

**Conhecimentos, habilidades e atitudes: o conceito de competências
no trabalho e seu uso no setor público**

Aleksandra Pereira dos Santos

**A experiência do microempreendedor individual na
ampliação da cobertura previdenciária no Brasil**

Rogério Nagamine Costanzi; Edvaldo Duarte Barbosa e

Hélio Vinícius Moreira Ribeiro

**A construção da Lei de Acesso à Informação Pública no Brasil:
desafios na implementação de seus princípios**

Eneida Bastos Paes

O uso da renúncia fiscal na área de museus

Janann Joslin Medeiros e Leila Giandoni Ollaik

**Mobilidade social e empoderamento: a percepção das mulheres
beneficiárias do Programa Bolsa Família em Minas Gerais**

Rodrigo Silva Diniz Leroy; Marco Aurélio Marques Ferreira;

Nathalia Carvalho Moreira e Edson Arlindo Silva

RSP Revisitada – O aperfeiçoamento dos servidores do Estado

Celso de Magalhães

Entrevista: Celina Souza – Os municípios
foram os grandes vencedores da cadeia federativa
a partir da Constituição de 1988

Marco Acco

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 Sergio de Carvalho

Diretora de Formação Profissional: Maria Stela Reis

Diretor de Desenv. Gerencial: Paulo Marques

Diretor de Comunicação e Pesquisa: Marco Antônio de Castilhos Acco

Diretor de Gestão Interna Substituto: Antônio Elvídio Figueiredo

Conselho Editorial

Barbara Freitag-Rouanet, Fernando Luiz Abrucio, Helena Kerr do Amaral, Hélio Zylberstajn, Ana 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 Araújo; Livino Silva Neto e Elda Campos Bezerra.

Expediente

Editora responsável: Tânia Araújo. *Editora executiva:* Márcia Knop. *Colaboradores:* Dominique Lima e João Tomacheski. *Revisão:* Diego Gomes e Roberto Carlos R. Araújo. *Projeto gráfico:* Livino Silva Neto. *Revisão gráfica:* Livino Silva Neto. *Fotos:* 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

Conhecimentos, habilidades e atitudes: o conceito de competências no trabalho e seu uso no setor público Knowledge, skills and attitudes: the concept of competencies at work and its use in the public sector <i>Aleksandra Pereira dos Santos</i>	369
A experiência do microempreendedor individual na ampliação da cobertura previdenciária no Brasil The role of small scale businesses in the expansion of access to social insurance in Brazil <i>Rogério Nagamine Costanzi; Edvaldo Duarte Barbosa e Hélio Vinicius Moreira Ribeiro</i>	387
A construção da Lei de Acesso à Informação Pública no Brasil: desafios na implementação de seus princípios Building the access to Information Law in Brazil: challenges in implementing law principles <i>Eneida Bastos Paes</i>	407
O uso da renúncia fiscal na área de museus The use of fiscal incentives by museums <i>Janann Joslin Medeiros e Leila Giandoni Ollaik</i>	425
Mobilidade social e empoderamento: a percepção das mulheres beneficiárias do Programa Bolsa Família em Minas Gerais Social mobility and empowerment: perceptions of the beneficiaries from the Bolsa Família Program in the state of Minas Gerais (Brazil) <i>Rodrigo Silva Diniz Leroy; Marco Aurélio Marques Ferreira; Nathalia Carvalho Moreira e Edson Arlindo Silva</i>	449
<i>RSP Revisitada</i> : O aperfeiçoamento dos servidores do Estado <i>Celso de Magalhães</i>	467
<i>Entrevista</i> : Os municípios foram os grandes vencedores da cadeia federativa a partir da Constituição de 1988 <i>por Marco Acco</i>	473
Para saber mais	481
Acontece na ENAP	483

RSP

Conhecimentos, habilidades e atitudes: o conceito de competências no trabalho e seu uso no setor público

Aleksandra Pereira dos Santos

Introdução

O tema das competências no trabalho e nas organizações constitui importante categoria de estudos em comportamento organizacional, sobre a qual parece haver crescente interesse por parte das organizações e dos pesquisadores (BRANDÃO, 2009). De fato, o conceito de competência transformou-se em discurso para a necessidade de mudanças nas áreas de recursos humanos, sendo tomado como solução para diversos problemas: remuneração, capacitação e desempenho, entre outros.

De maneira geral, quando se fala do uso da abordagem de competências aplicada aos processos de gestão de recursos humanos – gestão por competências –, vive-se uma fase preliminar do modelo caracterizada, principalmente, pelo uso da abordagem em processos de seleção e desenvolvimento (BRANDÃO; GUIMARÃES; BORGES-ANDRADE, 2001. BRUNO-FARIA; BRANDÃO, 2003).

Ao realizarem análise sobre uso da noção de competência no setor público europeu, Hondeghem, Horton e Scheepers (2006) afirmam que o modelo permitiria gerir carreiras fundamentadas nos diferenciais dos seus servidores, abandonando-se a ideia de diplomas, exames ou antiguidade. Para as autoras, é a ausência de concorrência no setor público, ou sua existência menos explícita, que permite o emprego do conceito de competência de forma menos individualizada. Entretanto, não deixam de mencionar os problemas teóricos encontrados: a falta de clareza dos conceitos, a natureza prescritiva das teorias e a ausência de provas empíricas de sua eficácia.

Para além dessas críticas, a abordagem por competências – e sua prioridade no desenvolvimento e na flexibilidade – pode ser compatível com a dinâmica atual do mundo do trabalho, e substituir o modelo de qualificação tradicional, que parece não mais responder às demandas.

Com a publicação da obra *Objetivo Competência*, de Philippe Zarifian, o conceito de competências converge para a articulação com base em três dimensões: conhecimentos, habilidades e atitudes. O conhecimento corresponde a uma série de informações assimiladas e estruturadas pelo indivíduo, que lhe permite entender o mundo, ou seja, trata-se da dimensão do *saber*. A habilidade, por sua vez, está associada ao *saber-fazer*, ou seja, corresponde à capacidade de aplicar e fazer uso produtivo do conhecimento adquirido e utilizá-lo em uma ação com vista ao alcance de um propósito específico. Finalmente, a atitude é a dimensão do *querer-saber-fazer*, que diz respeito aos aspectos sociais e afetivos relacionados ao trabalho. As três dimensões da competência estão interligadas e são interdependentes.

A noção de competência surge, portanto, com o desenvolvimento de

capacidades que podem ser mobilizadas em situações, na maioria das vezes, pouco previsíveis, compatibilizando-se, portanto, com o conceito de evento, proposto por Zarifian (2001). O evento é caracterizado como o imprevisto e está relacionado a novos usos e processos que fazem parte da vida normal de uma organização. Logo, a base da abordagem de competência deixa de ser o desenho dos cargos e passa a ser o conceito dinâmico de habilidades e competências necessárias ao sucesso da organização e dos seus parceiros.

Na literatura é possível identificar autores que abordam a competência também como resultado ou efeito de tais qualificações aplicadas ao ambiente de trabalho. Le Boterf (1999) afirma que cada ação competente é produto de uma combinação de recursos, e que a competência reside no saber mobilizar e aplicar esses recursos.

Brandão (2009) aponta que, nos últimos anos, uma vertente integradora tem procurado definir a competência a partir de concepções provenientes de outras correntes. A competência passa a ser compreendida como conjunto de conhecimentos, habilidades e atitudes necessários à realização de uma atividade, mas também como comportamentos adotados no trabalho e realizações deste decorrentes. Tal definição aproxima a noção de competência à de desempenho.

Brandão e Guimarães (2001) tratam a competência como preditor do desempenho. Compreendem-no, de forma mais ampla, como resultado da articulação entre competência individual (conhecimentos, habilidades e atitudes mobilizados nas tarefas desempenhadas), características pessoais (idade, grau de instrução, motivação, estratégias de aprendizagem, etc.) e suporte recebido da organização (material e psicossocial).

Observando-se a noção de desempenho voltado à tarefa, tal qual sugerido por Sonnentag e Frese (2002), podemos novamente aproximar os construtos “desempenho” e “competências”. Para os autores, esse desempenho refere-se à capacidade de o indivíduo desenvolver atividades que contribuam com a organização, seja de forma direta – como ocorre em áreas finalísticas – ou indireta – como se observa em áreas de coordenação ou suporte.

É diante da diversidade de conceitos sobre o tema que este artigo se propõe – por meio de duas revisões teóricas – avaliar as principais características da produção nacional e a discutir os conceitos de competências em publicações, cujo foco é o setor público. Para tanto, o documento encontra-se dividido em três seções: a primeira enfoca

a metodologia empregada nas revisões; a segunda trata dos resultados e da discussão; e, ao final, serão apresentadas convergências e lacunas das produções analisadas.

Método

Para a revisão da produção nacional, foi realizada pesquisa em periódicos das áreas de Administração e Psicologia. A escolha dos periódicos observou o trabalho realizado por Borges-Andrade e Meira (2003), no qual foram considerados critérios como a necessidade de indexação do periódico e a avaliação satisfatória no Sistema Qualis da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal (Capes) do Ministério da Educação. Os periódicos analisados estão dispostos na Tabela 1.

Tabela 1 – Periódicos nacionais revisados

Área do Conhecimento	Periódico
Administração	Revista Brasileira de Administração Pública (RAP) Revista de Administração de Empresas (RAE) RAE – Eletrônica Revista de Administração Contemporânea (RAC) Revista de Administração Mackenzie Revista de Administração da Universidade de São Paulo (USP) Revista de Gestão da USP Revista Eletrônica de Administração (Read) Organização e Sociedade (UFBA)
Psicologia	Comportamento Organizacional e Gestão Estudos de Psicologia (Natal) Psicologia: Reflexão e Crítica Psicologia em Estudo Estudos de Psicologia (Campinas) Psicologia: Teoria e Pesquisa Psicologia Ciência & Profissão Psicologia e Sociedade Revista Psicologia: Organizações e Trabalho – rPOT Psico USF Psico PUC Psicologia em Estudo

Fonte: Elaborado pelo autor

Ressalta-se que o período de análise se estendeu de 2007 a 2010, por duas razões: o marco conceitual do tema das competências na administração pública brasileira é o ano de 2006, com a edição do Decreto nº 5.707; e extensa revisão nacional e estrangeira sobre o tema foi realizada por Brandão (2009), de 1996 a 2006. Dessa forma, as conclusões gerais apresentadas pelo autor servirão de referencial comparativo para as publicações, conforme período em análise.

Para a revisão do construto das competências em publicações, cujo foco é o setor público, foram analisados ensaios teóricos e relatos de pesquisa publicados entre 2000 e 2010, em periódicos editados no Brasil e no exterior. Os periódicos utilizados foram os dispostos na Tabela 1, com a inclusão da Revista do Serviço Público da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP).

Para a coleta de ensaios ou relatos de pesquisa em periódicos estrangeiros, foram usadas as bases de dados: SAGE, *Journals on Line*, *Emerald* e *Scientific Electronic Library on Line* (Scielo). A busca se deu por palavra-chave que correspondesse à(s) competência(s), competência(s) no trabalho,

gestão por competências. Em razão do objetivo do estudo e do seu foco no setor público, também foram incluídos os periódicos estrangeiros dispostos na Tabela 2.

Quanto ao critério de análise, o termo “setor público” foi utilizado em sentido subjetivo, conforme definido por Di Pietro (2002). De acordo com o autor, é possível definir administração pública como sendo o conjunto de órgãos e de pessoas jurídicas aos quais a lei atribui o exercício da função administrativa do Estado, independentemente da sua natureza jurídica ou regime de funcionamento.

Resultados e discussão

Os resultados serão apresentados e discutidos da seguinte forma: inicialmente aqueles oriundos da análise da produção científica nacional; em seguida, a apresentação do conceito e sua utilização no setor público.

Produção Nacional

As 14 pesquisas foram analisadas e classificadas, considerando aspectos apontados por Borges-Andrade e Meira (2003)

Tabela 2: Periódicos estrangeiros revisados

Área do Conhecimento	Periódico
Administração Pública	Revue Française de Gestion
	Revue Française de Administration Publique
	Revista Iberoamericana de Administración Pública
	Public Personnel Management
	Public Performance Management Review
	Public Administration Review
	International Journal of Public Sector Management
	International Journal of Public Administration.

Fonte: Elaborado pelo autor

no que se refere aos fundamentos da pesquisa, seus objetivos e resultados. Entre os aspectos, encontram-se: área de publicação, enfoques teóricos utilizados, instrumentos de coleta de dados, entre outros que permitissem caracterizar a produção sobre o tema.

No que se refere à área de publicação do periódico e à vinculação dos autores, um artigo foi publicado em revista da área da Psicologia; os demais se concentraram na área da Administração, com destaque para os periódicos: *Revista de Administração Pública* (RAP), *Revista de Administração Mackenzie* (RAM) e *Revista de Administração da Universidade de São Paulo* (RAUSP). Quanto à titulação indicada pelos autores e coautores, dezoito eram da área da Administração, dez de Psicologia e seis de outras áreas do conhecimento, aqui identificadas: Educação, Engenharia, Ciência da Informação, Ciência da Saúde e Contabilidade. Quanto aos vínculos dos autores e coautores, é possível perceber maior dispersão em relação às instituições, com predominância discreta para a Universidade de Brasília (UnB), a Universidade de São Paulo (USP) e a Fundação Getúlio Vargas (FGV).

Também é frequente a produção de trabalhos com autores de diferentes áreas do conhecimento: Psicologia e Administração; Administração e Educação ou Engenharia; e Psicologia e Educação. Porém, não é possível falar em quantidade predominante de parcerias entre os autores de Psicologia e Administração, tal como verificado por Brandão (2009); nem do equilíbrio, no período em análise, em periódicos dessas duas áreas do conhecimento. Essa constatação pode ser atribuída pelo surgimento e expansão de outras áreas a tratarem do tema das competências no trabalho e nas organizações, bem como

pelo crescimento de publicações em periódicos de Administração, conforme apresentado inicialmente.

No que se refere aos objetivos dos estudos, são maioria os que tratam da identificação de competências necessárias a determinadas funções, conforme descrito na revisão nacional de Brandão (2009). Esses estudos tomam por base a análise de papéis ocupacionais ou funções, como:

“(...) a pluralidade metodológica nos estudos sobre o tema das competências reflete-se, inclusive, no uso das mais diversas análises, com destaque para métodos de interdependências nas pesquisas, com inclusão de variáveis associadas ao contexto(...)”

gerentes, contadores, profissionais da informação, etc.

Cardoso e outros (2009) buscaram desenvolver e validar estatisticamente uma escala de competências para o “contador”. A identificação e descrição das competências requeridas foram realizadas nas seguintes etapas: a) análise da fundamentação teórica sobre competências no âmbito da área comportamental; b) preparação de

variáveis ou itens a serem mensurados a partir da análise das competências citadas por outros estudos, cujo foco era os profissionais de contabilidade; c) agregação das competências identificadas de acordo com o cargo em questão; d) construção do significado de cada competência no instrumento, objetivando a redução dos erros de interpretação por parte dos respondentes; e) realização de duas etapas de validação teórica; e f) validação semântica ou pré-teste aplicado em 14 profissionais constituintes da população. Dessa forma, foram descritas 18 competências e o questionário foi submetido a 159 profissionais.

Outro relato sobre identificação de competências é o de Campos e outros (2008), que apresenta uma lista de 21 habilidades e atitudes extraídas da literatura, associando-as à ideia de empregabilidade, entre elas estão: administração de conflitos, autodesenvolvimento, comprometimento, interesse, comunicação escrita, comunicação verbal, ética, seriedade, custos, organização, planejamento, proatividade e relacionamento interpessoal. O questionário foi aplicado a 156 gestores de recursos humanos em diversos ramos de atividade. Para tanto, foi utilizada uma escala *Likert* de 1 a 5, relativa ao grau de importância das habilidades e atitudes para a organização.

No que se refere aos objetivos, cinco dos 14 relatos podem ser classificados enquanto pesquisas que buscam avaliar os modelos relativos à gestão por competências implantados em organizações ou os instrumentos desenvolvidos para identificação de necessidades de competências. Nesse caso, os relatos procuraram: a) identificar efeitos nas relações entre trabalhadores, após a introdução da gestão por competência (AMARO, 2008); b) apontar elementos que dificultam o modelo relativo

à gestão por competências (APPEL; BITTENCOURT, 2008); c) identificar a percepção de sujeitos quanto a instrumentos de avaliação por competências (BRANDÃO *et al.*, 2008. DE SORDI; AZEVEDO, 2008); e d) analisar o entendimento dos dirigentes quanto ao conceito de competências e ao modelo relativo à gestão por competências (CASSANDRE; ENDRICHI; VERCESI, 2008).

Amaro (2008) propõe-se a discutir os efeitos da introdução da noção de competências nas relações entre trabalhadores e empresa, com base nas modificações e nas dimensões conceitual, social e experimental da qualificação. Para isso, realizou um estudo de caso na área de manutenção de locomotivas de uma grande empresa de mineração e logística. Os temas e as categorias foram os seguintes: a) dimensão conceitual que se subdivide em: conhecimentos gerais e específicos; treinamento e formação profissional; diplomas e certificados; b) dimensão social que se subdivide em: plano de cargos e salários; sistema de remuneração; carreira; empregabilidade; sindicato; e c) dimensão experimental que se subdivide em: saber-fazer (procedimentos empíricos, esquemas, habilidades, modelos mentais, algoritmos e representações) e saber-ser (aptidão, inteligência, capacidades, vontade, responsabilidade, atitudes, visão de mundo e valores). O estudo revela que os usos da noção de competência na gerência tendem a individualizar as relações entre trabalhadores e empresa, a partir do enfraquecimento das dimensões conceituais e sociais da qualificação.

Por fim, três relatos de pesquisa têm como objetivo examinar a relação entre a expressão de competências e variáveis contextuais (BRANDÃO; BAHRY; FREITAS, 2008. SANT'ANNA, 2008) ou a mobilização de competências em contextos

organizacionais (BAHRY; TOLFO, 2007). Brandão e outros (2008) verificaram a relação preditiva acerca do suporte à transferência de aprendizagem (variável de nível organizacional) e a aplicação de competências desenvolvidas em cursos de pós-graduação *stricto sensu*.

De forma análoga, Sant'anna (2008) analisou a relação entre uma variável organizacional – modernidade organizacional – e o grau de demanda de competências individuais. Seus resultados apontam para uma relação inversa entre a demanda de competências e os graus de modernidade, caracterizados pela evolução de políticas e práticas organizacionais. Já Bahry e Tolfo (2007), ao investigarem a percepção de empregados quanto à mobilização de competências no trabalho, demonstraram não apenas a favorável mobilização dessas competências, mas também a existência de fatores que influenciavam a intensidade dessa mobilização, tais como: suporte e organização, tipo de atividade exercida e relação entre as atividades com a formação dos sujeitos.

A lacuna de investigações acerca da relação entre competências e variáveis de contexto em estudos nacionais foi previamente apontada por Brandão (2009). De fato, a representação desses estudos ainda é modesta, em especial quando comparados aos estudos que tratam da identificação de competências.

Quanto à natureza da pesquisa, os relatos utilizaram, em sua maioria, abordagem qualitativa e combinação qualitativa-quantitativa. Há discreta predominância das abordagens qualitativas nos estudos sobre a avaliação do modelo relacionado à gestão por competências. Em duas pesquisas, métodos qualitativos foram utilizados para identificação de competências profissionais (MELLO *et al.*, 2007; MIRANDA, 2008). Cabe

destacar a descrição de competências relevantes para um empreendedor de sucesso, que, a partir de narrativas e entrevistas de um empresário disponíveis na internet, constituiu-se *corpus* da pesquisa. Os estudos de natureza qualitativa-quantitativa, conforme já previsto por Brandão (2009), utilizam métodos qualitativos, tais como entrevistas e análises de conteúdo, para a elaboração de instrumentos posteriormente analisados quantitativamente. Nos estudos quantitativos, a ênfase se dá na aplicação de instrumentos já existentes ou daqueles cuja construção se deu com base na literatura.

De forma semelhante à revisão realizada por Brandão (2009), no caso de pesquisa qualitativa, a área predominante dos autores é Administração e, no caso de pesquisas de natureza qualitativa-quantitativa, há uma autoria conjunta de profissionais das áreas de administração e psicologia, o que propicia a pluralidade metodológica ressaltada pelo autor. Por outro lado, nos estudos de natureza quantitativa, não foi possível diagnosticar a dominância de autoria, uma vez que apenas três relatos tiveram pesquisa dessa natureza, e seus autores foram de áreas distintas.

Quanto à natureza do estudo, dez estudos relatavam pesquisa com desenho e utilizavam o *survey* como desenho de investigação. Os demais artigos eram relatos de experiência, e nenhum deles utilizou desenho experimental ou pesquisa-ação.

Quanto aos instrumentos e procedimentos de análise utilizados, oito pesquisas utilizaram questionários semiestruturados e estruturados ou escalas. Tais instrumentos tinham como principal finalidade identificar a mobilização de competências adquiridas ou o grau de necessidade de competências profissionais. Além de instrumentos específicos de mensuração de competências, também foram utilizados os

seguintes questionários ou escalas: suporte à transferência de aprendizagem (BRANDÃO *et al.*, 2008); percepção de avaliação de desempenho (BRANDÃO *et al.*, 2008); avaliação do modelo de gestão por competências (CASSANDRE *et al.*, 2008); modernidade organizacional (SANT'ANNA, 2008).

Quatro estudos combinaram a análise de documentos e a realização de entrevistas estruturadas ou semiestruturadas. Dois estudos utilizaram testes com objetivo de avaliar competências (DE SORDI; AZEVEDO, 2008. DE SORDI *et al.*, 2009). A observação também foi utilizada em dois estudos com suporte de outros instrumentos – análise de documentos e entrevistas –, para identificação de competências relevantes aos profissionais da área da informação (AMARAL, 2009; MIRANDA, 2008). A análise de documentos foi utilizada isoladamente em apenas uma pesquisa (MELLO *et al.*, 2007). É confirmada, assim, a pluralidade metodológica nos estudos sobre o tema, já apontada por Brandão (2009).

Os procedimentos de análise dos dados estão relacionados aos instrumentos de pesquisa utilizados. Assim, nas pesquisas com utilização de documentos, entrevistas, questionários semiestruturados e observação, foram utilizados métodos de análise de conteúdo. Todas as pesquisas que utilizam questionários fechados ou escalas relatam o uso de análises descritivas. Quatro estudos também utilizaram análise fatorial exploratória com objetivo de identificar dimensões subjacentes às escalas aplicadas (BRANDÃO *et al.*, 2008. BRANDÃO; BAHRY; FREITAS, 2008. CARDOSO *et al.*, 2009. SANT'ANNA, 2008). Foram utilizadas ainda: análise de variância e regressão múltipla com objetivos, respectivamente, de traçar comparação entre grupos e identificar relações de predição entre variáveis de estudos; modelagem por equações estru-

turais, combinando-se técnicas de interdependência para dar suporte a sugestões de relações causais; e estatísticas não paramétricas, para análise de variáveis categóricas.

Dessa forma, a pluralidade metodológica nos estudos sobre o tema das competências reflete-se, inclusive, no uso das mais diversas análises, com destaque para métodos de interdependências nas pesquisas, com inclusão de variáveis associadas ao contexto, tais como suporte à aprendizagem e modernidade organizacional e suas relações com a variável competência.

Em todas as pesquisas, os dados tiveram origem primária. Quanto ao segmento da economia estudado, doze estudos concentraram-se no setor terciário (serviços), e apenas dois tiveram como foco o setor secundário (AMARO, 2008; CASSANDRE *et al.*, 2008). Nove estudos trataram de pesquisa no setor privado, e quatro trataram de organizações públicas. Destes, três investigaram empresas públicas (BAHRY; TOLFO, 2007. BRANDÃO; BAHRY; FREITAS, 2008. BRANDÃO *et al.*, 2008;) e uma organização do Poder Judiciário (APPEL; BITTENCOURT, 2008). Houve, portanto, uma diminuição de estudos empíricos cujo setor de análise é o público, contrariamente ao diagnosticado por Brandão (2009). Não foram encontrados artigos cuja análise se dava em organizações públicas constituintes da administração direta (ministérios) ou em autarquias e fundações. Nenhum artigo relatou estudo em organizações do terceiro setor.

No que se refere à noção de competência ou às correntes teóricas adotadas, cinco estudos assumiram a competência enquanto comportamentos observáveis no trabalho (BRANDÃO *et al.*, 2008), descrevendo-as, quando necessário, sob a forma de referenciais de desempenho (AMARAL,

2009; CARDOSO *et al.*; 2009; MELLO *et al.*, 2007; MIRANDA, 2008). Além das descrições de comportamento, Mello e outros (2007) listaram características ou traços individuais de um empreendedor de sucesso. Para os autores, a competência pode ser percebida como uma característica que engloba diferentes traços de personalidade, habilidades e conhecimento, influenciados por experiência, capacitação, educação, história familiar e aspectos demográficos peculiares à pessoa.

Quatro pesquisas utilizaram a abordagem francesa da concepção de competência e, portanto, associam-na ao contexto de trabalho (CAMPOS *et al.*, 2008. CASSANDRE *et al.*, 2008. DE SORDI; AZEVEDO, 2008. DE SORDI *et al.*, 2009). Outros cinco artigos adotaram concepção integradora da noção de competência apontada por Brandão (2009). Neles, a noção de competência refere-se não só ao repertório de conhecimentos, habilidades e atitudes que um indivíduo possui, ou à sua formação específica, mas também ao desempenho ou ação manifestos no trabalho. Appel e Bittencourt (2008) destacam a diversidade de ênfases sobre o tema das competências, porém percebem e adotam a convergência no sentido de a competência buscar desenvolvimento pessoal e profissional que leve a melhor desempenho ou resultado no trabalho.

Produção nacional e estrangeira

Nessa seção analisam-se as noções de competências no trabalho adotadas em 24 documentos selecionados, entre ensaios e relatos de pesquisa empírica. Destes, nove são produções nacionais e 15 produções estrangeiras. Os ensaios teóricos versam sobre a noção de competências no trabalho, o uso e a aplicabilidade do conceito no setor público. Os relatos de pesquisa empírica

tratam da identificação de competências profissionais, bem como do diagnóstico de necessidades de treinamento, ou ainda, das relações entre as competências profissionais, a aprendizagem e o desempenho.

No que se refere à produção nacional, o conceito de competência, enquanto tríade formada por conhecimentos, habilidades e atitudes, englobando não só questões técnicas, mas também aspectos sociais e afetivos relacionados ao trabalho, é apre-

“Ao apresentar os diversos conceitos sobre competências no trabalho, este estudo conclui que os documentos analisados remetem à convergência do conceito de competência, diante da complexidade e fragmentação teórica previamente constatadas na literatura.”

sentado por Ribeiro, Guimarães e Souza (2002), Bruno-Faria e Brandão (2003) e Bahry e Tolfo (2007). Tal conceito associa a competência a um conjunto de insumos – conhecimentos, habilidades e atitudes – necessários ao desempenho eficiente de indivíduos. Os autores defendem que não é possível um conjunto de tarefas predefinidas e estáticas, mas, sim, novas respon-

sabilidades frente a situações de trabalho complexas, acompanhadas da permanente reflexividade no trabalho.

É a indicação de que competências são reveladas quando as pessoas agem em situações profissionais com as quais se deparam, apresentada por Zarifian (2001), que complementa as noções de competências utilizadas por Brandão e outros (2008), Brandão, Bahry e Freitas (2008). A essa noção de competência, é agregada a noção de desempenho e a expressão das competências em equipes ou na organização como um todo, conforme destacam os estudos de Bruno-Faria e Brandão (2003) e Brandão e outros (2008).

Quando se trata de segmentos profissionais da área da saúde, o conceito de competência adotado também se refere a uma concepção dialogada que aborda o desenvolvimento de capacidades ou atributos, sejam estes intelectuais, psicomotores e/ou afetivos que, quando articulados, resultam em distintas maneiras de realizar, com sucesso, as ações essenciais de uma determinada prática profissional. O conceito também converge para o de Zarifian (2001), que admite a noção de competência não só como uma instrumentalização de saberes e capacidades, mas também como a mobilização desse repertório em determinado contexto, caracterizando a competência como o saber agir em determinada situação (PERRENOUD, 1999; SAUPE *et al.*, 2007).

Por fim, quanto aos estudos nacionais, cabe ressaltar que, nos moldes delimitados no método deste estudo, todos os documentos encontrados referem-se a relatos de pesquisa empírica realizados em segmentos específicos do setor público, aqui tratados enquanto segmentos profissionais, quer de empregados públicos e servidores públicos de governos estaduais quer de profissionais da saúde. Não foram encontrados relatos

de pesquisa ou ensaios, nos moldes delimitados no método deste estudo, sobre segmentos da administração pública federal. Pode-se sugerir não só a lacuna de discussão do construto das competências no trabalho e seu uso, mas também a carência de pesquisas empíricas nesse segmento.

No que se refere às publicações estrangeiras, cabe destacar Horton (2000), cujo ensaio trata das origens do conceito competência e seu impacto no setor público. A autora traça uma evolução da organização do trabalho no setor público, cujo foco evoluiu de um conjunto de diferentes ocupações agrupadas por conhecimentos e habilidades, requeridos para a investigação de fatores, que incluíam características pessoais, motivação e demais atributos geradores do desempenho diferenciado. Em seu estudo, a autora apresenta as diferenças entre o conceito de competência utilizado no serviço público dos Estados Unidos e do Reino Unido. No caso britânico, a noção de competência está diretamente relacionada à noção de desempenho; correspondendo, portanto, às ações, aos comportamentos e aos resultados que uma pessoa deveria demonstrar (HORTON, 2000). Refere-se, nesse caso, ao que é realmente requerido como desempenho no trabalho e está relacionado ao termo *competence*.

A noção do serviço público norte-americano aproxima-se do conjunto de habilidades, atitudes e talentos necessários ao trabalho e que tornam a *performance* no trabalho satisfatória ou excepcional. Refere-se ao que é requerido ao indivíduo e está relacionado ao termo *competency*. Tal noção também é defendida por Nalbandian e Nalbandian (2003), que acrescentam a esse sentido a noção de contexto, desenvolvimento e interdependência. No que se

refere à existência de duas abordagens do construto das competências no trabalho, Farnhan e Stevens (2000) reforçam os argumentos de Horton (2000), resumindo-os em um foco externo – representado pelo desempenho – e um foco interno – o indivíduo.

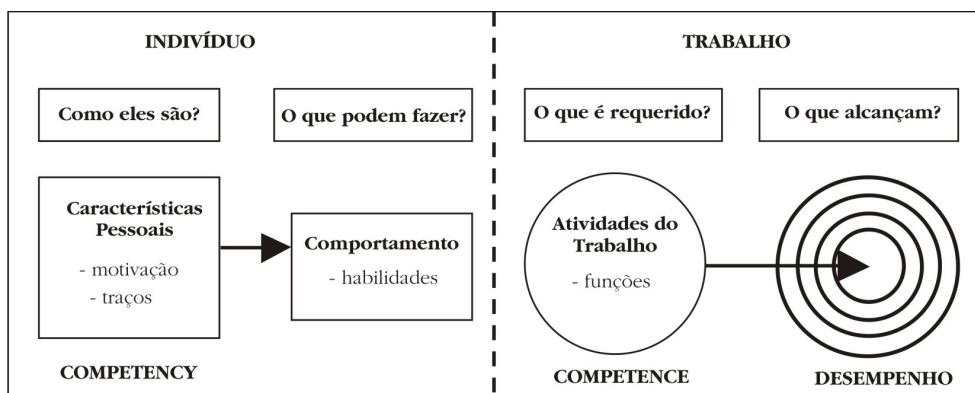
Young e Dulewicz (2003) ressaltam a distinção entre os dois conceitos e apresentam uma abordagem integradora entre *competency* e *competence*, cujo foco é o desempenho ou a *performance*, conforme demonstrado na Figura 1. Nela as características individuais e comportamentais – tais como conhecimentos, motivação e habilidades – agregam-se às atividades necessárias ao exercício adequado de determinada função ou trabalho.

É, portanto, o modelo integrado de competência no papel de conhecimentos, habilidades e atitudes, que uma pessoa possui para trabalhar bem e contribuir para a *performance* da organização, o que possui maior aceitação – forma análoga às publicações brasileiras –, sendo compartilhado por Hondeghem e Vandermeulen (2000), Bhatta (2001) e Bhatta (2002), Bourgault (2005), Nanquin e Holton

(2006), Faria e Alizo (2006), Noraida e Mineira (2007) e Gretha-Taylor (2008). O último autor apresenta conceito de competência distinto do tradicional – conhecimentos, habilidades e atitudes –, ao defender que a competência tem foco no futuro e no desempenho, além de incluir traços, motivações e comportamentos que interferem nesse desempenho.

Aliado à noção de competência na qualidade de atributos do indivíduo, Virtanen (2000) refere-se à competência como um tipo de capital ou recurso humano que pode ser transformado em produtividade. Tal conceito, segundo o autor, é diferente do termo “qualificação”, entendido como requisitos de certo conjunto de tarefas.

Ao traçar um panorama dos modelos relativos à gestão por competências na Europa, Hondeghem e outros (2006) defendem que as interpretações e definições de competências e gestão por competências são tão numerosas quanto diferentes entre si; mas compreendem, do ponto de vista semântico, as palavras “competição” e “competência” como similares. Para as autoras, a concorrência



Fonte: Adaptado de Young; Dulewicz (2005).

Figura1: Competency e competence para o desempenho

no setor público é feita pelo recrutamento e seleção, pelo acesso aos recursos, pelo fechamento de contratos no mercado ou, ainda, pela busca de resultados. O conceito defendido pelas autoras também é o de Boyatzis (1982), ou seja, competências na qualidade de características comportamentais de um indivíduo, em relação direta com o cumprimento eficaz ou notório de um trabalho.

Conclusões

Mesmo que o termo competência no trabalho esteja em evidência (BRANDÃO; BORGES-ANDRADE, 2007) e a discussão da produção científica brasileira sobre o tema seja recente (BRANDÃO, 2009), ainda há uma lacuna sobre a discussão do construto e sua aplicação no setor público, em especial no caso brasileiro, quando se trata da administração pública federal. A edição do Decreto nº 5.707, de 23 de fevereiro de 2006, que instituiu a política e as diretrizes para o desenvolvimento de pessoal, sistematizou alguns conceitos da gestão por competências para a administração pública, entre os quais a adequação das competências requeridas dos servidores aos objetivos das instituições; porém se trata de um marco recente, cujos conceitos e modelos de implementação ainda não foram empregados pela maioria dos órgãos.

Ao apresentar os diversos conceitos sobre competências no trabalho, este estudo conclui que os documentos analisados remetem à convergência do conceito de competência, diante da complexidade e fragmentação teórica previamente constatadas na literatura. Tal convergência é expressa pelo conceito de competências enquanto conhecimentos, habilidades e atitudes expressas pelo desempenho profissional, dentro de determinado contexto

organizacional; ainda que haja, no caso internacional, duas correntes explícitas: a perspectiva francesa e a inglesa, a primeira com foco nos atributos individuais e a segunda com foco no desempenho.

São ainda elementos comuns dos conceitos, conforme identificados por Carvalho e outros (2009): referem-se ao mundo do trabalho e suas definições pressupõem a análise do trabalho e de seus contextos; os elementos constituintes da maioria são conhecimentos, habilidades e atitudes; e imprevisibilidade e evento, indicando que, mesmo que os indivíduos disponham dos repertórios de conhecimentos, habilidades e atitudes esperadas, haverá trabalhos novos e inesperados.

Já a produção empírica analisada segue uma tendência diagnosticada por Brandão (2009): a) em grande parte, descreve competências ocupacionais ou profissionais; b) possui desenho *survey*; c) apresenta pluralidade quanto à natureza da pesquisa e utilização de métodos e técnicas para coleta e análise de dados; e d) é realizada principalmente no setor terciário da economia. No que se refere à abordagem teórica do construto, também converge para uma concepção integradora.

Em grande parte das pesquisas são realizados levantamentos transversais, nos quais todas as variáveis são medidas ao mesmo instante. Existe, portanto, uma lacuna na realização de experimentos ou pesquisas com levantamentos longitudinais. Há, igualmente, ausência de estudos que investiguem a relação entre o construto das competências no trabalho com outros construtos de comportamento organizacional, tais como: satisfação no trabalho, comprometimento organizacional ou motivação. O tema é frequentemente investigado juntamente com os conceitos de aprendizagem e desempenho. Confirmado por Brandão (2009),

poucos estudos investigam variáveis contextuais que poderiam influenciar a expressão de competências no trabalho.

Na análise da produção nacional, não foram encontrados relatos de pesquisa ou ensaios sobre segmentos da administração pública federal, compreendida enquanto segmento profissional dos servidores públicos dos ministérios, autarquias e fundações. Assim, sugere-se a lacuna de discussão do construto das competências no trabalho e também a carência de pesquisas empíricas nesse segmento.

Desta forma, ainda que a abordagem da competência esteja relativamente consolidada enquanto novo modelo para a gestão de pessoas, principalmente no

setor privado e em segmentos específicos do setor público (como empresas públicas e sociedades de economia mista), na administração pública federal o tema e as decorrências de sua aceitação ainda são incipientes.

Convém observar que uma análise mais profunda sobre os problemas e os obstáculos enfrentados para a implantação da gestão por competências só pode ser feita a partir de um olhar mais apurado sobre a estrutura e a função das áreas de recursos humanos nos órgãos da administração pública.

(Artigo recebido em março de 2011. Versão final em dezembro de 2011).

Referências bibliográficas

AMARAL, Mirian Maia do. Navegando nas ondas da educação on-line: competências do designer educativo. *Revista de Administração Pública – RAP*, Rio de Janeiro, FGV, v. 43, n. 6, p. 1487-1519, nov./dez. 2009.

AMARO, Rubens de Araújo. Da qualificação à competência: deslocamento conceitual e individualização do trabalhador. *Revista de Administração Mackenzie – RAM*, v. 9, n. 7, p. 89-11, 2008.

APPEL, Heitor; BITTENCOURT, Cláudia Cristina. Gestão de pessoas por competências: institucionalização, possibilidades e dificuldades implícitas nas relações trabalhistas brasileiras. *Revista Organização e Sociedade – O&S*, v. 15, n. 46, p. 175-193, jul./a set. 2008.

BAHRY, Carla Patrícia; TOLFO, Suzana da Rosa. Mobilização de competências nas atividades profissionais dos egressos de um programa de formação e aperfeiçoamento. *Revista de Administração Pública – RAP*, Rio de Janeiro, v. 41, n. 1, p. 125-144, jan./fev. 2007.

BHATTA, Gambhir. Competencies, precision, targeting, and senior management development. *Public Sector*, v. 24, n. 3, p. 16-20, 2001.

_____. Enabling the cream to rise to the top: a cross-jurisdictional comparison of competencies for senior managers in the public sector. *Public Performance & Management Review*, v. 25, n. 2, p. 194-207, 2002.

BORGES-ANDRADE, Jairo Eduardo; MEIRA, Maja. As pesquisas sobre comportamento organizacional no Brasil. In: CONGRESSO NORTE-NORDESTE DE PSICOLOGIA, 3, 2003, João Pessoa. *Resumos...* João Pessoa: Universidade Federal da Paraíba – UFPB, v. 1, p. 386.

BOURGAULT, Jacques. Stratégies et pratiques de développement des compétences des cadres dans les organisations publiques. *Revue Française d'Administration Publique*, v. 116, n. 4, p. 609-622, 2005.

BOYATZIS, Richard E. *The competent manager: a model for effective performance*. New York: John Wiley & Sons, 1982.

BRANDÃO, Hugo Pena. *Aprendizagem, Contexto, Desempenho e Competência: um Estudo Multinível*. 2009. Tese (Doutorado em Psicologia Social do Trabalho e das Organizações). Programa de Pós-Graduação em Psicologia Social do Trabalho e das Organizações – PGPSTO, Universidade de Brasília, Brasília.

BRANDÃO, Hugo Pena; BAHRY, Carla Patrícia; FREITAS, Isa Aparecida. Os impactos do suporte à transferência sobre a aplicação de competências no trabalho: a percepção dos mestres e doutores do Banco do Brasil. *Revista de Administração da Universidade de São Paulo – RAUSP*, São Paulo, v. 43, n. 3, p. 224-237, jul./set. 2008.

BRANDÃO, Hugo Pena; BORGES-ANDRADE, Jairo Eduardo. Causas e efeitos da expressão competências no trabalho: para entender melhor a noção de competência. *Revista de Administração Mackenzie – RAM*, v. 8, n. 3, p. 32-49, 2007.

