

and imprecise in the public company, because of cultural and policy complexity involved. However, what inhibit the development of individual skills are the psychological factors, ranging from perception of managers to reactions of laborers face new problems. The development of competencies management (individual and organization) is to be recognized if the approaches are is going to be focusing on people and being an evolutionary process with planned and spontaneous events that aim to change behaviors and attitudes, which makes time and patience to organizational actions over day by day.

Keywords: public management; human resources management; competencies

Francielle Molon da Silva

Especialista em Gestão de Pessoas (Universidade Católica de Pelotas), Mestre em Recursos Humanos (Escola de Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul) e atualmente é doutoranda em Recursos Humanos também pela Escola de Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Contato: franmolon@yahoo.com.br

Simone Portella Teixeira de Mello

Doutoranda em Educação pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. É professora do curso de Administração, Empresas e Comércio Exterior da Universidade Federal do Pampa (Unipampa/RS).

Contato: sptmello@gmail.com



Descentralização da gestão ambiental: análise do processo de criação de organizações municipais de meio ambiente no sul catarinense

*Daniel Trento do Nascimento e
Maria Augusta Almeida Bursztyn*

Introdução

A questão ambiental passou a fazer parte da vida dos municípios brasileiros com maior ênfase a partir da Constituição Federal de 1988, como se observa, de forma geral, no Artigo 225, em que o meio ambiente é definido como bem de uso comum do povo, sendo responsabilidade do poder público e da sociedade a sua manutenção. De forma específica, o Artigo 23 deixa claras as competências comuns da União, dos estados, do distrito federal e dos municípios para, entre outras coisas, promoverem a proteção do meio ambiente, o combate à poluição, a preservação das florestas, da fauna e da flora.

Embora muitos problemas ambientais extrapolem a territorialidade dos municípios em termos de efeitos, mecanismos, dispersão e responsabilidades, é inegável que o município é o ente administrativo da federação onde os problemas ambientais estão mais próximos da vida do cidadão, cabendo à administração municipal a responsabilidade pela tomada de decisão e execução da gestão ambiental no âmbito local.

Na busca de soluções para os problemas estruturais e institucionais da política ambiental brasileira, um dos pressupostos mais fortes nos meios acadêmico, político e governamental tem sido a necessidade de descentralização da política e gestão ambiental. Entretanto, são poucos os estudos que buscam avaliar a real efetividade desses processos no Brasil.

Como mencionam Scardua e Bursztyn (2003), entre os diversos desafios para a gestão ambiental municipal está a descentralização. Pois à medida que os instrumentos de gestão ambiental federal vão sendo implementados, os estados tendem a seguir as diretrizes; porém, essas práticas ainda não encontram a mesma facilidade de ocorrer nos municípios.

Assim, é cada vez mais importante que os municípios tenham capacidade de orga-

se que existe um crescimento no processo de estruturação da gestão ambiental no âmbito municipal.

Na Tabela 1 se observa que houve aumento no número de municípios que apresentam o setor de meio ambiente sendo tratado por algum órgão (SMMA). Numa visão geral, incluindo as secretarias onde a questão de meio ambiente é tratada de forma compartilhada com outro setor, houve um crescimento de mais de 20% em 6 anos.

Quando se considera apenas secretarias municipais que tratam a área ambiental de forma exclusiva (SMMA exclusiva), o aumento foi de 7%. No que diz respeito à existência de conselhos municipais de meio ambiente (CMMA), constata-se que houve aumento de aproximadamente 13% no número de municípios com conselhos criados.

Tabela 1: Evolução da estrutura de gestão ambiental municipal (2002 - 2008)

Ano da pesquisa	2002		2008	
	Nº municípios	%	Nº municípios	%
SMMA	1.752	31.51	3.078	55.32
SMMA exclusiva	326	5.86	706	12.69
CMMA	1.895	34.08	2.650	47.63

Fonte: Elaborado pelo autor com base em MUNIC (IBGE, 2002) e MUNIC (IBGE, 2008)

nizarem seu sistema de gestão ambiental e, além disso, tenham uma estrutura capaz de implementar a política ambiental com pessoal capacitado, equipamentos apropriados e recursos financeiros.

Ao se comparar dados relacionados à estrutura dos municípios para gestão ambiental, registrados em 2002 (MUNIC – IBGE, 2002), com a situação encontrada em 2008 (MUNIC – IBGE, 2008), verifica-

Diante desse cenário, uma das questões que surgem está relacionada às razões que movem os municípios para a institucionalização da área ambiental. Nesse sentido, procurou-se com este estudo investigar qual o motivo principal que tem levado os municípios a criarem organizações municipais de meio ambiente.

Para tanto, foram selecionados municípios da região sul catarinense, pois é uma

região que, além de apresentar um processo recente de criação de organizações locais de meio ambiente, tem a peculiaridade de apresentar grande maioria dos municípios adotando forma jurídica de fundações públicas municipais.

Dessa maneira, definiu-se como objetivo de pesquisa identificar os fatores determinantes para o processo de criação das fundações municipais de meio ambiente no sul catarinense. Como metodologia, foram realizadas entrevistas estruturadas e semiestruturadas com atores locais importantes, bem como aplicados questionários aos gestores do órgão ambiental dos municípios.

A pesquisa se apoiou em dados estatísticos secundários (MUNIC, IBGE, PNUD) e dados primários produzidos com os questionários aplicados aos municípios. No total, foram selecionados 10 municípios e foram entrevistados¹ os responsáveis pelo setor ambiental, podendo ser secretário, presidente ou superintendente – no caso de fundações –, diretores e assessores – quando departamentos de meio ambiente.

Descentralização da gestão ambiental

A descentralização das políticas públicas ambientais é vista como uma das alternativas aos problemas e desafios que os municípios enfrentam na área ambiental. A descentralização pode ser de natureza intergovernamental, intragovernamental ou interinstitucional, funcional ou espacial. Entre algumas alternativas para a descentralização das políticas públicas, podem ser destacadas a estadualização, a municipalização, a regionalização e a privatização.

Para Teixeira e Santana (1995), a descentralização impõe-se como uma estratégia de primeira importância para

reverter a tendência altamente centralizadora do modelo de gestão vigente. Porém, não basta apenas descentralizar; concomitantemente faz-se necessária uma nova integração como estratégia para garantir a articulação vertical e horizontal entre os diversos níveis de fluxos dentro da administração pública. Os autores citam outros aspectos que são essenciais para atingir descentralização e integração:

“A questão ambiental passou a fazer parte da vida dos municípios brasileiros com maior ênfase a partir da Constituição Federal de 1988..”

a) fortalecimento da delegação da competência executiva aos diversos níveis da administração, transferindo-a, quando devido, para os estados, municípios, instâncias setoriais, instituições da administração indireta etc.;

b) descentralização das estruturas fiscalizadoras fazendo com que as atividades de fiscalização e controle permeiem

organicamente a rede administrativa, tornando a função fiscalizadora mais próxima da fonte de execução da atividade correspondente e, portanto, da população;

c) consequente apoio aos órgãos com poderes descentralizados como câmaras legislativas, grupos executivos de projetos locais, organizações sociais distritais e de bairros entre outras, para que exerçam atividades administrativas e fiscalizadoras de processos e projetos.

A competência municipal para licenciar atividades com potencial poluidor é apenas para as atividades com impacto local, ou aquelas especificadas por lei ou convênio como sujeitas de delegação do estado para o município. As competências para o licenciamento são definidas de acordo com a abrangência dos impactos: dois ou mais estados (IBAMA); dois ou mais municípios (Órgão Estadual de Meio Ambiente – OEMA); local (órgão municipal responsável pela gestão ambiental ou Oema), caso o município ainda não esteja habilitado para tal.

Um entrave à descentralização é a falta de capacidade institucional de alguns estados e muitos municípios. Muito embora existiram algumas tentativas de descentralização antes, foi só após a democratização que começou a existir uma revisão no papel do Estado brasileiro, e o poder local passou a ganhar destaque no contexto federativo.

Kliksberg (2000) apud Scardua e Bursztyn (2003) afirma que os dois riscos principais da descentralização na área ambiental são: as grandes diferenças entre os municípios; e controle da sociedade local pelas oligarquias locais.

De acordo com os mesmos autores, as experiências brasileiras recentes de descentralização de políticas públicas não permitem vislumbrar um cenário muito

otimista, pois o padrão histórico de captura do Estado no âmbito local por práticas perniciosas (clientelismo e patrimonialismo, por exemplo) ainda está muito arraigado na cultura política do país.

Além disso, é importante observar o argumento de Azevedo, Pasquis e Bursztyn (2007), de que a descentralização na área ambiental está sendo forçada de cima para baixo, sem a observação das capacidades de governança das esferas estaduais e municipais. Como consequência, na opinião dos autores, a descentralização estaria sendo apenas transferência de responsabilidades sem recursos em vez de um compartilhamento de competências.

Novaes (2007) segue o mesmo raciocínio, como se observa:

Se o governo federal não tem estrutura para um licenciamento e monitoramento competentes, como será com o governo estadual e/ou municipal, muito menos provido de recursos, muito mais sujeito a pressões dos poderes político e econômico locais? Embora a descentralização seja teoricamente desejável, na prática os problemas têm se verificado em todas as partes do país onde ela ocorre. Na verdade, parece muito mais um “repasso do mico” que qualquer outra coisa (NOVAES, 2007, p. A2).

Purcell e Chirstopher (2005) argumentam que nem sempre a tomada de decisão no ambiente local é benéfica socialmente e ecologicamente. Para os autores, as escalas são socialmente construídas por meio de disputas políticas. Um arranjo escalar em que os recursos ou decisões são controlados localmente não garante que serão ecologicamente ou socialmente mais justos que outro arranjo, seja regional, nacional

ou global; já que os resultados de um arranjo são dependentes da agenda política daqueles que são os responsáveis pela sua implementação.

Por outro lado, se percebe que a descentralização vem ocorrendo e firmando-se como uma tendência a ser acentuada nos próximos anos. Parece um caminho sem volta, como se observa nos dados do IBGE (MUNIC), que vem mostrando um aumento ano a ano no número de municípios que passam a estruturar-se para a gestão ambiental. Nesse sentido, é válido citar o papel que as Comissões Tripartites têm desempenhado nos estados.

A Comissão Tripartite foi criada para fortalecer o processo de descentralização da política e gestão ambiental no Brasil, e é um instrumento que visa construir espaços de diálogo entre os entes federados em busca de uma gestão compartilhada na área ambiental. Foi criada pela portaria do Ministério do Meio Ambiente (MMA) nº189, de março de 2001, e é formada pelo MMA, pela Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Meio Ambiente (ABEMA) e pela Associação Nacional de Municípios e Meio Ambiente (ANAMMA).

Gestão ambiental municipal

A gestão ambiental municipal é um processo político-administrativo que compete ao poder público local (Executivo e Legislativo) implementar, formular e avaliar políticas ambientais, com a participação da sociedade, visando assegurar qualidade ambiental e qualidade de vida aos cidadãos (PHILIPPI JR, 2007).

Como instrumentos de gestão ambiental municipal podem ser citados os seguintes: plano diretor; código de obras; lei de uso e ocupação do solo; lei de

parcelamento do solo; código de posturas urbanas; zoneamento ambiental; estatuto da cidade; licenciamento ambiental; alvará de localização e funcionamento de atividades; agenda 21; educação ambiental; entre outros.

Importante componente da gestão ambiental municipal é o órgão executivo municipal de meio ambiente. Não é necessário que seja criada uma secretaria ou um departamento específico para tratar da questão ambiental, pois, desde que seja definido por lei, qualquer outro órgão da estrutura administrativa da prefeitura municipal pode executar as funções de gestão ambiental.

Os eixos estruturais para a política e a gestão ambiental municipal são os que seguem: democratização da gestão ambiental; controle social, transparência e acesso à informação; articulação do governo local com as demais esferas de governo; corresponsabilidade; princípio da subsidiaridade; compromisso compartilhado com os Objetivos do Milênio, com destaque para o objetivo 7 – garantir a sustentabilidade ambiental (MARCATO e RIBEIRO, 2002).

A estrutura de gestão da política municipal de meio ambiente, assim como a política nacional, deve ser constituída por um conselho municipal de meio ambiente (órgão superior) e um órgão executivo de meio ambiente (órgão central), podendo este ser compartilhado com outro setor e órgãos seccionais (outros órgãos da administração municipal, fundações, autarquias, etc.). Em complemento, para a viabilização da política municipal de meio ambiente, os municípios podem criar um fundo municipal de meio ambiente (SOUZA *et al.*, 2003).

De acordo com Souza *et al.* (2003), as maiores dificuldades das administrações

municipais na implementação da política municipal de meio ambiente são: inadequação dos instrumentos à estrutura de gestão; falta de integração; baixa capacitação técnica e falta de recursos financeiros.

Fundações públicas

Como nesta pesquisa um dos objetos de análise são as fundações municipais de meio ambiente, é fundamental entender as principais características desse tipo de organização.

A administração pública pode ser dividida em duas partes: a) administração direta, composta por órgãos ligados diretamente ao órgão executivo central como, p. ex., ministérios (União), secretarias (estados ou municípios); b) administração indireta, que possui maior autonomia em relação ao órgão executivo central e pode ser dividida em: autarquias, fundações públicas, empresas públicas e empresas de economia mista.

As fundações públicas podem ser definidas como entidades dotadas de personalidade jurídica de direito público, sem fins lucrativos, criadas por meio de autorização legislativa (lei específica e regulamentada por decreto) para o desenvolvimento de atividades de interesse público, como educação, cultura e pesquisa (FGV, 2008).