BRANDÃO, Hugo Pena; GUIMARÃES, Tomás de Aquino. Gestão de competências e gestão de desempenho: tecnologias distintas ou instrumentos de um mesmo constructo? *Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, v. 41, n.1, p. 8-15, jan./mar. 2001.

BRANDÃO, Hugo Pena; GUIMARÃES, Tomás de Aquino; BORGES-ANDRADE, Jairo Eduardo. Competências profissionais relevantes à qualidade no atendimento bancário. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 35, n. 6, p. 61-81, nov./dez. 2001.

BRANDÃO, Hugo Pena *et. al.* Gestão de desempenho por competências: integrando a gestão por competências, o *balanced scorecard* e a avaliação 360 graus. *Revista de Administração Pública – RAP*, Rio de Janeiro, FGV, v. 42, n. 5, p. 875-898, set./out. 2008.

BRASIL. Decreto nº 5.707, de 23 de fevereiro de 2006. Institui a política e as diretrizes para o desenvolvimento de pessoal da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e regulamenta dispositivos da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. *Diário Oficial (da) República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 24 fevereiro de 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil/_Ato2004-2006/2006/decreto/D5707.htm. Acesso em: 20 fev. 2011.

BRUNO-FARIA, Maria de Fátima; BRANDÃO, Hugo Pena. Gestão de competências: identificação de competências relevantes a profissionais da área de T&D de uma organização pública do Distrito Federal. *Revista de Administração Contemporânea*, Rio de Janeiro, v. 7, n. 3, p. 35-56, jul./set. 2003.

CAMPOS, Keli Cristina de Lara *et. al.* Empregabilidade e competências: uma análise de universitários sob a ótica de gestores de recursos humanos. *Revista Psicologia, Organizações e Trabalho – rPOT*, Brasília, v. 8, n. 2, p. 159-183, jul./dez. 2008.

CARDOSO, Ricardo Lopes; RICCIO, Edson Luiz; ALBUQUERQUE, Lindolfo Galvão. Competências do contador: um estudo sobre a existência de uma estrutura de interdependência. *Revista de Administração da Universidade de São Paulo – RAUSP*, São Paulo, v. 44, n. 4, p. 365-379, out./dez. 2009.

CARVALHO, Antônio Ivo de *et al.* *Escolas de governo e gestão por competências: mesa redonda de pesquisa-ação*. Brasília: ENAP, 2009.

CASSANDRE, Márcio Pascoal; ENDRICHI, José Otávio Montanha; VERCESI, Cristiane. Gestão por competências nas pequenas empresas do APL de bonés da cidade de Apucarana (PR): seu entendimento e suas práticas em confronto com as perspectivas teóricas. *Revista de Administração Mackenzie – RAM*, v. 9, n. 8, p.15-38, nov./dez. 2008.

DE SORDI, José Osvaldo; AZEVEDO, Márcia Carvalho de. Avaliação de competências requeridas aos trabalhadores da informação: análise da experiência com a seleção de aluno para programa de iniciação científica. *Revista de Administração da Universidade de São Paulo – RAUSP*, São Paulo, v. 43, n. 4, p. 301-314, out./dez. 2008.

DE SORDI, José Osvaldo *et. al.* Competências críticas ao desenvolvimento de mapas cognitivos de redes interorganizacionais. *Revista de Administração Pública – RAP*, Rio de Janeiro, FGV, v. 43, n. 5, p. 1181-1206, set./out. 2009.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. São Paulo: Atlas, 2002.

FARIA, Ligia Pirela; ALIZO, Leticia Preto de. Perfil de competencias del docente en la función de investigador y su relación con la producción intelectual. *Opción*, v. 22, n. 50, p. 159-177, ago. 2006.

FARNHAM, David; STEVENS, Amanda. Developing and implementing competence based recruitment and selection in a social services department - a case study of West Sussex Council. *The International Journal of Public Sector Management*, v. 13, n. 4, p. 369-382, 2000.

GRETHA-TAYLOR, Heather. Identifying Collaborative Competencies. *Review of Public Personnel Administration*, v. 28, n. 2, p. 103-119, jun. 2008.

HONDEGHEM, Annie; HORTON, Sylvia; SCHEEPERS, Sarah. Modelos de gestão por competências na Europa. *Revista do Serviço Público*, v. 57, n. 2, p. 241-258, abr./jun. 2006.

HONDEGHEM, Annie; VANDERMUELEN, Filip. Competency management in the Flemish and Dutch civil service. *The International Journal of Public Sector Management*, v. 13, n. 4, p. 342-353, 2000.

HORTON, Sylvia. Introduction - the competency movement - its origins and impact on the public sector. *The International Journal of Public Sector Management*, v. 13, n. 4, p. 306-318, 2000.

LE BOTERF, Guy. *Compétence et navigation professionnelle*. Paris: Éditions d'Organisation, 1999.

MELLO, Sérgio C. Benício de; FONSÊCA, Francisco Ricardo Bezerra; PAIVA JÚNIOR, Fernando Gomes de. Competências empreendedoras do dirigente de uma empresa de base tecnológica: um caso empresarial de sucesso. *Revista de Administração Mackenzie – RAM*, v. 8, n. 3, p. 50-76, 2007.

MIRANDA, Silvânia Vieira de. Necessidades de informação e competências informacionais no setor público: um estudo de caso. *Revista do Serviço Público*, Brasília, ENAP, v. 59, n. 1, p. 61-80, jan./mar. 2008.

NALBANDIAN, Carol; NALBANDIAN, Jonh. Meeting today's challenges: competencies for the contemporary local government professional. *PM Public Management*, v. 85, n. 4, p. 11-15, maio 2003.

- NANQUIN, Sharon S.; HOLTON, Elwood. F. Leadership and managerial competency models: a simplified process and resulting model. *Advances in Developing Human Resources*, v. 8, n. 2, p. 144-165, 2006.
- NORAIDA, Marcano; MINEIRA, Finol de Franco. Competencias personales y gerenciales de los directores y subdirectores de las escuelas básicas. *Revista Venezolana de Gerencia*, Maracaibo, v. 12, n. 39, p. 410-430, set. 2007.
- PERRENOUD, Philippe. *Construir as competências desde a escola*. Porto Alegre: Artmed, 1999.
- RIBEIRO, Lore Margarete Manica; GUIMARÃES, Tomás de Aquino; SOUZA, Eda Castro Lucas de. Remuneração por competências: o ponto de vista de gestores de uma organização financeira estatal. *Revista de Administração Mackenzie – RAM*, v. 4, n. 2, p. 135-154, 2002.
- SANT’ANNA, Anderson Souza. Profissionais mais competentes: políticas de recursos humanos mais avançadas? *Revista de Administração de Empresas – RAE eletrônica*, São Paulo, FGV, v. 7, n.1, jan./jun. 2008.
- SAUPE, Rosita *et. al.* Avaliação das competências dos recursos humanos para a consolidação do Sistema Único de Saúde no Brasil. *Texto & Contexto Enfermagem*, Florianópolis, v. 16, n. 4, p. 654-661, out./dez. 2007.
- SONNENTAG, Sabine; FRESE, Michael. Performance concepts and performance theory. In: SONNENTAG, S. (Ed.). *Psychological Management of Individual Performance*. Great Britain: John Wiley & Sons Ltda, 2002.
- VIRTANEN, Turo. Changing competences of public managers - tensions in commitment. *The International Journal of Public Sector Management*, v. 13, n. 4, p. 333-341, 2000.
- YOUNG, Mike; DULEWICZ, Victor. A model of command, leadership and management competency in the British Royal Navy. *Leadership & Organization Development Journal*, v. 26, n. 3, p. 228-241, 2003.
- ZARIFIAN, Philippe. *Objetivo Competência: por uma nova lógica*. Tradução Maria Helena C. V. Trylinski. São Paulo: Atlas, 2001.

Resumo – Resumen – Abstract**Conhecimentos, habilidades e atitudes: o conceito de competências no trabalho e seu uso no setor público***Aleksandra Pereira dos Santos*

Este estudo tem dois objetivos: revisar criticamente a produção científica nacional sobre o tema “competências no trabalho e nas organizações”; e apresentar o conceito e discutir sua utilização no setor público. Para tanto foram analisados relatos de pesquisa empírica e ensaios – nacionais e estrangeiros – em periódicos de psicologia e administração. Foram discutidos: enfoques teóricos, instrumentos de coleta de dados, procedimentos de análise, entre outros aspectos. Na análise da produção nacional, constatou-se que, em sua maioria, as pesquisas: descrevem competências ocupacionais ou profissionais; possuem desenho *survey*; apresentam pluralidade quanto à natureza da pesquisa e utilização de métodos e técnicas para coleta e análise de dados; e são realizadas principalmente no setor terciário da economia. Verificou-se, ainda, a convergência do conceito de competência, diante da complexidade e fragmentação teórica previamente constatadas na literatura. Entretanto, mesmo em evidência, a produção científica brasileira sobre o tema é recente e ainda há uma lacuna sobre a discussão do construto e sua aplicação no setor público, em especial no caso brasileiro, quando se trata da administração pública federal, direta, autárquica e fundacional.

Palavras-chave: competências no trabalho e nas organizações, setor público, produção empírica nacional.

Conocimientos, habilidades e actitudes: el concepto de competencias en el trabajo y su uso en el sector público*Aleksandra Pereira dos Santos*

Este estudio tiene dos objetivos: revisar críticamente la literatura científica sobre el tema de las competencias en el trabajo y en las organizaciones, y examinar el concepto y su uso en el sector público. Por lo tanto, se analizaron los informes de investigación empírica y ensayos – nacionales y extranjeros - en revistas de psicología y de gestión. Se discutieron: enfoques teóricos, los instrumentos de recolección de datos, procedimientos de análisis, entre otros. En el análisis de la producción nacional, se observó que, en la mayoría de los casos, las investigaciones: describen las habilidades laborales o profesionales; tienen un dibujo *survey*; tienen una pluralidad de la naturaleza de la investigación y el uso de métodos y técnicas para la recogida y análisis de los datos; d) se llevan a cabo principalmente en el sector terciario de la economía. Hubo también la convergencia de la noción de competencia, dada la complejidad y la fragmentación teórica señaladas anteriormente en la literatura. Sin embargo, aún en pruebas, la literatura científica nacional sobre el tema es reciente y todavía existe una brecha en la discusión de la construcción y su aplicación en el sector público, especialmente en Brasil, cuando se trata de la administración pública (directa e indirecta).

Palabras clave: competencias en el trabajo y en las organizaciones, el sector público, la producción nacional empírica.

Knowledge, skills and attitudes: the concept of competencies at work and its use in the public sector

Aleksandra Pereira dos Santos

This study has two objectives: to make a critical review of the scientific literature about competencies at work and in organizations and examine its concept and use in the public sector. Therefore, we analyzed empirical research reports and essays – national and foreign – in journals of psychology and business administration. The following were observed: theoretical approaches, data collection instruments, analysis procedures, and so forth. In the analysis of the national production, it was found that, in most cases, the researches: describe occupational or professional skills; have a survey drawing; bear some plurality about the nature of research and the use of methods and techniques for collecting and analyzing data; and are performed mainly in the tertiary sector of the economy. There was also a convergence in the concept of competence, given the complexity and theoretical fragmentation noted previously in the literature. However, despite of the importance of the theme, the Brazilian scientific literature on the topic is still recent and presents a gap in the discussion about its concept and application in the public sector, especially in Brazil, considering its federal model of government.

Keywords: competencies at work and in organizations, public sector, national production, empirical research.

Aleksandra Pereira dos Santos

Doutoranda em Psicologia Social, do Trabalho e das Organizações, na Universidade de Brasília. Mestre em Ciências da Informação (Universidade de Brasília) e graduada em Comunicação Social (Universidade Federal do Piauí). É Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, lotada no Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Contato: aleksandraps@gmail.com

A experiência do microempreendedor individual na ampliação da cobertura previdenciária no Brasil

Rogério Nagamine Costanzi; Edvaldo Duarte Barbosa e Hélio Vinícius Moreira Ribeiro

Introdução

O modelo de previdência social adotado no Brasil teve, desde sua origem, foco voltado para os trabalhadores formais, o que se mantém até hoje, conforme números do Ministério da Previdência Social que apontam que, em 2009, cerca de 80%¹ dos contribuintes do Regime Geral de Previdência Social eram empregados. Esse modelo tradicional tem gerado uma cobertura previdenciária parcial que pode ser explicada pela configuração do mercado de trabalho nacional e de sua incompatibilidade parcial com o modelo de seguro social, que não consegue incluir os trabalhadores desempregados, empregados rurais e urbanos sem carteira, assim como praticamente todo o rol de trabalhadores vinculados a atividades autônomas. (JACCOUD, 2009).

O esforço para ampliar a proteção social, via inclusão previdenciária, dessas categorias profissionais marginalizadas começa a ocorrer entre o final da década de 1960 e começo da década de 1970, e foi ampliado com a Constituição Federal de 1988. Ocorre que o sistema previdenciário era, e de certa forma ainda é,

fortemente ligado à conjuntura do mercado de trabalho, e ficou claro, com a crise dos anos 1980, que a simples inclusão de diferentes categorias profissionais no sistema previdenciário não era garantia plena para o acesso aos direitos sociais previdenciários (RANGEL *et al.*, 2009).

Um grupo que sempre respondeu por parcela relevante da desproteção previdenciária no Brasil é o dos chamados trabalhadores por conta própria, sendo seu nível de proteção inferior até mesmo àquele prevalecente entre os trabalhadores domésticos. Uma proporção muito pequena desse grupo contribui para a Previdência Social, prevalecendo alto nível de informalidade nessa posição da ocupação. Em muitos casos, trata-se de alternativa de sobrevivência ou ocupação de última instância para aqueles que não conseguem se inserir no mercado formal. Nesse contexto, a ampliação da cobertura previdenciária desses trabalhadores por conta própria é uma estratégia necessária e fundamental para expansão da proteção social no Brasil e na maioria dos países da América Latina.

Em função dessa realidade, o Governo Federal do Brasil tentou várias medidas com intuito de ampliar a formalização dos chamados trabalhadores por conta própria: a) a Lei nº 10.666/2003, que alterou a sistemática de recolhimento dos trabalhadores autônomos que prestam serviços a empresas²; b) a instituição do Plano Simplificado de Previdência Social (PSPS), por meio da Lei Complementar nº 123/2006, que reduziu a alíquota de 20% sobre o salário de contribuição para 11% sobre o salário mínimo, para contribuintes individuais que prestam serviços para pessoas físicas e contribuintes facultativos, ficando, entretanto, excluído o direito à aposentadoria por

tempo de contribuição, com direito apenas a aposentadoria por idade no valor de um salário mínimo.

Por fim, no final de 2008, por meio da Lei Complementar nº 128, de 19 de dezembro de 2008, foi criado o chamado Micro-Empreendedor Individual (MEI), como sendo o empresário individual que tenha auferido receita bruta anual de até R\$ 36 mil e que fosse optante pelo Simples Nacional. O MEI conta com um novo limite de receita bruta anual desde janeiro de 2012, que é de R\$ 60 mil, conforme estabelecido pela Lei Complementar nº 139. Na prática, o MEI foi criado como nova faixa dentro do chamado Simples Nacional, a de faturamento mais baixo e, portanto, na base da pirâmide, que já havia sido criado como forma de dar tratamento diferenciado para micro e pequenas empresas. O Micro-Empreendedor Individual foi ainda mais à frente na redução da carga tributária prevista no Simples, de tal sorte que os optantes pelo referido sistema passaram a ter de pagar apenas a contribuição previdenciária de 11% sobre o salário mínimo e valores fixos de R\$ 1,00 de ICMS e R\$ 5,00 de ISS. Em abril de 2011, o programa do MEI sofreu nova redução na contribuição à Previdência Social para 5% do salário mínimo, conforme determinou a Medida Provisória nº 529, de 07 de abril de 2011, posteriormente convertida na Lei nº 12.470. A baixa contribuição à Previdência Social e a isenção dos demais impostos federais são uma tentativa de estimular a formalização por meio de tratamento tributário mais favorável e compatível com a capacidade contributiva do público-alvo. Em pouco tempo, o referido Programa avançou de forma rápida e com grande capilaridade.

Também foi relevante para a rápida expansão do Programa, o processo

simplificado e desburocratizado de inscrição, bem como o estímulo por meio de benefícios da formalização como: crédito mais barato, emissão de nota fiscal e outros. Na prática, o MEI engloba diferentes agendas governamentais e várias instituições governamentais e não governamentais; trata-se de uma ação de ampliação da proteção social, simplificação e desburocratização das microempresas formalizadas e de dar vantagens àqueles que se formalizarem – bem como processo de fortalecimento de microempreendedores –, passando, inclusive, pela formalização empresarial. Exatamente por englobar diferentes agendas de governo, o programa contou com a participação de diferentes órgãos públicos.

O presente artigo tem como objetivo descrever e, dentro do possível, avaliar a experiência do MEI, e está organizado da seguinte forma: a) na segunda parte é feita a descrição da contribuição previdenciária dos trabalhadores por conta própria, por meio dos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), para mostrar o precário nível de proteção social prevalecente entre os trabalhadores por conta própria; b) na terceira parte é feita uma descrição da criação do MEI e da evolução das inscrições, bem como da cobertura em termos de cidades; c) na quarta parte é apresentado um perfil do MEI, a partir dos dados cadastrais; d) na quinta parte é feita uma breve análise da evolução da contribuição previdenciária, a partir dos dados da Pesquisa Mensal de Emprego do IBGE. Nesse caso, a análise não pode ser feita a partir de dados da PNAD, tendo em vista que o programa do MEI é muito recente; e) na sexta parte são apresentadas as considerações finais.

Contribuição previdenciária dos trabalhadores por conta própria

Os chamados trabalhadores por conta própria representam um foco extremamente relevante da desproteção social no Brasil e em toda América Latina. Segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) de 2009, de um total de aproxima-

“...embora o percentual de contribuição entre as mulheres seja inferior ao dos homens, quando se isola os demais fatores, nota-se que a probabilidade de contribuição das mulheres é maior do que a dos homens.”

damente 87,5 milhões de trabalhadores ocupados com idade entre 16 e 64 anos, cerca de 38,4 milhões não contribuíam para a Previdência Social, ou seja, 43,9% do total. O percentual contribuinte, portanto, era de 56,1%.

Entre os diferentes grupos de trabalhadores, pode-se notar, pelos dados do Quadro 1, que entre os empregados, empregadores, trabalhadores domésticos e

Quadro1: Trabalhadores ocupados de 16 a 64 anos, segundo posição na ocupação e contribuição para o Instituto de Previdência* – Brasil 2009

Posição na ocupação	Com contribuição para Previdência	Não contribuintes	Total	Percentual de contribuintes em % do total
Empregados	41.138.877	11.793.277	52.932.154	77,7
Trabalhadores domésticos	2.249.445	4.677.235	6.926.680	32,5
Trabalhadores por conta própria	3.112.657	14.366.206	17.478.863	17,8
Empregadores	2.266.146	1.490.135	3.756.281	60,3
Total	49.084.957	38.368.474	87.453.431	56,1

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos microdados da PNAD/IBGE 2009. * Em qualquer trabalho.

por conta própria, o menor percentual de contribuição para a Previdência Social ocorria justamente para esses últimos: de um total de cerca de 17,5 milhões nessa posição na ocupação, apenas 3,1 milhões eram contribuintes e 14,4 milhões não contribuíam para a Previdência Social. Portanto, o percentual de contribuintes entre os trabalhadores por conta própria caía para 17,8%, sendo o mais baixo entre os grupos analisados – inferior, inclusive, ao nível prevalecente entre os trabalhadores domésticos. Portanto, pode-se afirmar grosso modo que de cada 5 trabalhadores por conta própria, apenas 1 contribui para a Previdência Social. Do total de 38,4 milhões de trabalhadores que não contribuíam para a instituição mencionada, cerca de 14,4 milhões eram trabalhadores por conta própria e, portanto, esse grupo respondia por 37,4% do total de não contribuintes.

Uma análise econométrica, por meio de uma regressão logística binária, também confirma que os trabalhadores por conta própria têm menor propensão

a contribuir. Foi considerada como variável dependente a contribuição (sendo 1 para contribuintes e 0 para não contribuintes) e como variáveis independentes: a) renda do trabalho em salários mínimos; b) *dummy* de sexo, sendo 1 para homem e 0 para mulher; c) *dummy* de posição na ocupação, sendo 1 para trabalhador por conta própria e 0 para as demais ocupações; d) idade.

O Quadro 2 mostra que quanto maior o nível de renda e maior a idade – mantidos constantes ou isolados os demais fatores, como sexo e posição na ocupação –, aumenta a probabilidade de contribuição para a Previdência. Portanto, considerando adultos do mesmo sexo, da mesma idade e na mesma posição na ocupação, quanto maior o nível de renda deles, maior será a probabilidade de contribuição.

De forma inversa, ser homem em relação a ser mulher, e ser trabalhador por conta própria em relação à outra posição na ocupação (empregado, empregador, servidor público ou trabalhador doméstico), mantidos constantes ou isolados os

demais fatores (renda e idade), implica uma diminuição da probabilidade de contribuição.

Cabe destacar que embora o percentual de contribuição entre as mulheres seja inferior ao dos homens, quando se isola os demais fatores, nota-se que a probabilidade de contribuição das mulheres é maior do que a dos homens. O menor nível de contribuição, portanto, é resultado de outros fatores, em especial o menor nível de renda.

A análise também demonstrou a menor probabilidade de contribuição dos trabalhadores por conta própria em relação às demais posições na ocupação. Portanto, um trabalhador por conta própria, com a mesma renda, idade e sexo de um trabalhador que não é do tipo conta própria, terá probabilidade menor de contribuição do que esse último.

Instituição e evolução do MEI

Certamente, um dos principais atrativos do MEI é seu baixo custo em termos de formalização e de obtenção da proteção previdenciária. Esse programa, entre 2008 e abril de 2011, era similar ao Plano Simplificado de Previdência Social (PSPS), do ponto de vista da contribuição

monetária para a Previdência Social (11% do salário mínimo), mas há diferenças entre ambas as iniciativas. As duas medidas são formas de inclusão previdenciária via incentivos econômicos, sendo o programa do MEI classificado como incentivos voltados para as empresas e o do PSPS como incentivos voltados para os indivíduos (RANGEL *et al.*, 2009).

A inscrição do MEI se dá de forma extremamente simplificada, por meio da Internet³, e gera, de forma imediata, a abertura de uma empresa para o trabalhador por conta própria informal, com direito a CNPJ e alvará de funcionamento provisório por 180 dias, que, no caso de nenhuma ação da prefeitura, torna-se definitivo. No Plano Simplificado, o trabalhador continua sendo uma pessoa física, enquanto no MEI ele se torna pessoa jurídica formal: o Plano Simplificado está voltado à prestação de serviços para pessoa física e o MEI pode prestar serviços para pessoa jurídica.

Houve diferenças importantes na implementação das duas políticas, com uma postura mais agressiva do MEI em termos de mobilização e publicidade. Essas diferenças explicam a evolução positiva

Quadro 2: Regressão logística binária da probabilidade de contribuição para Previdência Social segundo determinadas características dos trabalhadores ocupados de 16 a 64 anos - Brasil 2009, PNAD/IBGE

Variável	Estimativa do Coeficiente B	Nível de Significância	Exp (B)
Renda em salário mínimo	+ 0,37087	,000	
Dummy de sexo	- 0,03995	,000	,961
Dummy de posição na ocupação	- 2,63904	,000	,071
Idade	+ 0,00849	,000	1,009
Constante	- 0,06076	,000	,941

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos microdados da PNAD/IBGE 2009.

e rápida do MEI vis-à-vis o Plano Simplificado.

Um ponto positivo do MEI é o fato de este integrar diferentes agendas de governo e, por isso mesmo, contemplar distintas ações de vários órgãos federais, como:

a) o Ministério da Previdência Social, pelo seu caráter de ampliação da cobertura previdenciária e da proteção social aos trabalhadores por conta própria, que possuem nível de proteção inferior até mesmo ao dos trabalhadores domésticos e representam contingente grande do total de desprotegidos e não contribuintes (quase 40% do total de não contribuintes);

b) o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio, mais especificamente a Rede Nacional para a Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios (Redesim), que tem como objetivo a simplificação e desburocratização do processo de abertura de empresas no país, tendo sido criada pela Lei nº 11.598/2007 e regulamentada pelo Decreto nº 6.884/2009, que ganhou mais força com a criação do MEI;

c) o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae);

d) a Secretaria da Receita Federal do Brasil, tendo em vista que o MEI foi criado no âmbito do Simples Nacional.

Portanto, a forte integração entre as agendas de governo – fato não ocorrido com o PSPS –, favoreceu a divulgação do MEI e a consequente aceitação e adesão ao programa. A ampliação da cobertura previdenciária, simplificação e desburocratização para formalização de microempreendedores informais e fortalecimento das microempresas acabou sendo um fator que favoreceu a evolução do MEI, pois houve sinergia de ações de diferentes órgãos.

Esse exemplo mostra que a integração de ações de diferentes órgãos federais é

sempre um desafio do ponto de vista das políticas públicas e que a convergência de interesses de diferentes órgãos em relação a uma determinada política pode ser um fato que ajuda no seu sucesso.

Além do tratamento tributário diferenciado e mais favorável, inclusive no âmbito do Simples Nacional, da simplificação e da desburocratização, outro ponto que parece extremamente importante é o esforço do governo federal no sentido de criar benefícios para a formalização. Entre as vantagens que podem ser citadas estão:

a) possibilidade de emissão de nota fiscal, o que facilita vendas ou prestações de serviços que só são possíveis com emissão de nota fiscal;

b) acesso a crédito como pessoa jurídica em melhores condições do que o crédito normalmente acessado como pessoa física, com altas taxas de juros;

c) acesso facilitado a contadores que, em troca, tiveram enquadramento alterado, de forma favorável, no âmbito do Simples, com o compromisso de darem apoio aos microempreendedores.

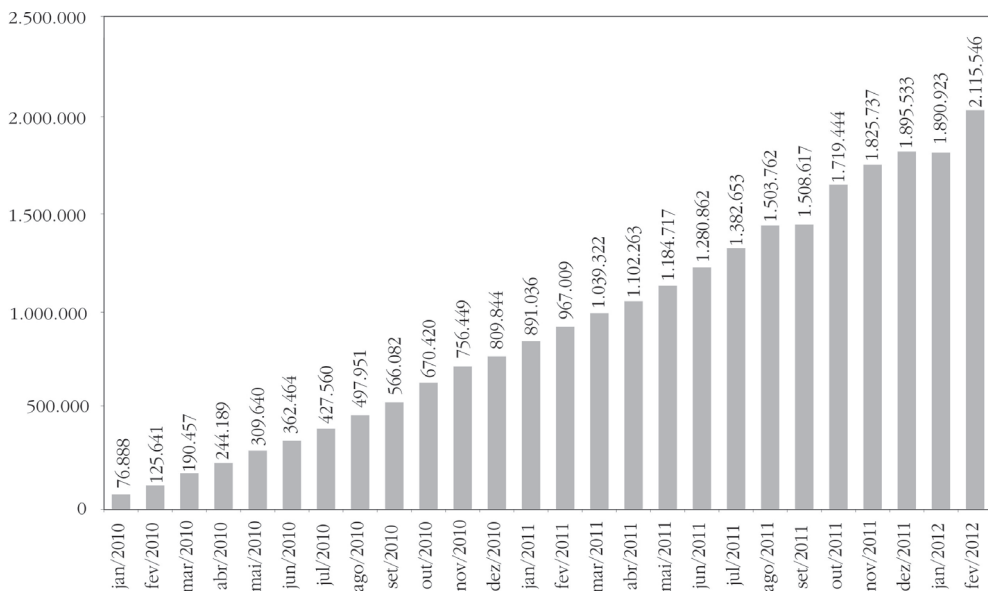
Como pode ser visto no Gráfico 1, no final de janeiro de 2010 as inscrições do MEI totalizavam cerca de 77 mil. O ano de 2010 terminou com 809 mil inscrições. No final de março de 2011, esse número havia aumentado para 1.280.000 inscrições. No final de dezembro de 2011 foram registradas 1.895.533 inscrições. Haviam sido atingidas 2.115.546 inscrições no final de fevereiro de 2012. No dia 4 de março, as inscrições já estavam em 2.126.778. O Plano Simplificado, que foi criado em 2006-2007 e possibilita uma contribuição mensal de 11% do salário mínimo, contabilizou, em dezembro de 2011, em torno de 163 mil recolhimentos de contribuintes individuais e 100 mil de segurados facultativos.

Como dito anteriormente, apesar dos importantes avanços obtidos pelo MEI, certamente ainda restam desafios, riscos, cuidados e problemas que precisam ser equacionados. Um dos cuidados necessários em relação ao MEI é o de que o programa não seja utilizado como instrumento para “mascarar” relações de emprego, tendo em vista que sua legislação permite prestação de serviços para pessoa física e jurídica. Exatamente para amenizar esse risco, não são todas as ocupações que podem ser inscritas no MEI, sendo que são permitidas 467 ocupações definidas segundo a Resolução nº 58, do Comitê Gestor do Simples Nacional (CGSN), de 27 de abril de 2009, com as alterações posteriores, sendo, em geral, ocupações mais típicas de autônomos.

Além disso, o artigo 18-B da Lei Complementar nº 123/2006, com a redação dada pela Lei Complementar

nº 128, mantinha para a empresa contratante de serviços executados por intermédio do MEI – em relação a esta contratação –, a obrigatoriedade de recolhimento da contribuição de 20% para a Previdência Social nos casos de serviços de hidráulica, eletricidade, pintura, alvenaria, carpintaria e de manutenção ou reparo de veículos.

Aparentemente, não está havendo substituição de emprego por MEI em larga escala, tendo em vista a expressiva geração de empregos formais observada em 2010: a) os dados do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged) apontou a criação de respectivamente 2,5 e 1,9 milhões de empregos com carteira de trabalho assinada em 2010 e 2011; b) segundo os dados da Relação Anual de Informações Sociais (Rais) foram gerados 2.860.809 empregos formais, sendo que 2.590.377 eram empregos celetistas em



Fonte: Receita Federal – Simples Nacional

Gráfico 1: Evolução do MEI, janeiro de 2010 a dezembro de 2011

2010. Esses dados, embora não afastem por completo a possibilidade de substituição mascarada de emprego por MEI, certamente são indícios de que isso não tenha ocorrido em larga escala.

Outro desafio diz respeito à necessidade de avançar na simplificação das obrigações impostas ao MEI, que tendem a ser as mesmas impostas às pessoas jurídicas do país. Embora a legislação defenda o tratamento diferenciado, na prática algumas das obrigações típicas de uma empresa mais estruturada – e seus respectivos custos – acabaram sendo transferidas ao MEI.

É óbvio que o processo de inscrição do MEI foi bastante simplificado, sendo a inscrição feita pelo Portal do Empreendedor em um tempo bastante curto, com exigência de poucas informações, sendo que no final o MEI sai com cadastro no CNPJ e o respectivo número, e um Certificado da Condição de MicroEmpreendedor Individual (CCMEI) que funciona como alvará de funcionamento provisório por um período de 180 dias. Este, no caso de não manifestação do município, torna-se efetivo para atividades que não são de alto risco. O pagamento unificado dos poucos impostos mensais (Previdência Social, ICMS e/ou ISS) se dá com a geração de uma guia única e integrada de DAS (Documento de Arrecadação do Simples Nacional) emitida no próprio site. Portanto, o processo de simplificação e desburocratização foi fundamental para a evolução positiva do MEI e reduziu o custo em termos de tempo despendido com obrigações burocráticas.

Contudo, ainda restam desafios em termos de simplificação. Em primeiro lugar, o MEI é uma pessoa jurídica e, como tal, tem várias das obrigações acessórias de qualquer pessoa jurídica normal. Embora a legislação o tenha desobrigado

de fazer a declaração “negativa”⁴ de Guia de Recolhimento do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço e Informações à Previdência Social (GFIP) e da Relação Anual de Informações Sociais (Rais)⁵, o MEI precisa declarar GFIP, Rais e o Cadastro Geral de Emprego e Desemprego (Caged), no caso de ter empregado, em uma significativa sobreposição de informações. O MEI, no caso de ter empregado, terá que declarar a mesma informação em três instrumentos diferentes para distintas instituições do governo federal. Para complicar, cumprir essas obrigações não é fácil do ponto de vista operacional, quase sempre implicada a contratação de um contador, o que eleva de maneira considerável o chamado custo da formalização. No âmbito da Receita Federal está em desenvolvimento uma declaração unificada de previdência, uma trabalhista e uma do FGTS, no projeto denominado de “folha digital”, conforme estabelecido pela Lei Complementar nº 139.

Outra linha importante na evolução do MEI é trabalhar nos benefícios potenciais da formalização. Esse aspecto é muito importante porque, do ponto de vista meramente tributário, a competição com a informalidade é muito difícil, pois a formalização sempre implica deixar de pagar zero de impostos e taxas referentes à atividade por conta própria. Nesse contexto, é fundamental não apenas que a carga tributária seja condizente com a capacidade contributiva desses trabalhadores por conta própria, mas também que esse trabalhador tenha benefícios pela formalização.

Uma primeira vantagem da formalização é que o MEI passa a poder emitir nota fiscal e há inúmeros casos de compradores que a realizam apenas se houver emissão da referida nota. Além disso, as instituições financeiras federais

oficiais, como a Caixa Econômica Federal, Banco do Brasil, Banco do Nordeste e Banco da Amazônia, criaram linhas especiais de crédito para o MEI. Importante reforçar que muitos daqueles que se formalizaram, na realidade já tinham acesso a crédito, mas como pessoa física e com taxas de juros elevadas. As linhas de crédito criadas foram para pessoas jurídicas e com taxas de juros mais baixas. A título de exemplificação, passou a haver a possibilidade de acesso a crédito de até R\$ 15 mil para o MEI, por meio do Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste (FCO), com taxa de juros subsidiada de 6,75% ao ano, no âmbito do Programa de FCO Empresarial de Apoio aos Microempreendedores Individuais (MEI) e às Micro e Pequenas Empresas (MPE)⁶. Claro que, mais que a mera criação formal das linhas, é essencial que estas tenham boa execução, pois não seria a primeira vez em que há criação de uma linha oficial sem boa execução na prática.

Um levantamento realizado pela Caixa Econômica Federal mostrou que cerca de 408 mil MicroEmpreendedores Individuais já eram clientes da referida instituição, mas como pessoa física. Portanto, existe um grande trabalho de transferir este público, que em geral já é cliente de instituições como pessoa física, para linhas de pessoa jurídica, em que a taxa de juros, em geral, é menor.

Certamente, ainda há espaço para novas ações, no sentido de trabalhar os benefícios da formalização, como acesso à qualificação e a mercados. Os MicroEmpreendedores Individuais também passam a contar com o apoio do Sebrae.

Outro problema em relação ao MEI é uma alta taxa de inadimplência. Embora a referida taxa esteja em patamar similar ao das faixas acima do MEI no âmbito do

Simples Nacional, tal fato merece ser analisado com profundidade. Em parte, o fato da inscrição no MEI ser tão simplificada e tão fácil pode estar gerando inscrições de pessoas sem o devido conhecimento ou perfil adequado. A inadimplência pode também estar relacionada com a instabilidade da renda dos trabalhadores por conta própria. De qualquer forma, mesmo descontada a inadimplência, ainda há muitos casos de microempreendedor individual

“Um ponto positivo do MEI é o fato de este integrar diferentes agendas de governo e, por isso mesmo, contemplar distintas ações de vários órgãos federais...”

pagando a Previdência Social, o que demonstra que o programa tem impacto realmente significativo.

Contudo, é preciso deixar claro que não necessariamente toda inscrição é uma formalização, podendo ser uma migração de um contribuinte individual que pagava pela regra normal (20% do salário de contribuição), ou mesmo no Plano Simplificado

(11% do salário mínimo), para o MEI (5% do salário mínimo), fato que também pode ter ocorrido no âmbito do Plano Simplificado, ou algum outro tipo de transição. É necessário um estudo do passado contributivo das pessoas que migraram, para precisar quanto das inscrições feitas no MEI é efetivamente formalização de trabalhadores por conta própria. Outra possibilidade é que o MEI poderia estar substituindo emprego sem carteira de trabalho, aspecto que será discutido posteriormente.

Talvez, em função da inadimplência – não apenas em função dela aparentemente –, mas também por uma possível avaliação de que 11% do salário mínimo poderia ser um valor elevado para o público beneficiário potencial, foi reduzida a contribuição previdenciária do MEI de 11% para 5% do salário a partir da competência de maio de 2011, por meio da Medida Provisória nº 529/2011.

A referida redução deve trazer benefícios do ponto de vista da ampliação da proteção social, da cobertura previdenciária e formalização de trabalhadores por conta própria. Contudo, a medida também aumenta o risco, que já existia, de substituição, de forma mascarada, de uma relação de emprego por MEI. Desse ponto de vista, teria sido mais recomendável a redução para 8%, de forma a manter paridade com a contribuição do segurado empregado, que varia de 8% a 11%. Ademais, a referida Medida Provisória reduziu para 5% a contribuição do MEI, mas manteve em 11% a do Plano Simplificado, de tal forma que pessoas com mesmo direito, em termos de benefício previdenciário, possuem contribuições diferenciadas. Certamente, a medida vai estimular a migração de inscritos no Plano Simplificado para o MEI.

Além disso, embora a medida seja positiva do ponto de vista da inclusão previdenciária, ampliou o desequilíbrio

atuarial implícito, que precisa ser discutido no futuro.

Para que se possa compreender melhor: atualmente, com a contribuição de 5% do salário mínimo e carência de 15 anos na aposentadoria por idade, um trabalhador poderia se aposentar pagando (sem aplicar taxa interna de retorno ou taxa de juros) R\$ 5.598, mas receberia proventos, a partir da atual expectativa de sobrevida para um homem de 65 anos, de cerca de R\$ 122 mil. Nesse contexto, há de se afirmar que a definição da alíquota de 5% foi estabelecida sem qualquer lógica atuarial, o que não é o ideal quando se trata de uma contribuição previdenciária.

Perfil do MEI

A partir do cadastro de informações do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC),⁷ foi feito um levantamento do perfil do MEI, com o registro das inscrições realizadas no Portal do Empreendedor, em uma posição que contava com 1,7 milhão de registros. Cabe destacar que são poucas as informações pedidas por ocasião do cadastramento.

Considerando a questão do gênero, de um total de 1.683.132 registros com informações, 773.870 eram do sexo feminino (46,0% do total) e 909.262 do masculino (54,0% do total). Essa predominância do sexo masculino entre os inscritos no MEI é uma realidade no Brasil, como pode ser visto no Quadro 3. A predominância de homens também ocorre em todas as unidades da federação.

A predominância masculina pode estar refletindo, na realidade, a própria predominância de homens entre os trabalhadores por conta própria não contribuintes e, portanto, a análise deve levar em consideração o perfil do público beneficiário potencial.

Quando se aplicam os filtros nos microdados da PNAD – de trabalhadores por conta própria que não contribuem para previdência, que não são de atividade agropecuária (pois o MEI não abriga ocupações do referido setor, sendo primordialmente urbano) e que tem renda menor ou igual a R\$ 3 mil por mês (R\$ 36 mil ano) –, chega-se a um público potencial menor, de cerca de 11,5 milhões, sendo 6,8 milhões homens e 4,7 milhões mulheres.

Portanto, é natural que a maior parte dos inscritos seja homens, tendo em vista que o público potencial é predominantemente masculino. Contudo, fazendo as

inscrições pelo público potencial, o impacto teria sido maior entre as mulheres do que entre os homens (ver Quadro 4).

Do ponto de vista da idade, a análise dos 1.683.132 casos apontou para uma idade média dos MicroEmpreendedores Individuais, na data de inscrição, de cerca de 36,4 anos, uma mediana de 35 anos e uma moda de 29 anos. O quartil inferior foi de 27 anos (25% dos MEI têm até 27 anos) e o quartil superior, de 45 anos (apenas ¼ dos MEI têm 45 anos ou mais).

Na análise por sexo, não se observa muita diferença etária entre mulheres e homens, tendo em vista que o primeiro grupo apresentava idade média de 36,7 anos

Quadro 3: Quantidade de MEI e distribuição percentual, segundo sexo e região

Região	Feminino		Masculino		Total			
	Quant. (A)	% (A/Brasil)	Quant. (B)	% (B/Brasil)	Quant. (C)	% (A/C)	% (B/C)	% (C/Brasil)
Centro-Oeste	72.002	9,3	87.645	11,3	159.647	45,1	54,9	9,5
Nordeste	170.714	22,1	200.259	25,9	370.973	46,0	54,0	22,0
Norte	50.437	6,5	62.514	8,1	112.951	44,7	55,3	6,7
Sudeste	412.555	53,3	479.102	61,9	891.657	46,3	53,7	53,0
Sul	68.162	8,8	79.742	10,3	147.904	46,1	53,9	8,8
Brasil	773.870	100,0	909.262	100,0	1.683.132	46,0	54,0	100,0

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados do Serpro e MDIC.