Dallari (1995) define fundação como sendo a vinculação de um patrimônio a determinado fim, atribuindo-lhe personalidade jurídica. De acordo com o mesmo autor, tem sido comum no Brasil apontar as fundações como solução ótima para problemas relacionados à deficiência de recursos, à falta de flexibilidade e à necessidade de independência política.

A fundação pode assinar contratos, pode ser proprietária e receber doações, pode mover ações judiciais, podendo, em síntese, agir como se fosse uma empresa legalmente constituída. Além disso, fica sujeita ao cumprimento de obrigações, como o pagamento de impostos e o respeito aos compromissos que tiver assumido com terceiros; ficando, ainda, sujeita a algumas regras legais que só se aplicam às fundações, como o controle permanente pelo Ministério Público (DALLARI, 1995).

Em 1916, o Código Civil considerava as fundações como pessoas jurídicas de direito privado, assim como as sociedades civis, científicas, as associações de utilidade pública, as sociedades mercantis e os partidos políticos.

As fundações criadas pelo poder público no Brasil surgiram há mais de 60 anos, mas por um bom tempo houve questionamento e resistência do direito brasileiro que, mesmo sendo instituídas pelo poder público, considerava as fundações com personalidade jurídica de direito privado. Entretanto, hoje já são aceitas como sendo de direito público e seu funcionamento é muito parecido com o das autarquias (DALLARI, 1995).

Silva *et al.* (2009) identificam três correntes para caracterizar as fundações. A primeira, mais antiga, defende a natureza privatística de todas as fundações instituídas pelo poder público; ou seja, o fato de ser o Estado o instituidor não faz com que essa entidade deixe de ser de direito privado. Essa era a opinião clássica de Meirelles (1990), para quem constituíam uma *contradictio in terminis* expressões como autarquias fundacionais ou fundações públicas.

A segunda corrente, minoritária, defende que, após a promulgação da Constituição de 1988, o poder público somente poderia instituir fundações de direito público. E, por fim, a corrente mais aceita e adotada pelo Supremo Tribunal Federal (STF) defende que as fundações públicas de natureza de direito público são caracterizadas como verdadeiras autarquias, razão porque são denominadas, algumas vezes, de fundações autárquicas ou autarquias fundacionais.

Em relação às aparentes vantagens das fundações, Dallari (1995) menciona que tanto a prometida flexibilidade administrativa quanto a liberdade para celebrar contratos de gestão foram restringidas pela Constituição de 1988. De acordo com o Artigo 37, todos os componentes da administração pública estão sujeitos às mesmas regras, como se observa no *caput* do Artigo: “A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos estados, do distrito federal e dos municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência”.

No que tange à mística de que a fundação pode ser uma fonte milagrosa de recursos, Dallari (1995) é enfático ao mencionar que “é ilusória a imagem da fundação como fonte milagrosa de recursos. Como regra, a fundação deverá ser instituída com base num patrimônio rentável, capaz de produzir o suficiente para atingir os objetivos pretendidos”.

Além disso, no inciso XIX do mesmo artigo, tem-se que somente por lei específica poderá ser criada autarquia e autorizada a instituição de empresa pública, de sociedade de economia mista e de fundação, cabendo à lei complementar, neste último caso, definir as áreas de sua atuação.

As fundações de meio ambiente e a descentralização da gestão ambiental em Santa Catarina

O próprio órgão executor da política ambiental no Estado de Santa Catarina é uma fundação: a Fundação do Meio Ambiente (FATMA). A Fatma é uma fundação pública, vinculada à Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico Sustentável (SDS), entidade de caráter

“A descentralização das políticas públicas ambientais é vista como uma das alternativas aos problemas e desafios que os municípios enfrentam na área ambiental.”

científico, sem fins lucrativos, instituída pelo decreto nº 662, de 30 de julho de 1975. Sua jurisdição abrange todo o território catarinense e, em conformidade com o artigo nº 66, da lei nº 9.831, de 17 de fevereiro de 1995, tem por objetivo: a) executar projetos específicos, incluídos os de pesquisa científica e tecnológica, de defesa e preservação ecológica; b) fiscalizar,

acompanhar e controlar os níveis de poluição urbana e rural; c) participar na análise das potencialidades dos recursos naturais com vistas ao seu aproveitamento racional; d) promover a execução de programas visando a criação e administração de parques e reservas florestais; e) executar as atividades de fiscalização da pesca, por delegação do governo federal.

O processo de descentralização da gestão ambiental no estado é coordenado principalmente pelo programa de municipalização conduzido pela Fatma. Algumas cidades como Blumenau e Joinville já possuem órgãos municipais de gestão ambiental há mais de 20 anos. Aliás, a Fundação Municipal de Meio Ambiente de Blumenau (Faema) foi o segundo órgão ambiental municipal a ser criado no país, em 1977.

Vários municípios têm criado seus órgãos municipais de meio ambiente em Santa Catarina, principalmente após o ano 2000. Esse fenômeno se verifica fortemente na região sul do estado, onde vários municípios acabaram de criar seus órgãos municipais ou estão em fase de criação.

Nesse processo, além dos municípios se estruturarem para fazer a gestão ambiental, alguns deles têm se habilitado para dar procedimento ao licenciamento ambiental de atividades de impacto local. Um dos instrumentos que a Fatma tem utilizado para apoiar os municípios são os convênios de cooperação técnica e institucional. A base do processo de municipalização da gestão ambiental no estado é a lei nº 9.638/81, que dispõe, entre outras coisas, sobre os diversos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente.

Em conjunto com a referida lei, a descentralização da gestão ambiental municipal em Santa Catarina fundamenta-se

também em outras leis, decretos e resoluções federais e estaduais².

De acordo com o Art. 1º do decreto estadual nº 620, de 27 de agosto de 2003, o Programa de Descentralização das Ações de Gestão Ambiental no Estado de Santa Catarina tem, entre outros, os seguintes objetivos: a descentralização e gestão ambiental compartilhada nos municípios do estado; agilidade e otimização do processo de licenciamento ambiental; delegação do licenciamento de atividades de impacto ambiental local aos municípios habilitados; e fomento à criação e implementação de instituições municipais de meio ambiente.

Como instrumentos para a descentralização, o Programa de Descentralização das Ações de Gestão Ambiental no Estado de Santa Catarina adota os seguintes:

a) a celebração de convênio de cooperação técnica e institucional entre a SDS, a Fatma, os municípios, as instituições da sociedade civil e demais órgãos da administração pública estadual;

b) o programa contínuo de capacitação, sob responsabilidade da SDS, objetivando formar e atualizar os servidores municipais para atuação nas atividades de gestão ambiental;

c) a criação e o fortalecimento dos conselhos municipais de meio ambiente, paritários e representativos, e dos fundos municipais de meio ambiente;

d) fomento à elaboração e implementação de legislação municipal de meio ambiente, das políticas municipais de meio ambiente nos municípios conveniados, com a cooperação técnica da Fatma e da SDS;

e) a definição das atividades de impacto ambiental e de critérios para o exercício da competência do licenciamento ambiental municipal, por meio de resolução aprovada pelo Consema.

Os municípios do Estado de Santa Catarina que passam a licenciar as atividades de impacto local dispõem como base a resolução 02/2006 do Consema, que estabelece as atividades de impacto local para fins do exercício da competência do licenciamento ambiental municipal, bem como os critérios necessários para o licenciamento por meio de convênio, das atividades potencialmente poluidoras previstas em listagem aprovada pelo Consema.

De acordo com o Art. 4º da mesma resolução (02/2006), para requerer a habilitação o município deverá ter os seguintes pré-requisitos aprovados:

a) Comprovação de implementação do conselho municipal de meio ambiente, com caráter deliberativo, e composto de forma paritária entre as instituições governamentais e não governamentais;

b) Decreto municipal declarando o nível de complexidade em que o município fará o licenciamento ambiental municipal;

c) Declaração do prefeito de que assume o compromisso de manter em seus quadros servidores públicos na condição de técnicos legalmente habilitados e com anotação de responsabilidade técnica (ART) ou de função técnica (AFT), para apreciarem os aspectos técnicos sob análise.

Ao exigir uma estrutura mínima com servidores públicos na condição de técnicos legalmente habilitados, não se estabelece conjuntamente a necessidade de um órgão exclusivo para tratar de meio ambiente. Ao celebrar os convênios de cooperação técnica, o que se exige é a necessidade de órgão técnico-administrativo da estrutura do órgão municipal competente com atribuições específicas ou compartilhadas na área de meio ambiente, dotado

de corpo técnico multidisciplinar, legalmente habilitado com anotação de responsabilidade técnica ou de função técnica, para análise e avaliações de impactos ambientais.

Entretanto, o que se observa é que a grande maioria dos municípios habilitados³ para licenciar possui um órgão exclusivo e um fato interessante é que quase todos são fundações municipais de meio ambiente, com uma única exceção, como se observa no Quadro 1 a seguir.

Sabe-se que a causa da opção pela figura jurídica de fundação pública pode ter vários motivos, entre os quais, como visto em Dallari (1995), podem estar maior autonomia do órgão executivo central, melhor fonte de recursos financeiros, e maior flexibilidade.

É importante lembrar que, para o município iniciar o processo de licenciamento ambiental, existem vários requisitos a serem atendidos como, p. ex., a existência de conselho de meio ambiente paritário e deliberativo, política de meio ambiente local, entre outros instrumentos. Estes só podem ser instituídos na forma de lei, o que vem a configurar uma força maior à presente pesquisa, pois não está se analisando apenas a criação do órgão municipal de meio ambiente, mas também leis e regulamentos necessários para a implementação da gestão ambiental no âmbito local.

Caracterização dos municípios estudados

Os municípios selecionados para esta análise pertencem à região sul de Santa Catarina e foram selecionados por já possuírem ou estarem em vias de criação do seu órgão municipal de meio ambiente. A região sul catarinense possui uma área

Quadro 1: Municípios catarinenses habilitados para realizar licenciamento das atividades de impacto local

Municípios	Órgão municipal de meio ambiente – ano de criação
Blumenau	Fundação Municipal de Meio Ambiente (Faema) - 1977
Joinvile	Fundação Municipal do Meio Ambiente (Fundema) - 1990
São José	Fundação Municipal do Meio Ambiente e Agricultura Pedra Branca - 1997
Itajaí	Fundação Municipal do Meio Ambiente de Itajaí - 2000
Itapema	Fundação Ambiental Área Costeira de Itapema (FAACI) - 2001
Içara	Fundação do Meio Ambiente do Município de Içara (Fundai) - 2002
Palhoça	Fundação Municipal do Meio Ambiente de Palhoça - 2003
Xanxerê	Secretaria Municipal de Políticas Ambientais - 2003
Jaraguá do Sul	Fundação Jaraguense de Meio Ambiente (Fujama) - 2005
Laguna	Fundação Lagunense do Meio Ambiente - 2006
Lauro Müller	Fundação Municipal do Meio Ambiente de Lauro Muller – entre 2006 e 2008
Orleans	Fundação Ambiental Municipal de Orleans (Famor) - 2007
Forquilha	Fundação Ambiental Municipal de Forquilha - 2007
Criciúma	Fundação Municipal de Meio Ambiente de Criciúma (FAMCRI) - 2008
Cocal do Sul	Fundação Municipal de Meio Ambiente (Fundac) - 2009
Morro da Fumaça	Fundação de Meio Ambiente do Morro da Fumaça (Fumaf) - 2009

Fonte: Fatma, 2009

total de 9.709,247 km² e uma população de aproximadamente 925.177 habitantes (IBGE, 2010).

Dos municípios analisados, a grande maioria é pertencente à microrregião da Associação dos Municípios da Região Carbonífera (Amrec): Criciúma, Cocal do Sul, Forquilha, Içara, Lauro Müller, Morro da Fumaça e Urussanga. Da região da Associação dos Municípios da Região de Laguna (Amurel) foram selecionados dois municípios: Tubarão e Sangão. A única exceção é do Município de Itapema, que faz parte da região do Vale do Itajaí.

Entretanto, devido ao acesso do pesquisador aos gestores ambientais do município e à relevância da experiência de Itapema com a gestão ambiental municipal, procurou-se também inserir este município na análise.

A seguir apresenta-se o mapa do Estado de Santa Catarina com detalhe para os municípios selecionados.

É válido ressaltar que a região de estudo é grande produtora de carvão mineral, atividade que gerou um passivo enorme devido à degradação, dando origem ao decreto presidencial n° 85.206/80,



Figura 1: Mapa de Santa Catarina com destaque para os municípios estudados

Fonte: Adaptado de Abreu, 2009 e IBGE, 2009a.

considerando a região carbonífera como a “14ª área crítica para efeitos de controle de poluição e conservação do meio ambiente” no Brasil. Além disso, em 2000 foi publicado no Diário Oficial da União a criação do *Comitê Gestor para a Recuperação Ambiental da Bacia Carbonífera de Santa Catarina* junto ao Ministério do Meio Ambiente (MMA), com o objetivo de articular, coordenar e supervisionar as ações para a recuperação ambiental da região carbonífera do Estado de Santa Catarina.

Outro dado importante a respeito dos municípios estudados se relaciona com suas bacias hidrográficas. A maior parte dos municípios analisados pertence

à Bacia do Rio Urussanga, uma das mais poluídas do Brasil devido aos rejeitos do carvão.

Visto isso, pode-se ter uma noção da importância e responsabilidade dos órgãos locais para a gestão ambiental, tendo em vista a cultura econômica regional baseada na exploração intensa de recursos naturais.

Dos municípios selecionados, Criciúma, Cocal do Sul, Forquilha, Içara, Lauro Müller, Morro da Fumaça e Itapema já celebraram convênio de cooperação técnica e institucional com o órgão estadual para proceder ao licenciamento ambiental das atividades de impacto local. (Figura 1).

Em relação aos principais desafios para a gestão ambiental na região, de acordo com Scheibe *et al.* (2006), alguns pontos importantes a serem observados são:

a) A importância da preservação das florestas para que se mantenham os recursos hídricos e não venham a se desencadear processos erosivos de caráter catastrófico. Nesse sentido, é sugerida a implantação de uma APA (Área de Proteção Ambiental) em toda a encosta da Serra Geral na região sul catarinense;

b) A necessidade de projetos de adequação do manejo agrícola, visando controlar a erosão e aumentar a produtividade;

c) A importância de se incentivar a silvicultura e a fruticultura;

d) A necessidade de se estabelecer padrões de uso adequado das áreas costeiras;

e) A urgência na regulamentação do uso do solo urbano, via planos diretores; e

f) Áreas de mineração: há necessidade de planos de recuperação das áreas já mineradas e, urgentemente, de monitoramento efetivo das atividades em curso, a fim de evitar a continuidade dos processos de degradação ambiental. Para as áreas de mineração do carvão, deve ser implementado um zoneamento ambiental e diretrizes específicas, visando administrar os conflitos e racionalizar o uso dos recursos hídricos regionais. (Tabela 2).

Análise dos dados da pesquisa

Neste tópico são apresentados os dados primários obtidos por meio de entrevistas e aplicação de questionários a todos os gestores ambientais dos municípios selecionados. A pesquisa foi feita nos meses de junho e julho de 2009.

Tabela 2: Características socioeconômicas dos municípios estudados

Município	Área km ² *	População *	PIB R\$ **	PIB <i>per capita</i> R\$ **	IDH ***	Ano de criação****
Criciúma	235,6	192.308	2.366,248	12.571	0,822 (elevado)	1925
Cocal do Sul	71,2	15.171	231.444	15.354	0,823 (elevado)	1991
Forquilha	181,9	22.548	356.685	16.576	0,797 (médio)	1989
Içara	292,7	58.859	589.558	10.449	0,780 (médio)	1961
Lauro Müller	270,5	14.366	132.935	9.951,00	0,800 (elevado)	1956
Morro da Fumaça	82,9	16.126	265.878	16.452,00	0,804 (elevado)	1962
Sangão	83,0	14.402	72.501	7.540,00	0,794 (médio)	1992
Tubarão	300,2	97.281	1.111.494	11.788,00	0,842 (elevado)	1836
Urussanga	240,4	20.222	274.427	14.235,00	0,845 (elevado)	1878
Itapema	59,0	45.814	306.593	8.900,00	0,835 (elevado)	1962

Fontes: *Área e estimativa populacional (IBGE, 2010); **Produto Interno Bruto dos Municípios 2002-2005 (IBGE, 2007); ***Ranking do IDH-M dos municípios do Brasil (PNUD, 2000); ****Governo do Estado de Santa Catarina (2009).

No Gráfico 1 é apresentada a forma jurídica do órgão encarregado da gestão ambiental no município e no quadro 2 é detalhado o tempo de existência do órgão de gestão ambiental em cada um dos municípios estudados.

Como pode ser observado, mais da metade dos municípios analisados possuem como órgão responsável pela área ambiental uma fundação pública. Nota-se também que mais de 50% delas existem há menos de dois

anos, o que configura um processo recente de fortalecimento e institucionalização da gestão ambiental na região estudada.

No que diz respeito ao motivo principal para a criação do órgão, a maioria dos entrevistados afirmou que a necessidade de maior agilidade no licenciamento foi a principal causa da criação. Também atribuíram tal criação a uma maior preocupação do Executivo municipal para com a temática ambiental.

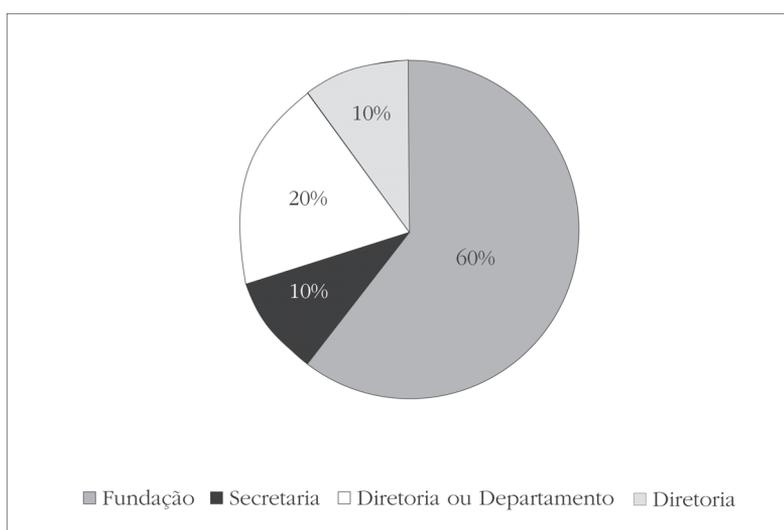


Gráfico 1: Órgão encarregado da gestão ambiental municipal

Fonte: Dados coletados na pesquisa de campo, 2009.

Quadro 2: Tempo de existência do órgão municipal de meio ambiente

Há quanto tempo possui órgão executivo de gestão ambiental	Municípios
Em fase de criação	Sangão, Tubarão e Urussanga
Menos de 2 anos	Criciúma, Cocal do Sul, Forquilha, Lauro Müller, Morro da Fumaça
Mais de 5 anos	Içara e Itapema

Fonte: Dados coletados na pesquisa de campo, 2009.

Essa necessidade de maior agilidade deixa claro que a lentidão e a sobrecarga do órgão estadual têm sido uma das principais causas para a criação do órgão municipal de meio ambiente. É importante notar que apenas um município comentou sobre influência do programa estadual de municipalização da gestão ambiental, e um município afirmou ter sofrido influência das boas práticas de outros municípios, bem como aumento das reclamações da sociedade, mostrando que um dos fatores determinantes para a decisão local foi a ineficiência do órgão estadual. (Gráfico 2).

Em relação ao motivo pelo qual os municípios têm optado pela figura jurídica das fundações públicas em vez de secretaria municipal de meio ambiente, obteve-se o resultado conforme mostrado no Gráfico 3.

Observa-se que a grande maioria (80%) dos municípios estudados que tem optado por fundação, atribui isso à necessidade de maior autonomia e independência do órgão executivo central do município. Por outro lado, é importante ressaltar que, para que o município possa se habilitar a licenciar, é necessário que atenda alguns requisitos como a criação de instrumentos legais importantes para implementar a gestão ambiental. Dessa forma, se observa que na grande maioria dos municípios o órgão ambiental foi criado em conjunto com outro instrumento.

Verifica-se assim que essa exigência legal é um fator importante que contribui para a qualificação do processo de institucionalização de estruturas que favorecem a governança local e a gestão ambiental. (Quadro 3).

Outro ponto abordado na pesquisa relaciona-se ao processo de discussão junto à Câmara de Vereadores para a criação do órgão e dos instrumentos legais

relacionados, visto que, como se tratam de leis municipais, necessitam ser submetidas ao órgão legislativo do município.

Dos municípios que responderam ao questionário, metade afirmou que os projetos de lei foram aprovados sem problemas (Içara, Forquilha e Urussanga) e outra metade afirmou ter sido um processo muito debatido e questionado (Criciúma, Cocal do Sul e Sangão⁴). (Gráfico 4).

No que diz respeito ao relacionamento dos órgãos municipais de meio ambiente com os demais órgãos componentes do Sisnama, pertencentes às outras esferas (federal e estadual), identificou-se que os órgãos estaduais com função de executar a política ambiental são instituições com as quais os municípios mantêm melhor relacionamento (Fatma e Polícia Ambiental).

No que diz respeito ao relacionamento com o órgão estadual responsável pela formulação da política ambiental estadual (SDS), 40% dos municípios entrevistados alegaram não ter contato. O mesmo ocorreu com o Ministério do Meio Ambiente, Ibama e ICMBio; ou seja, os órgãos municipais têm pouco contato, como se observa na Tabela 3.

Quando perguntados sobre quem mais contribuiu no processo de criação do órgão municipal, verificou-se que o órgão responsável pela execução da política ambiental no estado (Fatma) foi o mais citado, com 42%. Nesse ponto, embora a maioria dos municípios tenha atribuído à ineficiência do órgão estadual o principal motivo para criar o órgão municipal de meio ambiente, percebe-se que para sua implementação o apoio do órgão estadual foi importante.

Esse dado não chega a ser uma contradição, pois a ineficiência alegada pelos municípios está relacionada principalmente ao tempo demandado para os

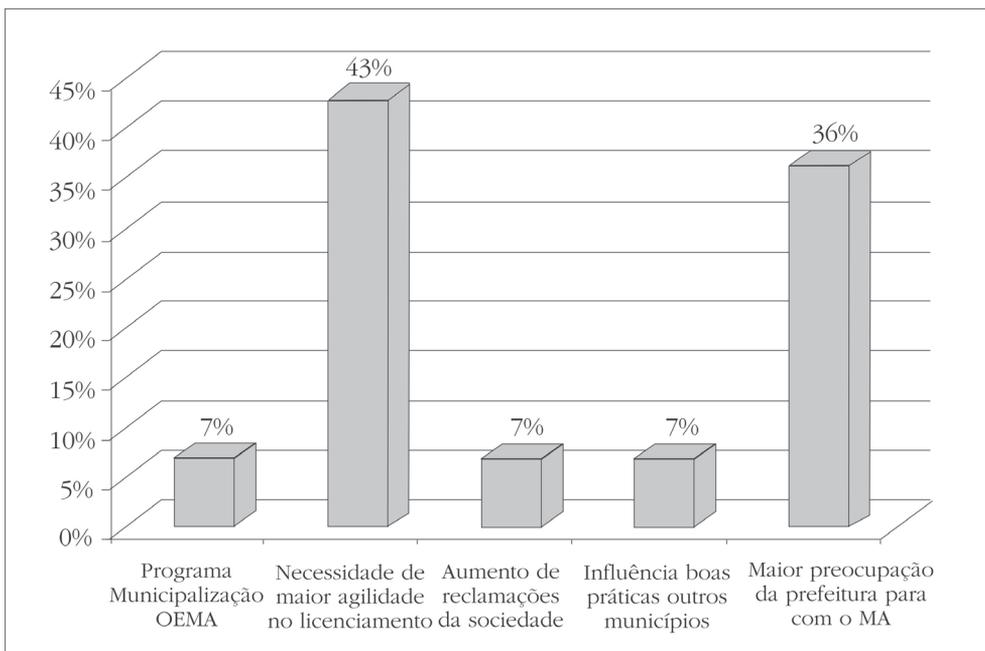


Gráfico 2: Motivo principal para criação do órgão municipal de meio ambiente

Fonte: Dados coletados na pesquisa de campo, 2009.

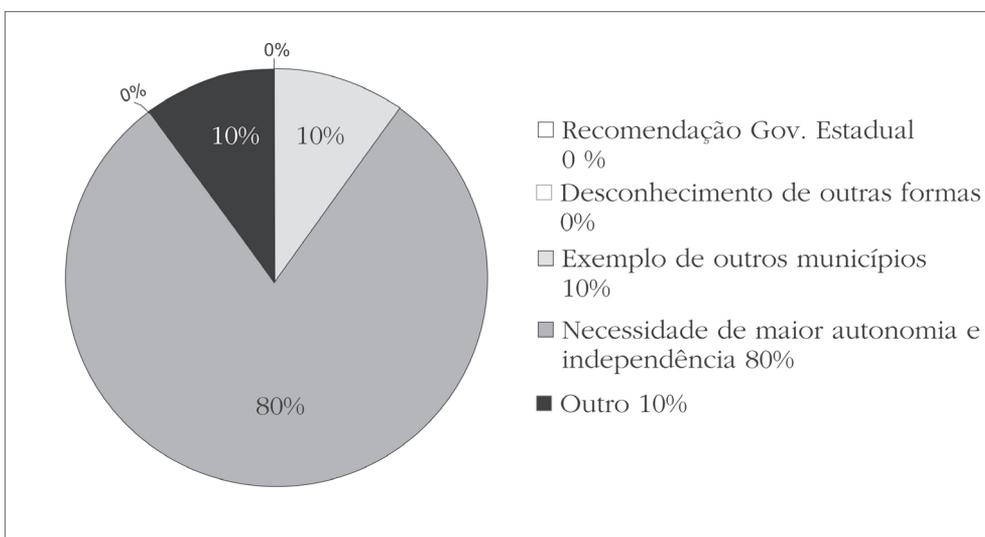


Gráfico 3: Motivo da escolha de Fundação em vez de Secretaria Municipal de Meio Ambiente

Fonte: Dados coletados na pesquisa de campo, 2009.

Quadro 3: Instrumentos criados conjuntamente com a Fundação

Município	Órgão ambiental criado com qual instrumento?				
	Conselho de MA	Política Municipal	Fundo Municipal de MA	Código Ambiental Municipal	Não se aplica*
Criciúma	X	X	X		
Cocal do Sul	X	X	X		
Forquilha	X		X		
Içara	X	X	X		
Lauro Müller	X				
Morro da Fumaça	X	X	X		
Sangão					X
Tubarão					X
Urussanga		X	X		
Itapema					X

Fonte: Dados coletados na pesquisa de campo, 2009.

*Não se aplica devido ao fato de estarem em processo de criação (Sangão e Tubarão) ou não foi informado no questionário (Itapema).