Quadro 4: Distribuição do público potencial e das inscrições do MEI segundo sexo

Sexo	Público Potencial do MEI segundo microdados da PNAD/IBGE 2009 (a)	Inscrições Efetivas (b)	(b) / (a) em %
Homens	6.802.210	909.262	13,37
Mulheres	4.707.202	773.870	16,44
Total	11.509.412	1.683.132	14,62

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados do Serpro, MDIC e microdados da PNAD/IBGE 2009.

e o segundo, de 36,2 anos. A idade mediana dos homens e das mulheres era de 35 anos. Portanto, de modo geral, pode-se dizer que o público masculino predominante não é de idades avançadas, pelo contrário: cerca de $\frac{1}{4}$ tem até 27 anos, metade tem até 35 anos e cerca de $\frac{3}{4}$ tem até 45 anos.

A análise desagregada por faixa etária apenas confirma o diagnóstico apresentado anteriormente. Há forte concentração da faixa etária do MEI, na data de inscrição, entre 21 e 45 anos: praticamente $\frac{3}{4}$ estão na referida faixa etária (por volta de 74%). Mais de $\frac{1}{3}$ dos inscritos (33,98%) tinham até 30 anos de idade e, como colocado anteriormente, metade dos inscritos tinha até 35 anos de idade. A faixa etária de 21 a 40 anos contempla cerca de 61,4% dos inscritos.

Se for considerado que a carência da aposentadoria por idade é de 15 anos de contribuição, sendo concedida aos 65 anos de idade para os homens e aos 60 para as mulheres, poder-se-ia julgar que o programa seria mais atrativo para homens na faixa de 50 anos e para mulheres em torno de 45 anos que nunca haviam contribuído para a Previdência. Contudo, apenas 11,8% dos inscritos tinham 51 anos ou mais.

Do ponto de vista das principais atividades, estavam: comércio varejista de artigos de vestuário e acessórios – comércio de roupa e confecção (220.829); cabeleireiros (157.568); comércio varejista de mercadorias

em geral, com predominância de produtos alimentícios; serviços ambulantes de alimentação; comércio varejista de cosméticos, perfumaria e higiene pessoal; comércio varejista de bebidas; comércio varejista de artigos de armarinhos; confecção; outras atividades de tratamento de beleza; instalação e manutenção elétrica; serviços de pintura e outros; fornecimentos de refeições; alfaiataria; comércio de bijuterias; serviços de lava jato; serviços de *lan house*; fabricações de pães e bolos; serviços de borracharia etc. De modo geral, a predominância parece ser de trabalhadores por conta própria envolvidos em pequenas atividades comerciais, as mais variadas possíveis, bem como de serviços pessoais.

Em relação à forma de execução das atividades, cerca de 70% dos trabalhadores exerciam a atividade em domicílio. No tocante à forma de atuação: 58% trabalhavam em estabelecimento fixo (inclusive no próprio domicílio); 20,3% trabalhavam de porta em porta, em postos ou ambulantes; 6,7% trabalhavam pela Internet; além de outras formas de atuação.

A partir de dados da declaração anual dos MEI, foi mostrado que, em 2009, apenas 2,32% dos declarantes tinham contratado empregados, percentual que se elevou 3,86% em 2010. Portanto, embora seja permitido ao MEI contratar funcionário que ganha um salário mínimo ou o piso da categorial profissional, com

Quadro 5: Estatísticas descritivas sobre idade do MEI

Sexo	Idade na Inscrição			
	Quantidade	Média	Mediana	Moda
Feminino	773.870	36,66	35,00	30,00
Masculino	909.262	36,22	35,00	29,00
Total	1.683.132	36,42	35,00	29,00

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados do Serpro e MDIC.

contribuição patronal previdenciária reduzida para apenas 3%, mesmo assim, a grande maioria não contrata empregados, pelo menos formalmente.

Evolução da cobertura previdenciária dos trabalhadores por conta própria

Os dados da PNAD não permitem fazer uma análise de impacto do MEI na cobertura previdenciária dos trabalhadores por conta própria, tendo em vista que o último dado disponível é de setembro de 2009, quando o número de inscritos no programa era muito baixo e este não estava funcionando em nível nacional. A possibilidade que resta é analisar o incremento da contribuição previdenciária dos trabalhadores por conta própria por meio dos microdados da Pesquisa Mensal de Emprego (PME), que, se por um lado, apenas analisa algumas regiões metropolitanas, por outro lado, apresenta dados temporais com pequena defasagem no tempo.

Fazendo a análise por meio da evolução da contribuição previdenciária entre março de 2009 e março de 2011, pode-se notar, pelos dados do Quadro 6, que houve relevante incremento da contribuição previdenciária dos chamados trabalhadores por conta própria, tendo o percentual de contribuintes no referido período crescido de 20% para 24,3%. Entretanto, esse incremento não pode ser atribuído diretamente ao MEI, pode ser efeito de outros fatores, mas, de qualquer forma, é indício de que o MEI pode ter tido impacto positivo.

Além disso, entre março de 2009 e março de 2011, o emprego com carteira de trabalho assinada, segundo dados da PME/IBGE, cresceu 14,4%, tendo sido criados cerca de 1,5 milhão de empregos

nessa modalidade. Portanto, como foi falado anteriormente, embora a expressiva geração de empregos formais não afasta por completo a ocorrência de substituição de emprego por MEI, certamente é indício de que isso não ocorreu em larga escala.

Houve, no mesmo período, uma redução de empregos sem carteira de trabalho assinada. Essa redução tanto pode ocorrer por transição de emprego sem carteira para emprego com carteira de

“Outro problema em relação ao MEI é uma alta taxa de inadimplência. (...), tal fato merece ser analisado com profundidade.”

trabalho, como também haveria a possibilidade de migração de emprego informal para o MEI. Para ter certeza, torna-se necessária a análise das migrações.

Considerações finais

Aspecto fundamental dos mercados de trabalho dos países da América Latina, inclusive o Brasil, é o elevado grau de

desproteção social ou previdenciária, que decorre, em grande parte, da alta taxa de informalidade prevalecente no mundo laboral. O cerne da desproteção engloba empregados e trabalhadores domésticos sem carteira de trabalho assinada, bem como os chamados trabalhadores por conta própria ou autônomos. Na realidade, parcela relevante dos trabalhadores por conta própria se insere, dessa forma, no mercado de trabalho não por opção, mas sim por necessidade e falta de outra alternativa de inserção. Portanto, trata-se muitas vezes de uma busca pela sobrevivência e geração de renda frente à incapacidade de inserção no mercado formal de trabalho.

Não em todos os casos essa inserção ocorre como reflexo de falta de alternativa, havendo, efetivamente, casos em que essa opção pode ser voluntária, ou seja, existe alguma heterogeneidade dentro desse grupo. De qualquer forma, o grau de

cobertura previdenciária dos trabalhadores por conta própria é muito baixo e precário, sendo, inclusive, inferior ao dos trabalhadores domésticos; portanto, os chamados autônomos respondem por parcela significativa da desproteção previdenciária no Brasil. Nesse contexto, a ampliação da cobertura previdenciária passa, necessariamente, pela expansão da proteção social dos trabalhadores por conta própria.

Várias medidas foram tomadas nesse sentido, como a Lei nº 10.666, de 8 de maio de 2003, e a criação do chamado Plano Simplificado. Mais recentemente, foi instituído o chamado MicroEmpendedor Individual (MEI), que aparentemente tem obtido resultados relevantes na ampliação da cobertura previdenciária, com a combinação de tratamento tributário diferenciado e condizente com a baixa capacidade contributiva do público-alvo, bem como

Quadro 6: Ocupados por situação de contribuição previdenciária PME/IBGE, março de 2009 e março de 2011

Março de 2009	Ocupados com contribuição para Previdência	Ocupados não contribuintes para Previdência	Total de ocupados	Percentual de contribuintes
Empregados	12.531.147	3.375.947	15.907.094	78,8
Conta própria	789.325	3.154.590	3.943.915	20,0
Empregadores	633.294	328.109	961.403	65,9
Trabalhadores não remunerados	0	140.254	140.254	0,0
Total	13.953.766	6.998.900	20.952.666	66,6
Março de 2011	Ocupados com contribuição para Previdência	Ocupados não contribuintes para Previdência	Total de ocupados	Percentual de contribuintes
Empregados	14.134.957	3.121.677	17.256.634	81,9
Conta própria	970.936	3.025.856	3.996.792	24,3
Empregadores	607.011	314.595	921.606	65,9
Trabalhadores não remunerados	753	103.406	104.159	0,7
Total	15.713.657	6.565.534	22.279.191	70,5

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos microdados da PME/IBGE

simplificação, desburocratização e oferta de benefícios aos que formalizarem, como crédito mais barato, maior acesso aos mercados por meio de notas fiscais e outros. Enfim, uma agenda que englobou ampliação da proteção social, racionalização da burocracia e estímulo aos micro-empresendedores.

A análise do perfil do MEI mostrou que, em geral, se trata predominantemente de homens jovens, com idade inferior a 45 anos e exercendo atividades comerciais e prestação de serviços.

Apesar do sucesso do programa, existem alguns cuidados e riscos que precisam ser minimizados, como a possibilidade de substituição de emprego por MEI, necessidades de avanços adicionais na simplificação das obrigações acessórias, maior envolvimento dos municípios na política etc. O controle do risco de mascarar uma relação de emprego pelo MEI está amenizado pelo fato de que não são todas as ocupações passíveis de serem inscritas como MEI, mas apenas cerca de 400 ocupações típicas de trabalhadores autônomos, conforme regulamentado pelo Comitê Gestor do Simples Nacional. O licenciamento dos municípios também deve funcionar como mecanismo de fiscalização. O forte crescimento do emprego formal em 2010 é indício de que não houve ocorrência desse problema em larga escala. Existe a possibilidade de substituição de emprego sem carteira por MEI.

Apesar desses cuidados, é preciso avaliar com rigor os resultados obtidos, analisando o passado contributivo (ou a falta dele) dos inscritos, em especial os obtidos com a Medida Provisória nº 529/2011, que reduziu a contribuição de 11% para 5% do salário mínimo. Embora tal medida possa ter efeitos positivos do ponto de vista da ampliação da proteção

social, também ampliou o desequilíbrio atuarial existente, bem como aumentou o risco de estimular a substituição de emprego por MEI. De qualquer forma, a redução para 5%, exclusivamente do ponto de vista da inclusão previdenciária, pode ser considerada positiva e parece ter tido efeito positivo sobre as inscrições ao longo de 2011. Contudo, aparentemente, a referida medida não teve efeitos significativos na redução da inadimplência, e criou uma situação em que os benefícios são os mesmos do Plano Simplificado; mas o MEI paga 5% do salário mínimo e o referido plano paga 11%. Essa distorção deve provocar migração do Plano Simplificado para o MEI, bem como demandas de tratamento favorecido similar por parte de outros grupos.

Ponto importante a notar no desenho das políticas de ampliação da cobertura previdenciária é que, em um país como o Brasil, que tem uma complexa legislação trabalhista, previdenciária e tributária, com um conjunto muito grande de tratamentos diferenciados, qualquer desenho de política deve levar em consideração os incentivos que serão gerados do ponto de vista da arbitragem tributária.

Outro ponto importante é notar que as políticas de proteção social não podem ser pensadas separadamente daquelas voltadas ao mercado de trabalho. Na realidade, existe uma interrelação muito forte entre as políticas de proteção social e as de mercado de trabalho, de tal forma que ambas se afetam mutuamente. Infelizmente, é muito comum o desenho de políticas públicas sem levar em conta a forte interrelação entre essas políticas.

De qualquer forma, em que pese os riscos e problemas aqui salientados, é inegável que o MicroEmpresendedor Individual é uma política que pode ser

considerada exitosa em vários sentidos: na ampliação da proteção social, no processo de simplificação e racionalização da burocratização, no registro de negócios formais e no apoio aos trabalhadores por conta própria informais (de baixa renda).

Contudo, é preciso um monitoramento contínuo e um aprofundamento da avaliação para o aperfeiçoamento dessa importante política pública.

(Artigo recebido em julho de 2011. Versão final em dezembro de 2011).

Notas

¹ Boletim Estatístico da Previdência Social, dezembro de 2011.

² Para uma análise detalhada desses impactos, ver Informe de Previdência Social de Abril de 2005 (publicação do Ministério da Previdência Social: *Nova Metodologia para Contagem de Contribuintes Individuais*).

³ Endereço: portaldoeempreendedor.gov.br

⁴ Negativa quer dizer, no caso de não ter empregados.

⁵ A isenção do MEI da chamada RAIS negativa foi instituída por meio da Portaria nº 371, de 24 de fevereiro de 2011 do Ministério do Trabalho e Emprego.

⁶ Para uma análise mais detalhada ver o relatório do Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste (FCO) – Programação para 2011. Ministério da Integração Nacional e Banco do Brasil.

⁷ Os dados do MDIC diferem dos registros da Receita Federal pelo fato de considerar apenas as inscrições feitas no portal do empreendedor. A Receita Federal, além desses registros, considera a migração de empresas já existentes para o programa do MEI.

Referências bibliográficas

BRASIL. Decreto nº 6.884, de 25 de junho de 2009. Institui o Comitê para Gestão da Rede Nacional para a Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios – CGSIM. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, n. 120, p. 10-11, 26 jun. 2009. Seção 1.

_____. Decreto nº 3.048, de 06 de maio de 1999. Aprova o Regulamento da Previdência Social e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, n. 86, p. 1-109, 07 maio. 1999. Seção 1.

_____. Evolução Recente da Proteção Previdenciária e seus Impactos sobre o Nível de Pobreza. Brasília: MPS. v. 22, n. 10, 2010.

_____. Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio, e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, n. 142, p. 14801, 25 jul. 1991. Seção 1.

_____. Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social, e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, p. 14.809, 25 jul., 1991. Seção 1.

_____. Lei nº 10.666, de 08 de maio de 2003. Dispõe sobre a concessão da aposentadoria especial ao cooperado de cooperativa de trabalho ou de produção, e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, 09 maio 2003. Seção 1, p. 1.

_____. Lei nº 11.598, de 03 de dezembro de 2007. Estabelece diretrizes e procedimentos para a simplificação e integração do processo de registro e legalização de empresários e de pessoas jurídicas, cria a Rede Nacional para a Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios – REDESIM, e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, n. 232, p. 1, 04 dez. 2007. Seção 1.

_____. Lei nº 12.470, de 31 de agosto de 2011. Altera os artigos 21 e 24 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, que dispõe sobre o Plano de Custeio da Previdência Social, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*. Seção I. P. 1. (Publicação original).

_____. Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006. Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte, e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, n.240, p. 1, 15 dez. 2006. Seção 1.

_____. Lei Complementar nº 128, de 19 de dezembro de 2008. Altera a Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, altera as Leis nºs 8.212, de 24 de julho de 1991, 8.213, de 24 de julho de 1991, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil, 8.029, de 12 de abril de 1990, e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, n. 248, p. 1, 22 dez. 2008. Seção 1.

_____. Lei Complementar nº 139, de 10 de novembro de 2011. Altera dispositivos da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*. Seção 1. P. 1. (Publicação Original).

_____. Medida Provisória nº 529, de 07 de abril de 2009. Altera a Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, no tocante à contribuição previdenciária do microempreendedor individual. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, n. 68, p. 1, 08 abr. 2011. Seção 1.

_____. Nova Metodologia para Contagem de Contribuintes Individuais. Brasília: MPS. v. 17, n. 4, 2005.

_____. Portaria do MTE nº 371, de 24 de fevereiro de 2011. Dispõe sobre a dispensa da RAIS NEGATIVA para o MEI. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, n. 68, p. 1, 08 abr. 2011. Seção 1.

_____. Resolução do MF/CGSN nº 58, de 27 de abril de 2009. Dispõe sobre o Microempreendedor Individual - MEI no âmbito do Simples Nacional. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, n. 79, p. 24-25, 28 abr. 2009. Seção 1.

_____. Resolução do MF/CGSN n. 78, de 13 de setembro de 2010. Altera a Resolução CGSN nº 58, de 27 de abril de 2009. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, n. 79, p. 35-40, 15 set. 2010. Seção 1.

INFORME DE PREVIDÊNCIA SOCIAL. Cobertura Previdenciária: Evolução 1999-2002 e Aperfeiçoamento Metodológico. Brasília: MPS. v. 16, n. 5, 2004.

JACCOUD, L. *Pobres, Pobreza e Cidadania: os desafios recentes da proteção social*. Texto para Discussão, Série Seguridade Social, IPEA, Brasília, n. 1.372, 2009.

MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste (FCO) – Programação para 2011 [online]. 2011. Disponível em: http://www.mi.gov.br/fundos/fundos_constitucionais/index.asp?area=FCO%20-%20Programa%E7%E3o%202011. Acesso em 15/03/2012.

RANGEL, L. A. et al. *Conquistas, Desafios e Perspectivas da Previdência Social no Brasil Vinte Anos Após a Promulgação da Constituição Federal de 1988. Políticas Sociais: acompanhamento e análise - Vinte Anos da Constituição Federal*, IPEA, Brasília, v. 1, n. 17, p. 58, 2009.

SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO A MICRO E PEQUENA EMPRESA (SEBRAE). *3 Anos da Lei Geral da micro e pequena empresa*. Brasília, 2010.

Resumo – Resúmen – Abstract

A experiência do microempreendedor individual na ampliação da cobertura previdenciária no Brasil

Rogério Nagamine Costanzi; Edvaldo Duarte Barbosa e Hélio Vinícius Moreira Ribeiro

O mercado de trabalho brasileiro é caracterizado por elevada informalidade e por alto grau de desproteção previdenciária. Entre os principais componentes da referida desproteção estão os chamados trabalhadores por conta própria, que respondem por grande parcela do total de desprotegidos. Nesse sentido, a ampliação da cobertura passa, necessariamente, por medidas que ampliem a proteção social dos trabalhadores por conta própria. Já foram tomadas medidas no passado como, por exemplo, o Plano Simplificado, sem impacto significativo. Mais recentemente, foi instituído o Programa MicroEmpendedor Individual, que, depois de dois anos do início do seu funcionamento em nível nacional, já registrava 2,1 milhões de adesões. O referido programa combina tratamento tributário diferenciado e favorecido; simplificação e racionalização da burocracia; apoio aos microempreendedores e benefícios pela formalização. O artigo apresenta a lógica do programa e sua evolução, bem como discute os riscos, cuidados e necessidades de avanços adicionais.

Palavras-chave: MicroEmpendedor Individual; Proteção Social e Inclusão Previdenciária dos Trabalhadores por Conta Própria; Formalização

La experiencia del microempreendedor individual en la ampliación de la cobertura previsional en Brasil

Rogério Nagamine Costanzi; Edvaldo Duarte Barbosa y Hélio Vinícius Moreira Ribeiro

El mercado laboral brasileño se caracteriza por la informalidad y el alto grado de desprotección social. Entre los desprotegidos, se destacan los trabajadores por cuenta propia que representan gran parte de los trabajadores sin protección y, por lo tanto, son foco de importantes medidas de inclusión previsional. En 2007 fue instituido el Plan Simplificado. Sin embargo, el plan no ha logrado el éxito esperado. Recientemente, fue instituido un nuevo programa destinado a los Microempreendedores Individuales. El programa en poco más de dos años del inicio de las operaciones a nivel nacional ya había registrado 2,1 millones de inscripciones. El artículo presenta la lógica del programa y su evolución. Además, analiza los riesgos, los cuidados y las necesidades de nuevos avances.

Palabras clave: Microempreendedor Individual; Protección Social y Inclusión Previsional de los Trabajadores por Cuenta Propia o Autonomos; Formalización.

The role of small scale businesses in the expansion of access to social insurance in Brazil

Rogério Nagamine Costanzi; Edvaldo Duarte Barbosa and Hélio Vinícius Moreira Ribeiro

The Brazilian labour market is characterized by high informality and high levels of excluded workers of social security system. A major component of that deprotection is the called self-employed workers, which account for a large portion of total unprotected. In this sense, the expansion of coverage needs measures to improve social protection of self-employed workers. Measures have been taken in the past like, for example, the Plan Simplified, without such a significant impact. More recently, a program called *MicroEmpendedor Individual* was instituted at the national level. Two years after that there were 2,1 million subscribers. This program combines differential tax treatment, simplification and streamlining of bureaucracy and support and

benefits to microentrepreneurs to formalize. The article presents the program logic and its evolution, and discusses the risks and the need for further enhancements.

Keywords: Microentrepreneur; Social Security Inclusion and Protection of Independent Workers; Formalization

Rogério Nagamine Costanzi

Mestre em Economia pela Universidade de São Paulo (USP). É Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, em exercício no Ministério da Previdência Social. Contato: rogerio.costanzi@previdencia.gov.br

Edvaldo Duarte Barbosa

Graduado em Engenharia Elétrica pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Auditor Fiscal da Receita Federal do Brasil, lotado no Ministério da Previdência Social, na Coordenação-Geral de Estudos Previdenciários.

Contato: edvaldo.barbosa@previdencia.gov.br

Hélio Vinícius Moreira Ribeiro

Bacharel em Estatística pela Universidade de Brasília (UnB). Atualmente trabalha como consultor em Estatística junto à Secretaria Nacional de Assistência Social, no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Contato: vinicius2851982@gmail.com

A construção da Lei de Acesso à Informação Pública no Brasil: desafios na implementação de seus princípios

Eneida Bastos Paes

Introdução

O Estado moderno, como ensina Weber, é uma construção histórica que pode ser vista como a acumulação monopolista do poder pelos monarcas e concentração desse poder dentro dos limites de um território definido (WEBER, 1994).

Como mostra Giddens (1985), essa concentração de poder é somente conseguida com o acúmulo de informações (administrativas, geográficas, epidemiológicas etc.) pelo Estado. Não é por outra razão que o Estado moderno é caracterizado por um corpo de funcionários especializados, capazes de manipular essas informações de maneira a produzir os instrumentos de dominação legítima. Para o autor, as “sociedades modernas” foram “sociedades de informação” desde seu início.

A manipulação e a armazenagem da informação desempenharam (e desempenham) papel fundamental na constituição (e manutenção) desses Estados. Esse processo de acumulação de informações, por meio de um conjunto de práticas

administrativas, foi denominado por Foucault (2007) de “gouvernementalité” (que livremente traduzo como governabilidade).

Assim, embora o armazenamento e manipulação da informação seja parte importante da constituição daquilo que se entende por “Estados modernos”, somente em período recente iniciou-se um movimento de regulamentação do acesso a essas informações.

O direito de acesso à informação é um tema relativamente novo no cenário internacional e nacional e, portanto, está ainda em fase de consolidação. A doutrina do direito à informação nasceu como consequência de uma “reflexão crítica dentro do pensamento liberal e democrático sobre os problemas sócio-políticos decorrentes da aplicação da liberdade de informação no contexto social pós II Guerra Mundial”¹ (JÁUREGUI, 2011, p. 31, tradução nossa).

Dada a importância do tema, nas últimas duas décadas, houve um crescente movimento de criação, revisão e atualização das leis de acesso à informação em países das Américas, da Europa, da África e da Ásia (ACKERMAN; SANDOVAL, 2007).

Segundo Ackerman e Sandoval (2007), há 20 anos somente dez nações no mundo contavam com leis que garantiam aos cidadãos o direito de acesso à informação pública governamental. Desde então, até o ano de 2007, 52 nações a mais já aprovaram leis de acesso à informação. Hoje são cerca de 90 os países com leis de acesso em vigor (MARTINS, 2011).

O direito de acesso às informações governamentais no Brasil, até recentemente, permanecia incompleto, devido, entre outras coisas, a uma interpretação restritiva daquilo que prevê o Artigo 5º, Inciso XXXIII, da Constituição Federal. Entre o dever de sigilo e o direito à informação, a

burocracia permanecia acuada, pois não possuía parâmetros legais suficientes para fundamentar as respostas aos pedidos de informação.

Com a aprovação recente da Lei nº 12.527 (Lei de Acesso), em 18 de novembro de 2011, o Brasil possui agora uma legislação infraconstitucional que regulamenta esse direito de forma mais completa. Porém, a nova legislação, se não for acompanhada por uma política pública, dificilmente será suficiente para a ampliação do acesso às informações governamentais.

O presente artigo pretende mostrar, de forma sintética, a experiência do México e Estados Unidos da América na implementação de suas políticas de acesso. As legislações desses países influenciaram fortemente a construção da nova lei de acesso no Brasil. Assim, a experiência desses países fornece algumas pistas sobre as dificuldades que se farão presentes na implementação da nova legislação no Brasil.

As leis de acesso do México e dos Estados Unidos da América

No México, a lei de acesso é relativamente nova. A lei mexicana entrou em vigor em 2003 e traz, em seu corpo, conceitos e princípios que seguem as orientações dos organismos internacionais para a elaboração de leis de acesso à informação. Além disso, tem um texto claro e detalhado, de fácil compreensão para o cidadão.

O direito de acesso à informação foi consagrado na Constituição do México com a reforma de 1977, quando o Artigo 6º foi emendado para incluir em seu texto a ordem segundo a qual o direito de acesso à informação será garantido pelo Estado (GALEANA, 2007).

No ano de 2002, uma abrangente emenda ao Artigo 6º da Constituição mexicana, aprovada por unanimidade pelas duas câmaras do Congresso e pela legislatura de 16 estados, ampliou substancialmente a proteção constitucional ao direito de acesso à informação no país.

Contudo, mesmo antes da aprovação das referidas emendas constitucionais, o México já contava com uma lei de Direito à Informação que figurava entre as mais progressistas do mundo. Como relata Mendel (2009), a garantia constitucional aprovada por essas recentes emendas ao texto da Constituição mexicana fez com que o país fique no cenário mundial, em matéria relacionada ao direito de acesso, somente atrás do sistema constitucional sueco.

Para organizar os pedidos de acesso à informação nos diversos órgãos do Estado, a Lei Federal de Transparência mexicana criou as chamadas “Unidades de Enlace”, onde é possível solicitar informação pessoalmente. As Unidades de Enlace funcionam nas dependências de cada entidade pública para atender às demandas de acesso à informação. Nessas unidades, ou por meio eletrônico, podem ser requeridas informações governamentais, mesmo que ainda não tenham sido publicadas (Artigo 40). Feito o pedido de acesso, e tendo sido negado, é possível recorrer da decisão administrativamente (Artigo 49) e judicialmente, quando o recurso administrativo for denegado.

Mas a Lei Federal de Transparência mexicana, por si só, e mesmo as emendas constitucionais aprovadas no México não garantem o efetivo exercício do direito que prescrevem. Como dito à época da entrada em vigor da Lei Federal de Transparência: “O texto da Lei é bem escrito e bem concebido. O teste crítico vem agora na implementação”² (RELLY, 2003, p. 38, tradução nossa).

Em estudo sobre a aplicação da Lei de Acesso à Informação no México, os pesquisadores do *Centro Internacional de Estudios de Transparencia* observaram que a disponibilidade e o entusiasmo para participar do estudo que estavam realizando, entre os funcionários entrevistados, foram bem menores que a disposição entre os chefes das Unidades de Enlace (Centro Internacional de Estudios de Transparencia y Acceso a la Información – Ceta, 2007).

“A falta de previsão, em lei específica, de dispositivos que garantissem a qualidade e o conteúdo da informação ou a sua organização acabava por fragilizar o direito de acesso.”

Uma das conclusões apresentadas no estudo do Ceta foi a de que não existe uma cultura de transparência e acesso à informação claramente estabelecida entre os servidores e, ainda, que “a cultura dos funcionários é mais burocrática e hierárquica, sem demonstrar qualquer processo de grande alteração para a implementação da Lei”³ (Centro Internacional de Estudios de

Transparencia y Acceso a la Informacion – Ceta –, 2007, grifos no original, tradução nossa).

Nos Estados Unidos da América, a legislação sobre o direito de acesso à informação está consolidada no *Freedom of Information Act* (Foia), que data de 1966. A Lei abrange o Poder Executivo federal e estabelece as normas de caráter administrativo e procedimental. Trata-se de uma norma de caráter administrativo, com foco nos procedimentos, prazos e meios de acesso à informação. A estrutura e a linguagem utilizada na norma são técnicas, voltadas para orientação mais da burocracia que do cidadão.

A criação do *Freedom of Information Act*, em 1966, não representou, em si, uma novidade na comunidade internacional (a Suécia e a Finlândia já tinham leis mais antigas sobre o direito de acesso à informação). O ponto relevante dessa norma é a abrangência do conceito de informação, pois muitos documentos que estão enquadrados na legislação do Foia – Lei Federal de Acesso à Informação estadunidense – não seriam considerados “oficiais” pelas leis sueca ou finlandesa (ROBERTS, 2006). Além disso, conforme destacado por Kettl (*apud* MENDANHA, 2009, p.62), “a lei (Foia) inverte o tradicional ônus da prova, passando da suposição de que os documentos eram confidenciais até que os cidadãos conseguissem estabelecer fundamentos para ter acesso a eles, para a suposição de que os documentos são públicos até que o governo estabeleça uma base (como segurança nacional e privacidade pessoal) para mantê-los em sigilo”.

Essas características, junto à facilidade de obtenção das informações pela via administrativa – reservando-se a via judicial apenas para casos de recurso –, favorecem a efetivação do direito de

acesso à informação no país. Somente no ano de 2010 foram cerca de 600 mil pedidos de acesso à informação (UNITED STATES DEPARTMENT OF JUSTICE, 2011).

Outro fato que deve ser observado, e que pode vir a gerar problemas para a burocracia no atendimento dos requerimentos, é o universo de informações geradas pelo governo. O Escritório de Serviços de Informação do Arquivo Nacional dos Estados Unidos já fala em “*US gov information inflation*”, tamanho ou número de e-mails (30 bilhões por ano), além de documentos multimídia, fotografias, mapas, databases, gravações de áudio e vídeo e aplicações Web 2.0, armazenados nos arquivos do governo (NISBET, 2011).

O volume de informações para armazenamento, o aumento do universo a ser pesquisado e o grande número de requerimentos recebidos podem ser fatores que levam ao atraso nas respostas ou mesmo à recusa de liberação de acesso. Relatos, contudo, apontam outro fator, de fundo político, que seria o esvaziamento dos escritórios do Foia, com a finalidade de atrasar a liberação das informações.

Uma das coisas mais interessantes sobre a má administração do Foia [Lei Federal de Acesso à Informação Estadunidense] é que, no início da década de 1970, o burocrata do governo é que era o problema. Hoje, existe um núcleo de profissionais tão altamente qualificados na questão do acesso que o problema, agora, reside nos decisores políticos. (...), no nível da política pública, as organizações descobriram que, se cortarem os recursos desses organismos, podem retardar a divulgação de informações. E isso funciona. Tive um cliente que ia apresentar um pedido de acesso baseado no Foia para o Departamento de Justiça

sobre uma investigação antitruste, mas eu disse para ele esquecer: quando conseguíssemos a informação, ela seria tão obsoleta que teria se tornado absolutamente inútil⁴ (FOERSTEL, 1999, p. 164-65, tradução nossa).

O direito de acesso à informação no Brasil: 1988-2011

No caso do Brasil, antes da aprovação da Lei de Acesso, Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, existia uma legislação espaçada que tratava do direito de acesso. Entretanto, ela estava dispersa em diversos dispositivos, que tratavam apenas de forma parcial, direta ou indiretamente, a questão do acesso à informação.

As normas sobre acesso estavam inseridas em leis sobre responsabilidade fiscal, preservação do meio ambiente, sobre a questão da guarda de arquivos, entre outras. Assim, as regras sobre o acesso à informação estavam dispersas em ordenamentos múltiplos e distintos, gerando interpretações divergentes e outras consequências negativas, além de um evidente descompasso com o avanço do tema na legislação de países vizinhos (ESMANHOTO, 2010).

A Lei de Responsabilidade Fiscal (BRASIL, 2000), com as modificações introduzidas pela Lei Complementar nº 131, de 2009, embora determinasse que fosse colocada ao dispor da população grande quantidade de informações, atualizadas em tempo real, não se preocupava em determinar a qualidade ou a forma como esses dados eram publicados.

A Lei Ambiental (BRASIL, 2003) mostrava-se insuficiente em relação à quantidade de informações que determinava que fossem publicadas espontaneamente pelos órgãos abrangidos pela Lei.

No que se refere às leis que interferem nos procedimentos e processos decisórios internos do governo, a Lei nº 11.111 (BRASIL, 2005) e a Lei de Arquivos Públicos (BRASIL, 1991) podem ser tomadas como exemplos de normas que, embora deveriam se ocupar em fornecer detalhes sobre a estrutura e organização interna das informações governamentais, sejam elas públicas ou sigilosas, apenas delegavam essa função a normativos inferiores, ou seja, ao gestor, à burocracia estatal.

Assim, até 2011, não havia legislação sobre o direito de acesso à informação, pois a Lei nº 11.111, de 2005, apenas regulamentava o sigilo das informações governamentais – a parte final do Art. 5º, Inciso XXXIII, da Constituição Federal. A falta de previsão, em lei específica, de dispositivos que garantissem a qualidade e o conteúdo da informação ou a sua organização acabava por fragilizar o direito de acesso.

Ademais, a delegação feita nas leis para que existam regulamentação de prazos e procedimentos de acesso por decretos ou outros normativos infralegais, além de poder ser consideradas inconstitucionais, também poderiam levar à excessiva intervenção política e administrativa, com vistas a obter o controle ou a direção do conteúdo da informação (JÁUREGUI, 2011, [s.n.]).

Essa falta não pode ser atribuída à inexistência de previsão constitucional. O Inciso XXXIII do Artigo 5º da Constituição Federal de 1988 não só prevê o direito de acesso à informação, como, ainda, determina a criação de lei para regulamentar o assunto. Além disso, o tema também está previsto no princípio da publicidade, inscrito no Artigo 37 da Constituição (BRASIL, 1988).

A partir da Constituição de 1988, a transparência e a publicidade eram

princípios que deveriam nortear a relação do Estado com a população. Se “durante o período ditatorial, valia a regra de que toda informação era imprescindível à segurança nacional”, com a Constituição de 1988, passou a valer a regra de que toda informação é pública, “a não ser que seja considerada restrita por questões de segurança” (LOPES, 2007, p. 5).

A falta de regulamentação da parte do dispositivo constitucional referente ao acesso e do detalhamento da parte referente ao sigilo (por meio da Lei nº 11.111, de 2005, revogada pela Lei de Acesso) pode ter frustrado algumas das expectativas geradas com a promulgação da Constituição de 1988, conforme relatado por Cepik:

Após a promulgação da Constituição houve certa agitação na opinião pública e alguns pedidos de informação sobre situações pessoais, logo frustrados por um parecer da Consultoria Geral da República (nº SR-71), que deixava a cargo do chefe do antigo Serviço Nacional de Informações (SNI) a avaliação sobre quais dados poderiam ser divulgados, em função da ressalva de sigilo prevista no Inciso XXXIII do Artigo 5º da Constituição (CEPIK, 2011, p. 43).

Por tudo isso, se fazia necessária a criação de uma lei própria para tratar do direito de acesso à informação no Brasil.

A construção da lei de acesso à informação no Brasil

No Brasil, seguindo a esteira de países de democracias recentes, surgiram muitos projetos de lei, no Senado Federal e na Câmara dos Deputados, visando regulamentar o direito de acesso. Entretanto, como mostraremos, as principais diretrizes

do Projeto de Lei que se converteu na Lei nº 12.527 (Lei de Acesso) foram discutidas e propostas em uma disputa que ocorreu principalmente na burocracia do Poder Executivo federal.

Essa discussão se iniciou em 2004, a partir do Projeto de Lei nº 219/2003, do deputado Reginaldo Lopes, do PT/MG, que buscou apoio junto à Controladoria-Geral da União (CGU), no sentido de viabilizar seu projeto no Congresso. Esse fato iniciou uma discussão intragovernamental, que culminou na revisão da legislação e na criação de um projeto de lei do Poder Executivo federal – que foi aprovado recentemente pelo Congresso e tornou-se, assim, a nova Lei de Acesso brasileira.

Inicialmente, essa discussão ficou restrita à Controladoria-Geral da União (CGU), primeiro no Gabinete do ministro e, depois, no Conselho da Transparência Pública e Combate à Corrupção (CTPCC) – órgão paritário com representantes do governo e da sociedade civil, vinculado à CGU. No CTPCC, o anteprojeto foi amplamente debatido, ampliado e melhorado e seguiu para a Casa Civil.

Depois, em 2006, também o Ministério da Justiça apresentou outra versão de anteprojeto de Lei de Acesso à Informação, com foco na compilação da legislação vigente sobre arquivos e sobre documentos sigilosos. Essas duas versões passaram a ser objeto de estudo de um grupo formado pela Casa Civil, na Presidência da República, para elaborar o Projeto de Lei de Acesso à Informação do Poder Executivo federal.

De 2006 a 2007, iniciou-se, então, uma intensa discussão coordenada pela Casa Civil, que criou, informalmente, um grupo de técnicos de diversos órgãos do Executivo federal para debater as propostas de

criação de uma lei para regulamentar o direito de acesso à informação no Brasil. A CGU, o Ministério da Justiça, o Ministério da Defesa, o Ministério das Relações Exteriores, entre outros, foram chamados para integrar esse grupo, que foi incumbido de fazer uma minuta de projeto de lei sobre acesso à informação.

A redação final do Projeto de Lei de Acesso foi de responsabilidade da Casa Civil, que arbitrou algumas disputas internas entre os envolvidos e formatou a versão final do Projeto de Lei. Esse Projeto foi enviado, em maio de 2009, ao Congresso Nacional.

Na Câmara dos Deputados, a iniciativa do Executivo tramitou na forma do Projeto de Lei nº 5.228/2009 (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2009). Na Câmara, o projeto de lei citado recebeu as principais modificações, na forma de um substitutivo ao Projeto de Lei enviado pelo Poder Executivo.

A Comissão Especial de Acesso a Informações da Câmara dos Deputados aprovou o Substitutivo apresentado pelo deputado Mendes Júnior. De modo geral, as principais inovações desse projeto dizem respeito ao escopo da legislação, à possibilidade de prorrogações de sigilo e ao processo de revisão das decisões administrativas denegatórias de acesso.

O Projeto de Lei nº 5.228/2009 já estabelecia obrigações a todos os órgãos e entidades públicas, deixando subentendida sua aplicação a todos os poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) dos três entes federativos. O Substitutivo torna esse entendimento expresso e detalha, em seu Artigo 1º, os órgãos e entidades públicas sujeitos à aplicação da Lei (incluindo, nesse escopo, tribunais de Contas, Ministério Público e até mesmo entidades privadas, desde que recebam recursos públicos).

O Substitutivo deixa claro que a Lei estipula normas gerais a serem observadas pela União, estados e municípios, dispondo, ainda, sobre a necessidade de os estados, Distrito Federal e municípios disciplinarem em legislação própria o funcionamento do serviço de informações ao cidadão (Artigo 9º) e o procedimento de recurso, no caso de indeferimento de acesso às informações ou às negativas de acesso (Seção II do Capítulo III).

“...em legislações consagradas sobre acesso à informação, a necessidade de motivação do requerente não é exigida.”

Alteração significativa realizada pelo Substitutivo é a restrição imposta à atribuição da Comissão de Reavaliação de prorrogar o prazo de sigilo de informações classificadas como ultrassecretas no caso de ameaça externa à soberania nacional ou à integridade do território nacional, ou grave risco às relações internacionais do país. O Projeto de Lei nº 5.228/2009 (original)

deixava essa possibilidade de prorrogação em aberto, ou seja, não fixava número máximo de prorrogações. O Substitutivo, por sua vez, determina que a prerrogativa da Comissão de Reavaliação fosse limitada a uma única renovação, evitando, assim, prorrogações sucessivas, que valorizariam o segredo em detrimento do princípio da ampla publicidade.

Por fim, o Substitutivo estabelece que os procedimentos de revisão de decisões denegatórias serão objeto de regulamentação própria no Poder Legislativo, no Poder Judiciário e no Ministério Público, assegurado ao solicitante, em qualquer caso, o direito de ser informado sobre o andamento de seu pedido. Os órgãos do Poder Judiciário e do Ministério Público deverão informar ao Conselho Nacional de Justiça e ao Conselho Nacional do Ministério Público, respectivamente, as decisões que, em grau de recurso, negarem acesso a informações de interesse público.