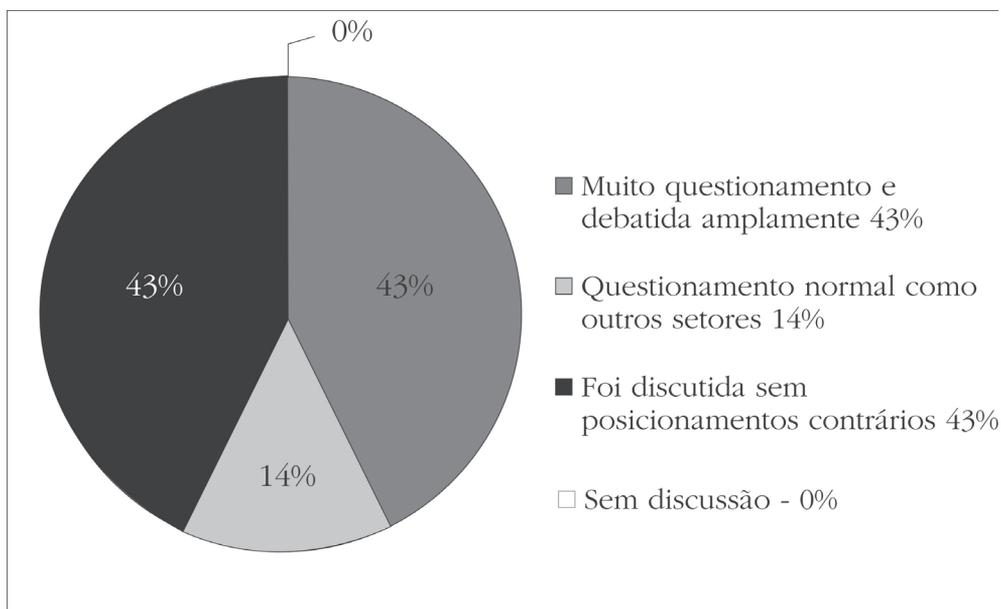


Gráfico 4: Processo de discussão junto à Câmara de Vereadores

Fonte: Dados coletados na pesquisa de campo, 2009.

Tabela 3: Relacionamento do órgão municipal de meio ambiente com os demais integrantes do Sisnama

Órgãos componentes do Sisnama	Relacionamento das prefeituras			
	Bom	Razoável	Ruim	Não tem contato
MMA	11%	33%	0%	56%
Ibama	20%	20%	10%	50%
ICMBio	20%	0%	0%	80%
SDS	30%	30%	0%	40%
Fatma	40%	10%	10%	0%
Polícia Ambiental	40%	10%	10%	0%

Fonte: Dados coletados na pesquisa de campo 2009 e adaptado de NASCIMENTO, 2010.

processos de licenciamento ambiental e a sobrecarga de trabalho; enquanto que o apoio para os municípios está ligado à assinatura de convênio e outras questões administrativas, e a orientações e consultas sobre como o município deve proceder.

Antes do início da pesquisa, imaginava-se que a troca de experiências e informações entre os municípios era um fator importante, mas apenas dois municípios alegaram esse motivo como o que mais contribuiu para a criação do seu órgão municipal de meio ambiente. (Gráfico 5).

Por fim, de forma a compreender melhor as necessidades atuais dos órgãos municipais de meio ambiente estudados, perguntou-se qual era a maior necessidade para que se tivesse melhor funcionamento do órgão. Como resultado, verificou-se que as maiores necessidades estão relacionadas com mais recursos financeiros e recursos operacionais, como carros e equipamentos para o desenvolvimento das atividades. (Gráfico 6)

Nesse ponto, verifica-se que um dos motivos alegados para a criação das fundações públicas, ou seja, ter maior capacidade de captação de recursos, não

tem sido confirmado na prática, corroborando com os argumentos de Dallari (1995), ao afirmar que, embora as fundações tenham maior autonomia para captação de recursos, essa vantagem tem sido superestimada no momento de sua criação.

Considerações finais

Um dos principais obstáculos para a aplicabilidade dos instrumentos de gestão ambiental é a fragilidade do arcabouço institucional. Apesar de já em curso há quase três décadas, o processo de institucionalização das políticas ambientais no Brasil ainda é problemático (BURSZTYN, 2006).

Se, por um lado, a institucionalização da gestão ambiental é importante, também é preciso reconhecer que apenas institucionalizar (criar leis, decretos, regulamentos, organizações) não definirá a qualidade da gestão ambiental local, que depende de outros fatores como transparência, existência de governança local, comportamento cíclico das políticas públicas, clientelismo, corrupção, patrimonialismo, entre outros.

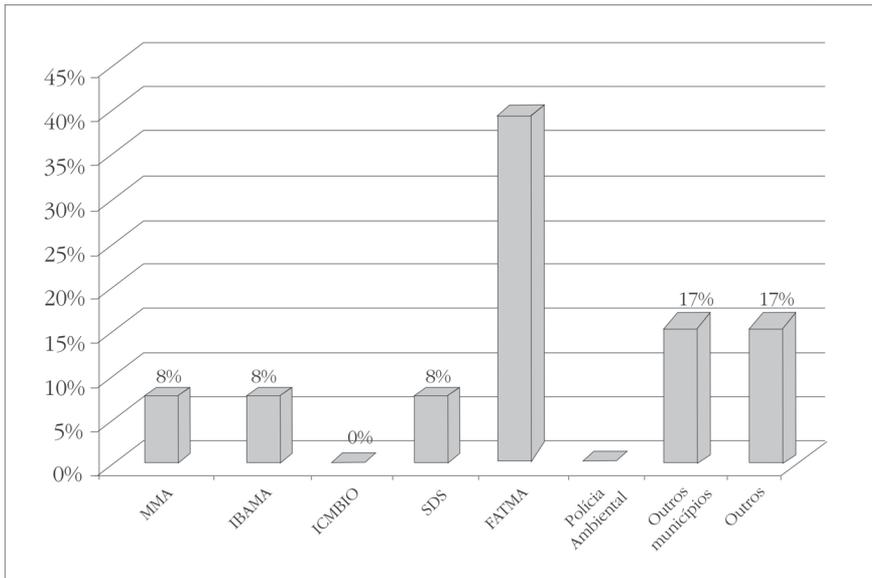


Gráfico 5: Entes que mais contribuíram para a criação do órgão municipal de meio ambiente

Fonte: Dados coletados na pesquisa de campo, 2009.

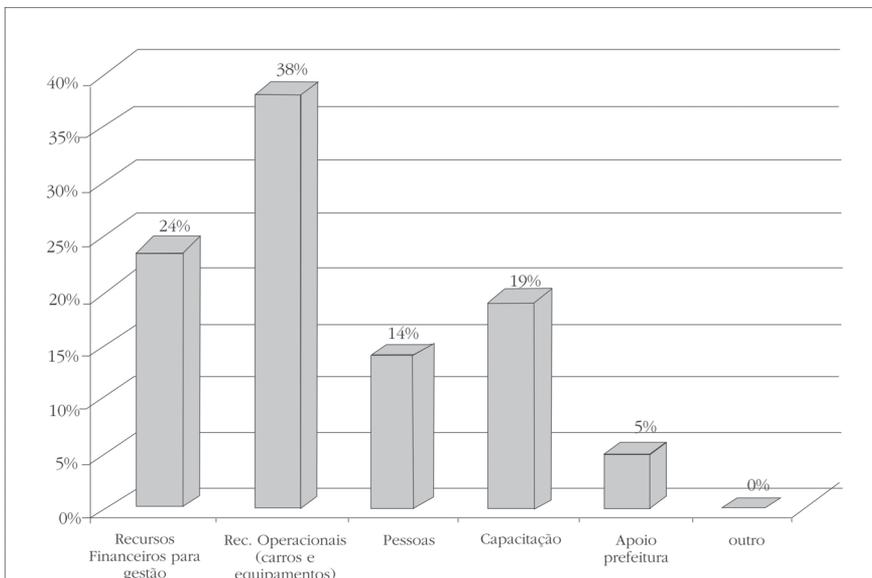


Gráfico 6: Maior necessidade do órgão municipal de meio ambiente

Fonte: Dados coletados na pesquisa de campo, 2009.

Como apresentado na introdução deste trabalho, foi identificado um processo de crescimento do número de municípios com secretarias de meio ambiente e conselhos municipais nos últimos anos no Brasil. Assim, a fim de verificar alguns dos motivos que têm levado os municípios a institucionalizarem a área ambiental, foi elaborado um estudo sobre a criação das fundações municipais de meio ambiente na região sul de Santa Catarina.

Com esta pesquisa foi possível perceber que a necessidade de maior agilidade nos processos de licenciamento ambiental não é exclusividade de grandes empreendimentos, mais comumente divulgados na mídia, mas também uma necessidade dos empreendedores locais. Foi justamente esse um dos principais fatores que tem contribuído para que o município passe a organizar sua estrutura para a gestão ambiental local e conseqüentemente para poder proceder ao licenciamento de atividades de impacto local.

Para definir as atividades de impacto local em Santa Catarina, o órgão estadual de meio ambiente, com base no Consema, optou por adotar uma listagem detalhada, levando em consideração o potencial poluidor e de degradação (do solo, água e ar), bem como o porte do empreendimento nas mais variadas atividades.

Também verificou-se nesta pesquisa que a criação do órgão municipal de meio ambiente, na maioria dos municípios estudados, se deu em função da sobrecarga de trabalho e lentidão na emissão de licenças do órgão estadual e da necessidade de agilizar os processos de licenciamento que, de uma certa forma, entravam o estabelecimento de novos empreendimentos nos municípios. Em contraste, é importante notar que apenas um município

reconheceu alguma influência do programa estadual de municipalização da gestão ambiental do órgão estadual.

Percebe-se assim que a descentralização da gestão ambiental é um processo complexo e que depende de vários fatores, e não exclusivamente de um programa ou uma política de descentralização. Apesar da importância de programas de descentralização, identificou-se que, ao menos na região estudada, o fator mais decisivo para a criação dos órgãos locais de meio ambiente foi a pressão dos empreendedores locais por processos mais ágeis.

A criação das organizações locais de meio ambiente é importante. Mas ainda existe um desafio que é a estruturação desses entes para poder operar com a agilidade e qualidade esperadas. Como visto no levantamento de dados junto aos municípios estudados, as maiores necessidades das organizações locais recém-criadas têm sido justamente obtenção de recursos operacionais como carros e equipamentos, além de recursos financeiros e capacitação técnica.

Além disso, na habilitação do município para o licenciamento ambiental há a exigência de emprego de alguns instrumentos como conselho de meio ambiente e fundo municipal de meio ambiente. Assim, sabendo que a existência desses instrumentos é um pressuposto fundamental para a governança ambiental, observou-se que essa exigência legal foi fator importante para que as fundações não fossem criadas sem o amparo de instrumentos que fortalecem a institucionalização da gestão ambiental no âmbito local.

Por outro lado, é importante reconhecer que nem sempre a criação formal desses instrumentos (Conselho Municipal de Meio Ambiente e Fundo Municipal de Meio Ambiente, por exemplo) significa

processo mais transparente e efetivo para a gestão ambiental local, visto que não é raro encontrar conselhos com pouca atividade e fundos desativados, servido apenas como peça figurativa para atender as exigências legais.

Por fim, diante da grandeza e diversidade regional brasileira, é difícil identificar quais são os fatores e forças determinantes para a institucionalização da gestão ambiental no âmbito municipal. Sabe-se que não existe um padrão único. No entanto, a verificação de diversas realidades é um esforço importante para formar uma

base de compreensão e, a partir disso, contribuir para a formulação de políticas públicas e tomada de decisão, seja no âmbito federal, estadual ou municipal.

Nesse sentido, este trabalho procurou apresentar a realidade sul catarinense caracterizada pelo surgimento de fundações municipais que funcionam como figuras principais para a área de meio ambiente. Um dos principais motivos para criação de tais entidades se deve à necessidade de processos mais ágeis.

(Artigo recebido em dezembro de 2010. Versão final em setembro de 2011).

Notas

¹ Foram entrevistadas 15 pessoas de 10 prefeituras e aplicados questionários aos gestores ambientais de cada um dos municípios. Lista de entrevistados: Mirna Murialdo (Consema/SC); Carlos Alberto Cardoso (Cocal do Sul); Sandra Maria de Souza (Cocal do Sul); Adilson Machiavelli (Itapema); Edson Alano (Urussanga); Juliana Turazzi (urussanga); Patricia Mazzon (Urussanga); Ricardo Lino (Içara); Hellen de Souza (Lauro Muller); Julio Cesar Colombo (Criciúma); Joelma Tezza (Criciúma); Paulo Naspolini (Morro da Fumaça); Rui Cesar Rufino (Tubarão); Marco Antônio Remor (Sangão); Edson Tele Campos (Florianópolis).

² Leis Federais: Art. 23, incisos VI e VII, que trata da competência comum da União, dos estados, do distrito federal e dos municípios para proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas, bem como para preservar as florestas, a fauna e a flora; Art. 225 da Constituição Federal, que enfatiza que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações; Artigos 6º e 9º da lei federal nº 6.938, de 31/08/81, que tratam da estruturação e órgãos integrantes do Sisnama (Art.6º), bem como dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente (Art. 9º); Art. 22 da lei federal nº 4.771, de 15/09/65, onde afirma que a União, diretamente, através do órgão executivo específico ou em convênio com os estados e municípios, fiscalizará a aplicação das normas do Código Florestal; Decreto federal nº 750, de 10/02/93, que dispõe sobre o corte, a exploração e a supressão de vegetação primária ou nos estágios avançado e médio de regeneração de Mata Atlântica; Medida provisória nº 2.166, de 24/08/2001, que traz alterações no Código Florestal e dispõe sobre o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR); Resolução Conama nº 237/97, que trata sobre o licenciamento ambiental. Leis Estaduais: Artigos 181 e 182 da Constituição Estadual, que reafirma o art. 225 da C. F. e apresenta as atribuições constitucionais do estado na defesa do meio ambiente; Art. 7º da lei complementar nº 284 de 28/02/2005, que trata das atribuições dos secretários de Estado; Lei estadual nº 5.793, de 16/10/80, que dispõe sobre a proteção e melhoria da qualidade ambiental e dá outras providências; Art. 120, do decreto estadual nº 14.250 de 05/06/81, que define que a Fatma poderá celebrar convênios com órgãos dos governos federal, estadual e

municipal com vistas à execução e fiscalização de serviços, na forma da legislação vigente; Decreto estadual nº 5.835, de 24/10/2002, que regulamenta o parágrafo único do art. 20 da lei nº 10.472; lei nº 10.720 de 13 de janeiro de 1998, que dispõe sobre a realização de auditorias ambientais; Protocolo de intenções firmado em 05/06/95, entre o estado, a Fatma, a Polícia Militar do Estado de Santa Catarina e a Federação Catarinense das Associações de Municípios (Fecam); Resolução conjunta 01/95, firmada em 05/04/95, entre o Ibama, o estado de Santa Catarina, através da Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (SDM), atual SDS, e a Fatma; Portaria Interinstitucional nº 01, de 04/06/96, firmada entre o estado de Santa Catarina através da SDM, o Ibama e a Fatma; Resolução 01/2004 do Consema, que define as atividades potencialmente poluidoras, por meio de listagem, e os critérios para o exercício da competência do licenciamento ambiental municipal; Resolução 02/2006 do Consema, que define as atividades de impacto local para fins do exercício da competência do licenciamento ambiental municipal; Decreto estadual nº 3.973 de 4 de fevereiro de 2002, que aprova o Regimento Interno do Conselho Estadual de Meio Ambiente (Consema); Decreto estadual nº 620 de 27 de agosto de 2003, que institui o Programa de Descentralização das Ações de Gestão Ambiental no Estado de Santa Catarina, e dá outras providências.

³ Após a realização desta pesquisa, os seguintes municípios criaram suas fundações municipais de meio ambiente: Biguaçu (Famabi), Araranguá (Fama) e Urussanga (Famur).

⁴ O município de Sangão ainda está em fase de construção tanto da Fundação Municipal de Meio Ambiente, quanto de outros instrumentos e isso já tem gerado muita discussão junto à Câmara de Vereadores.

Referências bibliográficas

ABREU, R. L. Mapa do Estado de Santa Catarina. Disponível em: http://pt.wikipedia.org/wiki/Ficheiro:SantaCatarina_MesoMicroMunicip.svg. Acesso em: 07 Jul. 2009.

AZEVEDO A. A.; PASQUIS R.; BURSZTYN M. A reforma do estado, a emergência da descentralização e as políticas ambientais. *Revista do Serviço Público (RSP)*, 58 (1) p. 37-55, 2007.

BURSZTYN, M. A. Curso de Gestão Ambiental (Programa da disciplina do Curso de Doutorado em Desenvolvimento Sustentável – Universidade de Brasília). Brasília: UNB, 2006. (mimeo)

DALLARI, D. D. A. Fundações públicas e suas limitações. *Revista Adusp*, p. 16-19, 1995.

FGV. Verbetes FGV. FGV, 2008. Disponível em: <http://ead2.fgv.br/ls5/centro_rec/pag/verbetes/fundacao_publica.htm>. Acesso em: 23 Set. 2009.

GOVERNO DO ESTADO DE SANTA CATARINA. Municípios de SC. 2009. Disponível em: <<http://www.sc.gov.br/conteudo/municipios/framesetmunicipios.htm>>. Acesso em: 09 Jun. 2009.

IBGE. Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC). *Perfil dos municípios brasileiros: meio ambiente*, 2002. Rio de Janeiro: IBGE, 2002.

_____. Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC). *Perfil dos municípios brasileiros - 2008*. Rio de Janeiro: IBGE, 2008.

- _____. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2006. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/pibmunicipios/2006/tab01.pdf>>. Acesso em: 26 Jun. 2008.
- _____. Produto Interno Bruto dos Municípios 2002-2005. IBGE. 2007. Disponível em: <www.ibge.gov.br>. Acesso em: 12 Out. 2008.
- _____. Mapas interativos do IBGE. IBGE. 2009. Disponível em: <ftp://geofpt.ibge.gov.br/mapas/tematicos/politico/SC_Politico.pdf>. Acesso em: 23 Jul. 2009a.
- _____. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2008. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/estimativa2008/POP2008_DOU.pdf>. Acesso em: 15 Jan. 2009.
- _____. Censo Populacional 2010. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2010.
- MARCATO, C.; RIBEIRO, J.C.J. *Manual Gestão Ambiental Municipal em Minas Gerais*. 2ª ed. FEAM: Belo Horizonte, 2002.
- NASCIMENTO, D. T. *O papel dos conflitos socioambientais e de eventos climáticos extremos na institucionalização da Gestão Ambiental Municipal*. (Tese de Doutorado defendida no Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília). Brasília, 2010.
- NOVAES, W. A. Amazônia, vilã ou vítima? Espaço Aberto. *Jornal O Estado de São Paulo*, 14 Dez. 2007.
- PNUD. Atlas do Desenvolvimento Humano. PNUD, 2000. Disponível em: <www.pnud.org.br>. Acesso em: 12 Out. 2008.
- PHILIPPI JR, A. Unesp debate com prefeitos gestão ambiental e estatuto da cidade. Informativo Acadêmico. Disponível em <<http://www.unesp.edu.br/informativo/05-2.php?codigo=79>>. Acesso em: Dez. 2007.
- PURCELL, M.; CHRISTOPHER, J B. Against the local trap: scale and the study of environment and development. *Progress in Development Studies* v. 5, n. 4, p. 279–297, 2005.
- SCARDUA, F. P. BURSZTYN, M. A. A. Descentralização da Política Ambiental no Brasil. *Sociedade e Estado* (Meio Ambiente, desenvolvimento e sociedade), v. 18, n. 1/2, p.291-314, jan./dez. Brasília: UnB, 2003.
- SCHEIBE, L. F. et al. Projeto Qualidade Ambiental da Região Sul Catarinense. 2006. Disponível em: <<http://www.cfh.ufsc.br/~laam/>> Acesso em: 17 jun. 2009.
- SILVA, G.; SILVA, D.; NOVAES, F. Jusprodivm, 2008. Disponível em: <<http://www.jusprodivm.com.br>>. Acesso em: 01 Out. 2009.
- SOUZA, E. C. B. et al. Desafios da gestão ambiental nos municípios. In: LITTLE, Paul (org). *Políticas Ambientais no Brasil. Parte II: Políticas ambientais locais e Participativas*. São Paulo, Peirópolis; Brasília, IIEB, 2003.
- TEIXEIRA, H. J. SANTANA, S. M. *Remodelando a gestão pública*. São Paulo: Ed. Edgard Blücher Ltda: 1995.

Resumo – Resumen – Abstract**Descentralização da gestão ambiental: análise do processo de criação de organizações municipais de meio ambiente no sul catarinense***Daniel Trento do Nascimento e Maria Augusta Almeida Bursztyn*

Esta pesquisa está inserida na temática da descentralização da gestão ambiental no Brasil e trata de analisar os principais motivos que têm levado os municípios a institucionalizarem a área ambiental no âmbito local. Para tanto, foram selecionados municípios da região sul catarinense, tendo em vista o processo recente de criação de órgãos locais de gestão ambiental e também a peculiaridade de a grande maioria desses municípios estarem optando pelo estabelecimento de fundações públicas municipais de meio ambiente. Como resultado da investigação, se percebeu que um dos fatores principais para a criação de organizações municipais de gestão ambiental tem sido a necessidade de maior agilidade nos processos de licenciamento ambiental. Em relação à opção pela figura jurídica das fundações, o principal argumento dos municípios tem sido a maior autonomia e independência em relação ao Executivo municipal para a execução de suas ações.

Palavras-chave: descentralização; gestão ambiental municipal; fundações públicas.

Descentralización de la gestión ambiental: análisis del proceso de creación de organizaciones ambientales municipales en el sur de Santa Catarina*Daniel Trento do Nascimento y Maria Augusta Almeida Bursztyn*

Esta investigación científica se inserta en el tema de la descentralización de la gestión ambiental en Brasil y busca analizar las principales razones que han llevado los municipios a la institucionalización del sector de medio ambiente a nivel local. Con tal fin, se seleccionaron las ciudades del sur de Santa Catarina, teniendo en vista el reciente proceso de creación de organizaciones de gestión ambiental local y también por tener la peculiaridad de que la gran mayoría de estos municipios están optando por la creación de fundaciones públicas municipales. Como resultado de la investigación, se dio cuenta de que uno de los factores más importantes para la creación de organizaciones ambientales municipales ha sido la necesidad de una mayor agilidad en los procesos de licenciamento ambiental. En relación a la elección de la forma jurídica de fundaciones, el principal argumento de los municipios ha sido la mayor autonomía e independencia del Ejecutivo municipal para llevar a cabo sus acciones.

Palabras clave: descentralización; gestión ambiental municipal; fundaciones públicas.

Environmental management decentralization: analysis of the creation process of municipal environmental organizations in southern Santa Catarina*Daniel Trento do Nascimento and Maria Augusta Almeida Bursztyn*

This research is inserted in the subject of environmental management decentralization in Brazil and tries to analyze the main reasons that has led municipalities to institutionalize the environmental sector at local level. Therefore, it was selected municipalities in the South of Santa Catarina based on its recent process of creation of local environmental management organizations and also the peculiarity that the vast majority of the studied municipalities are opting for the establishment of municipal public environmental foundations. As a result of the investigation, it was realized that one of the main factors for the creation of municipal environmental organizations has been the need to speedup the processes of environmental licensing. Regarding the choice public foundations as legal form, the main argument of the municipalities has been the higher autonomy and independence from the municipal executive central power to carry out their actions.

Keywords: decentralization; municipal environmental management; public foundations.

Daniel Trento do Nascimento

Mestre em Administração pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Especialista em Gestão Local e Serviços Públicos pela Ryukoku University do Japão e Doutor em Desenvolvimento Sustentável pela Universidade de Brasília (UnB). Atualmente é Técnico Especialista do Ministério do Meio Ambiente.

Contato: danieltn@gmail.com

Maria Augusta Almeida Bursztyn

Engenheira Civil pela Universidade de Brasília (UnB), com especialização em Engenharia Sanitária e Ambiental pela École Nationale de la Santé Publique na França; Doutorado em Ciências da Água pela Université de Paris VI e Pós-Doutorado em Avaliação Ambiental na École de Hautes Études en Sciences Sociales da França. Atualmente é professora do Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília (UnB).

Contato: dute.cds@gmail.com

RSP Revisitada Pessoal – O Estado e seus servidores

J. A. de Carvalho e Melo

Texto publicado na RSP, vol. I, nº 3, de março de 1949

Retomando o artigo de J. A. de Carvalho e Melo, a *RSP Revisitada* traz à tona temas importantes e recorrentes, até os dias de hoje, na relação entre o Estado e seus servidores.

O texto discorre sobre aspectos distintos: nomeação, posse e exercício, natureza legal ou contratual do vínculo entre o funcionário público e o Estado, estabilidade e tempo de serviço, e encerra com reflexões sobre a Administração democrática e o seu papel na vida moderna.

A Constituição vigente, em seu artigo 184, à semelhanças das anteriores (nº 3 do art. 122 de 1934; art. 73 da Constituição de 1891; e o número XIV do art.179 da Carta Lei de 1824) assegura a todos os brasileiros acessibilidades aos cargos públicos, observados os requisitos que a lei estabelecer.

O ingresso nos quadros do funcionalismo está condicionado à prévia nomeação pelo poder competente, cabendo aos Poderes Públicos da União (art. 36 da Constituição vigente) prover os cargos públicos em que se distribuem os serviços que lhes cumprem realizar (arts. 40, 87, nº V e 97, nº II, da Constituição citada).

Nomeação expedida é ato íntegro, válido, perfeito. “O indivíduo fica legalmente nomeado, ainda que não tenha solicitado o emprêgo, nem tenha manifestado ainda a sua intenção de aceitar a nomeação”, disse algures douto publicista. A aceitação não é elemento constitutivo da validade daquele ato do Poder Público.

Apesar disso, não investe o cidadão no cargo público em que é provido; não lhe confere a qualidade específica de funcionário público. Fá-lo, somente, a posse (art. 24, combinado com o artigo 2º do Estatuto dos Funcionários).

Tais dizeres, conquanto expressos, são reafirmados em dispositivos estatutários outros.

E tanto assim, é que a nomeação, sem posse ulterior no prazo legal (art. 29, §1º), é o plano, considerada sem efeito (§ 2º do art. 29 citado).

Ao contrário disso, incidirá em demissão – pena disciplinar (art. 231, nº VII combinado com o art. 38), aquele que, subseqüentemente à referida posse, não assumir, em tempo hábil, o exercício do cargo em que foi provido.

Neste particular, aliás, prima o Estatuto em propriedade terminológica, quando prescreve em seu artigo 38:

O funcionário que não entrar em exercício dentro do prazo, será demitido do cargo...

Fixemos a expressão – “funcionário”, – de que usa o preceito, expressão índice de uma situação definida.