Além das mudanças com relação aos órgãos afetados pela Lei, ao tempo de guarda dos documentos sigilosos e ao encaminhamento dos recursos administrativos, também foram feitas alterações nos dispositivos que tratam da utilização da Internet para a divulgação de informações; das autoridades competentes para a classificação de documentos sigilosos; da lista de documentos sigilosos; da revisão periódica dos documentos sigilosos e do prazo para a *vacatio legis*.

Terminada a tramitação na Câmara dos Deputados, com a aprovação das modificações inseridas pelo Substitutivo, o Projeto de Lei seguiu para o Senado Federal, onde tramitou como PLC 41/2010 (SENADO FEDERAL, 2010). No Senado, passadas diversas comissões, veio à tona a discussão a respeito das informações sigilosas, e a possibilidade de renovação dos

seus prazos máximos de guarda foi posta em outro Substitutivo, apresentado pelo senador Collor de Mello na Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional. As principais mudanças propostas relacionadas às informações sigilosas pretendiam que a classificação das informações voltaria a ter quatro níveis (como estava previsto na legislação vigente à época). Também foi proposta a renovação dos prazos de guarda de documentos, que poderiam, nos termos do Substitutivo do Senado, ser prorrogados por tempo indeterminado, sempre que “imprescindível à segurança da sociedade e do Estado”; e a ampliação do rol de autoridades responsáveis pela classificação.

Todas essas propostas de modificações, importantes e substanciais, fizeram com que o texto do Projeto de Lei de Acesso ficasse tramitando no Senado por mais de dois anos. Mas, ao final, as propostas feitas por meio do Substitutivo do Senado foram rejeitadas e seguiu para sanção presidencial o texto do Substitutivo construído na Câmara dos Deputados. Essa demora, contudo, significou maior tempo de maturação do texto normativo. É importante ressaltar que existiram de fato análise e debate democrático sobre o acesso à informação. As ideias foram postas e os pontos de vista, amplamente debatidos.

O que importa ressaltar, para fins deste trabalho, é que o texto final da Lei de Acesso à Informação brasileira finalmente reuniu em um só diploma as principais disposições sobre o assunto e, ainda, sugeria a revogação das normas conflitantes.

Outro fato que se destaca é que grande parte do texto publicado da Lei de Acesso permaneceu fiel ao texto escrito inicialmente no âmbito interno da burocracia de Estado. Os desafios da burocracia para a implementação desta Lei, em grande parte, foram postos por seus

próprios representantes. Mas houve modificações importantes no texto quando da tramitação do Projeto da Lei de Acesso na Câmara dos Deputados e, ainda, discussões extensas sobre a questão das informações sigilosas no Senado Federal.

Inovações da Lei de Acesso para a cultura administrativa brasileira

Embora as discussões sobre as informações sigilosas tenham dominado os debates no Congresso e na mídia quando se falava no projeto de Lei de Acesso, vale destacar outros pontos que são importantes para assegurar o direito de acesso às informações públicas, ou seja, as informações que não estão classificadas como sigilosas.

As principais inovações da Lei de Acesso à Informação para a administração pública, embora pareçam pequenas, são tão importantes quanto as referentes ao sigilo. São inovações referentes ao modo de elaboração dos requerimentos de informação, à tramitação dos requerimentos, estipulação de prazos e penalidades para o descumprimento. Quanto maior o número de exigências que se faz ao requerente e maior a atribuição de discricionariedade ao administrador, menor será o acesso à informação.

O § 3º do Art. 10 da Lei de Acesso (BRASIL, 2011) diz que “São vedadas quaisquer exigências relativas aos motivos determinantes da solicitação de informações de interesse público.” Uma breve análise desse dispositivo revela que, em legislações consagradas sobre acesso à informação, a necessidade de motivação do requerente não é exigida. Na legislação da Suécia (SWEDEN, 2011), que data do século XVIII, chega a ser proibido perguntar o nome do requerente, que dirá sua motivação. Está claro que a redação dada a esse dispositivo da Lei de Acesso (BRASIL, 2011)

não pretendia fazer um “transplante” da legislação internacional, mas adaptou o conceito à realidade e cultura administrativa brasileiras.

Existem, de fato, na doutrina nacional, autores que defendem a necessidade de justificativa dos pedidos de acesso, para evitar o que chamam de pedidos “abusivos” e para que o administrador possa “avaliar se a máquina estatal não estará sendo acionada de modo desnecessário, impertinente ou irrazoável” (LEVY, 2009). Não há como concordar com essa corrente. A discricionariedade não pode chegar a tanto, tratando-se do exercício de um direito fundamental, “na qualidade de patrimônio subjetivo indisponível pelo poder, são os direitos e liberdades que limitam a lei, não é a lei que cria e dispõe dos direitos fundamentais” (CANOTILHO, 1999). E, especialmente quando se trata de acesso à informação, a impropriedade da imposição de justificativa da solicitação de acesso parece ser posição unânime entre os autores pesquisados. Assim, temos as seguintes posições:

Deverá ser proibida expressamente toda formulação que dê indícios de questões sensíveis ao recorrente e/ou que resultem em questões sobre as motivações do pedido e seu uso posterior⁵ (PIERINI; LORENCES, 1999, p. 242, tradução nossa).

Sobre o direito “ao arquivo aberto” previsto na legislação portuguesa, Canotilho (1999) diz que:

a Constituição não faz depender a liberdade de acesso aos documentos administrativos da existência de um interesse pessoal (...) a ideia de democracia participativa aponta não só para

um direito de acesso aos arquivos e registros públicos para defesa de direitos individuais, mas também para um direito de saber o que passa no âmbito dos esquemas político-burocráticos, possibilitando ao cidadão o acesso (...) circulares, notas, etc. (CANOTILHO, 1999, p. 679).

Uma posição intermediária é apontada por Saba (2004). Para este autor, quando os motivos forem importantes para facilitar a busca da informação requerida, “pode” ser apresentada motivação do pedido, a critério do solicitante, do requerente – a quem cabe “calcular o quanto perde e o quanto ganha manifestando as razões pelas quais está solicitando a informação”⁶ (SABA, 2004, p. 171, tradução nossa).

Um dos mecanismos possíveis para se evitar pedidos amplos ou genéricos demais (que nem sempre têm a intenção de ser abusivos, mas demonstram apenas falta de familiaridade do requerente com o assunto), é a orientação de servidores treinados, que poderão entrar em contato com o requerente para tentar especificar mais o pedido. Ou, ainda, disponibilizar o maior número de dados abertos para que o requerente extraia e organize, ele mesmo, os dados da forma como necessita.

Quanto à tramitação dos requerimentos de acesso, vale destacar o detalhamento trazido pela Lei, que garante ao requerente o direito de obter o teor de decisão de negativa de acesso, por certidão ou cópia. Mas inova a Lei especialmente na seção sobre recursos, que cria uma instância recursal procedimental à parte. Nessa seção foi determinado à Controladoria-Geral da União (CGU) que delibere sobre: a negativa do acesso à informação não classificada como sigilosa; sobre a qualidade da decisão de negativa

de acesso à informação; a qualidade dos procedimentos de classificação de informação sigilosa; e sobre os prazos descumpridos ou outros procedimentos previstos na Lei.

Assim, o controle sobre a administração, para garantir o cumprimento da Lei de Acesso, além de ser feito internamente – pelo órgão ao qual o pedido foi dirigido –, também será feito por outro ente. A Controladoria-Geral da União funcionará como órgão revisor do Poder Executivo federal; nos demais poderes e esferas de governo serão designados órgãos próprios para essa função.

O controle por si só, de fato, não poderá garantir desvios da finalidade da lei e de seu cumprimento. Para tanto, a lei também traz inovações com respeito à responsabilização dos agentes que incidirem nas condutas previstas no Art. 32 da Lei de Acesso, e garante por meio de modificações na Lei nº 8.112, de 1990, maior proteção aos servidores que denunciam irregularidade.

Considerações finais

A nova Lei de Acesso à Informação é só um passo de todo um processo de formação de uma política de acesso à informação que começa a se desenhar no cenário nacional, por clara influência da comunidade internacional e da burocracia estatal (PAES, 2011). Entretanto, a criação de uma legislação é apenas uma etapa na construção de uma política de transparência no país. A norma deve ser transformada em ações e fatos, pelo Executivo e demais poderes, para sua efetivação, possibilitando maior conhecimento da população sobre os atos do governo, tentando eliminar a desconfiança sem que se perca o interesse.

À época da construção do Projeto de Lei de Acesso à Informação no Poder Executivo federal, houve uma confluência de fatores que levaram à elaboração do anteprojeto: a iniciativa parlamentar e a expectativa dos membros da sociedade civil representados no Conselho da Transparência Pública e Combate à Corrupção. As pressões internas e externas demonstravam que havia uma carência (um vácuo) a ser preenchida em matéria de acesso à informação no país.

Assim, aprovada a Lei de Acesso, abrem-se as condições para a implementação de uma política pública capaz de garantir esse direito no contexto do Estado brasileiro. Entretanto, a legislação é condição necessária, porém insuficiente para garantir esse direito. Restam ainda todas as regulamentações, que possibilitem a existência (de fato) de uma política pública que garanta o direito de acesso.

Uma das principais questões na implementação diz respeito à “mudança cultural” da burocracia. Essa mudança cultural envolve capacitações dos servidores, estabelecimento de metas, recursos etc. (PAES, 2011).

Em princípio, não parece existir uma resistência da burocracia brasileira em liberar acesso às informações detidas por seus órgãos, embora exista ainda grande desconhecimento, oriundo não somente da novidade da Lei, mas também da falta de capacitação do servidor em relação ao tratamento de arquivos e informações sigilosas. Isso é constatado em pesquisa recente feita pela Controladoria-Geral da União (CGU), em parceria com a Unesco, junto aos servidores do Poder Executivo. A pesquisa tinha como objetivo “avaliar a possível implementação de uma política de amplo acesso à informação pública por parte do cidadão”, e mostra que existe uma abertura da burocracia em relação

ao assunto. Em síntese, concluem os pesquisadores que o servidor concorda com a implementação do direito de acesso, mas enfatizam que ele precisa conhecer melhor os conceitos e limites relacionados ao tema. De acordo com o relatório, o servidor:

entende que há um distanciamento entre Estado e Sociedade e não apresenta dúvidas quanto ao seu papel de servidor, de fato, público, a serviço do cidadão.

“...inova a Lei especialmente na seção sobre recursos, que cria uma instância recursal procedimental à parte.”

Por isso, não vê problemas quanto à implementação de uma política de amplo acesso, por parte do cidadão, à informação pública. Exceto pelo fato de necessitar de mais informações para conhecer a política (Projeto de Lei) e saber, de fato, o que é “informação sigilosa”, pois entende que existam e devam ser preservadas (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2011, grifo nosso).

O desconhecimento do servidor sobre a política de acesso à informação denota, em última análise, a inexistência de uma política de acesso à informação. A pesquisa revelou que 61,5% (soma das respostas: “raramente” e “nunca”) dos servidores não fazem cursos ou treinamentos nas áreas de gestão de documentos e segurança da informação. O dado aponta para uma lacuna na formação dos servidores em áreas essenciais à realização do direito de acesso à informação. Ou seja, os dados mostram que o servidor considera-se “despreparado” para atuar nessa área.

Um dado sobre a cultura do sigilo na administração pública federal também merece destaque: informa a pesquisa (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2011) que o servidor mais jovem (abaixo de 45 anos), com maior nível de escolaridade e que está há menos de 10 anos no serviço público, “se sente à vontade para negar categoricamente o ‘sigilo eterno’ às informações públicas”. O sigilo eterno é negado por pouco mais da metade dos servidores (55,5%), contra 40,7% a favor do sigilo eterno. Ou seja, ainda não é possível afirmar que existe uma cultura da máxima transparência e publicidade consolidada na administração pública brasileira, pois apenas pouco mais da metade dos servidores são contrários ao sigilo eterno.

De fato, o entendimento da burocracia brasileira em relação ao direito de acesso à

informação começa a se desenhar. Surgem as primeiras pesquisas e surgirão também os primeiros sucessos e entraves decorrentes da aplicação da Lei. A implementação da Lei de Acesso à Informação brasileira dependerá do empenho da burocracia, que reage não só movida por seus interesses individuais, mas também pelas condições e pelo contexto político em que está inserida. Havendo interesse político na construção de uma política pública de acesso à informação que dê suporte à nova Lei de Acesso, as condições de implementação da Lei serão mais bem-sucedidas.

Como mostra a experiência internacional descrita neste artigo (experiências dos Estados Unidos da América e do México), existe um contexto político que também influenciará a regulamentação da Lei pelo Poder Executivo. Dependendo desses regulamentos, a Lei poderá ou não extrair uma maior transparência do Estado. Ao mesmo tempo, existe a necessidade de alocação de recursos financeiros e tecnológicos capazes de operacionalizar a política.

Na implementação da política de acesso é que se verá até que ponto os órgãos abrangidos pela Lei conseguirão traduzir os princípios em condições efetivas de acesso do cidadão às informações governamentais.

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

Notas

¹ “*reflexión crítica dentro del pensamiento liberal y democrático sobre los problemas sociopolíticos originados por la aplicación de la libertad de información en el contexto social surgido de la Segunda Guerra Mundial*” (JÁUREGUI, 2011, p.31)

² “The text of the law is well-written and well-conceived. The critical test comes now in the implementation” (RELLY, 2003, p.38).

³ “La cultura de los funcionarios es *más burocrática y jerárquica* sin mostrar *ningún proceso mayor de cambio por la implementación de la Ley*” (CENTRO INTERNACIONAL DE ESTUDIOS DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN – CETA, 2007, grifos no original).

⁴ “Thomas Susman (...) pointed out, ‘One of the interesting things about the poor administration of the FOIA is that in the early 1970s the government bureaucrat was the problem. Today, there is such a core of highly qualified and competent access professionals that the problem now resides with the policy makers. (...), at the policy level, agencies have found that if they starve these offices they can slow down the release of information. And it works. I had a client who was going to submit a FOIA request to the Justice Department on an antitrust investigation, but I said forget about it. By the time we get the information, it’s going to be so stale that it’ll be absolutely useless” (FOERSTEL, 1999, p.164-65).

⁵ Deberá prohibirse expresamente toda fórmula que indique información sobre cuestiones sensibles del recurrente y/o que resulten indagatorias sobre las motivaciones del pedido y su uso posterior (PIERINI; LORENCES, 1999, p. 242)

⁶ “cálculo acerca de cuanto pierde y cuanto gana manifestando las razones por las que solicita la información” (SABA, 2004, p.171).

Referências bibliográficas

ACKERMAN, J.M.; SANDOVAL, I. E. Leyes de acceso a la información en el mundo. *Cuadernos de Transparencia*, México, v. 07, 2007.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. *Diário Oficial da União*, Brasília, 1988.

_____. CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. Pesquisa: Acesso à Informação Pública Relatório Analítico Conclusivo. *Projeto: Política Brasileira de Acesso a Informações Públicas*, Brasília, 30 ago. 2011.

_____. Lei nº 8.159, de 08 de janeiro de 1991: Dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 09 jan. 1991.

_____. Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990: Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. *Diário Oficial da União*, Brasília, 12 dez. 1990 e Republicado no D.O.U. de 18 mar.1998.

_____. Lei nº 10.650, de 16 de abril de 2003: Dispõe sobre o acesso público aos dados e informações existentes nos órgãos e entidades integrantes do Sisnama. *Diário Oficial da União*, Brasília, 16 abril 2003.

_____. Lei nº 11.111, de 05 de maio 2005: Regulamenta a parte final do disposto no Inciso XXXIII do caput do Art. 5º da Constituição Federal e da outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 05 maio 2005.

_____. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011: Regula o acesso a informações previsto no Inciso XXXIII do Art. 5º, no Inciso II do § 3º do Art. 37 e no § 2º do Art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8112, de 11 de dezembro de 1990;

revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 18 de novembro 2011.

_____. Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000: estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 05 maio 2000.

_____. Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009: Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 28 maio 2009.

_____. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Projeto de Lei nº 5.228 de 2009: Regula o acesso a informações previsto no Inciso XXXIII do Art. 5º, Inciso II do § 3º do Art. 37 e no § 2º do Art. 216 da Constituição. Brasília, 2009.

_____. SENADO FEDERAL. Projeto de Lei nº 41, de 30 abr. de 2010: Regula o acesso a informações previsto no Inciso XXXIII do Art. 5º, no Inciso II do § 3º do Art. 37 e no § 2º do Art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos. Brasília, 30 abr. 2010.

CANOTILHO, J. J. G. Estado de Direito. *Cadernos Democráticos da Fundação Mário Soares*, Lisboa, 1999.

CENTRO INTERNACIONAL DE ESTUDIOS DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN - CETA. La cultura de los servidores públicos alrededor de los temas de transparencia y acceso a la información., [s.l.], 2007.

CEPIK, M. A. Direito à Informação: situação legal e desafios. *IP – Informática Pública*, Belo Horizonte, v. 2, nº 2, p. 43-56, 2011.

ESMANHOTO, A.M. La Transparencia y el Acceso a la Información en Brasil. *Derecom – Revista Online Especializada en Derecho de la Comunicación*, [s.l.], nº 3, set-dez. 2010.

FOERSTEL, H.N. *Freedom of Information and the Right to Know: The Origins and Applications of the Freedom of Information Act*. Westport: Greenwood Press, 1999.

FOUCAULT, M. Lecture of 1º february 1978. In: SENELLART, M.; EWALD, F.; FONTANA, A. (Orgs.) *Territory, population: Lectures at The Collège de France – Michel Foucault (1977-78)*. New York: Palgrave Macmillan, 2007.

GALEANA, P. Information, archives and democracy. In: FOX, J.A. *et. al.* (Orgs.) *Mexico's Right-to-know reforms: civil society perspectives*, [s.l.]: Center for Global, International and Regional Studies, 2007.

GIDDENS, A. *The Nation-State and Violence: Volume 2 of a Contemporary Critique of Historical Materialism*. Cambridge: Polity Press, 1985.

JÁUREGUI, M.C. El derecho a la información: Delimitación conceptual. *Derecho Comparado de la Información*, México, nº 15, Enero-Junio 2010. Disponível em: <http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/DerechoInformacion/indice.htm?n=15>. Acesso em: 14 fev. 2011.

LEVY, J. L. Das restrições ao pedido de informações a órgão público. *Revista Eletrônica de Direito de Estado*, Salvador, jan./fev./mar. 2009.

- LOPES, C. A. Acesso à informação pública para a melhoria da qualidade dos gastos públicos - literatura, evidências empíricas e o caso brasileiro. *Cadernos de Finanças Públicas*, [s.l.], v. 1, n° 8, p. 5-40, 2007.
- MARTINS, P. *O Direito a Informação no Brasil: uma visão da sociedade civil*. Seminário Internacional sobre transparência e acesso à informação: desafios de implementação. Brasília, 07 e 08 ago. 2011.
- MENDANHA, G. M. M. O direito de acesso à informação como fundamento da transparência. *Revista da CGU*, Brasília, n. 6, set. 2009.
- MENDEL, T. *Liberdade de informação: um estudo de direito comparado*. 2ª ed. Brasília: UNESCO, 2009.
- MÉXICO. Ley federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (2002). *Diario Oficial de la Federación*, México, 11 de junio de 2002.
- NISBET, M. M. *FOIA: accountability through transparency: democracy*. Seminário Internacional sobre transparência e acesso à informação: desafios de implementação, Brasília, 07 e 08 jul. 2011.
- PAES, E. B. *O direito de saber: o acesso à informação governamental no Brasil a partir da Constituição de 1988 até a publicação da Lei nº 12.527, de 2011*. Dissertação de mestrado, Programa de Mestrado em Direito e Políticas Públicas do Centro Universitário de Brasília – UNICEUB, Brasília, 2011.
- PIERINI, A.; V. LORENCES. *Derecho de Acceso a la Información: por una democracia con efectivo control ciudadano – Acción de Amparo*. Buenos Aires: Editorial Universidad, 1999.
- RELLY, J. Mexico Prepares for Open Government Laws. *The Quill*, s.l., v. 91, n° 4, may 2003.
- ROBERTS, A. *Blacked Out: Government Secrecy in the Information Age*. New York: Cambridge University Press, 2006.
- SABA, R. El derecho de la persona a acceder a la información en poder del gobierno. *Derecho Comparado de la Información*, México, n° 3, 2004.
- SWEDEN. *The Freedom of Press Act (1766)*. Disponível em <http://www.riksdagen.se/Global/dokument/dokument/laws/the-freedom-of-the-press-act-2012.pdf>. Acesso em: 20 fev. 2011.
- UNITED STATES DEPARTMENT OF JUSTICE. *Celebrating FOIA's Forty-Fifth Anniversary & Assessing This Past Year's Progress in Implementing Attorney General Holder's FOIA Guidelines*. Disponível em: <www.foia.gov/2011foiapost26.html>. Acesso em: 08 de set. 2011.
- UNITED STATES OF AMERICA. The Freedom of Information Act(Foia) 5 U.S.C. § 552, As Amended By Public Law N° 104-231, 110 Stat. 3048 (1966). Disponível em: http://www.justice.gov/oip/foia_updates/Vol_XVII_4/page2.htm. Acesso em: 08 de set. 2011
- WEBER, M. *Economía y Sociedad*. Madrid: Fondo de Cultura Económica, 1994.

Resumo – Resumen – Abstract**A construção da Lei de Acesso à Informação Pública no Brasil: desafios na implementação de seus princípios***Eneida Bastos Paes*

Nos últimos anos, diversos países têm feito grandes modificações em suas legislações, na tentativa de proteger o direito de acesso à informação e adequar sua legislação interna às exigências impostas por tratados internacionais. A Lei de Acesso à Informação brasileira (Lei nº 12.527, de 2011) foi construída a partir dos parâmetros internacionalmente reconhecidos. Esses parâmetros incorporam novos conceitos que ampliam o entendimento comum sobre o princípio da publicidade e recomendam a adoção do princípio da máxima transparência. A nova lei é essencial para melhorar as condições de acesso às informações governamentais no Brasil, como será mostrado na análise feita da experiência dos Estados Unidos da América e do México. Contudo, devido a dificuldades relacionadas especialmente à burocracia administrativa, o direito de acesso à informação tenderá a permanecer incompleto, enquanto não for incorporado a uma política pública capaz de traduzir esse direito em um conjunto de ações governamentais que garantam sua efetividade.

Palavras-Chave: acesso à informação, políticas públicas, lei de acesso, transparência.

La construcción de la Ley de Acceso a la Información Pública en Brasil: los desafíos en la aplicación de sus principios*Eneida Bastos Paes*

En los últimos años, varios países han realizado cambios significativos en sus leyes en un intento de proteger el derecho de acceso a la información y adecuar su legislación interna con los requisitos impuestos por los tratados internacionales. La Ley de Acceso a la Información (Ley nº 12527 de Brasil, de 2011) se construyó a partir de los parámetros reconocidos internacionalmente. Estos parámetros incorporaron nuevos conceptos que mejoran el entendimiento común sobre el principio de la publicidad y recomiendan la adopción del principio de la máxima transparencia. La nueva ley es esencial para mejorar las condiciones de acceso a la información pública en Brasil, como se muestra en el análisis de la experiencia de los Estados Unidos y México. Sin embargo, especialmente debido a las dificultades relacionadas con la burocracia administrativa, el derecho de acceso a la información tiende a permanecer incompleto hasta que se incorpore en una política pública que pueda traducir este derecho en un conjunto de acciones gubernamentales para garantizar su eficacia.

Palabras clave: acceso a la información, políticas públicas, ley de acceso, transparencia.

Building the Access to Information Law in Brazil: challenges in implementing law principles*Eneida Bastos Paes*

In recent years, several countries have made significant changes to its laws in an attempt to protect the right of access to information and adapt their domestic law the requirements imposed by international treaties. The Law on Access to Information (Brazilian Law nº 12527 of 2011) was constructed from the internationally recognized parameters. These parameters incorporate new concepts that enhance the common understanding on the principle of publicity and recommend the adoption of the principle of maximum transparency. As will be shown in the analysis of the experience of the United States and Mexico the new law is essential to improve

the conditions of access to government information in Brazil. However, especially due to difficulties related to the administrative bureaucracy, the right of access to information will tend to remain incomplete until it is incorporated into a public policy that can translate this right into a set of government actions to ensure its effectiveness.

Keywords: access to information, public policy, law, access, transparency.

Eneida Bastos Paes

Mestre em Direito e Políticas Públicas pelo Centro Universitário de Brasília (Unicub), especialista em Vigilância Sanitária e Monitoramento de Mercado pela Universidade de Brasília (UnB) e graduada em Ciências Jurídicas pela Universidade Federal de Ouro Preto (UFOP). Atualmente é Coordenadora do Núcleo de Elaboração Normativa e Acordos da Assessoria Jurídica da Controladoria-Geral da União (CGU). Contato: eneida.paes@gmail.com



O uso da renúncia fiscal na área de museus*

Janann Joslin Medeiros e Leila Giandoni Ollaik

Introdução

Examina-se neste artigo o uso da renúncia fiscal, conforme instituída pela Lei Rouanet, na área de museus. Trata-se da Lei Federal de Incentivo à Cultura, nº 8.313/1991, que institui o Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac) formado por três mecanismos: Fundo Nacional de Cultura (FNC), Incentivo Fiscal (Mecenato) e Fundo de Investimento Cultural e Artístico (Ficart).

O FNC destina recursos a projetos culturais por meio de empréstimos reembolsáveis ou cessão a fundo perdido. O Mecenato viabiliza benefícios fiscais para investidores que apoiam projetos culturais sob a forma de doação ou patrocínio, em que empresas e pessoas físicas podem utilizar a isenção de até 100% do valor no Imposto de Renda e investir em projetos culturais, divulgando ao mesmo tempo sua imagem institucional e sua marca, o que não deixa de ser renúncia fiscal. E o Fundo de Investimento Cultural e Artístico (Ficart) funcionaria sob a forma de condomínio, mas até meados de 2011 não tinha sido utilizado.

Assim, o principal destaque da Lei Rouanet tem sido propiciar incentivos fiscais, possibilitando aplicação de parte do Imposto de Renda devido em ações culturais. Aqui se busca investigar como a área de museus se utiliza desta Lei.

Contextualização

Há um debate acerca da Lei Rouanet que pode ser resumido da seguinte forma: para uns, “implicaria na desresponsabilização do Estado em termos políticos ou simplesmente significa uma ‘opção liberal’ de ação pública que permitiria aos empresários a decisão final da alocação de recursos” (SILVA, MIDDLEJ, 2011, p. 17-18). Ou seja, se baseia na crença de que o mercado tem potencial e permite um processo de alocação de recursos de forma eficaz e até equitativa. Enquanto que para outros “apenas o Estado com sua priorização política é capaz de privilegiar a equidade e a democracia cultural” (SILVA, MIDDLEJ, 2011, p. 20). Há ainda o entendimento de que o incentivo fiscal aparece “tanto como método de financiamento” quanto como “mecanismo para superação temporária da crise fiscal do Estado” (SILVA, MIDDLEJ, 2011, p. 20). Este artigo não entra nesse debate, mas tem por objetivo investigar a implementação de museus pelo uso da renúncia fiscal.

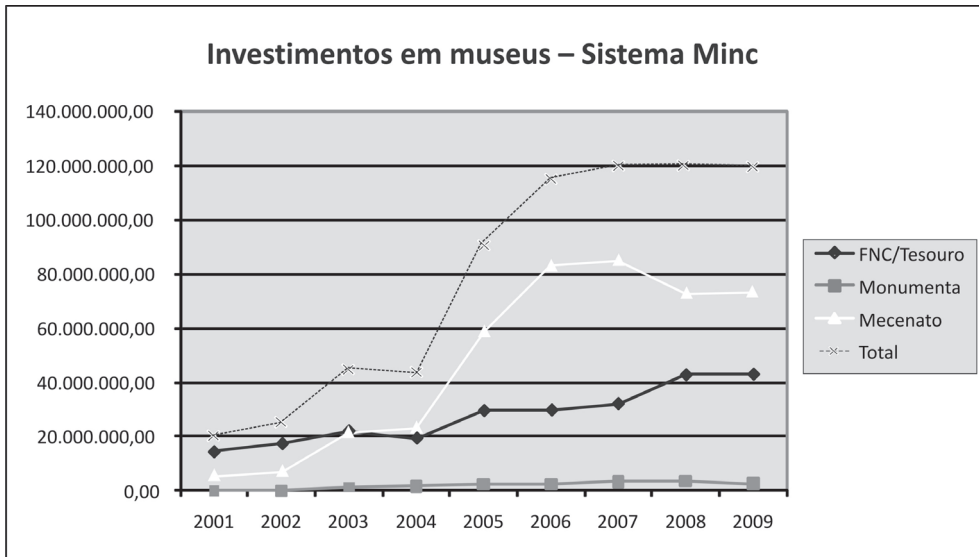
O mecanismo de incentivos fiscais da Lei Rouanet, conforme atesta o Ministério da Cultura (MinC), é uma forma de estimular o apoio da iniciativa privada ao setor cultural. O proponente apresenta uma proposta cultural ao MinC e, caso aprovada, é autorizado a captar recursos. Os incentivadores que apoiarem o projeto poderão ter total ou parte do valor desembolsado deduzido do Imposto devido, dentro dos percentuais permitidos pela legislação tributária.

Como atestou o ministro da Cultura do período de 2003 a 2008, Gilberto Gil, a Lei Rouanet representa o dobro do orçamento que o MinC dispõe. O ministro da Cultura do período de 2008 a 2010, Juca Ferreira, atesta que a renúncia “se manteve como a maior fonte para se financiar a cultura” (SILVA, MIDDLEJ, 2011, p.125). Em relação aos museus, a situação não é diferente. A renúncia fiscal tem maior representatividade financeira no total de investimento do governo federal em museus (Figura 1).

Mas, o que se deve observar para saber como esta renúncia fiscal tem sido utilizada na área de museus? Com base na revisão de literatura referente à implementação de políticas públicas, foi possível identificar vários aspectos a serem observados, que foram agrupados em seis grandes variáveis: incentivos, autonomia, informação, apoio institucional, apoio social, e etapas e tempo necessário para implementação.

Os *incentivos* existentes, como recursos financeiros e regras institucionais, são extremamente relevantes em uma análise da implementação de uma política pública, pois, conforme os incentivos, há maior possibilidade de atingir os resultados. Assim ressaltam Hood (1986), Huque (2009), Kraft e Furlong (2007), Lane (2005), Peters (2000), Salamon (2002) e Stiglitz (1988).

A *autonomia* é outra variável relevante (Peters, 2000). Quanto maior a autonomia do implementador, teoricamente maiores as chances de sucesso, pois é possível fazer adaptações ao longo do processo para superar eventuais dificuldades. O que Peters (2000) denomina autonomia é tratado por liberdade em Kraft e Furlong (2007), por autoridade em Hood (1986), e por coercibilidade em Salamon (2002). Também tratam do grau de liberdade, embora dentro da estrutura de incentivos,



Fonte: Ministério da Cultura (BRASIL, 2010).

Figura 1: Investimentos em museus pelo sistema do Ministério da Cultura

Stiglitz (1988) e Silva, Jaccoud e Beghin (2005). Esta variável diz respeito ao grau de coerção ou liberdade de cada envolvido no processo de implementação. Há indícios de que quanto maior a autonomia dos gestores, maiores são os incentivos para atingir bons resultados.

As formas e fluxos de transmitir e receber *informação* também ajudam a compreender o processo de implementação e seus potenciais resultados, como sugerem Hood (1986), Kraft e Furlong (2007), Peters (2000), Salamon (2002) e até mesmo Coase (1937), Stiglitz (1988) e Williamson (2011), quando se referem a custos de transação.

A adequação administrativa, como preconizada por Kraft e Furlong (2007), seria medida pelas *etapas e tempo* do processo, que também está presente na análise de Pressman e Wildavsky (1973). Este mesmo conceito é tratado por nodalidade em Hood (1986) e por capacidade de realização em Salamon (2002). Se reflete na quantidade de etapas do processo de implementação e

ao tempo médio decorrido em cada etapa. Quanto mais etapas e maior o tempo para realização, mais difícil seria a implementação.

A adequação política, mencionada por Kraft e Furlong (2007) e tratada por viabilidade política em Salamon (2002) e Peters (2000), diz respeito ao *apoio institucional* que haveria para sua implementação, que pode ser por vinculação a prefeituras, governos estaduais, ou mesmo instituições privadas que apoiem o projeto.

O *apoio social* seria aqui o apoio da sociedade. Foi citado por Kraft e Furlong (2007) e é tratado por legitimidade em Salamon (2002).

Essas variáveis foram utilizadas para desenvolver a análise, conforme metodologia explicada a seguir.

Metodologia

Para investigar como a renúncia fiscal tem sido utilizada na área de museus, delimitou-se o período temporal de 2003 a 2010

no Poder Executivo do governo federal. Essa delimitação deve-se à necessidade de utilizar um período de tempo suficientemente longo para observar e descrever trajetórias (FOX, 1990); mas também recente, para acesso aos dados e melhor compreensão do contexto (YIN, 2003).

Quanto à *finalidade*, a metodologia foi descritiva e parcialmente analítica, pois se utilizou de oito *entrevistas com proponentes* da Lei Rouanet a fim de conhecer a percepção dos implementadores “na ponta”¹.

Quanto ao *caráter das evidências*, utilizou-se uma mistura de evidências documentais e de entrevistas, conforme descrito no Quadro 1.

Finalmente, quanto às *fontes de evidência*, a pesquisa foi desenvolvida utilizando dados secundários, extraídos de publicações

governamentais, assim como dados primários, levantados mediante entrevistas.

Consultas aos bancos de dados do MinC foram feitas nas classificações da área “patrimônio cultural” e dos segmentos “museu” e “acervo” do SalicNet (sistema do Ministério da Cultura para monitoramento da Lei Rouanet), embora saiba-se que possa haver projetos de museus classificados em outras áreas e segmentos².

Conforme relatório do SalicNet extraído, buscando pelos segmentos “museus” e “acervos”, há 262 museus beneficiados pela Lei Rouanet para o período de 2003 a 2010. Desses, 9 são pessoas físicas e 191 são pessoas jurídicas (ou seja, projetos inscritos em nome de museu, instituto, fundação). Das pessoas jurídicas (museus, fundações, centros

Quadro 1: Operacionalização e fontes de evidências das variáveis selecionadas

Variáveis	Operacionalização	Fontes de evidências
Incentivos	Incentivos legais, institucionais, financeiros	Lei 8.313/91; orçamento, plano plurianual; relatórios de gestão; SalicNet, dados do MinC, entrevistas.
Autoridade	Forma de gestão, forma de delegação de autoridade, grau de autonomia do gestor	Lei 8.313/91; regulamentos; prestações de contas de alguns museus que captaram pela Rouanet, entrevistas.
Informação	Como é transmitida, se formal ou informalmente, se de forma institucionalizada ou não; quais meios para prestação de contas, problemas informacionais	Dados do sistema de monitoramento; análise de prestações de contas, entrevistas.
Etapas e tempo	Quantidade de etapas da implementação e tempo decorrido da decisão até o resultado.	Organograma de implementação; quantidade de etapas; dados do sistema de monitoramento; tempo entre início e primeiros resultados, entrevistas.
Apoio político	Vinculação a prefeituras ou governos estaduais; e impacto na gestão do museu, quando houve mudança do governante político.	Dados do sistema de monitoramento; análise de prestações de contas, entrevistas.
Apoio social	Forma como o acervo está disponível à sociedade e uso que a sociedade faz dele, para aproximação do apoio da sociedade à política pública em foco.	Entrevistas

Fonte: Elaboração própria

culturais, empresas captadoras), várias conseguiram aprovação para diversos projetos ao longo de vários anos (por exemplo, o Instituto Cultural Flávio Gutierrez e a Associação de Amigos da Arte Popular Brasileira, que captaram para diversos projetos, em cada um dos anos analisados). Fazendo a contagem por museu beneficiado, e não por projeto inscrito (já que há museus que inscrevem vários projetos), tem-se 262 museus beneficiados (ou seja, 262 proponentes diferentes).

Desse universo, foram entrevistados oito proponentes (responsáveis pela apresentação, aprovação, captação e implementação do projeto com recursos captados via Lei Rouanet).

O critério para seleção dos oito proponentes entrevistados foi considerar apenas projetos com prestação de contas apresentada ao MinC (há diversos projetos do período 2003-2010 que ainda não apresentaram prestação de contas). Primeiramente, deste universo de projetos, buscou-se contato com todos os proponentes (pessoa física), que eram nove. A escolha de pessoa física foi devido ao fato de ser uma pessoa identificável a responsável pela proposta e pela implementação do projeto. Quando o proponente é pessoa jurídica, são várias as pessoas daquela instituição envolvidas no projeto, havendo inclusive alta rotatividade dentro de cada instituição, ficando mais difícil contatar as pessoas que estiveram de fato envolvidas na implementação. Assim, dos nove que eram pessoa física, foi possível contato com quatro.

Em seguida, buscou-se contatar, por ordem do relatório que nos foi enviado pela Secretaria de Fomento e Incentivo à Cultura (Sefic), os demais proponentes (pessoa jurídica) que implementaram projetos via

Lei Rouanet. Fez-se contato com onze proponentes (pessoa jurídica), mas em sete dessas instituições não sabiam informar quem era responsável pelo projeto à época. Portanto, nessa pesquisa apresenta-se o relato de quatro proponentes (pessoa jurídica), os quais continuam nas respectivas instituições e puderam relatar todo o processo de elaboração do projeto, aprovação, captação e implementação. Poder-se-ia ter continuado o contato com tais

“...não é exatamente o setor privado que está sendo atraído a financiar projetos na área de museus: há forte presença de empresas estatais, portanto, o próprio setor público”.

proponentes, mas era claro o ponto de saturação das informações relevantes referentes às seis variáveis em questão (MILES, HUBERMAN, 1994, p. 29-30).

Das oito entrevistas com proponentes – quatro com pessoas físicas e quatro com pessoas jurídicas – uma foi feita pessoalmente e sete por telefone, levando em média quarenta minutos cada uma. Essas entrevistas

foram transcritas, codificadas pelo uso do *software* NVIVO9, e a análise das codificações contribuiu para os resultados deste artigo.

Resultados e discussão

A análise dos códigos revela que a variável mais presente nas entrevistas é a relacionada a etapas e tempo, seguida da variável informação. A terceira mais presente é a incentivos, seguida das variáveis apoio institucional, apoio social e autonomia. Na figura 2, temos um mapa em “árvore” das variáveis, conforme a quantidade de citações para cada variável codificada.

Como resultado da análise dos dados dos museus na Lei Rouanet, temos o que será apresentado a seguir, com base na análise documental e nas entrevistas.

Incentivos: O maior incentivo aos proponentes ao buscarem a Lei Rouanet para implementação de projetos é o recurso público disponível. Afirmam: “o que atrai na Rouanet são os valores”. Portanto, a análise foi iniciada pelos valores destinados a museus na Lei

Rouanet. O valor captado pelos museus via Lei Rouanet vinha crescendo de 2003 a 2006, mas teve forte queda em 2007, voltando praticamente ao patamar de 2003, para ao final dar um grande salto em 2010 (Figura 3).

A quantidade de projetos que conseguiu captação também veio crescendo, atingiu seu pico em 2006, mas depois diminuiu um pouco, sem, contudo, voltar ao patamar de 2003; e o aumento no final do período analisado (2010) também não foi tão grande quanto ao aumento financeiro (Figura 4).

A média dos valores captados variou muito, não acompanhando os valores gerais nem os quantitativos (Figura 5).

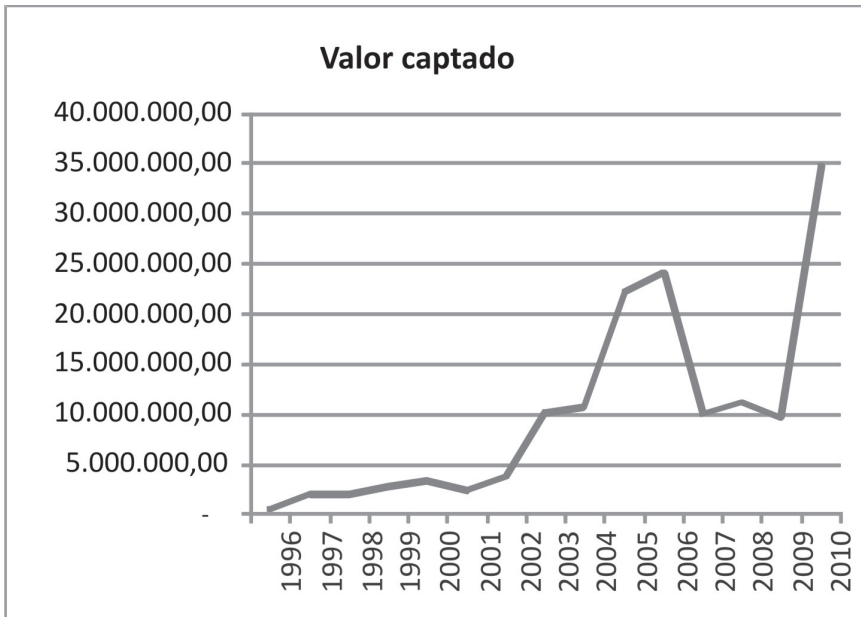
No entanto, a média não é um dado significativo, pois há forte concentração de recursos em poucos projetos. Os projetos que conseguem captação estão concentrados na região sudeste. E mesmo dentro do universo dos projetos que conseguem captação, há forte concentração de recursos em poucos projetos. Mais da metade dos recursos captados é destinada à apenas dois ou três projetos por ano (Quadro 2).