Atente-se nisto e concluir-se-à, sem sombra de dúvida, que não mais se trata de pessoa simplesmente provida em cargo público. Na conformidade dos dizeres da própria lei, está-se em frente à condição jurídica de quem, por ato posterior à nomeação, ou seja, mediante posse na devida forma, se investiu naquela qualidade.

De fato, corroborando esse estado de coisas, dispõe a lei, com se viu, que incorrerá em demissão se não entrar em exercício, pena a que, privativamente, está sujeito o funcionário que contravém o regime legal a que se subordina.

Nomeado, empossado e em exercício, adquire, automaticamente, o funcionário

certos direitos e vantagens, entre os quais sobreleva, desde já, o de perceber vencimento ou remuneração.

II

Impõe-se nesta altura, rápida digressão sobre as relações que entre o funcionário e o Estado então se estabelecem.

Em tempos idos, a controvérsia surgiu, dividindo opiniões autorizadas e situando em campos opostos Doutores e Tribunais.

Seriam contratuais as mencionadas relações. Da investidura em cargo público, resultaria, devidamente constituído, um contrato bilateral entre um e outro – Estado e funcionário.

Em Acórdão unânime, de 8 de abril de 1914, ainda assim decidia o Supremo Tribunal Federal, *verbis*:

... entre o empregado e o Estado existe um contrato que origina direitos e obrigações recíprocas, havendo para o primeiro obrigação de prestar serviço e para o segundo a de lhe pagar os vencimentos e assegurar as vantagens ou proventos respectivos (Pandectas Brasileiras, volume 2º, segunda parte, fls. 69).

Antes e depois, doutrinavam em sentido contrário publicistas nacionais e estrangeiros. Com efeito, Amaro Cavalcanti, Viveiros de Castro, Carlos Maximiliano, Giorgio Giorgi, Hauriou, Duguit, Jèze e outros consideravam legal ou estatutário a situação do funcionário perante o Estado.

Foi esta, afinal, a opinião vencedora, isto é, de que “essas obrigações derivam da lei e não de contrato”, que “a atribuição de nomear os funcionários conferida ao superior hierárquico, assim como as

vantagens e direitos concernentes ao emprego público ou ao indivíduo investido das funções dele, são criações da lei”, que “não se compreende um contrato sinalagmático alterável a arbítrio de uma das partes” – Estado.

Ultimamente, porém, aquilo que parecia incontroverso e pacífico tende a voltar à discussão.

É que Cunha Vasconcelos, eminente Ministro do Tribunal Federal de Recursos, assim opina em Sessão de julgamento, de que surgiu o Acórdão de 22 de abril de 1948:

Tenho as relações do Estado com seus funcionários como de caráter contratual. O Estado admite funcionários com obrigação de determinados serviços e se obrigou a pagar, a retribuir em dinheiro. Se o Estado não pagou a retribuição, se o contrato teve que vir a juízo reclamar os seus estípidios, evidentemente houve violação contratual. (D. J. de 9-2-49, Apenso nº 33, pág. 600).

Apreciava-se então a responsabilidade, ou não, da União pelos honorários de advogado em ação de cobrança de vencimentos não percebidos em tempo hábil.

Pela obrigação do respectivo pagamento votara aquêlo Ministro, enquanto, contrariamente, julgara o também douto Ministro Sampaio Costa, *verbis*:

Quanto ao pagamento de honorários de advogado, o excluí e continuo a excluir.

As razões apresentadas pelo nobre Ministro Cunha Vasconcelos, para concedê-lo, fundou-se em considerar que as relações entre os funcionários públicos e o Estado são de natureza

contratual. Eu repilo a teoria; sou contrário a ela, se bem que reconheça que a mesma conta ainda com muitos adeptos. Para mim as relações entre funcionários e o Estado são de ordem legal, estatutária e tanto isto é um fato que o Estado pode modificar completamente, à sua vontade, as relações entre ele e seus funcionários, o que não poderia fazê-lo se essas relações fossem de ordem contratual. No caso, não se trata de ato ilícito decorrente de dolo ou culpa contratual ou extracontratual.

Não há dolo ou culpa por parte da União em procurar o resguardo da aplicação da lei; boa ou má a conduta, o objetivo era o resguardo da lei. Os que agiram nesse sentido estribam-se numa interpretação errônea, mas indene de culpa ou dolo.

Registre-se que a decisão final excluiu a condenação dos honorários de advogado, bem assim os juros de mora.

III

Outro direito, imanente aliás à vida do funcionário do Estado, é contar tempo de exercício, à proporção que os dias se escoam de trabalho realizado, em função ou cargo público.

Conta-se-lhe esse tempo, via de regra, para todos os efeitos, tornando-se, pois, específicas as restrições estabelecidas a esse princípio. E porque específicas, não haverá como aplicá-las por extensão, ou por analogia.

Conta-se-lhe esse tempo desde o início do exercício, ou seja, do ingresso no serviço público.

Vem daí que, com o correr do tempo, depois de setecentos e trinta dias de exercício, é considerado estável, se

nomeado em virtude de habilitação em concurso, e de cinco anos, se o foi independentemente dessa exigência (art. 188, ns I e II da Constituição).

Conquanto não adquira direito ao cargo, o funcionário estável tem assegurada sua permanência e garantida sua continuidade nos quadros do pessoal a serviço da União.

Aí está mais um direito, este básico e essencial, mesmo, à sua vida funcional.

Realmente, a estabilidade é bem a fonte de outros direitos, tais como o de disponibilidade, no case de extinção, ou supressão, do cargo que ocupa, o de ser aproveitado, o de ser reintegrado, se demitido sem cautelas legais, o de contar, para todos os efeitos, o tempo de serviço que, então apresenta as características de um patrimônio etc. Qualquer restrição a esse tempo de exercício afetará, de plano, a própria estabilidade que dele decorre, de que é pura emanção, resultado, efeito, consequência. E' que nos limites da respectiva norma constitucional esse tempo de exercício sempre se entende realizado em cargo público federal, quando se trata de funcionário da União.

De fato, efetivo e estável todo esse tempo lhe aproveita e para todos os efeitos. Efetivo e estável, nos termos da Constituição, conta ele antiguidade de classe, tem completo o interstício que se lhe exige para os fins legais previstos, e

conta-o, por igual, para disponibilidade e aposentadoria.

Isto porque a estabilidade decorre do preenchimento de determinada condição que, criada, anteriormente, por lei ordinária (Lei nº 2.924, de 1915), está hoje incorporada ao texto da Constituição em vigor, tal como aconteceu às Cartas Políticas de 1937 e 1934.

E, emergindo tem, portanto, expressão intrínseca própria, do que lhe resultam um só sentido, uma só significação.

Onde quer que apareça assegurada pela legislação ordinária ou por dispositivo constitucional, parece inadmissível atribuir-lhe conceito diverso ou acepção diferente.

Onde quer que surja como direito outorgado ao servidor, tem a estabilidade os mesmos lineamentos, igual conteúdo, idênticos elementos constitutivos, a mesma essência, a mesma natureza, o mesmo substrato, o mesmo efeito.

Uma e única, a estabilidade no serviço público não admite gradações, categorias, classes, ou restrições quaisquer.

Valerá pela base em que assenta ou se alicerça, valerá esta, em nível igual, porque lhe constitui a estrutura, o elemento vital único, a sua razão existencial.

Realmente, é de causa e efeito a relação criada entre a estabilidade no serviço público e o tempo de exercício em que a mesma se apóia e de que dimana.

Dizem que a administração é tão antiga quanto o próprio governo. Entretanto, nos países democráticos como a Grã Bretanha e os Estados Unidos, ela constitui, predominantemente, um desenvolvimento realizado nas três últimas décadas e meia. Não é fato que os primeiros patriotas norte-americanos temiam o poder executivo, ou pelo menos, dele suspeitavam? Pois bem, esses mesmos patriarcas coloniais e seus descendentes se preocuparam tanto com o aspecto da constitucionalização governamental que mal lhes sobrou tempo para meditar sobre os problemas administrativos. Agora que uma

quantidade crescente de indivíduos está começando a reconhecer, em definitivo, a importância cada vez maior assumida pela administração, como fase distinta da vida moderna, necessário se torna, ainda mais, que os profissionais do assunto dediquem meticulosa atenção ao desenvolvimento imaturo da administração democrática, observando-lhe bem as características a fim de que, em seu seio, não se formem hábitos ditatoriais.

Que significa (bem poderiam perguntar os leitores) a expressão “administração democrática”? Antes de se formular uma resposta, fique entendido claramente que, embora de natureza novel e imatura, a embrionária ciência da administração democrática já possui certas características bem estabelecidas. À medida que se forem realizando novos desenvolvimentos no campo da administração, como no conceito da própria democracia, tais características devem ser claramente identificadas e entendidas pelo público em geral, para que possam ser não só sistematizadas, senão ainda corretamente apreciadas e utilizadas nas atividades diárias da vida social.

Considerando que as obrigações históricas dos Estados já não podem mais resumir-se no desempenho de atividades capituladas entre as funções primárias dos governos do passado, cabe-lhes reparar, no campo das iniciativas, as lacunas deixadas pelo retraimento ou deficiência da ação privada no sentido de ativar o desenvolvimento econômico e cultural dos povos. A intervenção estatal no campo de atividade privada, quando visa à aceleração do progresso e a melhoria do padrão de vida do povo é a melhor fórmula daquela administração democrática inaugurada no mundo anglo-saxônico, em 1933, com o New Deal, que constitui prova da modificação do pensamento político e da concepção moderna dos deveres irrefutáveis do poder público como principal responsável pelo desenvolvimento nacional.

Revista do Serviço Público— Editorial

Revista do Serviço Público – Maio, 1945. – Hugh M. Shafer



Reportagem

Concurso Inovação completa sua 15ª Edição premiando 10 iniciativas

Além de anunciar os vencedores de 2010, cerimônia de premiação marcou lançamento da publicação sobre os melhores colocados e do concurso de 2011

“A sua pequena mudança pode ser uma grande inovação”. As iniciativas inscritas anualmente no Concurso Inovação refletem o slogan do prêmio. Graças ao trabalho de uma das equipes ganhadoras da 15ª edição do Inovação – do Ministério da Saúde –, famílias de diferentes regiões do país têm atendimento personalizado de saúde, promovido por um agente que se foca na prevenção e manutenção da saúde da comunidade. Em outra frente, o acompanhamento e a orientação da equipe do Banco do Nordeste garantiu a pequenos produtores rurais créditos eficientes com orientação personalizada, que levaram ao crescimento de suas produções.

Outra agraciada pelo prêmio, uma iniciativa do Ministério do Desenvolvimento Social, sistematiza um conjunto de ações intersetoriais para o acompanhamento de famílias em situação de risco social. Foi com o intuito de incentivar tal ciclo de melhoria dos serviços públicos que o Concurso Inovação foi criado, há 15



As equipes premiadas fizeram breves apresentações de suas iniciativas

anos. Desde então, foram premiadas 311 equipes de um total de 1.426 experiências avaliadas. Uma das principais finalidades do Concurso é o reconhecimento e a valorização das equipes inovadoras, fundamentais não só para a concepção das iniciativas, como também para sua sustentabilidade.

“O Concurso Inovação privilegia a dimensão da gestão, como reformulação de processos ou programas que já existiam na organização ou adoção e adaptações

de inovações provenientes de outras organizações para gerar inovação”, explicou o presidente da ENAP, Paulo Carvalho, na cerimônia de premiação dos dez vencedores na 15ª edição, promovida em 25 de abril deste ano.

Na mesma ocasião, a ministra do Planejamento, Orçamento e Gestão, Miriam Belchior, gravou um vídeo para os presentes. “O Concurso Inovação traz importante contribuição ao identificar exemplos e padrões para a modernização de gestão que resultam em melhores serviços e mais efetividade nas políticas públicas”, afirmou. Também estiveram presentes o secretário executivo adjunto do Ministério do Planejamento, Valter Correia, e o presidente do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), Mauro Hauschild. A solenidade também marcou os lançamentos do livro contendo o relato das práticas inovadoras premiadas em 2010 e da 16ª edição do Concurso Inovação.

Para a coordenadora-geral de Pesquisa da ENAP (área que gerencia o Concurso), Elisabete Ferrarezi, a as motivações das iniciativas premiadas no Concurso Inovação têm em comum a necessidade de resolver um problema permanente das instituições, como a entrega dos serviços a que se propunham. “As equipes de servidores preocupam-se em alcançar o cidadão e melhorar sua vida por meio dessas inovações. Iniciativas como ‘A Estratégia de Saúde da Família’, ‘Gestão de Condicionalidades’ e ‘Acompanhamento das Famílias do Programa Bolsa Família’ são exemplos de práticas inovadoras com foco no usuário, na qualidade do serviço prestado e que estão em sintonia com a agenda do governo. Essas inovações no serviço público indicam a preocupação do poder Executivo Federal em aumentar o acesso à cidadania e isso foi bem

representado na 15ª edição do Concurso Inovação pelas práticas ‘Aposentadoria em até 30 minutos’, do INSS, ‘Programa Banda Larga nas Escolas’, do Ministério da Educação, e ‘Agenda Social de Registro Civil de Nascimento e Documentação Básica’, da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República”, disse.

Segundo Ferrarezi, o impacto que essas experiências causam na população vem muitas vezes de ideias menos complexas e soluções simplificadas, como as centrais de serviços onde o cidadão resolve toda sua vida em um lugar só, ganhando tempo. “O próprio servidor torna-se motivado ao ver o resultado alcançado com a melhoria dos seus serviços prestados à sociedade”, ressaltou.