Nodes compared by number of coding references



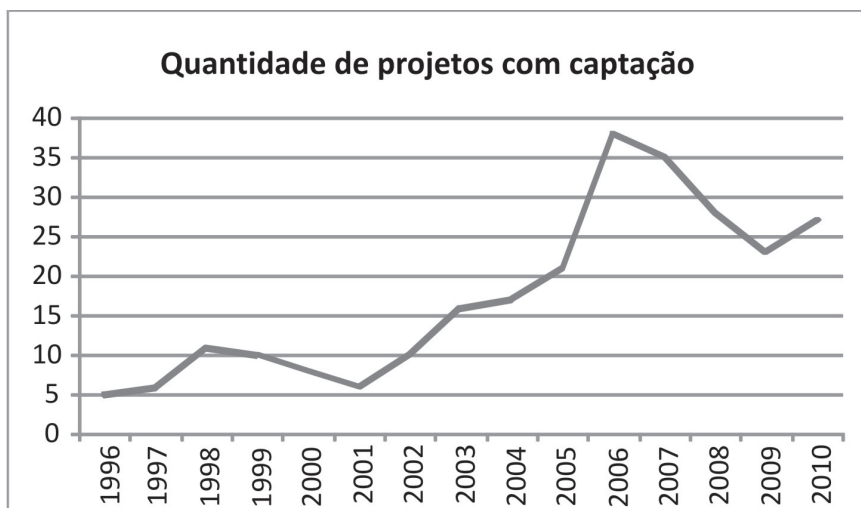
Fonte: elaboração própria utilizando NVIVO9, pela quantidade de citações para cada variável, conforme as oito entrevistas codificadas.

Figura 2: “Mapa em árvore” Renúncia Fiscal



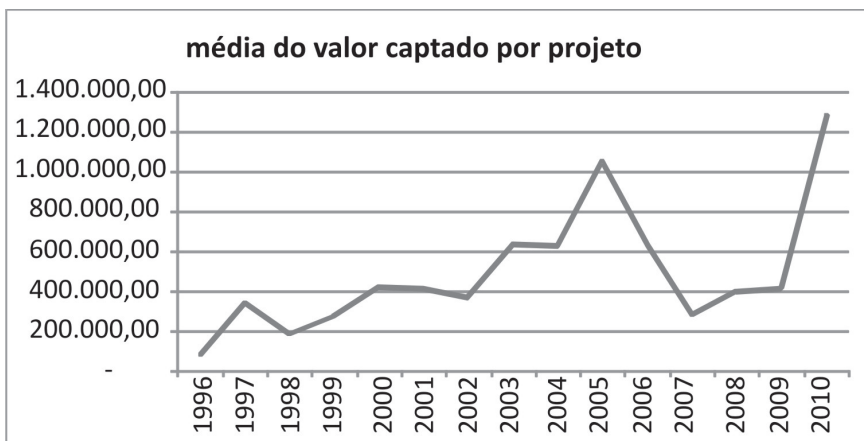
Fonte: SalicNet. Elaboração própria.

Figura 3: Valor total captado pelos museus via Rouanet (1996-2010)



Fonte: SalicNet. Elaboração própria.

Figura 4: Evolução da quantidade de projetos de museus com captação, ano a ano



Fonte: SalicNet. Elaboração própria.

Figura 5: Evolução do valor médio captado por museus, por projeto

Quadro 2: Museus com captação pela Rouanet e grau de concentração

Ano	Quantidade de projetos aprovados que obtiveram captação	Valor captado no ano	Concentração
2003	16	10.204.083,67	61% para dois projetos
2004	17	10.683.764,63	53% para três projetos
2005	21	22.079.558,50	54% para dois projetos
2006	38	24.016.470,12	54% para três projetos
2007	35	9.987.318,30	53% para cinco projetos
2008	28	11.122.463,90	75% para três projetos
2009	23	9.504.644,22	50% para dois projetos
2010	27	34.626.867,78	51% para três projetos

Fonte: SalicNet. Elaboração própria.

Em 2003, 61% dos recursos foram captados por apenas dois projetos. Em 2008, três projetos responderam pela captação de 75% dos recursos. A forte concentração em poucos projetos se observa em todos os anos do período. Pode-se argumentar que a concentração é decorrência do mecanismo de mercado. Apenas os poucos projetos mais atraentes e com algum apelo comercial conseguiriam captação no setor privado.

Nota-se, no entanto, que não é exatamente o setor privado que está sendo

atraído a financiar projetos na área de museus: há forte presença de empresas estatais, portanto, o próprio setor público. Em 2005, 56% dos valores captados pela Lei Rouanet vieram de empresas estatais (Quadro 3). Em todos os anos a participação das empresas estatais esteve acima de 30% (exceto em 2010), o que indica que a participação do setor privado no financiamento de museus é ainda menor do que parece ao se examinar os números referentes à Lei Rouanet. A participação das estatais é significativa, tanto em termos de

valores quanto em termos de quantidade de projetos apoiados. Em 2005, 86% dos projetos de museus que conseguiram captação via Lei Rouanet, captaram de empresas estatais. Em todos os anos, exceto 2004 e 2010, a participação de estatais ficou acima de 50%, em termos de quantidade de projetos que conseguiram captação. Nas entrevistas, encontra-se uma percepção disso também³:

- “por ser uma empresa estatal, ela tem uma política de patrocínio diferente, não só de retorno financeiro, mas também de retorno institucional, que muitas vezes (em uma empresa particular) é mais difícil, porque ela tem compromissos imediatos comerciais.”

- “uma empresa estatal às vezes pode ter o luxo de não ter esse retorno imediato, ela tem uma preocupação mais institucional, mais fiel à linha de patrocínio.”

espírito da lei não está sendo atingido. Esse alto índice de participação das empresas estatais não passou despercebido ao Ministério da Cultura (MinC). O ministro Gilberto Gil, embora tenha adotado o slogan “investimentos privados com políticas públicas” (SILVA, MIDDLEJ, 2011, p. 119), argumenta que as empresas estatais são, a rigor, entes privados, porque funcionam com a lógica privada, e que foi um grande mérito do ministério ter logrado êxito no esforço de “alinhamento das políticas dessas estatais com as políticas públicas do Ministério” (SILVA, MIDDLEJ, 2011, p. 122), ressaltando que a presença das estatais tem papel fundamental para o sucesso da política (SILVA, MIDDLEJ, 2011, p. 127). Chamar empresas estatais de setor privado pode até atender a critérios de direito do ponto de vista de pessoa jurídica, mas não

Quadro 3: Empresas estatais na Lei Rouanet no setor de museus

Museus na Rouanet							
Ano	Valor captado (A)	Quantidade de projetos (B)	média do valor captado por projeto (C=A/B)	valor financiado por estatais (D)	% do valor captado que foi financiado por estatais (E=D/A)	quantidade de projetos financiados por estatais (F)	% da quantidade de projetos financiados por estatais (G=F/B)
2003	10.204.083,67	16	637.755,23	3.325.000,00	32,6%	9	56,3%
2004	10.683.764,63	17	628.456,74	3.840.342,19	35,9%	6	35,3%
2005	22.079.558,50	21	1.051.407,55	12.329.992,94	55,8%	18	85,7%
2006	24.016.470,12	38	632.012,37	10.202.942,29	42,5%	30	78,9%
2007	9.987.318,30	35	285.351,95	3.251.629,56	32,6%	24	68,6%
2008	11.122.463,90	28	397.230,85	3.871.834,20	34,8%	20	71,4%
2009	9.504.644,22	23	413.245,40	2.874.686,56	30,2%	16	69,6%
2010	34.626.867,78	27	1.282.476,58	4.056.606,06	11,7%	6	22,2%

Fonte: SalicNet. Elaboração própria.

A lógica da Lei Rouanet, inicialmente, era captar recursos do setor privado. As empresas privadas têm isenção do IR, mas essa isenção, teoricamente, não é integral. Assim, algum recurso do setor privado entraria para o financiamento da cultura. Quando o recurso vem de empresa pública, nenhum recurso do setor privado está entrando no financiamento da cultura e o

atende ao espírito da lei de incentivo, quanto à captação de recursos diretamente de empresários ou mecenas pertencentes ao setor privado propriamente dito. Além disso, é interessante notar que a presença das estatais é mais fortemente notada se analisamos a quantidade de projetos em vez de seus valores, ou seja, os projetos financiados pelo setor privado se

apresentam em quantidade menor, mas recebem proporcionalmente mais recursos de cada financiador. Essa análise baseia-se em dados de museus quanto a incentivo fiscal por consulta à SalicNet.

Nota-se que a renúncia fiscal mediante a Lei Rouanet é um mecanismo concentrador, pois, no período de 2003 a 2007, 3% dos proponentes concentraram 50% do volume captado. É um mecanismo desigual, pois em 2007 as regiões Sul e Sudeste ficaram com 80% da verba captada, o Centro-Oeste ficou com 11%, o Nordeste com 6% e ao Norte restou apenas 3% (BRASIL, 2010). Trata-se de um mecanismo com baixa participação das empresas, pois de cada dez reais captados, apenas um real é dinheiro realmente captado, sendo os outros nove auferidos de renúncia, conforme dados do próprio governo (BRASIL, 2009). Conclui-se que em cada um real (dinheiro) captado, ao menos metade disso é captado do próprio setor público, das empresas estatais. Portanto, do setor privado, capta-se menos de cinquenta centavos para cada dez reais. Em sua concepção, a referida lei ofereceria incentivos para melhor distribuição da oferta de cultura no país. Na prática, nota-se que 80% dos recursos captados pela Lei Rouanet são para as cidades de São Paulo e Rio de Janeiro, havendo forte concentração.

Da análise das entrevistas, percebe-se que os incentivos são o grande motivador para que proponentes tomem a iniciativa de apresentar projetos:

- “É muito mais difícil conseguir as doações sem esse incentivo fiscal. A Lei Rouanet ajuda muito.”

- “Se a pessoa não pode debitar o valor total do imposto, então fica ainda mais difícil de captar.”

Alguns procuram aprovar o projeto, para depois buscar captação, e outros concorrem aos recursos e percebem que estar

aprovado na Lei Rouanet é exigência do patrocinador:

- “Exige-se que o projeto tenha sido aprovado na Lei Rouanet.”

- “Uma das prerrogativas do Petrobrás cultural era que estivesse inserido na Lei Rouanet.”

- “Foi um edital da Petrobrás que exigia que o projeto estivesse aprovado na Rouanet.”

Outro estímulo são as regras:

- “Entramos na Rouanet também porque não é competitiva. O processo não é competitivo. Você não está concorrendo com ninguém, o mérito do projeto não está em questão. Você simplesmente tem de apresentar um projeto viável e ele é aprovado. Nas leis municipais e estaduais, eu entro em uma competição com outros projetos. Na Rouanet isso não acontece. O que facilita bem.”

- “Nos do governo do estado ou do município é muito mais difícil. O pessoal usa mais lei de incentivo do MinC mesmo. É muito mais fácil do que qualquer outra. A estadual, a fiscal, tem uns requisitos, se você coloca um projeto não pode colocar outro parecido, tem um monte de coisas. O do MinC é muito melhor”

Portanto, os recursos e as regras são os incentivos que movem os proponentes a se inscreverem na Lei Rouanet.

Autonomia: Pode-se investigar a autonomia sob dois pontos de vista: a autonomia referente à seleção dos projetos que serão financiados, e a referente à implementação do projeto.

Na renúncia fiscal, o governo apenas avaliza os projetos, cabendo às empresas optar por financiá-los, abatendo todo ou parte do montante no Imposto de Renda. A aprovação funciona como maior poder de convencimento junto ao empresário patrocinador (SILVA, 2007a, 2007b). O

Estado financia, mas quem seleciona é o “mercado”. A autoridade está delegada, do governo aos financiadores diretos. Dentro do leque de projetos aprovados, há total autonomia dos financiadores. E mais de 90% de todos os projetos inscritos são aprovados na Lei Rouanet.

Do ponto de vista do implementador, o grau de autonomia em relação ao governo também é bastante amplo. Pode ser que a autonomia fique restrita a determinações do financiador, mas em relação ao governo é ampla, com restrições mínimas relacionadas à prestação de contas. Todos os proponentes afirmaram que dispunham de total autonomia para implementação, mas nem sempre viam isso como uma qualidade positiva, já que a autonomia total implica também falta de apoio institucional.

Pelas entrevistas, temos:

- “Aí foi tudo aqui, com autonomia”.
- “Autonomia total. O gestor do projeto tem sim autonomia total. Eu tenho já liberdade com o detentor do acervo, já de longos anos trabalhando com ele, então eu posso ter bastante autonomia.”
- “Eu tive autonomia para implementar um projeto pequeno, muito claro, bem específico”.
- “Para contratar gente foi minha própria esposa, que é a especialista nisso, só tem três ou quatro especialistas no Brasil. Nós montamos com os alunos dela, nós montamos a equipe, pegamos uma costureira boa também, é, fizemos. O resto é tudo comprar, comprar móveis, iluminação. Tranquilo. Sem problemas.”
- “Fazer, falar, sentar, botar no papel é uma coisa. Executar um projeto sozinho assim... Uma coisa é colocar no papel, a outra é fazer. Não é nada fácil executar um projeto”.
- “Não tem complicação nenhuma, é só trabalhar.”

• “A gente é quem cuida da manutenção. A ideia é essa mesma. A Rouanet ajuda a iniciar e aí cada um se vira. Dá uma injeção. Criaram um mecanismo. Aí tem de se manter de alguma forma.”

• “Se vira aí e apresenta o seu projeto e coloca ele direito, porque a visibilidade está em cima da sua cabeça, é uma espada.”

Portanto, pode-se concluir que há alto grau de autonomia quanto ao uso da Lei

“...a renúncia fiscal mediante a Lei Rouanet é um mecanismo concentrador, pois, no período de 2003 a 2007, 3% dos proponentes concentraram 50% do volume captado.”

Rouanet por proponentes da área de museus.

Questões Informacionais: A renúncia fiscal é contabilizada na fase de aprovação de projetos. Após o projeto aprovado, no entanto, os proponentes não dispõem de informação sobre onde estão os potenciais financiadores e quais são seus interesses, o que dificulta a captação. Assim, nascem

“empresas” intermediadoras, que observam quais foram os projetos aprovados via Rouanet e que se oferecem para captar recursos, cobrando uma porcentagem. Esses problemas de informação causam perdas no sistema. A assimetria de informação abre espaço para o oportunismo, como sugere a teoria da agência e a teoria de custos de transação, e cria-se um mercado paralelo para captação.

A Polícia Federal produziu em 2007 e em 2010 relatórios sigilosos sobre projetos da Lei Rouanet. A Operação Mecenas, de 2007, contou com a ajuda da Controladoria-Geral da União (CGU) e da Corregedoria da Polícia Civil do DF. Servidores foram acusados de facilitar a aprovação de certos projetos ou de atrasar a apreciação dos projetos que não aceitavam o esquema de propinas. Estimase que pelo menos 30% do dinheiro que empresas dizem ter investido em projetos foi devolvido para as próprias empresas de forma ilícita (NOBLAT, 2011; MOUSINHO, 2011).

Segundo a “Operação Mecenas” da Polícia Federal, houve fraude em processos da Comissão Nacional de Incentivo à Cultura (CNIC) a partir de 2004. Integrantes do apoio administrativo do MinC à comissão e produtores culturais supostamente atuavam para facilitar o andamento dos processos, cobrando propina para que os projetos fossem incluídos rapidamente na pauta das reuniões de avaliação da comissão. Além disso, uma servidora da área de avaliação de projetos do Ministério teria ainda o papel de identificar propostas tecnicamente viáveis e repassar as informações aos produtores culturais, que se encarregariam da intermediação. O grupo criminoso cobrava, segundo o delegado da Polícia Federal que conduziu as operações, entre 2% a 5% do valor dos projetos (BRASIL,

2008). Embora o caso não envolva a CNIC e o acontecimento tenha ficado limitado a um suposto esquema de dimensões limitadas, expõe dificuldades informacionais.

Outro grave problema informacional é que os montantes de renúncia não são contabilizados no sistema de acompanhamento financeiro governamental (Siafi), dificultando a mensuração do gasto e sua avaliação.

Internamente há problemas informacionais no processo de implementação, no que tange ao monitoramento e ao controle feito pelo Ministério da Cultura. Uma prova disso é a dificuldade de se atestar a informação básica sobre quantos projetos foram aprovados e conseguiram captação. O Quadro 4 mostra essa dificuldade. Se um cidadão acessa o sistema de dados da Lei Rouanet disponível no sítio do MinC (SalicNet), e busca informações relacionadas a museus, obterá uma série de dados. Caso a consulta seja feita mediante acesso ao Relatório de Gestão do Ibram, os dados serão outros, bem mais favoráveis. Também se observará que, caso o cidadão faça uma consulta à Secretaria de Fomento e Incentivo à Cultura (Sefic) – secretaria encarregada da implementação da Lei Rouanet no MinC –, os dados serão ainda outros.

Os dados que constam do Relatório do Ibram (fonte B), e que são mais favoráveis, mostram crescimento da quantidade de museus que captam recursos via Lei Rouanet, mas diferem da consulta direta ao SalicNet e da consulta à Sefic (essas duas são mais similares entre si). Em conversa com o funcionário que elaborou esses dados, que já não trabalha mais no Ibram, foi esclarecido que se chegou a esses números por consulta processo a processo, identificando projetos museológicos em praticamente todas as áreas e segmento⁴.

Quadro 4: Quantidade de museus que captaram recursos via Lei Rouanet

Ano	Fonte A: SalicNet Segmento Museu	Fonte B: Relatório do Ibram (BRASIL, 2010)	Fonte C: SalicNet Segmentos Museu, Acervos e Acervo museológico
2003	16	37	24
2004	17	34	40
2005	21	89	61
2006	38	142	56
2007	35	132	34
2008	28	146	17
2009	23	142	12
2010	27	?	18

Fonte: Elaboração própria. Fonte A: elaboração própria (consulta direta ao SalicNet). Fonte B: elaboração Ibram (não especificam a fonte dos dados publicados). Fonte C: elaboração MinC, mediante consulta deservidores da Secretaria de Fomento e Incentivo à Cultura (Sefic/MinC) ao SalicNet.

Não foi possível confirmar a análise projeto por projeto, pois só quem trabalha no Ministério da Cultura tem acesso à totalidade dos projetos.

A diferença entre o relatório extraído diretamente do sistema SalicNet, (consultando apenas o segmento “museus”) e o relatório enviado pela Sefic (que apresentou dados de consulta pelos segmentos “museus”, “acervo” e “acervo museológico”) se justifica devido à diferença quanto aos segmentos consultados. No entanto, a diferença deveria ser sempre para maior, já que o relatório que extraímos diretamente do SalicNet foi apenas do segmento “museus”, e o relatório da Sefic tratava dos segmentos “museus”, “acervo” e “acervo museológico”. Essa diferença esperada se observa nos anos de 2003 a 2006, mas curiosamente se inverte nos anos de 2007 a 2010. Supõe-se que isso se deve a falhas no sistema de monitoramento. Informações desencontradas com respeito aos números explicitam problemas

informativos na implementação mediante renúncia fiscal.

Ainda sobre problemas de informação na implementação, detalhando melhor os dados da Sefic/Minc, observamos que apenas seis dos 262 projetos que conseguiram captação de 2003 a 2010 estão em 2011 com sua prestação de contas aprovada. Ou seja, em 2011, apenas 2,3% de todos os museus (na Lei Rouanet de 2003 a 2010) estão com prestação de contas aprovada. Em média, apenas a metade dos beneficiados apresentou prestação de contas, e a maioria dessas encontra-se em análise (Quadro 5).

Considerando o universo dos que apresentaram prestação de contas (aprovada ou em análise), mais da metade já as apresentou. Para 2008, esse percentual é baixo (35%), e para 2009 e 2010, é respectivamente de 8% e 0% (Quadro 5). É mais provável que esse baixo percentual se deva a problemas informativos – ao fato de o projeto haver apresentado as informações, mas estas não constar no sistema –, do que a problemas de execução dos projetos.

Quadro 5: Museus ou projetos culturais da área museológica, apresentados no MinC de 2003 a 2010, que tiveram por foco o incentivo fiscal

Ano	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	TOTAL
Quantidade de projetos	24	40	61	56	34	17	12	18	262
Situação									
B14 Diligenciado - Parecer técnico	0	0	1	0	0	0	0	0	1
C08 Análise técnica concluída	0	1	4	7	0	0	0	0	12
C13 Projeto incluído na pauta de complementação para avaliação da CNIC	0	0	0	0	0	0	0	1	1
E12 Autorizada a captação residual dos recursos	1	0	2	12	6	10	9	16	56
E13 Projeto em execução. Encerrado prazo de captação.	0	1	0	1	1	1	1	1	6
E15 Expirado o prazo de captação parcial	0	2	6	2	4	0	1	0	15
E18 Avaliação técnica do relatório final	0	2	3	2	2	0	0	0	9
E19 - Prestação de Contas aprovada	1	3	2	0	0	0	0	0	6
E20 Inadimplente - não respondeu à diligência da prestação de contas	2	2	3	1	0	0	0	0	8
E22 Instaurada tomada de conta especial	1	0	0	0	0	0	0	0	1
E23 Inadimplente	1	1	1	4	3	0	0	0	10
E24 Apresentou prestação de contas	16	24	32	24	16	6	1	0	119
E27 Análise financeira da prestação de Contas	2	4	2	1	1	0	0	0	10
E30 Análise de resposta de diligência	0	0	2	2	0	0	0	0	4
G08 Visto da consultoria jurídica	0	0	0	0	1	0	0	0	1
L07 Recolhimento integral dos recursos	0	0	3	0	0	0	0	0	3
% dos que apresentaram prestação de contas (E18 + E19 + E24 + E27 + E30)	79%	83%	67%	52%	56%	35%	8%	0%	
% de inadimplentes (E 20 + E 22 + E 23)	17%	8%	7%	9%	9%	0%	0%	0%	
% com prestação de contas aprovada	4,2%	7,5%	3,3%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	

Fonte: Elaboração própria a partir de relatórios fornecidos pelo MinC e pelo Iphan em julho e agosto de 2011

Mas há de se investigar com mais detalhes, projeto a projeto, para confirmar essa suposição. Caso o problema seja na execução do projeto, há de se buscar outras soluções, que não a melhora no fluxo de informações.

Do ponto de vista dos proponentes, aparentemente a prestação de contas não é vista como problemática. Nas entrevistas, alega-se que tudo foi feito com tranquilidade, manifestando a não compreensão do porquê da demora para aprovar as contas.

- “A prestação de contas não deu trabalho nenhum”.

- “A prestação de contas é tranquila. Se você anda na linha, a prestação de contas

vem automaticamente. É claro que vem burocracia, mas a burocracia é necessária para o controle do projeto, não é empecilho nenhum”.

- “Não há nenhuma dificuldade. Agora, o jeitinho brasileiro é que complica a prestação de contas. A partir do momento que eu tenho tudo em ordem eu consigo fazer essa prestação.”

- “Nós temos aqui um *checklist*, e sabemos que tem de apresentar notas, fazer os cruzamentos, ter os controles dos cheques nos bancos; então, a gente faz tudo certinho. A gente não paga nada sem nota, se informa se tem problema na nota, só compra de quem tem nota, pesquisa as notas para ver se são viáveis ou não. A

gente tem que tomar todo o cuidado possível durante, para não ter problema depois. E não temos problema para prestar contas, não.”

- “A prestação de contas da Rouanet nós apresentamos também aos patrocinadores, porque a prestação de contas da Rouanet é tão detalhada, é bem detalhadinho, tudo, então é a mesma para todos. Agora, em relação ao relacionamento com o Ministério da Cultura, foi tudo super tranquilo. Vem tudo muito detalhado. Prestar contas é tranquilo”.

- “Eles têm as normas ali. A partir do momento que você conhece aquelas normas, dá tudo certinho. Você preenche lá as planilhas, apresenta a documentação toda direitinha, não dá trabalho. Apresenta as certidões. O instituto, a organização, não te dá trabalho. Acompanha direitinho mês a mês, acompanha as certidões; se uma vai vencer, ele já corre atrás. Funciona muito bem.”

- “A prestação de contas foi toda dentro do previsto”.

Mas há críticas também:

- “Eu acho que o grande problema hoje no ministério é que eles têm uma equipe pequena e isso acarreta um monte de coisas, e tinham que colocar na equipe de prestação de contas gente com bom-senso, que tivesse um ponto de vista melhor. Isso, das notas, é difícil.”

Afirmaram que mantêm toda a documentação guardada, “em caixas e mais caixas”, caso haja alguma auditoria, já que conseguem visualizar no sistema que suas contas não foram aprovadas ainda. Um proponente afirmou em uma das entrevistas: “Estou aguardando aí. A gente está sempre na corda-bamba com o MinC”. Outra curiosidade, que decorre da análise das entrevistas, é que todos alegam que não há problemas informacionais no que diz

respeito às informações que o proponente deve passar ao governo, mas sim no sentido inverso: das informações que o governo deve passar aos proponentes. Os proponentes se queixam de que não têm informações sobre a análise de projeto, sobre a existência de empresas financiadoras, sobre editais de estatais, mas principalmente sobre o andamento da prestação de contas.

“Após o projeto aprovado, no entanto, os proponentes não dispõem de informação sobre onde estão os potenciais financiadores e quais são seus interesses, o que dificulta a captação”.

De qualquer forma, a partir de todos esses pontos de vista, há indicativos, conforme exposto aqui, de que problemas informacionais têm impedido a boa implementação via incentivo fiscal.

Etapas e Tempo. Referências a etapas e tempo são as mais frequentes no conjunto das entrevistas.

Pela análise documental, constata-se que há oito etapas. Os interessados inscrevem projetos junto ao MinC, que os analisa preliminarmente e os encaminha à Comissão

Nacional de Incentivo à Cultura (CNIC), que emite o parecer; posteriormente o MinC publica o resultado final. O tempo médio entre o cadastramento de usuário (primeira etapa) e o resultado final é de oito meses, chegando a demorar até um ano (BRANT, 2009), mas, por vezes, demorando apenas três meses (conforme entrevistas). Foi identificada certa dificuldade para inscrição de um projeto, devido aos critérios, obrigações e exigências da lei (SILVA, MIDDLEJ, 2011). A estimativa desconsidera o tempo que se leva para inscrever um projeto e considera o tempo decorrido a partir do projeto inscrito.

Existem problemas administrativos referentes ao CNIC, pois há cerca de doze mil projetos por ano para serem examinados por uma comissão constituída por vinte pessoas aproximadamente, que são pareceristas voluntários (SILVA, MIDDLEJ, 2011). Para a etapa seguinte, não há dados suficientes para se estimar o tempo médio entre o resultado final (com base no parecer do CNIC) e a captação, para enfim chegarmos à execução do projeto. Com base nas entrevistas, estima-se que leva em média um ano – prazo máximo para captação –, sendo que por vezes é preciso que os proponentes solicitem prorrogação do prazo para viabilizar a captação.

Depois de aprovado, cada projeto tinha, conforme o regulamento (no período analisado), um prazo máximo de dois anos para conseguir a captação. Caso não conseguisse captação em até dois anos, o projeto era arquivado. Supõe-se, assim, haver internamente estimativas no Ministério de que o tempo para captação não deve exceder dois anos. Após a captação, haveria prazo de um ano para a implementação. Somando todos esses prazos, temos um tempo médio de implementação de quatro anos.

Pelo Quadro 5, observamos que, em agosto de 2007, só há projetos com prestação de contas aprovada referentes aos anos 2003, 2004 e 2005, ou seja, aprovados há mais de cinco anos. Quanto à prestação de contas, há percentuais mais elevados para o período de 2003 a 2007, caindo consideravelmente em 2008, 2009 e 2010, o que permite concluir que isso se deve ao fato de o ciclo de quatro anos ainda não ter se completado.

Os entrevistados afirmam que o processo “demora muito tempo”, “que é muito demorado”, que “demora mais do que você imagina”. Por vezes alegam que houve greve no MinC, que não sabem por que demora tanto. Concordam que “tem que ficar em cima”. Há relatos pontuais de atrasos específicos, devido a ajustes nos projetos ou mesmo devido à demora que acarreta ajustes nos projetos (preços defasados que devem ser negociados ou deve-se buscar alternativas quando finalmente o projeto começa a ser implementado). De qualquer forma, o tempo é longo e desanima os que se utilizam da Lei Rouanet. E a demora é geralmente associada a problemas informacionais: “tudo é bem difícil”. Mas concordam que melhorou muito com o SalicWeb, com a informatização do processo.

Apoio Institucional. Revelou-se, por meio das entrevistas, como contrapeso à autonomia. Nos casos de pessoa física (proponente), isso ficou bastante evidenciado. O proponente tem total autonomia, mas não tem apoio nenhum e necessita deste para manutenção do museu. Sem apoio institucional (seja de governos subnacionais, de empresas ou instituições) o processo fica desgastante, precário e suscetível a discontinuidades.

Nas palavras dos proponentes entrevistados, quando inquiridos acerca do

processo de elaboração, aprovação e implementação do projeto: “É um horror! É muito difícil! É muito complicado”, “É muito difícil. Muito complicado”, “A experiência foi muito amarga, foi muito difícil, uma trabalhadeira danada”, “Tudo foi bem difícil”. O apoio institucional não tem relação com afinidade partidária, mas sim com sensibilizar a instituição, normalmente a prefeitura (também a empresa privada), da necessidade de apoiar aquele projeto, para que sua manutenção seja possível. Ele é necessário ainda que a renúncia fiscal seja apoiada em mecanismo de mercado.

Os entrevistados inclusive afirmam que ser proponente (pessoa física) é difícil, que dificulta a captação (não só a implementação), e que o próprio MinC tem incentivado que os proponentes sejam todos pessoa jurídica, para poder contar com maior apoio institucional ou, ao menos, maior experiência. Há relatos inclusive que atestam: “eu já tinha a pré-aprovação, mas, como eu era pessoa física, não me aprovaram”. E a importância do apoio institucional também se evidencia na afirmação de um dos entrevistados sobre o MinC e todo o processo:

- “Facilita conhecer uma pessoa lá.”
- “É complicado porque eu vejo hoje né, o patrocínio no Brasil ainda é muito político. Depende muito de relacionamento político, relacionamento direto às vezes com pessoas importantes da empresa, isso tem um peso muito grande no papel da pessoa que capta.”
- “Não que a empresa vá patrocinar algo que não tenha a ver com ela, mas dentre vários que tem a ver com ela, ela acaba optando por aquele projeto que chegou ali através de um relacionamento político, um apelo político, ou um relacionamento forte com uma pessoa importante e tal.”

- “Então acaba que o relacionamento, a pessoa conhecer, estar na área há muito tempo, ter uma costa quente, ou um respaldo já, ainda ajuda. Ajuda bastante.”

O apoio institucional se manifesta, portanto, como apoio do prefeito para manutenção do museu (depois que o projeto é implementado com recursos da Rouanet), apoio para aprovação do projeto dentro do MinC e apoio para seleção do projeto pela empresa financiadora.

Apoio Social. O apoio social teve pouco peso ao longo das entrevistas. O que se pode considerar aqui são menções no contexto das perguntas sobre quem frequenta o museu. Contrário ao que seria esperado, os entrevistados afirmaram que a implementação do projeto que conseguiu captação da Lei Rouanet “não teve impacto na visitação”. Em alguns casos, expressaram desapontamento pelo fato de o museu ter sido construído (e ser mantido) com objetivo de atender a comunidade, mas atualmente ser procurado majoritariamente por estudantes de mestrado, doutorado e pesquisadores em geral, em vez de usado pela comunidade. Para buscar maior envolvimento, tentam, em iniciativas pontuais e escassas, fazer contato com escolas públicas das localidades, para que essas visitem os museus. Têm funcionado, mas não de forma institucionalizada.

Nas entrevistas, a palavra “social” apareceu em três trechos: “o projeto tem de ter um apelo social bom para iniciar qualquer conversa para futura captação” (mas isso foi classificado como incentivos, visto que estávamos tratando de captação); “o que caracteriza o apelo social é geralmente a distribuição gratuita”; e “o apelo social é mediante disponibilização na internet”. Nenhuma dessas citações se refere propriamente ao público, mas sim ao

processo de captação, ou a como fazer um projeto ser atraente ao potencial patrocinador ou ter sucesso ao concorrer aos editais da Petrobrás ou de outras estatais.

Quando inquiridos explicitamente sobre o público e a mobilização social, mencionam:

- “Os que moram lá vão uma vez e não voltam mais, né. Mas tem turista.”

- “As escolas são o nosso maior público. A gente atende as escolas. A gente tem contato com as escolas durante o ano inteiro. É o nosso forte. É o forte do nosso público.”

- “Agora, mobilização da sociedade para apoiar o museu... isso é uma discussão que a gente tem aqui. Eu não sei. A gente tem de semear mesmo. É uma coisa de começar um trabalho mesmo de conscientização, para ir colher os frutos aos poucos.”

Dos relatos, depreende-se que inserir um projeto para aprovação e futura captação e implementação pela Lei Rouanet é, às vezes, uma iniciativa pessoal, individual, conforme história de vida do proponente/pessoa física ou de algum funcionário do proponente/pessoa jurídica. O apoio para a criação do museu não vem de uma exigência da sociedade. Assim, o apoio social, em todos os seus aspectos, mostrou-se fraco.

Conclusões e recomendações

A partir do exposto, as principais conclusões são as seguintes:

O incentivo financeiro é a grande força motriz da Lei Rouanet. Até o próprio MinC a utiliza para aumentar seus recursos por outras vias que não orçamentárias. No entanto, a renúncia fiscal é concentradora, desigual e apresenta baixa participação das empresas.

A renúncia permite considerável autonomia. No entanto, contrariamente ao

indicado pela revisão de literatura, chegou-se à conclusão de que a autonomia nem sempre é vista como positiva pelos implementadores, por ter como contrapeso falta de apoio institucional.

Os problemas informacionais fazem surgir distorções, tais como ‘intermediários’, ‘mercado paralelo’ de informações e problemas gerenciais. Além disso, problemas informacionais estão relacionados a problemas de gestão e, também, da quantidade de etapas e do tempo decorrido entre cada etapa do processo de implementação.

A quantidade de etapas e o tempo necessário para completar todo o processo é uma variável que prejudica seu bom funcionamento, pois há muitas etapas e prazos longos, ocasionando demora entre cada etapa e demora para implementação. Essas questões estão intimamente relacionadas com questões informacionais e também com apoio institucional.

O apoio institucional é uma variável importante e que insere instabilidade, devido à necessidade que os proponentes têm de terem tal apoio para manutenção de cada museu. Ficou evidenciado, ainda, que o museu implantado pelo mecanismo de renúncia fiscal necessita de apoio institucional para sua manutenção.

Quanto ao apoio social, parece ser de pouca importância para o uso da renúncia fiscal. O apoio social interessa, mas é ainda muito incipiente, no sentido de que o museu não pode contar com a sensibilização da sociedade ou com o apoio da comunidade para sua existência e manutenção. Cada museu ainda considera como tarefa necessária, a qual deve partir de sua própria iniciativa, provocar e construir esse apoio junto com a comunidade.

Em suma, apesar de haver incentivos e autonomia em grau suficiente para, conforme a literatura pertinente, possibilitar

o bom uso da renúncia fiscal na área de museus, há problemas informacionais que dificultam essa implementação. Há também barreiras referentes ao apoio institucional e às etapas e tempo. Ambos parecem limitar os efeitos da implementação de museus mediante o uso da Lei Rouanet.

As contribuições deste artigo se devem ao fato de ter ouvido proponentes de projetos museológicos implementados mediante o uso da renúncia fiscal e de fazer um levantamento do seu uso na área de museus, o que pode expor ao governo problemas na implementação que talvez possam ser contornados.

As recomendações de cunho teórico, que convém mencionar, se atêm à necessi-

dade de analisar outros instrumentos governamentais que estão em uso para implementação de museus e de comparar tais instrumentos com a análise desenvolvida neste trabalho, para constatar se haveria um instrumento ou um *mix* de instrumentos mais adequados para a área de museus. Também seria conveniente (uma recomendação prática) propor ao Ibram e ao MinC que façam um “pente fino” nas prestações de contas e contatem proponentes para que tomem conhecimento dos problemas enfrentados e possam propor novas mudanças.

(Artigo recebido em novembro de 2011. Versão final em dezembro de 2011).

Notas

* Este artigo partiu da fase inicial de pesquisa de doutorado que compara a implementação da Política Nacional de Museus mediante o uso de renúncia fiscal, assistência financeira e gestão direta. A tese é bem mais abrangente que este artigo, chega a conclusões interessantes e está à disposição de interessados (contatar autoras).

¹ Pressupõe-se que proponentes são implementadores “na ponta”, conforme teorias de implementação “*bottom-up*” (HILL, HUPE, 2002). Além disso, este artigo é parte de uma pesquisa que entrevistou 28 implementadores, incluindo governo federal, diretores de museus e outros que implementam a Política Nacional de Museus mediante o uso de outros instrumentos governamentais, tais como assistência financeira e gestão direta.

² Problemas de classificação dentro do sistema de controle da Lei Rouanet foram identificados e confirmados em entrevistas com atuais e antigos servidores do Ibram. Essas e as entrevistas com os proponentes foram gravadas e estão à disposição dos interessados. Não se tem a mensuração das classificações duplicadas ou erradas, mas sabe-se que há indícios de classificação dúbia ou errada, apurados em casos isolados. O SalicNet está disponível na internet e, para fins de consulta, seu acesso é público, dispensando uso de senhas.

³ A identidade (bem como o cargo) foi preservada a pedido dos entrevistados. As entrevistas foram gravadas e estão disponíveis (contatar autoras).

⁴ As áreas são: artes cênicas, artes integradas, artes visuais, áudio visual, humanidades, música e patrimônio cultural.

Referências bibliográficas

- BRANT, Leonardo. *O poder da cultura*. Editora Peirópolis, 2009.
- BRASIL. *Cultura em números: anuário de estatísticas culturais 2009*. Brasília: MinC, 2009.
- _____. Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991. Restabelece princípios da Lei nº 7.505, de 2 de julho de 1986, institui o Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac) e dá outras providências. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF, nº 249, p. 9-12, 24 dez. 1991. Seção 1.
- _____. *Política Nacional de Museus*. Relatório de Gestão 2003/2010. Ministério da Cultura – MinC, Instituto Brasileiro de Museus – IBRAM, Brasília-DF, 2010.
- _____. *Políticas sociais “acompanhamento e análise*. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, nº 16, nov. 2008, p. 132-133, 2008.
- COASE, R. H. The nature of the firm. *Economica*, New Series, vol. 4, nº 16, Nov., 1937, p. 386-405.
- FOX, Charles J. Implementation research: why and how to transcend positivist methodologies. In: PALUMBO, Dennis J.; CALISTA, Donald J. (orgs). *Implementation and the policy process: opening up the black box*. Greenwood Press, USA, 1990. Capítulo 13, p. 199-212.
- HILL, M.; HUPE, P. *Implementing public policy*. London: Sage Publications Ltd., 2002.
- HOOD, Christopher. *The tools of government*. Chatham, NJ: Chatham House Editores, 1986.
- HUQUE, Ahmed Shafiqul. Does Ideology Matter? Incentive, Efficiency and Management in the Public Sector. *International Journal of Public Administration*, v. 32, nº 11, p. 929 – 950, 2009.
- KRAFT, Michael E.; FURLONG, Scott R. *Public Policy: politics, analysis, and alternatives*. Washington-DC, EUA: CQPress, 2007.
- LANE, Jan-Erik. *Public Administration and Public Management: the principal-agent perspective*. Routledge Editora, 2005.
- MILES, M; HUBERMAN, M. *Qualitative Data Analysis*. Sage Publications, 1994.
- MOUSINHO, Clara. *Fraude em benefícios da Lei Rouanet começou em 2004, informa Polícia Federal*. Matéria jornalística da Agência Brasil. Disponível em: <http://agenciabrasil.etc.com.br/noticia/2007-11-07/fraude-em-beneficios-da-lei-rouanet-comecou-em-2004-informa-policia-federal>. Acesso em: out. 2011.
- NOBLAT, Ricardo. *Ministro da Cultura admite falha no combate a fraudes*. Blog jornalístico. Disponível em: <http://oglobo.globo.com/pais/noblat/?palavra=rouanet>. Acesso em: out. 2011.
- PETERS, Guy. Policy instruments and public management: bridging the gaps. *Journal of public administration research and theory*, v. 10, nº 1, p. 35-47, jan. 2000.
- PRESSMAN, J. L.; WILDAVSKY, A. *Implementation*. Berkeley: University of California Press, 1973.
- SALAMON, L. *The tools of government: a guide to the new governance*. Oxford. 2002.
- SILVA, Frederico A. Barbosa da. Economia e política cultural: acesso, emprego e financiamento. *Coleção Cadernos de Políticas Culturais*. Ministério da Cultura, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. Volume Três. Brasília. 2007a.