Entre os prêmios dessa edição, houve visitas técnicas internacionais à França e à Alemanha, cursos no Japão e bolsas para cursos da ENAP – entre eles, o de Especialização em Gestão Pública. Os vencedores também receberam certificado, assinatura da Revista do Serviço Público, Selo Inovação e publicação dos relatos no Banco de Soluções disponibilizado no hot site do prêmio e em livro. Promovido pela ENAP, em parceria com o Ministério do Planejamento, o 15º Inovação contou com o apoio da Embaixada da França, da Agência de Cooperação Internacional do Japão (Jica) e da Agência Alemã de Cooperação Internacional (GIZ).

15 anos de Inovação

Desde sua criação, o Concurso teve focos diferenciados, que acompanharam a evolução da administração pública brasileira, mantendo aspectos da gestão pública que se consolidaram, como estabelecimento de parcerias, melhoria nos processos de trabalho, bem como preocupação com recursos, resultados,

atendimento ao cidadão e gestão de informações.

“Ter sido vencedora da 15ª edição do Prêmio de Inovação da ENAP deu visibilidade e trouxe o merecido reconhecimento ao trabalho realizado por um exército de trabalhadores da Saúde em mais de 32 mil equipes de Saúde da Família, distribuídos atualmente em 5.282 municípios brasileiros. Trabalho cotidiano e silencioso que permitiu que a Estratégia Saúde da Família no Brasil fosse responsável pelas mudanças nos indicadores de saúde, melhorando o acesso, coordenando os cuidados de saúde de forma mais integral e contínua, promovendo a inclusão social e a cidadania da população sob sua responsabilidade. Fazendo também o [Sistema Único de Saúde] SUS dar cada vez mais certo no nosso país”, detalhou a médica Elisabeth Wartchow, coordenadora de

Acompanhamento e Avaliação do Departamento de Atenção Básica do Ministério da Saúde e responsável pelo programa Saúde da Família.

Após 15 anos, o Concurso tem cumprido seus objetivos de incentivar a implementação de iniciativas inovadoras no governo federal e disseminar as soluções, para que elas sirvam de inspiração, além de valorizar os servidores públicos que atuam de forma criativa e proativa. “Este prêmio representa uma oportunidade de apresentar à Administração Pública e à sociedade a mudança de cultura, a quebra de paradigmas e o atendimento mais resolutivo com foco para o cidadão como melhoria da qualidade do serviço prestado pelo INSS”, Míriam Fernandes, da iniciativa Aposentadoria em até 30 Minutos. Para atingir esses resultados, o método de seleção e



O 15º Concurso Inovação na Gestão Pública Federal obteve 117 inscrições válidas, de um total de 139 inscritas – ou seja, 85% do total

avaliação das ações inscritas é minucioso, abrangendo diversas etapas, que incluem participação de um comitê julgador diversificado, que avalia cada iniciativa a partir de critérios específicos, e visitas técnicas (realizada por um comitê técnico) para observação *in loco* do funcionamento de cada prática selecionada.

Tal procedimento se torna incentivador para inscrições no Concurso, como explica Beatriz Garrido, Coordenadora-geral de Promoção do Registro Civil de Nascimento da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República e responsável pela iniciativa Agenda Social Registro Civil de Nascimento e Documentação Básica: comitês gestores da agenda social: “É sempre muito importante o reconhecimento do trabalho feito em equipe e articulado entre tantas e tão diversas instituições públicas e privadas. A lisura e seriedade na condução do prêmio, a partir da análise minuciosa e técnica das atividades desenvolvidas pelas instituições, bem como dos resultados efetivamente obtidos, nos motivou ainda mais. A gestão das políticas públicas voltadas à promoção dos direitos humanos não é tarefa simples, e ser premiado como modelo de inovação nos dá a certeza de estarmos no caminho certo na luta pela garantia do direito humano ao nome e ao sobrenome”.

As vencedoras da 15ª Edição

Das 10 premiadas nessa edição, seis pertencem à administração direta (ministérios e Presidência da República), duas a autarquias, uma à fundação e uma pertencente à sociedade de economia mista. Elas possuem média de seis anos de duração, tendo a mais antiga 16 anos de existência e a mais nova, um ano. As 10 estão divididas em quatro áreas temáticas: arranjos institucionais para coordenação e/

ou implementação de políticas públicas; atendimento ao cidadão; gestão da informação; e melhoria dos processos de trabalho. São elas:

Saúde da família, do Ministério da Saúde

Coordenada pelo Ministério da Saúde e classificada em 1º lugar, a iniciativa “Saúde da Família” é uma estratégia de reorientação do modelo assistencial com a implantação de equipes multiprofissionais em unidades básicas de saúde. Essas são responsáveis pelo acompanhamento de um número definido de famílias, localizadas em área geográfica delimitada. As equipes atuam com ações de promoção da saúde, prevenção, recuperação, reabilitação de doenças e agravos mais frequentes, e na manutenção da saúde da comunidade. A responsabilidade pelo acompanhamento das famílias impõe aos grupos de trabalhadores do programa a necessidade de ultrapassar os limites tradicionais de atenção básica no Brasil, sobretudo no contexto do Sistema Único de Saúde (SUS). A implantação da estratégia de Saúde da Família tem demonstrado significativa melhora nos indicadores de saúde do país, em especial naqueles que



Equipe responsável pela “Estratégia da Saúde da Família”

dizem respeito à ampliação do acesso a esse serviço. Houve também efetiva redução das iniquidades, com o projeto cumprindo seu papel de porta de entrada do SUS.

Entre as características que fazem da iniciativa uma inovação, está o fato de as equipes multidisciplinares serem responsáveis por territórios geográficos – eles devem reconhecer adequadamente problemas de todos os tipos, sejam eles de ordem funcional, orgânica ou social. A presença singular dos agentes comunitários de saúde e a inclusão da saúde bucal no sistema público de saúde também são considerados aspectos inovadores que diferenciam o modelo brasileiro da Saúde da Família dos modelos de saúde de outros países.

Agroamigo, do Banco do Nordeste do Brasil

No Nordeste, a agricultura familiar representa 82,9% da ocupação de mão de obra no campo. Considerando o fato, o Banco do Nordeste desenvolveu o Agroamigo, uma inovação em metodologia de concessão de crédito para os agricultores familiares de baixa renda. Classificado em 2º lugar nessa edição do Inovação, o projeto possibilita aos agricultores serem atendidos em suas próprias comunidades, diminuindo os deslocamentos para a agência, além de receberem acompanhamento e orientação de um especialista em atividades rurais. A iniciativa promove a educação financeira, esclarecendo questões sobre endividamento, planejamento financeiro, poupança, melhores formas de alocar recursos, uso correto do crédito e a importância do retorno do recurso para o governo federal. O Agroamigo é o maior programa de microfinanças rural do Brasil, tendo recebido reconhecimento

nacional e internacional. Por conceder crédito de forma gradual e sequencial, tem promovido o desenvolvimento sustentável das atividades financiadas e reduziu a inadimplência de 63,94% para 4,68%.

Diversas premissas fazem do Agroamigo uma prática inovadora. A parceria na operacionalização permitiu a melhoria do atendimento em escala, maior agilidade e flexibilidade do processo de concessão de crédito. Os clientes recebem acompanhamento e orientação permanente de um assessor especializado, conferindo segurança às atividades financeiras. A aplicação de metodologia é monitorada permanentemente e, assim, mantém-se a qualidade do programa. O acesso é amplo e, por meio do assessor, é possível disponibilizar atendimento nos lugares mais longínquos e ao público mais necessitado. O modelo de gestão, que conta com compartilhamento entre instituições e controles rígidos de custos e inadimplência, também é um dos destaques do programa.

Gestão de condicionalidades e acompanhamento das famílias do Programa Bolsa família, do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

A experiência, que tirou a 3ª colocação, consiste em um conjunto de iniciativas, ações e procedimentos de caráter intersectorial e intergovernamental para o acompanhamento integral, nominal e massivo de famílias em situação de vulnerabilidade ou risco social. Atualmente, cerca de 6,5 milhões de famílias são acompanhadas em relação à agenda da saúde, e 14 milhões de crianças e adolescentes têm informações sobre sua frequência escolar registradas. Das famílias acompanhadas por meio da agenda de saúde, 98,3% tiveram cumprimento integral no último período. Na educação, o percentual foi

de 97,3% das crianças de 6 a 15 anos com frequência regular nas escolas. As famílias em descumprimento são prioritariamente incluídas no acompanhamento realizado pela rede socioassistencial. Tais ações têm base na institucionalização de instâncias e processos de intensa articulação governamental, envolvendo as áreas de saúde, educação e assistência social em todos os estados e municípios do país.

A ação pode ser considerada uma inovação por sua extensa cobertura e modelo de execução descentralizado e intersetorial. Possibilita, assim, integração entre políticas sociais com foco nas famílias mais vulneráveis. Sua articulação se torna sólida graças aos compromissos assumidos, aos incentivos estabelecidos e também à significativa contribuição para o alcance dos objetivos específicos de todos os parceiros envolvidos. Com melhoras no atendimento ao cidadão e na obtenção de informações que apoiam a tomada de decisão, permite aperfeiçoar o uso de recursos financeiro, humano e de capital ao reduzir custos.

Programa Banda Larga nas Escolas, do Ministério da Educação

O “Banda Larga nas Escolas” tem por objetivo a inclusão das tecnologias de informação e comunicação (TICs) na realidade das escolas públicas urbanas nacionais, sem ônus para estados e municípios, com duração dos serviços até 2025. Para tanto, foi adotado um modelo de parceria público-privada com reflexo direto na condução e na duração do programa. Assim, ultrapassa as ações de um governo para ser reconhecido como ação de Estado por mais de 20 anos e perspectiva para perdurar como obrigação nas futuras concessões da exploração de serviços de telefonia e transporte multimídia no país.



Equipe responsável pela Gestão de condicionalidades e acompanhamento das famílias do Programa Bolsa Família

Até o segundo trimestre de 2010, estavam conectadas 47.204 escolas, o que corresponde a 84% do compromisso inicial – de 56 mil. Esse número de conexões beneficia aproximadamente 30 milhões de alunos da rede pública.

A principal inovação da experiência, que ficou em 4º lugar, está no fato de que, no campo social, a troca de obrigação atingiu de maneira rápida e eficaz a população, criando oportunidades sociais ímpares que até pouco tempo não possuía sequer acesso à telefonia fixa. As possibilidades de ascensão social e educacional, que o programa proporciona à população brasileira que frequenta e depende da educação pública, somente poderão ser mensuradas dentro de alguns anos. Contudo, o programa já aponta para a socialização da informação e principalmente para a formação de cidadãos com acesso desde o início do processo de alfabetização aos instrumentos de tecnologia mais atuais de que a sociedade dispõe.

Portal de Periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes)

O Portal de Periódicos da Capes disponibiliza às instituições de ensino superior e de pesquisa conteúdo atualizado e de alta qualidade. Permite consultas e acesso aos textos completos de artigos

publicados em 23.925 revistas internacionais, nacionais e estrangeiras, e a mais de 124 bases de dados com resumos de documentos em todas as áreas do conhecimento. Classificada em 5º lugar, a iniciativa tem como finalidade oferecer às universidades, institutos de pesquisa e organizações governamentais, não governamentais e particulares – onde se desenvolve a pós-graduação e a pesquisa do país – informação científica necessária à formação de recursos humanos de alto nível e desenvolvimento do conhecimento, tecnologia e inovação. O acesso à biblioteca eletrônica se dá via internet, por meio do site www.periodicos.capes.gov.br, de forma gratuita às organizações autorizadas. Em 2009, foram baixados mais de 65 milhões de documentos, entre textos completos e resumos.

O Portal de Periódicos pode ser considerado uma iniciativa inovadora porque a Capes realizou expressivo investimento na manutenção de coleções atualizadas tanto de textos completos quanto de outros tipos de materiais como bases de resumos, normas técnicas, patentes, material de referência e audiovisual. Em 2009, foi alcançada e ultrapassada a meta estipulada pela presidência da Capes de assinar 15 mil títulos de periódicos até o ano de 2010. Em decorrência disso, houve significativo incremento no número de títulos de texto completo, devendo-se considerar não somente a quantidade, mas também a qualidade das publicações assinadas.

Agenda Social Registro Civil de Nascimento e Documentação Básica: comitês gestores da agenda social, da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH/PR)

Trata-se de uma iniciativa de gestão para implementação da Agenda Social Registro Civil de Nascimento e Documentação

Básica, envolvendo uma rede de órgãos e instituições de diversos poderes da República nos três níveis administrativos do Estado brasileiro, bem como instituições da sociedade civil e organismos internacionais, a partir da atuação de comitês gestores em nível central e descentralizados. A agenda, que conquistou a 6ª colocação, possibilitou intervir na formação de uma cultura de inclusão a partir da documentação civil, com base na realização das campanhas em nível nacional. Um dos resultados da implementação da agenda é a queda do índice de sub-registro de nascidos vivos, que era de 20,9% em 2002, e passou para 12,2% em 2007.

A inovação do projeto reside na realização de um trabalho integrado, envolvendo organizações de diversos poderes da República nos três níveis administrativos do Estado, da sociedade civil e instituições internacionais para tratar dessa temática (até então relegada ao esquecimento). Com isso, foi se possível monitorar e reorientar a ação desenvolvida sempre que necessário, partindo de um projeto artesanal de governo para conquistar prioridade governamental como política pública nacional.