SILVA, Frederico A. Barbosa da. Política cultural no Brasil 2002-2006: acompanhamento e análise. *Coleção Cadernos de Políticas Culturais*, v. 2. Ministério da Cultura, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, Brasília, 2007b.

SILVA, Frederico A. Barbosa da; MIDDLEJ, Suylan. *Políticas Públicas Culturais – a voz dos gestores*. Brasília: IPEA, 2011.

SILVA, Frederico Barbosa da; JACCOUD, Luciana; BEGHIN, Nathalie. Políticas sociais no Brasil: participação social, conselhos e parcerias. In: JACCOUD, Luciana (org). *Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo*. Ipea, Brasília, 2005. Cap. 8, p. 373-407. 435p.

STIGLITZ, Joseph E. *Economics of the Public Sector*. W.W. Norton Editora, 1988.

WILLIAMSON, Oliver E. *Transaction Cost Economics: An Introduction*. Disponível em: www.economics-ejournal.org/economics/discussionpapers Acesso em: out. 2011.

YIN, Robert K. *Case Study Research: design and methods*. Third Edition. Sage Publications, 2003.

Resumo – Resumen – Abstract**O uso da renúncia fiscal na área de museus***Janann Joslin Medeiros e Leila Giandoni Ollaik*

O objetivo desse artigo é investigar como a renúncia fiscal é utilizada na área de museus. A fundamentação teórica faz breve apresentação da literatura sobre implementação e descreve o uso da renúncia fiscal na área de museus mediante análise de seis variáveis: incentivos, autonomia, informação, apoio institucional, apoio social e etapas e tempo. A metodologia utilizada foi a análise documental e entrevistas. A análise foi feita com ajuda do programa NVIVO9. As principais conclusões são que embora haja incentivos e autonomia em graus suficientes para permitir boa implementação via renúncia fiscal, há questões informacionais e referentes às etapas e tempo que dificultam sua implementação. Além disso, a renúncia fiscal é concentradora, desigual e apresenta baixa participação de empresas do setor privado. Esses problemas parecem diminuir a capacidade de a implementação de museus mediante o uso da renúncia fiscal alcançar os efeitos almejados.

Palavras-chave: implementação de política pública, renúncia fiscal, museus.

El uso de exenciones fiscales para Museos*Janann Joslin Medeiros y Leila Giandoni Ollaik*

El objetivo es describir el uso de la exención fiscal por museos. La fundamentación teórica trata de implementación en general y más específicamente de la exención fiscal, con análisis de seis variables: incentivos, autonomía, información, pasos/tiempo, apoyo institucional y apoyo social. Para la metodología, fueron utilizados análisis documental y entrevistas. El análisis fue realizado con la ayuda del programa NVIVO9. Las principales conclusiones son las de que, aunque existan incentivos y autonomía en grado suficiente para permitir la implementación via exenciones fiscales, existen problemas de información y pasos/tiempo que disminuyen su capacidad. Además, la exención fiscal es concentradora, desigual y con baja participación de las empresas. Estos problemas parecen haber contribuido para impedir que la implementación de museos a través del uso de exención fiscal haya tenido los efectos deseados.

Palabras clave: implementación de políticas públicas, exenciones fiscales, museos.

The use of fiscal incentives by museums*Janann Joslin Medeiros and Leila Giandoni Ollaik*

This paper investigates how tax exemptions have been used by museums. It describes the use of tax exemptions in terms of six key variables: incentives, autonomy, information, institutional support, social support and timeframe. The theoretical foundation presents a summary of the literature on implementation, conceptualizing the variables to be used in the analysis. Data were collected by means of analysis of governmental documents and interviews with proponents who implemented museums financed via tax exemptions. Data analysis was supported by the use of NVIVO9 software. Findings reveal that although the levels of incentives and autonomy appear adequate to the implementation via tax exemptions; information problems and barriers related to the number of steps and the amount of time needed to implement each project appear to have severely limited its potential to foster museums implementation.

Keywords: public policy implementation, tax exemptions, fiscal incentives, museums.

Janann Joslin Medeiros

Doutora em Administração Pública pela University of Southern California, mestre em Administração Pública pela George Washington University e bacharel em Ciência Política pela University of Iowa. Atualmente é professora adjunta da Universidade de Brasília e líder do grupo de pesquisa em relações interorganizacionais e redes. Contato: janmedeiros@gmail.com

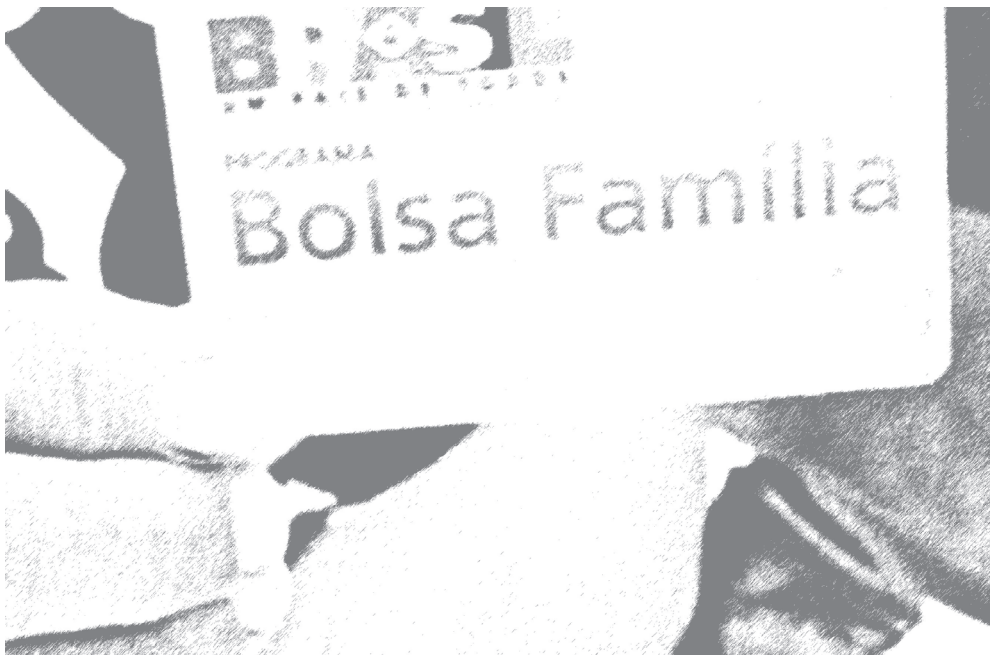
Leila Giandoni Ollaik

Doutoranda em Administração Pública pela Universidade de Brasília (UnB), mestre em Políticas Públicas (MSc in Public Policy in Latin America) pela Universidade de Oxford, mestre em Ciência Política pela Universidade de Brasília (UnB) e bacharel em Economia pela Universidade de Brasília (UnB). É Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental - EPPGG, carreira do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, desde 1997. Contato: leila.ollaik@gmail.com



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO

Bolsa Família



Mobilidade social e empoderamento: a percepção das mulheres beneficiárias do programa Bolsa Família em Minas Gerais

Rodrigo Silva Diniz Leroy; Marco Aurélio Marques Ferreira; Nathalia Carvalho Moreira e Edson Arlindo Silva

Introdução

O Brasil tem apresentado avanços em vários aspectos socioeconômicos, com destaque para a qualidade de vida, o lazer, a educação, o emprego, entre outros. Entretanto, existem áreas que carecem de maior cuidado e atenção, como aquelas presentes no tecido da desigualdade social. Sabe-se que a desigualdade social no Brasil é um problema de abrangência nacional, observando-se realidades díspares, em que se constata alto índice de pessoas em condições de extrema miséria, convivendo com parte da sociedade que apresenta elevada concentração de renda.

Para amenizar esse problema, o governo federal vem, desde 1997, implantando políticas sociais de transferência de renda, entre as quais se destaca o Programa Bolsa Família (PBF), implantado no final de 2003, por meio do qual as famílias recebem recurso monetário, com objetivo de promover o alívio imediato da pobreza. O PBF atingiu, em 2010, a marca de 12,4 milhões de famílias atendidas em todo o país, número que faz dele o maior programa de transferência de renda do mundo.

Segundo Soares *et al.* (2006), os programas de transferência de renda de natureza não contributiva existem há várias décadas e têm passado por inovações e grande expansão a partir do fim da década de 1990. Esses programas são exemplos de mecanismos diretos de redistribuição, e são utilizados para contribuir com a erradicação da pobreza e a redução substancial dos níveis de desigualdade no Brasil.

Em contrapartida ao benefício, o programa atribui algumas condicionalidades às famílias beneficiárias, tais como manter o cartão de vacinação em dia e a frequência dos filhos na escola, propostas com a finalidade de se ter uma população mais saudável e de diminuir a pobreza do país, já que, teoricamente, essas medidas farão com que, em um futuro próximo, diminua a taxa de analfabetismo, tornando a população mais bem instruída e o mercado de trabalho enriquecido.

Acredita-se que com o PBF, além da previsão de enriquecimento do mercado de trabalho, proporcionado pela educação dos filhos, haja também qualificação em curto prazo, por meio do oferecimento de cursos de capacitação para toda família, o que é considerado fator condicionante da mobilidade social. Sendo assim, é importante verificar em que medida as famílias beneficiárias aproveitam as oportunidades de qualificação profissional.

Em razão disso, esta pesquisa objetivou analisar os impactos que o PBF ocasiona na possibilidade de mobilidade social dos grupos familiares beneficiados, considerando que o seu escopo primordial é ofertar oportunidades àqueles que estão em situação de pobreza e extrema pobreza.

Em termos específicos, pretendeu-se identificar o perfil das famílias beneficiárias, definir os constructos de empoderamento e mobilidade social à luz das teorias

utilizadas como arcabouço, bem como a definição desses conceitos na percepção das beneficiárias.

Este estudo está organizado em cinco tópicos. No primeiro tópico, contextualizou-se brevemente o tema a ser abordado, destacando os fatores que influenciaram a realização da pesquisa, bem como se apresentou o problema e sua importância e os objetivos do estudo.

Na segunda parte, apresentaram-se as principais teorias acerca do tema, e, no item seguinte, abordaram-se os procedimentos metodológicos. Na quarta seção, foram discutidos os resultados obtidos, e, por fim, foram feitas as considerações finais do trabalho, reflexões e sugestões para novos estudos.

Desigualdade social e políticas públicas

A distribuição de renda de forma diferenciada aos agrupamentos da população é o que caracteriza a desigualdade social, configurada pela detenção da maior parte das riquezas por pequena parcela da população, enquanto pouca porcentagem dos recursos é dividida entre muitos.

De acordo com Giddens (2009), as classes sociais exercem grande influência nas nossas vidas, e a pertença de classe está associada a uma série de desigualdades, desde desigualdades nas expectativas de vida e na saúde física em geral, a desigualdades no acesso à educação e a empregos bem remunerados, cuja divisão permanece no centro das desigualdades econômicas.

O Brasil desponta como um dos primeiros países do mundo em desigualdade social, segundo dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), em que, no ano de 2000, a razão entre a renda

dos 10% mais ricos e dos 40% mais pobres, uma medida do grau de desigualdade existente na distribuição de indivíduos segundo a renda domiciliar *per capita*, ficou em aproximadamente 32,93%, número consideravelmente alto.

A busca por mudanças nesse patamar é um objetivo a ser alcançado, por exemplo, pela melhor distribuição de renda, estratégia que está surtindo efeito. Prova disso é dada por estudo divulgado em 2008 pelo IPEA, em que foi constatado que três milhões de brasileiros saíram da pobreza nos últimos seis anos e o percentual de famílias pobres caiu de 35% para 24,1% da população, nas seis maiores regiões metropolitanas do país, entre 2003 e 2008, o que representa uma redução de cerca de quatro milhões de pessoas.

Os esforços por parte do governo e da população para a diminuição dessa desigualdade não foram, até hoje, suficientes para um grande salto; porém, como se pode ver por meio das estatísticas, a reversão desse quadro vem ocorrendo de forma lenta. Esse crescimento conta com a contribuição de diversas estratégias de combate à fome e à pobreza, entre elas estão os programas de transferência de renda e o PBF, objeto central deste estudo.

Desde a década de 1980 já existiam formas de programas de transferência de renda em alguns países desenvolvidos, entre os quais se destacavam Inglaterra, Alemanha, Holanda, França e Estados Unidos, servindo de exemplo para que, a partir dos anos 1990, essa política fosse introduzida no Brasil (MONTEIRO, 2008).

O PBF, resultante da fusão dos programas Fome Zero, Bolsa Escola, Bolsa Alimentação e Auxílio Gás, foi implantado pelo governo federal no fim de 2003 e tem como finalidade proporcionar condições mínimas para sobrevivência, por

meio de um auxílio financeiro às famílias em situação de pobreza – com renda *per capita* de até R\$120 mensais –, e de extrema pobreza.

Partindo-se de indicações de que as mulheres administrariam os recursos de modo mais favorável à família, o pagamento dos benefícios do programa é preferencialmente feito a elas, algo que, se não tiver neutralidade em relação às relações de gênero, tende a favorecê-las, especialmente

“(...) o programa não teve ainda como consequência grande salto na diminuição da desigualdade; mas a reversão desse quadro, ainda que pouco representativa, é evidente.”

no que diz respeito às relações de poder entre os membros familiares (MEDEIROS *et al.*, 2007).

Nesse âmbito, a incorporação da perspectiva de gênero nas políticas públicas decorreu do processo de democratização do Estado e foi influenciada pelo feminismo internacional, em conferências como a Conferência Mundial sobre

Direitos Humanos, em 1993, a Conferência sobre População e Desenvolvimento, em 1994, a Conferência Mundial sobre a Mulher, em 1995, além do Fórum Social Mundial, de 2001 a 2003 (FARAH, 2004).

No Brasil, em 2003, a criação da Secretaria Especial de Políticas para Mulheres ampliou as políticas públicas de gênero, expressando o interesse em reverter o padrão de desigualdade, como se observa no trecho do II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres:

Deve ser assegurado às mulheres o poder de decisão sobre suas vidas, e de romper com os ciclos e espaços de dependência, exploração e subordinação no plano pessoal, econômico, político e social (BRASIL, 2008).

Nesse contexto, este trabalho estabelece também diálogo com a literatura feminista em relação aos programas de transferência condicionada de renda (PTCR), que aponta que estes programas reforçam a divisão sexual tradicional do trabalho doméstico, ao impor às mulheres a responsabilidade pelos cuidados com os filhos, atualização do Cadastro Único, entre outros.

Segundo Bronzo (2008), o PBF traz efeitos no reordenamento do espaço doméstico, na autoestima, no empoderamento e acesso feminino ao espaço público (como participação em conselhos comunitários e escolares), possibilitando, às mulheres, maior poder de barganha, maior capacidade de fazer escolhas e maior poder de decisão sobre o uso do dinheiro.

Bronzo (2008) também afirma que existem questionamentos sobre o efeito contrário das transferências de renda, que poderiam perpetuar papéis de submissão de gênero, à medida que a provisão de renda às famílias fizesse com que as mães

se retirassem do mercado de trabalho e se dedicassem, exclusivamente, aos cuidados dos filhos.

Soares *et al.* (2007) atribuem dois objetivos ao Bolsa Família: diminuir a privação de renda de famílias pobres no curto prazo, por meio da transferência monetária, e quebrar o ciclo intergeracional de transmissão da pobreza, por meio do controle do cumprimento das condições de participação relacionadas à educação e à saúde.

Para Bronzo (2008), a busca pela integralidade e articulação das intervenções faz parte da estratégia desse programa de alocação de renda, que é interromper o ciclo de reprodução da pobreza e fortalecer ativos – capital humano, sobretudo – e o acesso a direitos sociais básicos como educação e saúde básica.

A gestão do PBF se faz em três ministérios: do Desenvolvimento Social e Combate à fome, da Educação, que é responsável por fiscalizar a frequência das crianças na escola, e da Saúde, que fica responsável pela atenção a essa área. Esses ministérios agem em harmonia com os estados e municípios, para que o programa seja mais bem fiscalizado e o dinheiro público seja aplicado devidamente.

No âmbito municipal, os Centros de Referência de Assistência Social (Cras) são unidades públicas estatais descentralizadas da política de assistência social, responsável pela organização e oferta de serviços da proteção social básica do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) nas áreas de vulnerabilidade e risco social dos municípios e do DF. Dada sua capilaridade nos territórios, se caracteriza como a principal porta de entrada do SUAS, ou seja, é uma unidade que propicia o acesso de grande número de famílias à rede de proteção social de assistência social (MDS, 2010).

As famílias têm também acesso a programas complementares, que são, em sua

maioria, de educação e qualificação profissional, e que têm por objetivo o desenvolvimento e a superação da situação de vulnerabilidade familiar, visto que, com a capacitação, os membros do grupo familiar terão mais oportunidades de disputar vagas no mercado de trabalho.

Segundo dados do 4º Relatório de Acompanhamento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (IPEA, 2010), são 12,4 milhões de famílias beneficiadas pelo programa, cujos efeitos são percebidos por meio de dados como a queda da pobreza extrema de 12%, em 2003, para 4,8%, em 2008.

Soares *et al.* (2006) utilizaram a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad, 2004), que pela primeira vez coletou informação sobre a incidência de alguns programas de transferência de renda. Assim, desenvolveu uma metodologia para separar o componente da renda derivada desses programas, particularmente a renda do Benefício de Prestação Continuada (BPC) e dos outros programas de transferência de renda (como o Programa Bolsa Família). Desse modo, percebeu-se que, conjuntamente, esses programas foram responsáveis por 28% da redução da queda do índice de Gini¹ no período 1995-2004 (7% para o BPC e 21% para o Programa Bolsa Família). Essa contribuição é grande, se for considerado que esses dois programas somam, de acordo com os dados da Pnad, apenas 0,82% da renda total das famílias.

Destaca-se a integração estabelecida, no âmbito do sistema de proteção social brasileiro, entre os benefícios de transferência de renda, como o Programa Bolsa Família e o Benefício de Prestação Continuada, além dos serviços ofertados pelos Cras e demais aparatos públicos, com vistas à integralidade da proteção a que se refere Bronzo (2008).

Procedimentos metodológicos

Este trabalho caracterizou-se como pesquisa predominantemente quantitativa, tratando-se de um estudo de caso múltiplo. Como sujeitos de pesquisa, contou-se com uma amostra de 255 mulheres beneficiárias do PBF, que responderam ao questionário semi-estruturado, contendo 61 questões fechadas, com o objetivo de identificar questões sobre a família e sua relação com o PBF.

Análise Exploratória dos Dados (AED) e Alfa de Cronbach

De acordo com Triola (2008), a Análise Exploratória de Dados (AED) é utilizada para investigação de conjuntos de dados, com o objetivo de compreender suas características importantes, em que são empregadas ferramentas estatísticas (tais como gráficos, medidas de centro e medidas de variação).

Fernandes, Silveira e Ferreira (2010) analisaram o Programa Carta de Crédito no município de Cajuri, localizado na Zona da Mata do Estado de Minas Gerais. Como método principal, utilizou-se a AED, apresentando a frequência absoluta e relativa. Tal técnica mostrou-se adequada e permitiu caracterizar o perfil dos beneficiários, comparar o diagnóstico antes e depois do Programa Carta de Crédito, visando mensurar seus resultados e compreender, pela média, o grau de satisfação das famílias beneficiadas.

De acordo com Pestana & Gageiro (2005), uma das medidas mais usadas, para verificação da consistência interna de um grupo de variáveis, é o Alfa de Cronbach, que é definido como a correlação esperada entre a escala usada e outras escalas hipotéticas do mesmo universo, com igual número de itens que meçam a mesma característica.

O teste do Alfa de Cronbach é definido pela fórmula:

$$\alpha = \frac{n \left(\frac{cov}{var} \right)}{1 + (n-1) \left(\frac{cov}{var} \right)}$$

Em que:

Cov = Média de covariância entre os pares de itens

Var = Média de variância entre os pares de itens

n = Número de itens (variáveis)

O Alfa de Cronbach não assume valores negativos, já que as variáveis, que medem a mesma realidade, têm de estar categorizadas no mesmo sentido. Se o valor for negativo, existem correlações negativas, infringindo o modelo de consistência interna e inviabilizando o seu uso. Varia entre 0 e 1, considerando-se a consistência interna, conforme a Figura 1.

⇨	⇨	⇨		
0	0,25	0,5	0,75	1
Péssimo	Fraco	Regular	Bom	Excelente

Fonte: Elaborado pelos autores.

Figura 1: Valores do teste do Alfa de Cronbach

Para se fazer a análise da consistência interna, é necessário compreender a média, o desvio padrão e a correlação dos itens, tal como o efeito que cada item produz na média, na variância e no Alfa de Cronbach do fator.

De acordo com Schelini & Wechsler (2006), o constructo é definido como uma análise de modelos teóricos capazes de elucidá-lo, de modo que a elaboração dos itens não seja intuitiva. Para garantir que os constructos apresentem o que eles representam, as variáveis que os constituíram foram cuidadosamente escolhidas.

Fernandes, Silveira e Ferreira (2010) também utilizaram este teste para garantir a validade e a credibilidade do constructo Grau de Satisfação das famílias beneficiadas em relação ao Programa Carta de Crédito, e para isso utilizou-se o Alfa de Cronbach. Nesse contexto, o melhor modelo apresentou o Alfa de 0,718, considerado bom, com intervalo ao nível de confiança de 95%, o que significa que o verdadeiro Alfa encontra-se entre 0,607 e 0,809.

Segundo Pestana & Gageiro (2005), o coeficiente Ró de Spearman mede a intensidade da relação entre variáveis ordinais e usa, em vez do valor nele observado, apenas a ordem das observações. Por essa razão, utilizamos esse coeficiente para analisar os constructos. Por constatar um valor considerado alto entre eles, serão analisados os constructos de Mobilidade Social e de Empoderamento.

Análise de dependência e teste qui-quadrado

Uma medida de discrepância existente entre frequências observadas e esperadas é proporcionada pelo teste qui-quadrado (REGAZZI, 1997).

Segundo Regazzi (1997), o teste qui-quadrado pode ser usado principalmente como: teste de aderência, para comprovar o ajustamento de uma função de frequência a dados de observação; teste de independência, usado em conexão com as tabelas de contingência, construídas com o propósito de estudar a relação de dependência entre duas variáveis; e teste de homogeneidade, em que uma das variáveis praticamente representa uma classificação dos elementos em populações distintas.

No teste qui-quadrado, a Hipótese H₁, que é a hipótese de dependência das

variáveis testadas, é aceita sempre que o teste for inferior a 0,05. Nesse teste, para tirar conclusões sobre a relação existente entre as variáveis, os valores esperados de todas as células são comparados com seus respectivos valores observados.

Outros autores têm utilizado o teste qui-quadrado com procedimentos semelhantes, como Moreira (2010), que utilizou o teste para averiguar a relação entre o PFB e os temas: desigualdade de gênero, empoderamento e mobilidade social. Os pesquisadores mostraram que, das variáveis socioeconômicas, apenas as variáveis “microrregião, cidade, escolaridade, outra fonte de renda e saúde” foram estatisticamente significativas ($p < 0,10$), em relação aos temas analisados.

Análise da igualdade de médias entre fenômenos

Pestana & Gageiro (2005) explicitam que o teste t para duas amostras independentes é usado sempre que se tem por objetivo comparar as médias de uma variável quantitativa em dois grupos diferentes de sujeitos, e quando se desconhecem suas variâncias populacionais.

Costa e Eid Jr. (2006) utilizaram o teste de médias para analisar a elaboração de políticas públicas que precisam ter em vista as tendências do comportamento de consumo de alimentos, para que possam focar as ações sociais e, principalmente, as políticas de saúde pública. A análise foi feita por meio de um teste de média, para a identificação das variáveis mais relevantes que interferem no processo de escolha e frequência de consumo de carne bovina e hortaliças.

A expressão do teste t para comparar médias, quando as variâncias são diferentes, é dada por:

$$T = \frac{(\bar{X}_1 - \bar{X}_2)}{\sqrt{\frac{S_1^2}{n_1} + \frac{S_2^2}{n_2}}}$$

Em que:

n = Amostra

s^2 = Variância amostral

\bar{X} = Média

Como exemplo, nota-se também o trabalho de Ney Paulo Moreira *et al.* (2010),

“(...) ressalta-se o fato de que as mulheres que recebem o benefício têm baixo grau de escolaridade, confirmando a influência desse quesito na acentuação do nível de pobreza e na afirmação da política pública(...)”

que utilizaram os testes de médias com intuito de comparar o desempenho dos programas financiados pelo Programa de Fomento à Pós-Graduação (Prof), da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), com o desempenho de outros programas. Concluiu-se que os programas de pós-graduação, vinculados às instituições de ensino que recebem recursos do Prof, apresentaram níveis

superiores de qualidade em relação aos demais programas.

Resultados da pesquisa

Perfil das famílias beneficiadas

Foram entrevistadas beneficiárias do PBF de onze cidades, compreendendo pessoas de um mês até aproximadamente sete anos de recebimento, época da implementação do programa. Todas as constatações foram feitas com base nas respostas das entrevistadas.

A Tabela 1 apresenta análise de medidas de tendência central, como média, mediana e moda, e de medidas de dispersão, como desvio-padrão, assimetria e curtose, o que permite verificar a distribuição e concentração dos dados:

em que 113 são casadas (44,31%) e 52 têm união estável (20,39%). A escolaridade predominante é de ensino fundamental incompleto (138), representando mais da metade (54,12%) do total de beneficiárias. Quanto à cor ou raça, a maioria se autodeclarou parda (42,35%); em segundo lugar, preta (30,98%); em terceiro, branca (25,10%); e, em quarto, com apenas três respostas, amarela (1,18%). Nenhuma beneficiária se considerou indígena.

Em relação à ocupação, 134 beneficiárias (52,55%) dedicam-se ao lar, 50 se classificaram como desempregadas (19,61%), três são aposentadas, e apenas uma é estudante. As outras 67 desempenham alguma atividade regularmente.

As amostras desse estudo mostram que a quantidade de filhos e/ou dependentes

Tabela 1: Perfil das beneficiárias

	Mínimo	Máximo	Média	Desvio Padrão	Assimetria	Curtose
Idade	22	73	38,31	9,331	0,726	0,688
Filhos e/ou dependentes	0	8	2,88	1,499	0,917	0,890
Meses de recebimento do Bolsa Família	1	84	45,98	28,260	0,08	-1,395

Fonte: Resultados da pesquisa

Analisando os dados, pôde-se traçar um tipo ideal de uma família beneficiária. De acordo com Giddens (1990) “um tipo ideal é construído pela abstração e combinação de um indefinido número de elementos que, embora encontrados na realidade, são raramente ou nunca descobertos nesta forma específica” (GIDDENS, 1990, p. 141-2).

Pudemos verificar que as beneficiárias têm idade média de 38,31 anos, a presença da figura do homem se faz na maior parte das famílias beneficiadas pelo programa,

das beneficiárias entrevistadas totalizou 735, obtendo-se uma média de aproximadamente 2,88 filhos por beneficiária, com média de idade de 11,75 anos e desvio padrão de 6,13, em que, entre esses, as mães recebem por 575, número que representa 78,23% do total. Existem ainda os outros 160 que não recebem por algum motivo – como principal motivo estaria a idade dos dependentes, que tiveram uma média de 11,75 anos, com um mínimo de 0 (zero) e um máximo de 36 anos. Prova disso é que,

dos que não recebem por algum motivo, 104 – o que representa 65% – têm 18 anos ou mais, idade em que o benefício por aquele dependente acaba.

Portanto, o tipo ideal da família beneficiária desse estudo é composto por uma mãe casada de 38 anos, que se dedica ao lar, parda, ensino fundamental incompleto, com 3 filhos, sendo um de 18 anos, outro de 11 e outro de 5, e o benefício é recebido somente pelos dois mais novos, há cerca de 3 anos e 10 meses.

Validação e associação dos constructos

O constructo “mobilidade social” foi baseado nas variáveis a seguir, juntamente com as respectivas transcrições das perguntas feitas às beneficiárias. É necessário deixar claro que o objetivo desse constructo

foi analisar a possibilidade de ocorrência da mobilidade social, por meio da percepção dos acontecimentos por parte das beneficiárias e sua posição sobre alguns assuntos, relacionados aos efeitos que o programa possa surtir na família.

O valor do Alfa de Cronbach desse constructo foi de 0,60, valor que o classifica como fraco, porém aceitável e relevante para o estudo.

O Quadro 1 apresenta as variáveis que compuseram o constructo de mobilidade social, seguidas das questões que foram analisadas.

O constructo “empoderamento”, apresentado no Quadro 2, foi feito com algumas variáveis diferentes em relação ao constructo de mobilidade social.

Esse constructo foi considerado relevante, pois teve o Alfa de Cronbach de

Quadro 1: Constructo Mobilidade Social

Constructo	Variável	Questão
Mobilidade Social	Atendimento às necessidades básicas	Você concorda que os recursos do Bolsa Família atendem às necessidades de alimentação, saúde e educação da família?
	Acesso ao crédito	O Bolsa Família aumentou o seu crédito no mercado?
	Acesso a recursos de assistência à saúde	Com o Bolsa Família, a família teve mais acesso a médicos e assistência à saúde?
	Oportunidades de estudo	Com o Bolsa Família, a família teve mais oportunidade de estudar, fazer cursos de capacitação e qualificação?
	Estudo dos filhos	Se o Bolsa Família acabasse, iria atrapalhar o estudo dos filhos?
	Necessidade de trabalhar	Com o Bolsa Família, a mulher pôde cuidar exclusivamente dos filhos, sem se preocupar em trabalhar?

Fonte: Elaborada pelos autores.

Quadro 2: Constructo Empoderamento

Constructo	Variável	Questão
Empoderamento	Autoridade e respeito	O Bolsa Família aumentou sua autoridade e respeito em casa?
	Responsabilidades	Com o Bolsa Família, as suas responsabilidades pela família aumentaram?
	Acesso a recursos de assistência à saúde	Com o Bolsa Família, a família teve mais acesso a médicos e assistência à saúde?
	Oportunidades de estudo	Com o Bolsa Família, a família teve mais oportunidade de estudar, fazer cursos de capacitação e qualificação?
	Valorização da mulher na sociedade	O Bolsa Família valoriza a mulher na sociedade?
	Valor como cidadã	O Bolsa Família modificou o seu valor como cidadã?

Fonte: Elaborada pelos autores.

0,704. Faz-se necessária a observação de que o desenvolvimento desse constructo partiu do pressuposto de que, com a quantia mensal em dinheiro, o PBF empodera financeiramente as mulheres beneficiárias.

O Quadro 3 apresenta os valores encontrados no coeficiente de correlação Ró de Spearman da pesquisa.

Após avaliação da significância, constatamos que seu valor ficou muito

próximo de 0 (zero); por isso, pode-se considerar a correlação como válida. Quanto às análises dos constructos, verificamos que a correlação, medida pelo coeficiente Ró de Spearman, foi de 0,754, valor considerado alto. O que significa que esses dois constructos têm uma alta e proporcionalmente direta associação, ou seja, quanto maior a percepção de empoderamento por parte das mulheres, maior é a sua propensão à mobilidade social.

Quadro 3: Correlação entre os constructos

Coeficiente de correlação Ró de Spearman		
	Constructo Mobilidade Social	
Constructo Empoderamento	0,687*	Coeficiente de correlação
	0,00	Significância
	255	Número de amostras

*A correlação é válida ao nível abaixo de 1% de significância

Fonte: Elaborada pelos autores.

Estrato do constructo Mobilidade Social

Nesse trabalho classificou-se o constructo de mobilidade social, por meio do estrato, em três níveis: alto, médio e baixo.

Das beneficiárias pesquisadas, o nível de mobilidade social entre elas é predominantemente médio, o que significa que o PBF está surtindo efeito positivo em favor da ascensão social. Porém, como foi dito anteriormente, o programa não teve ainda como consequência grande salto na diminuição da desigualdade; mas a reversão desse quadro, ainda que pouco representativa, é evidente.

A informação acima, sobre o nível de mobilidade social, pode ser mais bem visualizada na Figura 2.

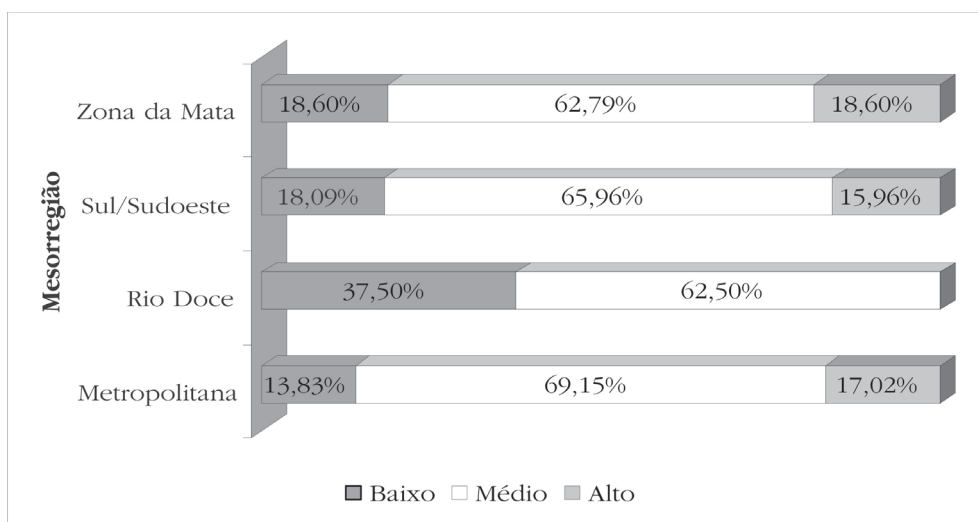
A constatação mais relevante na Figura 2 é quanto à mobilidade por mesorregião pesquisada, em que, no Rio Doce, a discrepância com as outras regiões é enorme. No Rio Doce, o nível baixo de mobilidade (37,50%) apresenta um

percentual muito maior que as demais regiões constantes na Figura 2. Tamaña diferença pode ser causada, talvez, pelo fato de o município de Vargem Alegre, único representante dessa região na pesquisa, ter o maior índice de incidência da pobreza entre as cidades pesquisadas, com o número de 49,61%, segundo dados do IBGE (2003).

Essas informações ratificam os resultados encontrados por Moreira (2010), em que foi realizada uma Análise de Cluster, com objetivo de agrupar as mulheres beneficiárias do PBF segundo suas características fundamentais, formando grupos ou conglomerados semelhantes.

Nesse contexto, a região Rio Doce caracterizou-se pelo nível baixo de empoderamento, baixa mobilidade social e baixa desigualdade de gênero, em conjunto com as microrregiões de Caratinga e Muriaé, as quais foram denominadas como grupo de “alta vulnerabilidade” (MOREIRA, 2010).

Outra informação relevante é quanto à região metropolitana, que, além de ser



Fonte: Elaborada pelos autores.

Figura 2: Nível de mobilidade social por mesorregião

pequena a porcentagem das pessoas no nível baixo de mobilidade, tem ainda o maior nível médio entre as quatro regiões; o que quer dizer que, nessa mesorregião, a possibilidade de descendência social é menor e, por consequência, a de ascendência é maior. Esse fato pode ter estreita relação com a concentração metropolitana dos recursos, em que são oferecidas mais oportunidades às pessoas em situação desfavorável dessa região. Esses recursos incluem maiores oportunidades de acesso ao sistema de saúde e educação.

Nesse sentido, retomando Moreira (2010), confirma-se que as famílias da região metropolitana de Belo Horizonte se situam entre os grupos de “baixa vulnerabilidade” e “média vulnerabilidade”, sendo classificados como “potencialmente favorecidos” (MOREIRA, 2010).

Conforme a Tabela 2, é possível notar a percepção do oferecimento de oportunidades pelas beneficiárias, visto que, quando questionadas se concordam que com o PBF a família teve mais oportunidades de estudar, fazer cursos de capacitação e qualificação profissional, as respostas, baseadas na escala de Likert, nos permitem essa constatação.

Moreira *et al.* (2010), em pesquisa realizada no município de Vargem Alegre (região Rio Doce), identificaram que, em

todos os arranjos familiares, é predominante o baixo grau de escolaridade tanto das mulheres quanto dos homens, perfazendo mais de 90% aqueles que pararam de estudar e possuíam o ensino fundamental incompleto.

A principal razão para a interrupção dos estudos, segundo os autores, foi a necessidade de trabalhar para ajudar no sustento da família. Essa baixa escolaridade das entrevistadas justifica, sob alguns aspectos, a submissão da mulher ao marido, a baixa valorização dela na sociedade e as poucas oportunidades de emprego e renda (MOREIRA *et al.* 2010).

Dessa forma, tais informações, analisadas em conjunto com os números da presente pesquisa, mostram que na região metropolitana existem mais oportunidades para educação e qualificação profissional; a possível causa disso se deve à concentração industrial nessa região, ao oferecer mais oportunidades de empregos e, conseqüentemente, maior demanda por mão de obra qualificada.

Considerações finais

Entre os fatores de destaque, ressaltase o fato de que as mulheres que recebem o benefício têm baixo grau de escolaridade, confirmando a influência desse quesito na

Tabela 2: Percepção das oportunidades de capacitação por mesorregião

	Sul/Sudoeste	Rio Doce	Zona da Mata	Metropolitana	Total
Concordo totalmente	46,81%	37,50%	46,51%	56,38%	49,41%
Concordo em partes	10,64%	0,00%	6,98%	9,57%	8,63%
Concordo pouco	9,57%	12,50%	6,98%	5,32%	7,84%
Indiferente	14,89%	50,00%	23,26%	17,02%	20,39%
Discorda pouco	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Discorda em partes	2,13%	0,00%	0,00%	0,00%	0,78%
Discorda totalmente	15,96%	0,00%	16,28%	11,70%	12,94%

Fonte: Elaborada pelos autores.

acentuação do nível de pobreza e na afirmação da política pública, visto que a educação dos filhos é prioridade do governo, enquanto condicionalidade para o enquadramento da família nesse programa.

Por intermédio das análises, parece apropriado inferir sobre como é a situação real das beneficiárias, que, apesar de ainda ser desfavorável, grande parte delas tiveram (ou estão propícias a ter) melhorias significativas em suas vidas, a partir da inclusão no PBF. Entre essas melhorias, verificou-se que maior quantidade de pessoas, que antes eram classificadas como pobres, elevaram seu patamar social desde a criação do programa, levando-nos a concluir que considerável proporção delas ascendeu socialmente como consequência, principalmente, do recebimento do benefício.

Pôde-se verificar também que as famílias beneficiárias têm mais oportunidades, desenvolvendo competências e

capacidade de autodesenvolvimento, o que aumenta sua autonomia. Outra importante constatação foi o fator geográfico, em que a região metropolitana de Belo Horizonte, se comparada às outras, apresenta maior quantidade de oportunidades de trabalho.

Reforçando pesquisas encontradas na literatura, fica então comprovado que o PBF pode surtir efeitos significativos em favor da população desfavorecida no país, contribuindo para a erradicação da pobreza e diminuição das desigualdades encontradas no Estado de Minas Gerais.

Para estudos futuros, sugere-se a replicação desta pesquisa em outras regiões, visando isolar os efeitos de variáveis geossociais, bem como analisar a influência da escolaridade e da atividade de renda complementar na vida das mulheres beneficiárias.

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

Nota

¹ O Índice de Gini é uma medida de concentração ou desigualdade comumente utilizada na análise da distribuição de renda, cujo valor varia de zero (perfeita igualdade) até um (a desigualdade máxima). Fonte: http://www.pnud.org.br/popup/pop.php?id_pop=97

Referências bibliográficas

BRASIL. Presidência da República. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. II *Plano Nacional de Políticas para as Mulheres*. Brasília: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, 2008.

BRONZO, Carla. Vulnerabilidade, empoderamento e proteção Social. Reflexões a partir de experiências latino-americanas. XXXII EnANPAD, 2008.

CADERNO informativo sobre o Índice de Gestão Descentralizada do PBF (IGD). Disponível em: <http://bolsafamilia.datasus.gov.br/documentos_bfa/IGD.pdf>. Acesso em: 08 jul. 2010.

COSTA, Leonardo Tavares Lameiro da; EID Jr., William. O Efeito *Smart Money* na Indústria Brasileira de Fundos de Ações. *Anais... 30º ENCONTRO DA ANPAD*, Salvador, BA, 2006.

FARAH, Martha Ferreira Santos. Gênero e Políticas Públicas. *Revista Estudos Feministas*, Florianópolis, v.12, n. 1, p. 47-72, 2004.

FERNANDES, Cássia do Carmo Pires; SILVEIRA, Suely de Fátima Ramos da; FERREIRA, Marco Aurélio Marques. Avaliação de resultados e focalização de políticas habitacionais: investigação do programa Carta de Crédito Associativo no Município de Cajuri - MG. *Administração Pública e Gestão Social (APGS)*, Viçosa, v. 2, n.1, p. 67-85, jan./mar. 2010.

GIDDENS, Anthony. *Capitalismo e moderna teoria social*. 3ª ed., Lisboa: Editorial Presença, 1990.

_____. *Sociologia*. 7ª edição. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2009.

IBGE. *Contagem da População 2007*. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/contagem2007/contagem_final/tabela1_1_17.pdf>. Acesso em: 09 jul. 2010.

_____. *Incidência da pobreza em Minas Gerais - 2003*. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/comparamun/compara.php?lista=uf&coduf=31&tema=mpobreza2003&codv=v01&codmun=330455>>. Acesso em: 15 jul. 2010.

INSTITUTO DE PESQUISAS ECONÔMICAS APLICADAS (IPEA). *Relatório Nacional de Acompanhamento*. Brasília, 2010. Disponível em: <<http://www.portalodm.com.br/objetivos-de-desenvolvimento-do-milenio-relatorio-nacional-de-acompanhamento-4--bp--137--np--1.html>>. Acesso em: 12 jul. 2010.

_____. *Renda – razão entre a renda dos 10% mais ricos e 40% mais pobres*. Disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br/ipeaweb.dll/ipeadata?SessionID=1541538906&Tick=1281618194852&VAR_FUNCAO=Ser_Temas%281413839281%29&Mod=S>. Acesso em: 12 ago. 2010.

MEDEIROS, M; BRITO, T; SOARES, F. *Programas focalizados de transferência de renda no Brasil: contribuições para o debate*. Texto para discussão nº 1283, IPEA, 2007.

MINISTÉRIO DA SAÚDE (MS). *Relatório consolidado do Bolsa Família MS/SE/DATASUS*. Período: 2ª Vigência de 2009. Disponível em: <http://bolsafamilia.datasus.gov.br/w3c/consolidados/rel_estado_consol_bfa.asp?gru=2T&vigencia=18&desvig=0%201/1/2010%20a%2030/6/2010&uf=MG®ional=00&cob=1>. Acesso em: 08 jul. 2010.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME (MDS). *Centros de referência da Assistência Social*. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/suas/guia_protecao/cras-centros-de-referencia-da-assistencia-social>. Acesso em: 12 jul. 2010.

_____. *Transferência de renda como fator preponderante na diminuição da desigualdade social no Brasil: os efeitos do Programa Bolsa Família*. Disponível em: <<http://www.ipc-undp.org/publications/mds/4P.pdf>>. Acesso em: 13 jul. 2010.

- MONTEIRO, Doraliza Auxiliadora Abranches. *Alocação de recursos e eficiência na gestão do Programa Bolsa Família*. Viçosa, MG. 78 p. Dissertação (Mestrado em Administração) – Programa de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal de Viçosa, 2008.
- MONTEIRO, Doraliza Auxiliadora Abranches; FERREIRA, Marco Aurélio Marques; TEIXEIRA, Karla Maria Damiano. Determinantes da gestão do Programa Bolsa Família: análise do índice de gestão descentralizada em Minas Gerais. *Saude soc.*, São Paulo, v. 18, n. 2, June 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-12902009000200005&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 15 Dec. 2011.
- MOREIRA, Nathalia Carvalho. *Programa Bolsa Família e o empoderamento das mulheres em Minas Gerais*. Viçosa, MG. 83 p. Dissertação (Mestrado em Administração) – Programa de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal de Viçosa, 2010.
- MOREIRA, Nathalia Carvalho; ALMEIDA, Anna Laura Teixeira; FERREIRA, Marco Aurélio Marques; MATTÁ, Isabela Braga da. Programa de transferência de renda mínima e atividade complementar de renda: uma análise sobre o empoderamento das mulheres. *Revista de C. Humanas*, v. 10, n° 1, p. 198-212, jan./jun. 2010.
- MOREIRA, Ney Paulo; SILVEIRA, Suely de Fátima Ramos; FERREIRA, Marco Aurélio Marques; CUNHA, Nina Rosa da Silveira. Eficiência e qualidade dos Programas de Pós-Graduação das instituições federais de ensino superior usuárias do Programa de Fomento à Pós-Graduação (PROF). *Avaliação de Políticas Públicas Educacionais* (Ensaio), Rio de Janeiro, v. 18, n. 67, p. 365-388, abr./jun. 2010.
- PESTANA, Maria Helena; GAGEIRO, João Nunes. *Análise de Dados para Ciências Sociais – A Complementaridade do SPSS*. 4ª ed. Lisboa, 2005.
- PINHEIRO, Luana *et al.* *Retrato das Desigualdades – Gênero e Raça*. IPEA. 3ª ed. Brasília, 2008.
- PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). *Índice de Gini*. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/popup/pop.php?id_pop=97>. Acesso em: 14 dez. 2010.
- REGAZZI, Adair José. *Curso de Iniciação à Estatística*. Viçosa: Universidade Federal de Viçosa, 2007.
- SCHELINI, Patrícia Waltz; WECHSLER, Solange. Estudo da estrutura fatorial da bateria multidimensional de inteligência infantil. *Estudos de Psicologia Campinas*, v. 23, n. 2, 2006.
- SOARES, Fábio Veras *et al.* *Programas de Transferência de Renda no Brasil: Impactos sobre a Desigualdade*. Ipea, Brasília, Outubro de 2006.
- SOARES, Fábio 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*. Centro Internacional de Pobreza, Brasília, Dezembro de 2007.
- TRIOLA, Mario F. *Introdução à estatística*. Tradução Vera Regina Lima de Freitas. 10ª ed. Rio de Janeiro: LTC, 2008.

Resumo – Resumen – Abstract

Mobilidade social e empoderamento: a percepção das mulheres beneficiárias do programa Bolsa Família em Minas Gerais

Rodrigo Silva Diniz Leroy; Marco Aurélio Marques Ferreira; Nathalia Carvalho Moreira e Edson Arlindo Silva

Esse trabalho teve como objetivo analisar os efeitos relacionados à mobilidade social e ao empoderamento das beneficiárias do Programa Bolsa Família em Minas Gerais. Foram utilizados procedimentos metodológicos analíticos, em um estudo de caso múltiplo com abordagem quantitativa. Foi realizada a validação dos constructos de mobilidade social e empoderamento, permitindo-se mensurar a intensidade da relação entre essas diferentes dimensões. Os resultados demonstram a melhoria significativa na vida das beneficiárias, o que pode possibilitar ascendência social. Contudo, observou-se, como fator limitante, o baixo grau de escolaridade das beneficiárias, mostrando-se a necessidade de conexão dos programas sociais com atividades educacionais e de geração de trabalho e renda, para inserção das mulheres no mercado de trabalho. Dessa forma, considera-se que o Programa Bolsa Família pode influenciar significativamente tanto no empoderamento quanto na mobilidade social das beneficiárias. Ademais, a articulação com atividades educacionais e produtivas pode avigorar os resultados de políticas públicas que defendam a justiça social e a diminuição das desigualdades existentes entre gêneros e classes sociais.

Palavras-chave: Políticas públicas, Programa Bolsa Família, mobilidade social, empoderamento.

Movilidad social y empoderamiento: la percepción de de la mujer beneficiarios del programa bolsa familia en Minas Gerais

Rodrigo Silva Diniz Leroy; Marco Aurélio Marques Ferreira; Nathalia Carvalho Moreira y Edson Arlindo Silva

Este estudio tuvo como objetivo analizar los efectos relacionados con la movilidad social y el empoderamiento de los beneficiarios de Bolsa Família en Minas Gerais. Los procedimientos analíticos metodológicos fueron utilizados en un estudio de casos múltiples con un enfoque cuantitativo para validar los constructos de la potenciación y la movilidad social, lo que le permite medir la intensidad de la relación entre estas diferentes dimensiones. Los resultados demuestran una mejora significativa en las vidas de los beneficiarios como resultado de recibir el beneficio, lo que les permite ascenso social. Sin embargo, se señaló como un factor limitante del bajo nivel de educación de los beneficiarios, destacando la necesidad de conexión con los programas sociales y actividades educativas para generar empleo e ingresos para la integración de las mujeres en el mercado laboral. Por lo tanto, se considera que el Programa Bolsa Família pueda afectar significativamente a la movilidad social y el empoderamiento de los beneficiarios; por otra parte, si los beneficiarios son coordinados con las instituciones educativas y productivas, los impactos esperados pueden ser fortalecidos a través de la implementación de políticas públicas que defiendan la justicia social y la reducción de las desigualdades entre los géneros y clases sociales.

Palabras clave: Políticas públicas, el Programa Bolsa Família, la movilidad social, el empoderamiento.

Social mobility and empowerment: perceptions of the beneficiaries from the Bolsa Família Program in the state of Minas Gerais (Brazil)

Rodrigo Silva Diniz Leroy; Marco Aurélio Marques Ferreira; Nathalia Carvalho Moreira and Edson Arlindo Silva

This study aims to analyze the effects related to social mobility and empowerment of the beneficiaries from the Bolsa Família Program in the state of Minas Gerais (Brazil). Analytical procedures were applied in a multiple case study with a quantitative approach. The validation of constructs of empowerment and social mobility enables us to measure the intensity of the relationship between different dimensions. The result shows that the Bolsa Família program allows the social ascendancy of its beneficiaries. However, it was noted that the beneficiaries' low level of education is a limiting factor. In order to insert women into the labor market it is necessary to associate the Bolsa Família program with other social programs relating to income, education and employment generation. Thus, the Bolsa Família program is able to influence both social mobility and empowerment of its beneficiaries. The Bolsa Família program in association with other social programs (income, education and employment generation) can improve public policies' results related to social justice, gender and social inequality.

Keywords: Public policies, Bolsa Família program, social mobility, empowerment

Rodrigo Silva Diniz Leroy

Graduando em Ciências Contábeis pela Universidade Federal de Viçosa (UFV), Diretor de Marketing da Cecco - Consultoria Contábil, e pesquisador (Bolsista de Iniciação Científica PROBIC-FAPEMIG), vinculado ao Departamento de Administração e Contabilidade da UFV. Contato: rodrigo.leroy@ufv.br

Marco Aurélio Marques Ferreira

Pós-Doutor em Administração Pública pela Rutgers University - The State University of New Jersey USA. Doutor em Economia Aplicada pela Universidade Federal de Viçosa (UFV). Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Administração da UFV. Atual editor da Revista Administração Pública e Gestão Social (APGS). Contato: marcoaurelio@ufv.br

Nathalia Carvalho Moreira

Doutoranda em Administração Pública e Governo pela Fundação Getúlio Vargas (FGV-SP). Mestre em Administração pela Universidade Federal de Viçosa (UFV), Especialista em Gestão Estratégica (UFV) e Graduada em Secretariado Executivo Trilíngue (UFV). Contato: nathaliatp@yahoo.com.br

Edson Arlindo Silva

Doutor em Administração pela Universidade Federal de Lavras (UFLA) e mestre em Extensão Rural pela Universidade Federal de Viçosa (UFV). Professor Adjunto II do Departamento de Administração e Contabilidade do Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes da Universidade Federal de Viçosa (UFV). Contato: edson.silva@ufv.br



RSP Revisitada

A preocupação com a qualificação do servidor público não é um tema recente. A primeira experiência de profissionalização do serviço público remonta à criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (Dasp), em 1938. A existência do órgão permitiu que fosse iniciada reflexão sobre a burocracia de Estado: seu dimensionamento e necessidade de formação e capacitação, entre outras questões.

O texto a seguir foi produzido por um dos quadros técnicos do Dasp, em 1942 – há cerca de 70 anos. Naquele período já existia preocupação com o aperfeiçoamento constante do servidor. O autor argumenta não somente em favor desse aprendizado constante, mas também pela necessidade de um bom curso de formação inicial para as carreiras, o que – segundo ele – não era comum naquela época.

Conforme o autor, “de nada adianta ensinar processos novos a quem ainda não conhece os métodos velhos”. Alguém discordaria? Entretanto, a busca pela novidade, pelo guru da moda (aquele que tem a resposta para os problemas) é uma constante no cenário dos dirigentes. Não seria isso resultado de um problema de formação de base? Afinal, a administração tem alguns conjuntos de técnicas que fazem dela uma ciência. Será que nossos gestores as conhecem de verdade? E se as conhecem, sabem aplicá-las? Entre o conhecimento teórico e prático existe uma grande distância.

Diante de um problema grave que persiste há bastante tempo numa instituição e que requer esforço de aprendizado por parte do gestor – para apreender, processar e propor uma solução –, muitas vezes se escolhe um atalho: a solução miraculosa que maquia, mas não resolve. Mas essa já é outra história.

O aperfeiçoamento dos servidores do Estado

Celso de Magalhães

Texto publicado na RSP, vol. 2, nº 3, de junho de 1942

A eficiência dos serviços públicos está intimamente ligada à capacidade funcional dos servidores do Estado. Eis aí um lugar comum, verdadeiro axioma dentro da administração moderna.

Já se passou o tempo em que a administração era exclusivamente empírica; o tempo em que se improvisavam administradores, os quais diziam, como justificativa

à improvisação que os guindára a altura imerecida, que – “administrar é um dom trazido do berço”. *Nascuntur poetae...*

É fato que nem todos os gramáticos podem ser grandes escritores; mas é fato também que nenhum grande escritor pode deixar de conhecer gramática.

Nem todo técnico *em* administração, (atentem que não digo técnico *de* administração); nem todo técnico em administração, repito, poderá ser grande administrador; mas nenhum grande administrador poderá existir sem conhecer a técnica administrativa de seu tempo.

Indiscutivelmente, como sói acontecer em todas as realizações humanas, a administração não poderia fugir às contingências de ordem pessoal, às qualidades características do indivíduo que equaciona ou resolve problemas de ordem coletiva. Contudo, só com essas qualidades inatas, ninguém lograria êxito na condução dos negócios públicos, principalmente na época atual.

O administrador, esteja em que plano estiver da administração pública ou particular, deve assenhorear-se da técnica de administrar, deve fazer frequentes consultas aos Mestres, assistir a cursos especializados, manusear as boas obras, conhecer as matérias correlatas, instruir-se; em suma, atualizar, aprimorar seus conhecimentos relativos às funções que exerce.

Qualquer servidor do Estado, seja qual for sua categoria, mesmo que não administre diretamente, participa da administração pública, é um dos dentes da engrenagem que faz mover a máquina do Estado e, como todo dente de engrenagem, elemento de suma importância na harmonia do movimento geral.

Todo servidor do Estado fica sujeito, pois, ao imperativo moral de instruir-se, aperfeiçoar-se, aumentar sua capacidade produtiva, tornando-se réu de lesa pátria

se, concientemente, causar um prejuízo à Nação, pois a tanto equivaleria a permanência na ignorância, na inciência, no atrazo intelectual com respeito às coisas de suas funções.

Admitindo-se esta preliminar, chegamos à conclusão de que o servidor do Estado deve a) executar bem seu trabalho normal; b) melhorar o processo de execução.

Comprendamos: eu posso fazer muito bem meu serviço pelos processos atuais (a); contudo, existindo outros modos mais eficientes, mais rendosos para fazê-lo, ainda desconhecidos por mim, claro que não me acho em condições de melhorar os processos de execução do meu trabalho, (b).

Quando se encara o problema da instrução dos servidores do Estado, põe-se geralmente de lado o primeiro requisito (a), atacando-se logo de início o segundo (b). Só se fala em aperfeiçoamento do pessoal, esquecendo-se frequentemente de que só se pode aperfeiçoar o que já é bom. E, no entanto, o servidor do Estado só é bom quando (a) executar bem seu trabalho normal; quando conhecer perfeitamente o modo atual de desempenhar suas funções, o que, infelizmente, não é caso muito comum.

As aulas ministradas em vários dos cursos de aperfeiçoamento dos servidores públicos, procuravam transmitir a literatura mais moderna a respeito do assunto, esforçavam-se por mostrar o que se tinha feito e o que ainda se fazia em países de maior projeção internacional, buscavam, em suma, habilitar o servidor público para (b) melhorar o processo de execução do seu trabalho normal.

Contudo, em muitos desses cursos, os resultados obtidos não foram, de grande monta, e isto por duas razões. A primeira delas é o pressuposto errôneo de que todos os servidores públicos já são capazes de (b) executar bem seu trabalho normal; e

como não é isto o que acontece frequentemente, pouco adianta ensinar processos novos a quem ainda não conhece os métodos velhos de fazer, pois é mesmo anti-pedagógico ensinar a alunos incapazes de comparar. A aprendizagem resulta da comparação, e não poderá comparar quem não tiver conhecimentos anteriores para *back-ground* dos novos.

Explicando melhor: se um funcionário que executa bem seu trabalho normal tem notícia de processos e métodos novos, poderá julgar se são esses métodos e processos melhores ou piores que os seus, e se lhe convem ou não adotá-los, e como o poderá fazer sem solução de continuidade na marcha dos serviços.

A um funcionário que ainda não conhece como fazer seus trabalhos pelo processo atual, que ainda não sabe produzir pelos processos comuns, será difícil ensinar-lhe métodos novos, porque lhe faltará um elemento de comparação e, o que é muito importante, faltará também o fator principal da adaptabilidade – a experiência anterior.

Um dia, Luiz Carlos se insurgiu, em artigo nesta mesma Revista, contra o mau emprego frequente da terminologia aplicável a assuntos de extranumerários e, depois de verberar a displicência com que eram encaradas essas questões de terminologia, fundamentais em assuntos de direito, dizia ele que, felizmente, naquela época, já havia o DASP preparado uma turma – Curso de Problemas de Administração de Pessoal – que colocaria os pontos nos ii, ensinando pelas repartições públicas, o correto emprego dos termos exatos.

Ao arguto conhecimento profissional de Luiz Carlos não escapara que, a primeira finalidade do curso deveria ter sido ensinar o servidor a) executar bem seu trabalho normal.

Ora, eu acabava de fazer esse mesmo curso citado por Luis Carlos e, desapontando-o embora, fui obrigado a confessar que, jamais, em qualquer das aulas, havíamos ouvido falar na terminologia corrente nos assuntos de extranumerários. Nós, os que já conhecíamos essa mesma terminologia, que sabíamos fazer a diferença entre o que pertencia ao funcionário e o que pertencia ao extranumerário, só o devíamos a conhecimentos anteriormente adquiridos e não ao curso que termináramos.

Quererá isto dizer, porem que o Curso de Problemas de Administração de Pessoal ministrado não teria sido útil para qualquer coisa? Absolutamente não; foi útil, muito útil mesmo para mim e para outros que já sabíamos como a) executar bem o trabalho normal. As lições ali recebidas nos habilitaram a b) melhorar o processo de execução.

Todavia, aqueles dentre os alunos, que não satisfaziam o primeiro requisito, isto é, que ainda não eram capazes de a) *executar bem seu trabalho normal*, não só deixaram de aproveitar as lições, como também, é óbvio, deveriam ter feito uma tal confusão mental com aqueles assuntos todos, de que dificilmente se poderão libertar agora. Quer dizer, pois, que houve também um aspecto negativo digno de consideração. Diante disto, força é concluir que, antes da fase de aperfeiçoamento, o curso teria de consistir em problemas objetivos, calcados nos casos correntes da administração; que o servidor do Estado deveria ser posto, dentro do curso – coisa muito fácil de fazer – nas mesmas condições do trabalho que iria realizar.

O professor, com sua experiência, seu tirocínio, sua cultura, orientaria o aluno, encaminhá-lo-ia dentro da aula, como o

deveria fazer, dentro da repartição um chefe digno desse nome.

Daquí se deduz a necessidade de existir um curso para Técnico de Administração, um para Oficial Administrativo, um para Arquivista, etc... como já existem para Higienista, Agrônomo; Sanitarista, Bibliotecário... aprendendo cada qual a fazer seu serviço o melhor possível, consoante as normas atuais.

Depois de fazer eficientemente seu trabalho, pelos processos já autorizados e adotados, voltaria o antigo aluno – servidor do Estado em ótimas condições de produtividade – a um novo curso, agora de aperfeiçoamento, cuja finalidade seria permitir-lhe, talvez b) melhorar o processo de execução para levar ao máximo rendimento então possível a máquina da gestão pública.

À alta capacidade pedagógica e administrativa da Divisão de Aperfeiçoamento do D.A.S.P., parece, não escapou o verdadeiro aspecto da questão, como se poderá verificar da recente legislação dos cursos. Só nos cumpre agora aguardar os resultados promissores que se anunciam.

Dissemos que o curso de aperfeiçoamento quando corretamente feito – talvez habilitasse o servidor do Estado a b) melhorar o processo de execução dos seus trabalhos normais, dos serviços de sua repartição, pondo em prática o que de bom e mais moderno aprendera a fazer.

Essa ressalva que usamos, o talvez, foi intencional e sua explicação envolve a segunda das razões pelas quais os cursos de aperfeiçoamento só teem dado, na maioria das vezes, resultados insignificantes.

O curso, cuja finalidade é ensinar como se deveria trabalhar segundo os processos atuais, para tirar do trabalho o rendimento máximo, isto é, o curso de formação, é sempre útil; o de aperfeiçoamento, porem, poderá ser ou não.

Já sabemos que, faltando ao estudante a necessária preparação anterior, isto é, que não sabendo ainda o estudante trabalhar corretamente pelos processos atuais, pouco aproveitará das coisas novas que lhe forem ensinadas no curso de aperfeiçoamento.

Mas não é só isto. Admitimos que essa preparação anterior existia e que, de fato, o aperfeiçoamento se verificou - como é o caso de muitos excelentes servidores do Estado que já fizeram vários cursos do D.A.S.P.

Terminando o aperfeiçoamento, o antigo aluno adquiriu novas concepções, nova técnica, novos conhecimentos – que o próprio Estado lhe ministrou em benefício dos negócios públicos.

Seria isto o bastante para que ele, funcionário aperfeiçoado, se torne de fato útil, restituindo ao Estado, em forma de melhores serviços, o capital despendido no curso feito? Não, e não porque, dentro das repartições, pouco valerá o aperfeiçoamento, a cultura, o preparo funcional do servidor do Estado, que executa, contra o espírito de rotina, o comodismo, o pequeno alcance mental de alguns agentes de direção.

Estes são os chefes que pensam: “os administradores podem ser improvisados”; “os administradores nascem feitos como os poetas”. São eles os que não creem na técnica, desprezam o estudo dos livros e dos Mestres porque vivem do empirismo e, encastelados num estulto *de omni re scibili*, desestimulam seus auxiliares e privam assim o Estado dos benefícios que ele, Estado, se procurou à custa de muito dinheiro gasto.

Isto que se dá com o aperfeiçoamento também se dá com a seleção, que é a escolha dos melhores para o serviço público. Bancas honestas, examinadores doutos, provas difíceis e rigorosas, cultura geral e específica – tudo para ir de encontro, não raras

vezes, a inelasticidades cerebrais nocivas ao bem geral.

Com o Estado Novo, as concepções devem ser modernas e arrojadas; contudo, tal coisa não se poderá verificar se, à frente de unidades administrativas, de repartições e serviços, estiverem chefes em assincronismo flagrante com o ciclo cultural e energético indispensável à solução dos casos ocorrentes.

A formação e o aperfeiçoamento dos servidores do Estado devem processar-se concomitantemente com a modernização de chefes, administrativos ou técnicos, fases complementares que são, do mesmo ciclo de melhoria dos trabalhos públicos.

Parabens, pois, à Divisão de Aperfeiçoamento pelo curso de chefia recém-criado; pena não ter sido obrigatório.



Entrevista: Celina Souza

Os municípios foram os grandes vencedores da cadeia federativa a partir da Constituição de 1988

por Marco Acco*

A avaliação é da pesquisadora em federalismo Celina Souza, que traz um panorama histórico do sistema federalista brasileiro. Ela defende a reinserção dos estados no processo federativo, tensionado por natureza, e exalta a evolução da burocracia federal no desenvolvimento de políticas públicas.

Uma das principais autoridades brasileiras em federalismo e em arranjos institucionais intergovernamentais para



a construção e execução de políticas públicas, a pesquisadora Celina Souza, em entrevista à ENAP, falou da história, do conceito e do momento do federalismo brasileiro. Em sua análise da estrutura desse sistema político, ela faz um alerta: “Os estados estão se constituindo no elo perdido da cadeia federativa. Eles não sabem muito bem qual é o seu papel, têm sérias restrições do ponto de vista de recursos públicos e têm que alocar 13% de toda a receita líquida corrente ao pagamento da negociação do débito com a União. Enfim, estão restringidos de todas as maneiras.

Proporcionalmente, os municípios têm tido ganhos relativos muito maiores do que os dos estados.” Para ela, a relação direta entre o governo federal e os municípios, decorrente da descentralização das políticas sociais, limita o papel político e decisório dos governos estaduais, que não estruturaram sua burocracia.

A professora Celina Souza possui graduação em direito pela Universidade Federal da Bahia (UFBA), mestrado em administração pública pela Fundação Getúlio Vargas (FGV) e doutorado em Ciência Política pela *London School of Economics and Political Science* – título obtido em 1995. No âmbito dos estudos sobre Estado e governo, a professora tem se destacado, ao longo de sua trajetória acadêmica e laboral, nos temas do federalismo e federalismo fiscal, descentralização, governos subnacionais e políticas públicas. Celina Souza também é autora de dezenas de publicações entre livros, artigos e capítulos de livros. Celina Souza lecionou na Universidade Federal da Bahia (UFBA), na Universidade de São Paulo e atualmente integra o Conselho Honorário do *Instituto Federal De Gobierno* (Universidad Católica de Córdoba, Argentina). Também é pesquisadora do Centro de Recursos Humanos (CRH) do Brasil, além de membro do Comitê Acadêmico da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (Anpocs). A professora Celina esteve na ENAP, em setembro de 2011, quando ministrou palestra sobre “Federalismo e Políticas Públicas” aos alunos do Curso de Formação para Carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG).

RSP: *A partir de sua trajetória acadêmica e profissional, a senhora poderia explicar o porquê de o tema “federalismo” ter se tornado tão importante na sua agenda de pesquisa?*

Celina Souza: O tema do federalismo é algo que, por mais que tenha mudado ao longo do tempo o meu interesse por disciplinas diferentes e, concomitantemente, correlatas, em cada uma delas, eu sempre o segui e sigo até hoje. Muitas vezes me pergunto por que, e a resposta é basicamente a importância dos professores que eu tive. Então, quando fiz a graduação em Direito, tive ótimos professores de direitos constitucional, administrativo e tributário. Depois, quando fiz o mestrado na FGV – bastante tempo depois, porque eu achei que queria uma carreira de servidora pública e nela permaneci por algum tempo –, quem me orientou foi professor Diogo Lordeno de Melo, que faleceu há algum tempo, e a coorientadora foi a especialista Ana Maria Brasileiro. Ambos tinham tanto o recorte da administração pública em suas preocupações de pesquisas e de trabalhos acadêmicos quanto o recorte do federalismo. Daí, fui seguindo. Foi uma coisa que eu sempre gostei de ter feito e crédito essa escolha aos bons professores que tive nessas áreas.

RSP: *A senhora dedicou também muita atenção ao processo de descentralização implementado pela Constituição de 1988, sendo, inclusive, uma das principais vozes a apontar o papel dos grupos de pressão municipalistas atuando, junto ao Congresso Nacional, para adoção de medidas nessa direção. Esse é um aspecto que, de acordo com seus estudos, demonstraria o caráter primordialmente político do processo de descentralização ocorrido no Brasil, e não puramente administrativo, como verificado em outros países em desenvolvimento. Suas pesquisas também destacam uma série de avanços produzidos nesse processo de descentralização, ao passo que apontam alguns aspectos de permanência da centralização. Após cerca de duas décadas da promulgação da Constituição de 1988 e considerando-se novos impulsos rumo à municipalização verificados no final dos*

anos 1990, o quanto evoluiu o processo de descentralização e que agendas a senhora considera mais relevantes para um novo avanço necessário nesse processo de descentralização? Por outro lado, há necessidade de recentralizar alguma agenda?

Celina Souza: Os municípios foram os grandes vencedores da cadeia federativa durante o processo da Constituinte e com a promulgação da Constituição de 1988 – isso foi algo que descobri ao longo da coleta de dados da minha tese de doutorado. Naquele momento, havia a seguinte premissa: “os governadores são os poderosos da Federação brasileira, os governadores conseguem tudo”. De fato, do ponto de vista político, os governadores tinham, à época, legitimidade grande por terem sido os primeiros cargos executivos eleitos. Nós vivíamos com um presidente – José Sarney, na ocasião – que, na realidade, era um vice-presidente, ou seja, não se esperava que Sarney fosse o presidente da República. Além disso, os governadores iniciaram todo o processo da mobilização popular para o movimento das “Diretas Já”. Então, eles chegaram à Constituinte com tal legitimidade, que parecia que eles conseguiriam o que fosse de sua agenda. No entanto, quando eu comecei a mergulhar nos anais da Constituinte (das comissões e das subcomissões), ficou claro que, efetivamente, os governos estaduais chegaram com muita força e conseguiram, naquele primeiro momento, retirar uma série de recursos da União, mudando o sistema do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS), por exemplo. Com isso, aumentaram o percentual de participação dos municípios e dos estados ao longo do tempo. Entretanto, a cada etapa nova do processo, os governos estaduais perdiam alguma coisa enquanto os municípios só ganhavam. Considerando

que, naquele momento, o país tinha uma agenda congestionada de problemas sociais e econômicos, nós chegamos a 1986 – quando a Constituinte foi formada – com uma agenda nacional de problemas que imaginávamos que nunca conseguiríamos enfrentar. Havia também aqueles que imaginavam que a Constituição faria um milagre e resolveria todos os problemas no dia em que fosse promulgada. Logo, um enorme paradoxo (muito interessante para o meu trabalho de tese) foi entender porque um país com a agenda repleta de problemas nacionais decidiu descentralizar para os municípios. Sendo assim, a tese de que os governadores saíram fortalecidos com a Constituição de 1988 não foi comprovada. Uma fase muito interessante a ser observada é a que registra como o

“... a Federação brasileira não se submete a rótulos, no sentido de ela ser centralizada ou descentralizada. Nesse ponto, o meu argumento principal é o de que o Brasil é muito desigual.”

sistema político respondeu ao problema da inflação, a partir de meados dos anos 1990. De início, o Poder Executivo conseguiu passar várias emendas constitucionais, reduzindo os recursos de estados e municípios. Em seguida, quando a estabilidade econômica foi alcançada, começaram a recompor os recursos municipais mais rapidamente do que os das esferas estaduais. Portanto, os estados estão se constituindo no elo perdido da cadeia federativa. Eles não sabem muito bem qual é o seu papel,

têm sérias restrições do ponto de vista de recursos públicos e têm que alocar 13% de toda a receita líquida corrente ao pagamento da negociação do débito com a União. Enfim, estão restringidos de todas as maneiras. Proporcionalmente, os municípios têm tido ganhos relativos muito maiores que os dos estados. Eu sempre digo que a Federação brasileira não se submete a rótulos, no sentido de ela ser centralizada ou descentralizada. Nesse ponto, o meu argumento principal é o de que o Brasil é muito desigual. Nós temos questões de desigualdade regional, intrarregional e social muito graves. Dessa forma, faz todo sentido o processo de formulação de políticas públicas para enfrentar essas questões. Mas, na implementação dessas políticas, está faltando o papel dos estados, que poderiam substituir a União no papel de coordenação dessas políticas. Não precisamos centralizar mais a coordenação de políticas, mas, ao mesmo tempo, precisaremos de centralização na formulação de políticas.

“A equalização fiscal sempre será explosiva, especialmente na Federação brasileira. (...) a distribuição de recursos entre as esferas de governo (...) continua sendo uma agenda delicada.”

RSP: *Um dos temas mais importantes nessa agenda federativa consiste exatamente no modo como as diferentes agendas de políticas públicas (saúde, educação, habitação, saneamento etc.) são efetivadas de acordo com diferentes regras federativas.*

Qual a sua avaliação desse contexto e quais as agendas de políticas públicas que a senhora considera de maior dificuldade para implementação com base em procedimentos pactuados, considerando as diferenças setoriais?

Celina Souza: Eu acredito que a questão na Ciência Política do federalismo é a seguinte: este sempre será um sistema sem contenções, e isso é o desafio. Diferentemente de outros sistemas, como a democracia, os sistemas partidário e eleitoral vão se consolidando, a menos que haja ruptura. Já o federalismo, que integra o chamado sistema político, é o contrário: ele estará sempre em mutação e tensionado, seja porque o papel dos entes federados muda, seja porque a situação macroeconômica muda. Quando há incentivo financeiro, a pactuação é mais fácil e isso é absolutamente racional. Para nós, da ciência política, tensão é algo que faz parte.

RSP: *Outro tema especialmente tenso é a questão da partilha fiscal entre os entes federados, que sempre enervam os ânimos, como os casos recentes da regulamentação da Emenda nº 29 e a disputa em torno da partilha dos royalties da camada Pré-sal. Em sua avaliação, estamos avançando ou retrocedendo? Essa é uma agenda com definição explosiva e sem solução ou há espaço para critérios mais racionais para a definição da partilha de recursos gerais e setoriais entre os entes federativos?*

Celina Souza: Eu diria que estamos avançando consideravelmente bem nessa partilha com, obviamente, algumas exceções. A equalização fiscal sempre será explosiva, especialmente na Federação brasileira. Isto é, a distribuição de recursos entre as esferas de governo, a partir de critérios como população, renda *per capita* etc., continua sendo uma agenda delicada. A distribuição equânime dos recursos públicos sempre foi o desejo do constituinte brasileiro, que colocou em nossa

“O Supremo Tribunal Federal (STF) determinou que a partilha de estado e município tem que ser revista. O prazo é dezembro de 2012, e, para essa emenda, será difícil encontrar uma saída.”

Constituição o objetivo da diminuição da desigualdade regional. Da mesma forma, nós sempre olhamos, por exemplo, para federações como o Canadá, a Suíça e a Alemanha, que têm mecanismos fortíssimos de equalização fiscal; onde regiões ou estados mais ricos recompensam os mais pobres. Por mais que saibamos a origem do federalismo, a experiência prática de federação foi a dos Estados Unidos, que é a do “salve-se quem puder”. É o lugar em que mais há guerra fiscal; os municípios competem, por exemplo, para receber presídios, porque esses trazem benefícios. Por fim, sempre haverá essa tensão. Logo, foi feito na Constituinte – e, posteriormente, nas emendas constitucionais – o acordo possível. É um equívoco pensar que a questão dos *royalties* do Pré-sal será discutida e a distribuição, tranquila. Não será, mas já avançamos muito mais que no início.

Nós, que tínhamos o modelo tradicional de ‘quem produz recebe os *royalties*’, tentamos sair disso com o modelo da Noruega, que distribui por função. Só que a Noruega é um país unitário, e esse modelo não nos permitiria achar que uma parte significativa dos *royalties* do Pré-sal não será destinada para os estados e os municípios produtores. Contudo, diante do que estava, avançamos consideravelmente.

Na Emenda nº 29, o problema é saber o quanto a União está disposta a colocar da sua cota-parte, porque ela [a União] tem burlado o que a legislação diz que deveria ser aplicado – e os estados também têm se valido de tal expediente. Os municípios, entretanto, não têm como burlar representarem 15% dessa receita.

O Supremo Tribunal Federal (STF) determinou que a partilha de estado e município tem que ser revista. O prazo é dezembro de 2012, e, para essa emenda, será difícil encontrar uma saída.

RSP: *A senhora estudou também o orçamento participativo como uma importante inovação no campo da gestão municipal. De um ponto de vista mais geral e considerando sua ênfase na centralidade da administração local, como a agenda federativa e a própria gestão pública, quais têm sido as novas frentes de atuação e de inovação que os municípios brasileiros têm apresentado? Diferentemente do que interpretaram, naquele momento, autores importantes do pensamento político, como Vitor Nunes Leal, que localizavam nos municípios uma instância da corrupção e do patrimonialismo, é possível que os municípios brasileiros sejam fontes de renovação e de “republicanização” do sistema político brasileiro?*

Celina Souza: Em um determinado período, que foi exatamente a resposta ao autoritarismo – o regime militar –, os municípios tiveram de fato um papel inovador na agenda da administração pública brasileira. As primeiras experiências de repúblicas participativas começaram nos anos 1980. O programa Bolsa Família começou no município de Campinas. No Distrito Federal, tivemos o programa Bolsa Educação. Durante algum tempo, os governadores eram nomeados e não podiam inovar muito. Há evidências que mostram que, por conta da centralização dos recursos públicos na esfera federal,

durante o regime militar, os estados foram mais prejudicados. Após isso, como uma trajetória independente, o que se segue ainda apresenta muitas influências do passado. Então, as administrações municipais começaram com um orçamento participativo em novas bases (e foi uma coisa muito interessante quando os municípios faziam esforço próximo do zero para coletar seus impostos próprios – IPTU e INSS). Para aqueles municípios que quiseram implementar de fato uma política inovadora, o que eles fizeram, primeiramente, foi começar a cobrar os impostos locais, e isso foi gerando uma onda que segue a centralização, a falta de autonomia do regime militar e chega até o Bolsa Família e o Bolsa Educação, de Campinas e Distrito Federal, respectivamente. No entanto, os municípios, hoje, estão com a agenda de execução dos serviços públicos muito pesada – educação fundamental, creche, pré-escola, toda atenção básica à saúde. Se pegarmos toda a literatura de inovação no federalismo, essa inovação vem dos estados, rotulados de ‘laboratórios de democracia’.

RSP: *Em 2003, a senhora lançou um importante artigo – “Regiões Metropolitanas Condicionantes do Regime Político” – publicado na revista Lua Nova nº 59. No texto, é analisado o destino da agenda das regiões metropolitanas. Considerando que essa difícil questão de gestão pública não deu – e não deve dar – sinais de melhora nos próximos anos, vale a pena revisitar as duas perguntas presentes no seu artigo: por que as regiões metropolitanas perderam espaço na agenda política ao longo do processo de redemocratização? E qual o papel dessas regiões no sistema federativo brasileiro contemporâneo?*

Celina Souza: Para o tema das regiões metropolitanas, sempre recortado pelo federalismo, dediquei muita atenção, mas

não gosto de causas perdidas e, por isso, deixei-o, uma vez que não vejo saída para esse impasse. As regiões metropolitanas eram criadas e praticamente financiadas pelo governo federal, porque eram cidades onde a oposição mais encontrava espaço para eleger seus vereadores e prefeitos. Eram nessas cidades que estavam os movimentos sociais, operários, as principais resistências ao regime militar. Portanto, criar e financiar essas regiões metropolitanas eram formas de ter um braço federal nessas áreas.

O constituinte disse que essa foi a lógica do regime militar para financiar as regiões metropolitanas. Então, passou-se a delegar regiões metropolitanas para os estados, que, por sua vez, não tinham recurso e nem tiveram capacidade de retomar a legitimidade capaz de construir o consenso entre os municípios de uma região metropolitana – hoje, obviamente, é mais complicado por interesses partidários. O problema das cidades é explosivo, mas, agora, o que estamos vendo é que a agenda do governo federal não está enfrentando o problema da cidade, mas sim do saneamento, da habitação etc.; está “setorializando”, em alguns lugares, a questão do transporte público – e não se faz um bom transporte público de massa sem o recurso federal. A União alega que o constituinte passou a região metropolitana para os estados, logo, os estados têm que resolver. Os estados não só têm uma agenda muito limitada, como têm sérias restrições de recursos financeiros. A saída está sendo setorializar os problemas da região metropolitana.