O Sistema de Controle Logístico de Medicamentos Antirretrovirais (Siclom), do Ministério da Saúde (MS)

O Sistema de Controle Logístico de Medicamentos Antirretrovirais (Siclom) é uma ferramenta criada com o objetivo de gerenciamento logístico dos medicamentos antirretrovirais (ARV) e de aprimoramento da qualificação da dispensação. Ele permite que o departamento de DST, Aids e Hepatites Virais e as secretarias estaduais e municipais de saúde mantenham-se atualizados em relação ao fornecimento e dispensação de medicamentos aos pacientes conforme as recomendações existentes no Consenso Terapêutico Brasileiro. O

projeto, classificado em 7º lugar, possibilita também o controle dos estoques de cada medicamento nas várias regiões do país. As informações de consumo e estoques são fundamentais para que o adequado suprimento aos estados ocorra, evitando, assim, a ruptura dos estoques locais e o prejuízo no atendimento aos pacientes. Atualmente, utilizam o sistema 670 unidades dispensadoras de medicamentos, distribuídas em todo o Brasil; 27 coordenações estaduais de DST/Aids; 61 almoxarifados; e 936 maternidades.

A contrário de outras ferramentas existentes no MS, o Siclom inova ao atender o planejamento das necessidades de insumos estratégicos, fundamentais para as ações de controle e combate às morbidades. Considerando a descentralização das ações de saúde estabelecidas pelo SUS, a autonomia dada aos estados pela Constituição e a implantação de uma ferramenta de gestão primordialmente federal, em que os estados fazem adesão, a ação atende às necessidades de ambos os entes federados.

Educacenso, do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep).

O Educacenso é um sistema eletrônico de coleta de informações educacionais composto por um aplicativo web, que permite a coleta, migração e alteração de dados educacionais das escolas em todo o território nacional e por um banco de dados relacional, que armazena de forma sistemática todas as informações. A ferramenta, que tirou o 8º lugar, consiste em um banco de dados único, de base nacional, alimentado por dados e informações que vêm diretamente das escolas, pela internet. Constitui-se no mais completo cadastro de escolas, alunos e docentes do país. Sua construção com informações individualizadas amplia as possibilidades de comunicação com

outras bases de dados do governo federal. O novo desenho metodológico e a utilização de recursos de tecnologia da informação permitiram ampliar a precisão e a fidedignidade dos dados do Censo Escolar, o que possibilita realização de ajustes na política educacional e maior efetividade do gasto público com a educação básica.

Pode-se dizer que a iniciativa é inovadora porque introduz um processo de responsabilização do informante e dos gestores educacionais, que são identificados e podem ser contatados a qualquer momento. O programa também trouxe ganho de qualidade no processo, com a diminuição de redundâncias e erros em razão da simplificação de formulários e da suspensão de etapas. Além disso, destacam-se a facilidade de obtenção e o cruzamento de informações bem como a pesquisa e correção de informações inconsistentes.

Aposentadoria em até 30 minutos, do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS)

A procura pela qualidade e resolutividade do reconhecimento do direito previdenciário em menor tempo é prioridade do INSS. Da forma implementada anteriormente, o serviço (classificado em 9º lugar) não atendia à necessidade da sociedade, pois havia demora significativa na resolução dos processos de benefícios. Isso porque cabia ao segurado a apresentação e comprovação da documentação necessária ao direito. Após vários debates promovidos pelo Instituto e a mudança no fluxo do reconhecimento do direito, o instituto pôde garantir que maior número de segurados tenha acesso ao reconhecimento em até 30 minutos, considerando a inversão do ônus da prova e, assim, dispensando a apresentação de documentos pelo segurado. A internalização do novo conceito e da fixação de metas garantiu a redução no

tempo médio de atendimento do cidadão.

Uma das principais inovações diz respeito exatamente à resolatividade e ao reconhecimento do direito em até 30 minutos, demonstrando a mudança de cultura, a quebra de paradigmas e a reversão da imagem que a sociedade tinha do INSS. Ao longo do tempo, o instituto enfrentou o descrédito, a falta de apoio e o risco da própria existência. A redução da burocracia associada à inversão do ônus da prova e ao acesso aos direitos previdenciários, além da manutenção de cadastros atualizados, garante melhor serviço à sociedade.

Pensando o Direito, do Ministério da Justiça (MJ)

O projeto Pensando o Direito tem por objetivo qualificar o trabalho jurídico da Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça, abrindo espaço para a absorção da produção acadêmica de ponta, bem como fortalecendo seu trabalho de elaboração normativa. O projeto, que ficou na 10ª colocação, é realizado pela Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça (SAL/MJ), por meio de acordo de cooperação técnica com o Programa das Nações Unidas para

o Desenvolvimento (PNUD) e implementado por meio de cartas-acordo com instituições de ensino e pesquisa de todo o país. Foram firmadas parcerias, por meio de seis seleções públicas, com instituições acadêmicas de ensino e pesquisa em 42 áreas temáticas previamente definidas pela SAL/MJ. O objetivo é o fomento à pesquisa de caráter empírico e multidisciplinar de assuntos jurídicos pouco debatidos na academia, mas em discussão na sociedade. De 2007 a 2010, foram apresentadas 265 propostas de projetos de pesquisa por 152 instituições e, dessas, 43 foram aprovadas.

A iniciativa inova de maneira radical ao democratizar o processo de elaboração normativa, em especial no Poder Executivo, abrindo as portas dos gabinetes e aproximando a academia do processo legislativo brasileiro. Com uma iniciativa simples e de baixo custo global (em que pese o projeto ser hoje, reconhecidamente, o maior financiador de pesquisas jurídicas do país), obteve resultados concretos em pouco tempo: imediatamente qualificou o trabalho da Secretaria e os debates legislativos travados no Congresso Nacional; imediatamente, fomentou a pesquisa jurídica empírica no país e resgatou a importância do processo legislativo para a academia.



Secretário executivo adjunto do MP, Valter Correia, e os presidentes da ENAP, Paulo Carvalho, e do INSS, Mauro Hauschild

inovação
inovação
inovação

Inovando pelo 16º ano

Iniciativa da ENAP em parceria com o MP, a 16ª edição do Inovação já está em andamento e premiará as 10 melhores práticas inovadoras com visitas técnicas internacionais à França, à Alemanha (ou a um país que tenha cooperação técnica com a Alemanha), à Noruega e a países da África e América do Sul. A solenidade de premiação está prevista para março de 2012.

O concurso procura identificar, premiar e disseminar iniciativas inovadoras de gestão pública. Busca ainda valorizar o trabalho de servidores públicos que, com seus esforços, transformam ideias em ações inovadoras, beneficiando cidadãos. Podem participar equipes de servidores de órgãos e entidades do Poder Executivo federal e de organizações sociais, que atuem de forma criativa em processos de mudança nas práticas de gestão.

São consideradas inovações mudanças em práticas anteriores, por meio da incorporação de novos elementos da gestão pública ou de uma nova combinação dos mecanismos existentes, que produzam resultados positivos para o serviço público e para a sociedade.

Acesse o site do Concurso Inovação: <http://inovacao.enap.gov.br/>

Para saber mais

Programas de Transferência Condição de Renda na América Latina: uma abordagem comparada entre Brasil, México, Chile e Colômbia

- www.eumed.net

Políticas judiciárias no Brasil: o Judiciário como autor de políticas públicas

- www.e-publicacoes.uerj.br
- www.youtube.com/watch?v=apxKjMYN81Y&feature=related

Gestão do Conhecimento no setor público: um estudo de caso por meio do método OKA

- www.gestaolivrogco.serpro.gov.br
- www.seplag.rs.gov.br
- www.slideshare.net/rodolfofox/gesto-do-conhecimento-5974136
- governo.terraforum.com.br

A noção de competência na gestão de pessoas: reflexões acerca do setor público

MACEDO, E. Currículo e Competência. In: LOPES, A & MACEDO, E. (org). *Disciplinas e Integração curricular: História e Políticas*. RJ: DP&A, 2002.

- www.scielo.br
- <http://www2.dbd.puc-rio.br>

Descentralização da gestão ambiental: análise do processo de criação de organizações municipais de meio ambiente no sul catarinense

LAYRARGUES, P. P. Sociedade e Meio Ambiente. São Paulo: Cortez, 2000.

- www.unbcds.pro.br
- <http://www.teses.usp.br>
- <http://www.bvsde.paho.org>

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

Oficina sobre proteção de dados encerra projeto de cooperação Brasil-Espanha

Especialistas espanhóis e brasileiros participaram, de 11 a 14 de abril, na ENAP, de assistência técnica sobre proteção de dados, gestão da prevenção e correção da fraude. A atividade marcou o encerramento do Projeto de Fortalecimento da Gestão de Políticas Públicas de Inclusão Social do Governo Federal Brasileiro, estabelecido entre o Brasil e a Espanha.



Na ocasião, os participantes buscaram subsidiar a elaboração de proposta de um Modelo de Gestão da Prevenção e Correção da fraude contra a Previdência Social no âmbito administrativo. Em quatro anos, Brasil e Espanha promoveram intercâmbios de experiências em diversas áreas de trabalho, tais quais modernização do atendimento ao cidadão, aposentadoria por invalidez, avaliação por desempenho, entre outras.

O presidente da ENAP, Paulo Carvalho, relembrou que o projeto Brasil-Espanha foi iniciado em 2007 e tinha como objetivo promover processos de inclusão social de idosos, pessoas com deficiência e beneficiários do sistema de previdência social. Para isso, segundo ele, a iniciativa teve, entre suas principais estratégias de atuação, aprimorar a formação de gestores e operadores públicos e privados dos serviços de atenção a esses grupos sociais, bem como ampliar o acesso à informação e melhorar a regulamentação dos serviços.

O Projeto “Fortalecimento da Gestão de Políticas Públicas de Inclusão Social do Governo Federal Brasileiro” foi uma iniciativa conjunta dos governos brasileiro e espanhol, sob coordenação local da ENAP, apoiado pela Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento, e tendo como beneficiários e parceiros os ministérios da Previdência Social; do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; e do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Formação *on-line* nas administrações públicas é tema de curso na ENAP

Durante o mês de junho, a ENAP promoveu a 3ª edição em português do curso “A formação *on-line* nas Administrações Públicas”. Oferecido no âmbito da cooperação espanhola com o Centro de Educação a Distância para o Desenvolvimento Econômico e Tecnológico (Ceddnet), o curso foi ministrado pelo Centro na modalidade virtual.



A turma foi gratuita e exclusiva para 30 servidores públicos brasileiros da Rede de Escolas de Governo, pertencentes às três esferas de governo, representando 30 instituições de 13 estados. A capacitação permitiu aos

participantes vivenciar a metodologia de aulas virtuais com ênfase na interação e no trabalho em equipe. Ao final da atividade, os alunos se familiarizaram com um ambiente virtual de aprendizagem, com experiências significativas de educação a distância em instituições públicas brasileiras e espanholas, e com o desenho de um curso *on-line*.

Mil servidores do INSS participam de curso a distância desenvolvido pela ENAP

A primeira atividade resultante do acordo de cessão de cursos a distância da ENAP para o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), estabelecido em 16 de março deste ano, já rendeu frutos. As mil vagas oferecidas para o curso “Legislação Aplicada à Gestão de Pessoas – Lei 8.112/90” foram preenchidas em dois dias de inscrições.

De 1º a 13 de junho, servidores de agências da Previdência Social, dos quatro cantos do país, aprenderam, num ambiente virtual, a aplicar corretamente a Lei 8.112/90 e a legislação complementar como instrumento de gestão de pessoas no âmbito da administração pública federal.

Segundo a coordenadora-geral de Educação a Distância da Escola, Tarcilena Polisseni, esse resultado é importante por estar relacionado à “estratégia da ENAP de ampliar as oportunidades de capacitação do servidor público, realizando atividades por meio de diferentes formas de parcerias”.



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 Escola 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



Gestão de Pessoas: bases teóricas e experiências no setor público

Embora haja extensa literatura dedicada à gestão de pessoas nas empresas, poucas obras tomam como foco as especificidades desse tema na administração pública. Sistematizando reflexões realizadas no decorrer da primeira edição do curso de Especialização em Gestão de Pessoas no Serviço Público, esta obra valoriza a articulação entre o conhecimento acadêmico, trazido por professores de renomadas universidades brasileiras, e a experiência dos servidores públicos, participantes do curso. Ao disseminar os aprendizados gerados, a publicação busca ampliar o debate sobre os temas em referência e subsidiar o intercâmbio e a produção de conhecimentos inerentes à temática no serviço público, considerando sua centralidade para a sustentabilidade dos programas de governo.



Ações premiadas no 15º Concurso Inovação na Gestão Pública Federal 2009. Brasília

A publicação reúne as dez iniciativas premiadas no 15º Concurso Inovação na Gestão Pública Federal, reforçando o compromisso de divulgação das iniciativas vencedoras, para que servidores possam utilizá-las de forma que sirvam como referência ou inspiração na busca de alternativas aos problemas de gestão. As ações premiadas neste ano compreendem as áreas: arranjos institucionais para coordenação e/ou implementação de políticas públicas; atendimento ao cidadão; gestão da informação; melhoria dos processos de trabalho.



Avaliação de custos e benefícios ambientais

De autoria de Ademar Ribeiro Romeiro e Alexandre Gori Maia, refere-se ao conteúdo apresentado no módulo “Avaliação de custos e benefícios ambientais” do Programa de Avaliação Socioeconômica, desenvolvido pelo governo brasileiro com o intuito de garantir a gestão adequada dos investimentos públicos de grande vulto por meio da formação de quadros qualificados para a avaliação socioeconômica de projetos. O Caderno tem o propósito de registrar e disseminar um tema de indiscutível atualidade e relevância. Nele, os autores apresentam e analisam a dimensão ambiental do ciclo de vida dos projetos, destacando-se a avaliação segundo a perspectiva econômico-ecológica.

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