RSP: *Professora Celina, a senhora tem lidado, nos últimos anos, com a questão das capacidades de governo. Gostaria de explorar esse tema?*

Celina Souza: Por uma provocação de uma nova agenda de pesquisa, eu

comecei a trabalhar com o tema da capacidade do Estado. Trata-se de uma matéria que, no Brasil, nunca foi investigada a fundo. Resumidamente, as políticas públicas podem ser as melhores, mas se não tiverem as dimensões da capacidade do Estado, não adianta, não acontecerão. Ou seja, são as várias capacidades (financeira, internacional etc.), e eu estou entrando numa área que é o carro-chefe da ENAP: a capacidade burocrática e a construção dessa capacidade. Mas o federalismo também não saiu dessa preocupação, porque, na forma como constituí a pesquisa, a hipótese é de que o governo federal está construindo sua capacidade burocrática, mas os estados, não. Então, temos que entender por que um estado rico como São Paulo, por exemplo, há

cerca de um ano e meio, realizou um concurso para gestor governamental e o salário era R\$ 3,5 mil, enquanto o salário inicial do governo federal está em torno de R\$ 16 mil. Os estados têm de estar mais na linha de frente, pelo menos na coordenação política. O governo federal, entretanto, não dá espaço para os estados atuarem. O Executivo e o governo federal não aguentam mais coordenar essa agenda de políticas públicas, essa quantidade de recursos. Sendo assim, chegará um momento em que se tivermos de avançar em saneamento, habitação e até nas questões relacionadas às regiões metropolitanas, a capacidade federal estará no limite. Por isso, os estados teriam de entrar nesse jogo, mas não podem fazê-lo, porque não formaram sua burocracia.

* Marco Antônio de Castilhos Acco é mestre em Ciência Política, doutor em Ciências Sociais e Diretor de Comunicação e Pesquisa da ENAP.

RSP

Para saber mais

Conhecimentos, habilidades e atitudes: o conceito de competências no trabalho e seu uso no setor público

CARVALHO, Antônio Ivo de, et al. *Escolas de governo e gestão por competências: mesa-redonda de pesquisa-ação*. Brasília: ENAP, 2009.

LEME, Rogério. (org.) *Gestão por competências no Setor Público*. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2011.

PIRES, Alexandre (et al). *Gestão por Competências em Organizações de Governo: mesa-redonda de pesquisa-ação* Brasília: ENAP, 2005.

A experiência do microempreendedor individual na ampliação da cobertura previdenciária no Brasil

LÚCIO, Clemente. *Medidas específicas que podem favorecer o crescimento de empregos formais no Brasil*. Carta Social e do Trabalho n. 7, Cesit, Unicamp, 2007.

- www.mei.com.br/

A Construção da Lei de Acesso à Informação Pública no Brasil: desafios na implementação de seus princípios

VILLANUEVA, Ernesto. Derecho de acceso a la información y organización ciudadana en México. *Derecho Comparado de la Información*, México, n. 1, enero-junio 2003.

- www.cgu.gov.br/acessoainformacoes/index.asp

O Uso da Renúncia Fiscal na Área de Museus

RUBIM, Albino. Políticas Culturais e Novos Desafios. *Matrizes (USP)*, v. 2, p. 93-115, 2009.

- www.museus.gov.br/

Mobilidade social e empoderamento: a percepção das mulheres beneficiárias do Programa Bolsa Família em Minas Gerais

BRASIL. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. *Com todas as mulheres, por todos os seus direitos*. [Brasília], 2010.

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

Ocupação no setor público é tema de Café com Debate na ENAP

A “Ocupação no setor público brasileiro: tendências recentes e desafios” foi o tema do Café com Debate, realizado no dia 1º de dezembro, no auditório da ENAP. Os debatedores foram Ana Lúcia Amorim de Brito, secretária de Gestão do Ministério do Planejamento, e José Celso Cardoso Júnior, pesquisador do Instituto Brasileiro de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e organizador da recente pesquisa “Burocracia e ocupação no setor público brasileiro” (IPEA, 2011). A atividade foi moderada pelo presidente da ENAP, Paulo Carvalho.



Na ocasião, foram debatidos: a evolução do número de servidores públicos ativos e inativos; o tamanho do gasto com o funcionalismo; a distribuição desses contingentes entre os diferentes níveis de governo e nas diferentes frentes de atuação do Estado e dos governos; as formas de recrutamento e seleção; e os tipos de vínculos empregatícios. Também foram abordados pontos sobre o desenvolvimento e avaliação do pessoal no setor público.

Seminário Brasil-França trata do monitoramento nos dois países

O processo de institucionalização do monitoramento das ações de governo foi trabalhado de maneira comparada no seminário “Brasil–França: Monitoramento de ações governamentais”, no dia 1º de dezembro, na ENAP. Promovido em parceria com a Embaixada da França no Brasil, o evento contou com a participação do conselheiro-mestre da Corte de Contas da França (Cour des Comptes), Jean Gautier, e fez parte do Curso de Formação para a Carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG). Gautier tratou das diferenças entre os sistemas de governo francês e brasileiro. Sobre o monitoramento, o conselheiro-mestre destacou a necessidade da inclusão desse processo desde as fases iniciais do desenvolvimento da ação governamental. Além disso, foram analisadas experiências do Brasil e da França. O caso francês selecionado e apresentado por Gautier foi o pacto social sobre o meio ambiente. A partir desse processo, foi concebida a estrutura da política ambiental francesa. Paulo de Martino Jannuzzi, secretário de Avaliação e Gestão da Informação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, por sua vez, relatou as práticas de sua pasta.

Atletas de instituição parceira da ENAP comemoram sucesso de 2011

Atletas da Associação de Centro de Treinamento de Educação Física Especial (Cetefe) tiveram muitos motivos para celebrar em 2011. O Centro, que tem apoio da ENAP, colecionou medalhas nacionais e internacionais ao longo do ano, com destaque para as conquistas nos Jogos Parapan-Americanos, realizados em Guadalajara, no México, entre 12 e 20 de novembro. A equipe se prepara para repetir o feito nas Paraolimpíadas de Londres, em 2012. Todos os sete atletas do Cetefe que participaram dos jogos em Guadalajara voltaram com medalhas. O objetivo da parceria ENAP/Cetefe é tornar a associação referência em esportes paraolímpicos no país. Além do suporte da ENAP, que assegura o espaço para treino e a área de saúde e de avaliação física, o Cetefe conta com o apoio da Universidade Católica de Brasília e das secretarias de Educação e de Esportes do Distrito Federal.



EPPGGs recebem certificado de conclusão do curso de formação e tomam posse

Alegria e alívio marcaram a cerimônia de posse, realizada em 20 de dezembro, dos alunos da 16ª edição do curso de formação para Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG), que passaram no concurso realizado em 2009. Após 540 horas-aula de curso de formação, os 82 novos especialistas comemoraram o início da carreira. Durante o curso de formação, é incentivado o desenvolvimento de visão realista, crítica e construtiva sobre os principais desafios, em diversas situações na administração pública federal, no desenho e implantação de políticas públicas.



ENAP convoca aprovados no concurso para APO-2010 para curso de formação

A ENAP convocou para curso de formação inicial os aprovados na primeira etapa do concurso para Analista de Planejamento e Orçamento (APO) de 2010. O curso constitui a segunda fase do concurso público para ingresso na carreira. O curso visa oferecer referenciais para que os analistas compreendam o contexto em que atuarão, no qual terão de desenvolver uma visão realista, crítica e construtiva sobre os principais desafios nas diversas situações na administração pública federal, no desenho e implantação de políticas que promovam o desenvolvimento econômico e social.



Nossos pareceristas

A RSP agradece as suas atentas leituras e pertinentes observações

Aldery Silveira Jr.	Giovani Souza Filho
Alex Fabiane	Giovanni Pacelli
Alexandre Kalil Pires	Gustavo Gonçalves Vettori
Allan Claudius Queiroz Barbosa	Gustavo Rosolen Tessari
Álvaro Oxley da Rocha	Ivan Sergio Freire de Sousa
Angélica Silva	Jackson De Toni
Ariel Finguerut	João Alberto Tomacheski
Armando Ferreira de Almeida Júnior	José Antônio Savaris
Bernardo Alves Furtado	José Celso Pereira Cardoso Júnior
Cecília Olivieri	José Henrique Santos Portugal
Célia Maria Retz Godoy dos Santos	José Luiz Borges Horta
Celly Cook	José Luiz Pagnussat
Clarice Gomes de Oliveira	José Mendes de Oliveira
Daniel Aquino Ximenes	Julia Maurmann Ximenes
Daniela Yamada	Leandro Rodrigues Siqueira
Danilo Bertazzi	Luis Antônio Pasquetti
Denis Sant'Anna Barros	Marcelo Bruto da Costa Correia
Doris Aleida Villamizar Sayago	Marcelo Douglas de Figueiredo Torres
Eduardo de Lima Caldas	Marcelo Medeiros
Enid Rocha	Márcio Luiz de Oliveira Albuquerque
Eugênio César Almeida Felippetto	Márcio Scherma
Fábio Moassab Bruni	Marco Antônio de Castilhos Acco
Flávia de Holanda Schmidt	Maria de Fátima Bruno de Faria
Gabriela Pazzini Mueller Carvalho	Maria Júlia Pantoja Britto

Martinho Isnard Ribeiro de Almeida
Miguel Matteo
Moisés Villamil Balestro
Newton Narciso Gomes Junior
Pedro Meneses
Peter Matthias Gerhard Dostler
Raily Azevedo Costa Martins
Raquel Zarattini Chebabi
Regina Silvia Viotto Monteiro Pacheco

Robert Bonifácio da Silva
Ronaldo Inamine
Ruth Grinberg
Sandro Eli Malcher
Simone Oliveira
Tânia Maria Pechir Gomes Manzur
Wagner Balera
Wilsa Ramos

Índice alfabético – Vol. 62

Por autor e assunto

Organizado pela Biblioteca Graciliano Ramos - ENAP

Índice alfabético - autor

ALLEN, Wycliffe. RSP revisitada: eu sou um burocrata (RSP revisitada, v.3, n.3, dez. 1951). **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 62, n. 3, p. 341-345, jul./set. 2011.

ANGELIS, Cristiano Trindade de. 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]. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 62, n. 2, p. 137-166, abr./jun. 2011.

BODART, Cristiano das Neves. Estudo socioterritorial e investimentos públicos: o processo de alocação de recursos do orçamento participativo em Serra/ES. [Study and territorial social and public investments: the process of allocation of resources budgeting in Serra/ES]. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 62, n. 3, p. 25-50, jan./mar. 2011.

CABRAL, Augusto César de Aquino et al. Reestruturação e expansão do ensino superior público: o programa Reuni na Universidade Federal do Ceará sob a visão dos alunos. [Restructure and expansion of public higher education: students' views on the Reuni program at the Federal University of Ceará]. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 62, n. 3, p. 297-319, jul./set. 2011.

CARDOSO JUNIOR, José Celso; NOGUEIRA, Roberto Passos. Ocupação no setor público brasileiro: tendências recentes e questões em aberto. [Brazilian public sector occupation: recent tendencies and questions that remain opened]. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 62, n. 3, p. 237-260, jul./set. 2011.

CAVALCANTE, Pedro Luiz Costa. 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]. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 62, n. 2, p. 105-118, abr./jun. 2011.

CODATO, Adriano. Intervenção estatal, centralização política e reforma burocrática: o significado dos departamentos administrativos no Estado Novo. [State intervention,

political centralization and bureaucratic reform: the meaning of the administrative departments in Estado Novo]. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 62, n. 3, p. 321-339, jul./set. 2011.

CONCURSO Inovação completa sua 15ª edição premiando 10 iniciativas (reportagem). **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 62, n. 2, p. 215-223, abr./jun. 2011.

COSTANZI, Rogério Nagamine; BARBOSA, Edvaldo Duarte; RIBEIRO, Hélio Vinicius Moreira. A experiência do microempreendedor individual na ampliação da cobertura previdenciária no Brasil. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 62, n. 4, p. 387-406, out./dez. 2011.

FELIX, Rozelito; FELIX, Patrícia do Prado; TIMÓTEO, Rafael. Balanced scorecard: adequação para a gestão estratégica nas organizações públicas. [Balanced scorecard; adequacy to the strategic management on public organizations]. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 62, n. 1, p. 51-74, jan./mar. 2012.

FONSECA, Diego Ernesto Leal. Cursos abiertos em línea: ¿un escenario para la gestión personal del conocimiento? [Opened online courses: a scenario for personal knowledge management]. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 62, n. 3, p. 281-296, jul./set. 2011.

LEROY, Rodrigo Silva Diniz et al. Mobilidade social e empoderamento: a percepção das mulheres beneficiárias do Programa Bolsa Família em Minas Gerais. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 62, n. 4, p. 449-466, out./dez. 2011.

LIMA, Dominique. Proteção social representa desafio estratégico para o Brasil e o mundo (reportagem). **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 62, n. 3, p. 347-356, jul./set. 2011.

LOURENÇO, Regina Lucia Ramos; BURSZTYN, Marcel. Ética na pesquisa agropecuária: percepção dos pesquisadores da Embrapa. [Ethics in agricultural research: perceptions of Embrapa's researchers]. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 62, n. 1, p. 5-24, jan./mar. 2011.

MAGALHÃES, Celso de. O aperfeiçoamento dos servidores do Estado (RSP revisitada, v. 2, n. 3, jun. 1942). **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 62, n. 4, p. 467-472, out./dez. 2011.

MARÇOLA, Célia. Auditoria interna como instrumento de controle social na administração pública. [Internal audit as an instrument of social control in public administration]. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 62, n. 1, p. 75-88, jan./mar. 2012.

MEDEIROS, Jonann Joslin; OLLAIK, Leila Giandoni. O uso da renúncia fiscal na área de museus. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 62, n. 4, p. 425-448, out./dez. 2011.

MELO, J. A. de Carvalho e. Pessoal – O Estado e seus servidores (RSP revisitada, v. 1, n. 3, mar. 1949). **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 62, n. 2, p. 209-213, abr./jun. 2011.

NASCIMENTO, Daniel Trento do; BURSZTYN, Maria Augusta Almeida. 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]. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 62, n. 2, p. 185-208, abr./jun. 2011.

PAES, Eneida Bastos. A construção da lei de acesso à informação pública no Brasil: desafios na implementação de seus princípios. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 62, n. 4, p. 407-424, out./dez. 2011.

PRADO, Mauricio Almeida. O modelo gerencial da educação: contribuições da experiência da Inglaterra ao debate brasileiro. [The managerial model of education: contributions from the experiences of England to Brazilian debate]. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v.62, n. 3, p. 261-279, jul./set. 2011.

SANTOS, Aleksandra Pereira dos. Conhecimentos, habilidades e atitudes: o conceito de competências no trabalho e seu uso no setor público. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 62, n. 4, p. 369-386, out./dez. 2011.

SILVA, Francielle Molon da; MELLO, Simone Portella Teixeira. 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]. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 62, n. 2, p. 167-183, abr./jun. 2011.

SILVA, Jeovan Assis da; FLORÊNCIO, Pedro de Abreu e Lima. Políticas judiciárias no Brasil: o Judiciário como autor de políticas públicas. [Public judicial policies in Brazil: the judiciary as a public policy maker] **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 62, n. 2, p. 119-135, abr./jun. 2011.

SOUZA, Celina. Os municípios foram os grandes vencedores da cadeia federativa a partir da Constituição de 1988 (entrevista dirigida por Marco Acco). **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 62, n. 4, p. 473-480, out./dez. 2011.

WALKER, Harvey. Em prol de um código de ética para o serviço público (RSP revisitada, v. 1, n. 2, fev. 1953). **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 62, n. 1, p. 89-92, jan./mar. 2011.

Índice alfabético por assunto

Administração da Educação

PRADO, Mauricio Almeida. O modelo gerencial da educação: contribuições da experiência da Inglaterra ao debate brasileiro. [The managerial model of education: contributions from the experiences of England to Brazilian debate]. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v.62, n. 3, p. 261-279, jul./set. 2011.

Administração Estadual

CARDOSO JUNIOR, José Celso; NOGUEIRA, Roberto Passos. Ocupação no setor público brasileiro: tendências recentes e questões em aberto. [Brazilian public sector occupation: recent tendencies and questions that remain opened]. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 62, n. 3, p. 237-260, jul./set. 2011.

SOUZA, Celina. Os municípios foram os grandes vencedores da cadeia federativa a partir da Constituição de 1988 (entrevista dirigida por Marco Acco). **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 62, n. 4, p. 473-480, out./dez. 2011.

Administração Estratégica

FELIX, Rozelito; FELIX, Patrícia do Prado; TIMÓTEO, Rafael. Balanced scorecard: adequação para a gestão estratégica nas organizações públicas. [Balanced scorecard; adequacy to the strategic management on public organizations]. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 62, n. 1, p. 51-74, jan./mar 2012.

Administração Federal

CARDOSO JUNIOR, José Celso; NOGUEIRA, Roberto Passos. Ocupação no setor público brasileiro: tendências recentes e questões em aberto. [Brazilian public sector occupation: recent tendencies and questions that remain opened]. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 62, n. 3, p. 237-260, jul./set. 2011.

SOUZA, Celina. Os municípios foram os grandes vencedores da cadeia federativa a partir da Constituição de 1988 (entrevista dirigida por Marco Acco). **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 62, n. 4, p. 473-480, out./dez. 2011.

Administração Municipal

CARDOSO JUNIOR, José Celso; NOGUEIRA, Roberto Passos. Ocupação no setor público brasileiro: tendências recentes e questões em aberto. [Brazilian public sector occupation: recent tendencies and questions that remain opened]. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 62, n. 3, p. 237-260, jul./set. 2011.

NASCIMENTO, Daniel Trento do; BURSZTYN, Maria Augusta Almeida. 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]. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 62, n. 2, p. 185-208, abr./jun. 2011.

SOUZA, Celina. Os municípios foram os grandes vencedores da cadeia federativa a partir da Constituição de 1988 (entrevista dirigida por Marco Acco). **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 62, n. 4, p. 473-480, out./dez. 2011.

Administração Pública

ANGELIS, Cristiano Trindade de. 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]. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 62, n. 2, p. 137-166, abr./jun. 2011.

CARDOSO JUNIOR, José Celso; NOGUEIRA, Roberto Passos. Ocupação no setor público brasileiro: tendências recentes e questões em aberto. [Brazilian public sector occupation: recent tendencies and questions that remain opened]. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 62, n. 3, p. 237-260, jul./set. 2011.

CODATO, Adriano. Intervenção estatal, centralização política e reforma burocrática: o significado dos departamentos administrativos no Estado Novo. [State intervention, political centralization and bureaucratic reform: the meaning of the administrative departments in Estado Novo]. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 62, n. 3, p. 321-339, jul./set. 2011.

MARÇOLA, Célia. Auditoria interna como instrumento de controle social na administração pública. [Internal audit as an instrument of social control in public administration]. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 62, n. 1, p. 75-88, jan./mar. 2012.

SILVA, Francielle Molon da; MELLO, Simone Portella Teixeira. 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]. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 62, n. 2, p. 167-183, abr./jun. 2011.

Agente Público

WALKER, Harvey. Em prol de um código de ética para o serviço público (RSP revisitada, v. 1, n. 2, fev. 1953). **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 62, n. 1, p. 89-92, jan./mar. 2011.

Agropecuária

LOURENÇO, Regina Lucia Ramos; BURSZTYN, Marcel. Ética na pesquisa agropecuária: percepção dos pesquisadores da Embrapa. [Ethics in agricultural research: perceptions of Embrapa's researchers]. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 62, n. 1, p. 5-24, jan./mar. 2011.

Análise Comparativa

CAVALCANTE, Pedro Luiz Costa. 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]. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 62, n. 2, p. 105-118, abr./jun. 2011.

Aspecto Histórico

CODATO, Adriano. Intervenção estatal, centralização política e reforma burocrática: o significado dos departamentos administrativos no Estado Novo. [State intervention, political centralization and bureaucratic reform: the meaning of the administrative departments in Estado Novo]. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 62, n. 3, p. 321-339, jul./set. 2011.

Auditoria Interna

MARÇOLA, Célia. Auditoria interna como instrumento de controle social na administração pública. [Internal audit as an instrument of social control in public administration]. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: ENAP, v. 62, n. 1, p. 75-88, jan./mar. 2012.

Burocracia

ALLEN, Wycliffe. RSP revisitada: eu sou um burocrata (RSP revisitada, v.3, n.3, dez. 1951). **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 62, n. 3, p. 341-345, jul./set. 2011.

SOUZA, Celina. Os municípios foram os grandes vencedores da cadeia federativa a partir da Constituição de 1988 (entrevista dirigida por Marco Acco). **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 62, n. 4, p. 473-480, out./dez. 2011.

Cargo Público

MELO, J. A. de Carvalho e. Pessoal – O Estado e seus servidores (RSP revisitada, v. 1, n. 3, mar. 1949). **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 62, n. 2, p. 209-213, abr./jun. 2011.

Centralização Política

CODATO, Adriano. Intervenção estatal, centralização política e reforma burocrática: o significado dos departamentos administrativos no Estado Novo. [State intervention, political centralization and bureaucratic reform: the meaning of the administrative departments in Estado Novo]. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 62, n. 3, p. 321-339, jul./set. 2011.

Cidadania

ALLEN, Wycliffe. RSP revisitada: eu sou um burocrata (RSP revisitada, v.3, n.3, dez. 1951). **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 62, n. 3, p. 341-345, jul./set. 2011.

Código

WALKER, Harvey. Em prol de um código de ética para o serviço público (RSP revisitada, v. 1, n. 2, fev. 1953). **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 62, n. 1, p. 89-92, jan./mar. 2011.

Competência

SILVA, Francielle Molon da; MELLO, Simone Portella Teixeira. 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]. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: ENAP, v. 62, n. 2, p. 167-183, abr./jun. 2011.

Concurso

CONCURSO Inovação completa sua 15ª edição premiando 10 iniciativas (reportagem). **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 62, n. 2, p. 215-223, abr./jun. 2011.

Concurso Público

CARDOSO JUNIOR, José Celso; NOGUEIRA, Roberto Passos. Ocupação no setor público brasileiro: tendências recentes e questões em aberto. [Brazilian public sector occupation: recent tendencies and questions that remain opened]. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 62, n. 3, p. 237-260, jul./set. 2011.

Controle Externo

MARÇOLA, Célia. Auditoria interna como instrumento de controle social na administração pública. [Internal audit as an instrument of social control in public administration]. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 62, n. 1, p. 75-88, jan./mar. 2012.

Controle Interno

MARÇOLA, Célia. Auditoria interna como instrumento de controle social na administração pública. [Internal audit as an instrument of social control in public administration]. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 62, n. 1, p. 75-88, jan./mar. 2012.

Controle Social

MARÇOLA, Célia. Auditoria interna como instrumento de controle social na administração pública. [Internal audit as an instrument of social control in public administration].

Revista do Serviço Público – RSP, Brasília: ENAP, v. 62, n. 1, p. 75-88, jan./mar. 2012.

Cooperação Internacional

LIMA, Dominique. Proteção social representa desafio estratégico para o Brasil e o mundo (reportagem). **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 62, n. 3, p. 347-356, jul./set. 2011.

Descentralização Política

NASCIMENTO, Daniel Trento do; BURSZTYN, Maria Augusta Almeida. 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]. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 62, n. 2, p. 185-208, abr./jun. 2011.

SOUZA, Celina. Os municípios foram os grandes vencedores da cadeia federativa a partir da Constituição de 1988 (entrevista dirigida por Marco Acco). **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 62, n. 4, p. 473-480, out./dez. 2011.

Desempenho Organizacional

CARDOSO JUNIOR, José Celso; NOGUEIRA, Roberto Passos. Ocupação no setor público brasileiro: tendências recentes e questões em aberto. [Brazilian public sector occupation: recent tendencies and questions that remain opened]. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 62, n. 3, p. 237-260, jul./set. 2011.

Desenvolvimento Social

LIMA, Dominique. Proteção social representa desafio estratégico para o Brasil e o mundo (reportagem). **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 62, n. 3, p. 347-356, jul./set. 2011.

Educação

CABRAL, Augusto César de Aquino et al. Reestruturação e expansão do ensino superior público: o programa Reuni na Universidade Federal do Ceará sob a visão dos alunos. [Restructure and expansion of public higher education: students' views on the Reuni programa at the Federal University of Ceará]. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 62, n. 3, p. 297-319, jul./set. 2011.

LEROY, Rodrigo Silva Diniz et al. Mobilidade social e empoderamento: a percepção das mulheres beneficiárias do Programa Bolsa Família em Minas Gerais. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 62, n. 4, p. 449-466, out./dez. 2011.

PRADO, Mauricio Almeida. O modelo gerencial da educação: contribuições da experiência da Inglaterra ao debate brasileiro. [The managerial model of education: contributions from the experiences of England to Brazilian debate]. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v.62, n. 3, p. 261-279, jul./set. 2011.

Educação a Distância

FONSECA, Diego Ernesto Leal. Cursos abiertos em línea: ¿un escenario para la gestión personal del conocimiento? [Opened online courses: a scenario for personal knowledge management]. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 62, n. 3, p. 281-296, jul./set. 2011.

Empresa Pública

FELIX, Rozelito; FELIX, Patrícia do Prado; TIMÓTEO, Rafael. Balanced scorecard: adequação para a gestão estratégica nas organizações públicas. [Balanced scorecard; adequacy to the strategic management on public organizations]. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 62, n. 1, p. 51-74, jan./mar 2012.

Ensino Público

CABRAL, Augusto César de Aquino et al. Reestruturação e expansão do ensino superior público: o programa Reuni na Universidade Federal do Ceará sob a visão dos alunos. [Retructure and expansion of public higher education: students' views on the Reuni programa at the Federal University of Ceará]. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 62, n. 3, p. 297-319, jul./set. 2011.

Ensino Superior

CABRAL, Augusto César de Aquino et al. Reestruturação e expansão do ensino superior público: o programa Reuni na Universidade Federal do Ceará sob a visão dos alunos. [Retructure and expansion of public higher education: students' views on the Reuni programa at the Federal University of Ceará]. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 62, n. 3, p. 297-319, jul./set. 2011.

Entrevista

SOUZA, Celina. Os municípios foram os grandes vencedores da cadeia federativa a partir da Constituição de 1988 (entrevista dirigida por Marco Acco). **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 62, n. 4, p. 473-480, out./dez. 2011.

Estatística

CARDOSO JUNIOR, José Celso; NOGUEIRA, Roberto Passos. Ocupação no setor público brasileiro: tendências recentes e questões em aberto. [Brazilian public sector occupation: recenty tendencies and questions that remain opened]. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 62, n. 3, p. 237-260, jul./set. 2011.

Estudo de Caso

LEROY, Rodrigo Silva Diniz et al. Mobilidade social e empoderamento: a percepção das mulheres beneficiárias do Programa Bolsa Família em Minas Gerais. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 62, n. 4, p. 449-466, out./dez. 2011.

Ética

LOURENÇO, Regina Lucia Ramos; BURSZTYN, Marcel. Ética na pesquisa agropecuária: percepção dos pesquisadores da Embrapa. [Ethics in agricultural research: perceptions of Embrapa's researchers]. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 62, n. 1, p. 5-24, jan./mar. 2011.

WALKER, Harvey. Em prol de um código de ética para o serviço público (RSP revisitada, v. 1, n. 2, fev. 1953). **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 62, n. 1, p. 89-92, jan./mar. 2011.

Evento

CONCURSO Inovação completa sua 15ª edição premiando 10 iniciativas (reportagem). **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 62, n. 2, p. 215-223, abr./jun. 2011.

LIMA, Dominique. Proteção social representa desafio estratégico para o Brasil e o mundo (reportagem). **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 62, n. 3, p. 347-356, jul./set. 2011.

Federalismo

SOUZA, Celina. Os municípios foram os grandes vencedores da cadeia federativa a partir da Constituição de 1988 (entrevista dirigida por Marco Acco). **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 62, n. 4, p. 473-480, out./dez. 2011.

Gênero

LEROY, Rodrigo Silva Diniz et al. Mobilidade social e empoderamento: a percepção das mulheres beneficiárias do Programa Bolsa Família em Minas Gerais. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 62, n. 4, p. 449-466, out./dez. 2011.

Gestão Ambiental

NASCIMENTO, Daniel Trento do; BURSZTYN, Maria Augusta Almeida. 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]. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 62, n. 2, p. 185-208, abr./jun. 2011.

Gestão de Pessoas

CARDOSO JUNIOR, José Celso; NOGUEIRA, Roberto Passos. Ocupação no setor público brasileiro: tendências recentes e questões em aberto. [Brazilian public sector occupation: recent tendencies and questions that remain opened]. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 62, n. 3, p. 237-260, jul./set. 2011.

MELO, J. A. de Carvalho e. Pessoal – O Estado e seus servidores (RSP revisitada, v. 1, n. 3, mar. 1949). **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 62, n. 2, p. 209-213, abr./jun. 2011.

SILVA, Francielle Molon da; MELLO, Simone Portella Teixeira. 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]. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 62, n. 2, p. 167-183, abr./jun. 2011.

Gestão do Conhecimento

ANGELIS, Cristiano Trindade de. 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]. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 62, n. 2, p. 137-166, abr./jun. 2011.

FONSECA, Diego Ernesto Leal. Cursos abiertos em línea: ¿un escenario para la gestión personal del conocimiento? [Opened online courses: a scenario for personal knowledge management]. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 62, n. 3, p. 281-296, jul./set. 2011.

Gestão por competências

SILVA, Francielle Molon da; MELLO, Simone Portella Teixeira. 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]. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 62, n. 2, p. 167-183, abr./jun. 2011.

Implementação

CAVALCANTE, Pedro Luiz Costa. 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]. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 62, n. 2, p. 105-118, abr./jun. 2011.

Inclusão Social

COSTANZI, Rogério Nagamine; BARBOSA, Edvaldo Duarte; RIBEIRO, Hélio Vinicius Moreira. A experiência do microempreendedor individual na ampliação da cobertura previdenciária no Brasil. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 62, n. 4, p. 387-406, out./dez. 2011.

Indicador Balanceado de Desempenho

FELIX, Rozelito; FELIX, Patrícia do Prado; TIMÓTEO, Rafael. Balanced scorecard: adequação para a gestão estratégica nas organizações públicas. [Balanced scorecard; adequacy to the strategic management on public organizations]. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 62, n. 1, p. 51-74, jan./mar 2012.

Inovação

CONCURSO Inovação completa sua 15ª edição premiando 10 iniciativas (reportagem). **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 62, n. 2, p. 215-223, abr./jun. 2011.

PRADO, Mauricio Almeida. O modelo gerencial da educação: contribuições da experiência da Inglaterra ao debate brasileiro. [The managerial model of education: contributions from the experiences of England to Brazilian debate]. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v.62, n. 3, p. 261-279, jul./set. 2011.

SILVA, Jeovan Assis da; FLORÊNCIO, Pedro de Abreu e Lima. Políticas judiciárias no Brasil: o Judiciário como autor de políticas públicas. [Public judicial policies in Brazil: the judiciary as a public policy maker] **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: ENAP, v. 62, n. 2, p. 119-135, abr./jun. 2011.

Investimento Público

BODART, Cristiano das Neves. Estudo socioterritorial e investimentos públicos: o processo de alocação de recursos do orçamento participativo em Serra/ES. [Study and territorial social and public investments: the process of allocation of resources budgeting in Serra/ES]. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 62, n. 3, p. 25-50, jan./mar. 2011.

Marketing

CABRAL, Augusto César de Aquino et al. Reestruturação e expansão do ensino superior público: o programa Reuni na Universidade Federal do Ceará sob a visão dos alunos. [Retructure and expansion of public higher education: students' views on the Reuni programa at the Federal University of Ceará]. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 62, n. 3, p. 297-319, jul./set. 2011.

Meio Ambiente

NASCIMENTO, Daniel Trento do; BURSZTYN, Maria Augusta Almeida. 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]. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 62, n. 2, p. 185-208, abr./jun. 2011.

Meio de Comunicação

ALLEN, Wycliffe. RSP revisitada: eu sou um burocrata (RSP revisitada, v.3, n.3, dez. 1951). **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 62, n. 3, p. 341-345, jul./set. 2011.

Mercado de Trabalho

COSTANZI, Rogério Nagamine; BARBOSA, Edvaldo Duarte; RIBEIRO, Hélio Vinicius Moreira. A experiência do microempreendedor individual na ampliação da cobertura previdenciária no Brasil. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 62, n. 4, p. 387-406, out./dez. 2011.

LEROY, Rodrigo Silva Diniz et al. Mobilidade social e empoderamento: a percepção das mulheres beneficiárias do Programa Bolsa Família em Minas Gerais. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 62, n. 4, p. 449-466, out./dez. 2011.

Microempreendedor Individual

COSTANZI, Rogério Nagamine; BARBOSA, Edvaldo Duarte; RIBEIRO, Hélio Vinicius Moreira. A experiência do microempreendedor individual na ampliação da cobertura previdenciária no Brasil. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 62, n. 4, p. 387-406, out./dez. 2011.

Mobilidade Social

LEROY, Rodrigo Silva Diniz et al. Mobilidade social e empoderamento: a percepção das mulheres beneficiárias do Programa Bolsa Família em Minas Gerais. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 62, n. 4, p. 449-466, out./dez. 2011.

Modernização Administrativa

SILVA, Jeovan Assis da; FLORÊNCIO, Pedro de Abreu e Lima. Políticas judiciárias no Brasil: o Judiciário como autor de políticas públicas. [Public judicial policies in Brazil: the judiciary as a public policy maker] **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 62, n. 2, p. 119-135, abr./jun. 2011.

Obra Pública

BODART, Cristiano das Neves. Estudo socioterritorial e investimentos públicos: o processo de alocação de recursos do orçamento participativo em Serra/ES. [Study and territorial social and public investments: the process of allocation of resources budgeting in Serra/ES]. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 62, n. 3, p. 25-50, jan./mar. 2011.

Orçamento Comunitário

BODART, Cristiano das Neves. Estudo socioterritorial e investimentos públicos: o processo de alocação de recursos do orçamento participativo em Serra/ES. [Study and

territorial social and public investments: the process of allocation of resources budgeting in Serra/ES]. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 62, n. 3, p. 25-50, jan./mar. 2011.

Otimização

CONCURSO Inovação completa sua 15ª edição premiando 10 iniciativas (reportagem). **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 62, n. 2, p. 215-223, abr./jun. 2011.

Pesquisa

LOURENÇO, Regina Lucia Ramos; BURSZTYN, Marcel. Ética na pesquisa agropecuária: percepção dos pesquisadores da Embrapa. [Ethics in agricultural research: perceptions of Embrapa's researchers]. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 62, n. 1, p. 5-24, jan./mar. 2011.

Pobresa

LIMA, Dominique. Proteção social representa desafio estratégico para o Brasil e o mundo (reportagem). **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 62, n. 3, p. 347-356, jul./set. 2011.

Poder Judiciário

SILVA, Jeovan Assis da; FLORÊNCIO, Pedro de Abreu e Lima. Políticas judiciárias no Brasil: o Judiciário como autor de políticas públicas. [Public judicial policies in Brazil: the judiciary as a public policy maker] **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 62, n. 2, p. 119-135, abr./jun. 2011.

Política Ambiental

NASCIMENTO, Daniel Trento do; BURSZTYN, Maria Augusta Almeida. 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]. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 62, n. 2, p. 185-208, abr./jun. 2011.

Política de Governo

CODATO, Adriano. Intervenção estatal, centralização política e reforma burocrática: o significado dos departamentos administrativos no Estado Novo. [State intervention, political centralization and bureaucratic reform: the meaning of the administrative departments in Estado Novo]. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 62, n. 3, p. 321-339, jul./set. 2011.

Política Educacional

PRADO, Mauricio Almeida. O modelo gerencial da educação: contribuições da experiência da Inglaterra ao debate brasileiro. [The managerial model of education: contributions from the experiences of England to Brazilian debate]. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v.62, n. 3, p. 261-279, jul./set. 2011.

Política Social

CAVALCANTE, Pedro Luiz Costa. 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]. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 62, n. 2, p. 105-118, abr./jun. 2011.

LIMA, Dominique. Proteção social representa desafio estratégico para o Brasil e o mundo (reportagem). **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 62, n. 3, p. 347-356, jul./set. 2011.

Políticas Públicas

CAVALCANTE, Pedro Luiz Costa. 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]. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 62, n. 2, p. 105-118, abr./jun. 2011.

LEROY, Rodrigo Silva Diniz et al. Mobilidade social e empoderamento: a percepção das mulheres beneficiárias do Programa Bolsa Família em Minas Gerais. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 62, n. 4, p. 449-466, out./dez. 2011.

SILVA, Jeovan Assis da; FLORÊNCIO, Pedro de Abreu e Lima. Políticas judiciárias no Brasil: o Judiciário como autor de políticas públicas. [Public judicial policies in Brazil: the judiciary as a public policy maker] **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 62, n. 2, p. 119-135, abr./jun. 2011.

SOUZA, Celina. Os municípios foram os grandes vencedores da cadeia federativa a partir da Constituição de 1988 (entrevista dirigida por Marco Acco). **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 62, n. 4, p. 473-480, out./dez. 2011.

Preconceito

ALLEN, Wycliffe. RSP revisitada: eu sou um burocrata (RSP revisitada, v.3, n.3, dez. 1951). **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 62, n. 3, p. 341-345, jul./set. 2011.

Prestação de Serviço

SILVA, Jeovan Assis da; FLORÊNCIO, Pedro de Abreu e Lima. Políticas judiciárias no Brasil: o Judiciário como autor de políticas públicas. [Public judicial policies in Brazil: the judiciary as a public policy maker] **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 62, n. 2, p. 119-135, abr./jun. 2011.

Previdência Social

COSTANZI, Rogério Nagamine; BARBOSA, Edvaldo Duarte; RIBEIRO, Hélio Vinicius Moreira. A experiência do microempreendedor individual na ampliação da cobertura previdenciária no Brasil. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 62, n. 4, p. 387-406, out./dez. 2011.

Programa Social

CAVALCANTE, Pedro Luiz Costa. 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]. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 62, n. 2, p. 105-118, abr./jun. 2011.

LEROY, Rodrigo Silva Diniz et al. Mobilidade social e empoderamento: a percepção das mulheres beneficiárias do Programa Bolsa Família em Minas Gerais. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 62, n. 4, p. 449-466, out./dez. 2011.

Reforma Administrativa

CODATO, Adriano. Intervenção estatal, centralização política e reforma burocrática: o significado dos departamentos administrativos no Estado Novo. [State intervention, political centralization and bureaucratic reform: the meaning of the administrative departments in Estado Novo]. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 62, n. 3, p. 321-339, jul./set. 2011.

SILVA, Jeovan Assis da; FLORÊNCIO, Pedro de Abreu e Lima. Políticas judiciárias no Brasil: o Judiciário como autor de políticas públicas. [Public judicial policies in Brazil: the judiciary as a public policy maker] **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 62, n. 2, p. 119-135, abr./jun. 2011.

Reforma Educacional

PRADO, Mauricio Almeida. O modelo gerencial da educação: contribuições da experiência da Inglaterra ao debate brasileiro. [The managerial model of education: contributions from the experiences of England to Brazilian debate]. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v.62, n. 3, p. 261-279, jul./set. 2011.

Relações Intergovernamentais

CAVALCANTE, Pedro Luiz Costa. 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]. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 62, n. 2, p. 105-118, abr./jun. 2011.

SOUZA, Celina. Os municípios foram os grandes vencedores da cadeia federativa a partir da Constituição de 1988 (entrevista dirigida por Marco Acco). **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 62, n. 4, p. 473-480, out./dez. 2011.

Seguridade Social

CAVALCANTE, Pedro Luiz Costa. 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]. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: ENAP, v. 62, n. 2, p. 105-118, abr./jun. 2011.

Serviço Público

ALLEN, Wycliffe. RSP revisitada: eu sou um burocrata (RSP revisitada, v.3, n.3, dez. 1951). **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 62, n. 3, p. 341-345, jul./set. 2011.

CONCURSO Inovação completa sua 15ª edição premiando 10 iniciativas (reportagem). **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 62, n. 2, p. 215-223, abr./jun. 2011.

MELO, J. A. de Carvalho e. Pessoal – O Estado e seus servidores (RSP revisitada, v. 1, n. 3, mar. 1949). **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 62, n. 2, p. 209-213, abr./jun. 2011.

WALKER, Harvey. Em prol de um código de ética para o serviço público (RSP revisitada, v. 1, n. 2, fev. 1953). **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 62, n. 1, p. 89-92, jan./mar. 2011.

Servidor Público

CARDOSO JUNIOR, José Celso; NOGUEIRA, Roberto Passos. Ocupação no setor público brasileiro: tendências recentes e questões em aberto. [Brazilian public sector occupation: recent tendencies and questions that remain opened]. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 62, n. 3, p. 237-260, jul./set. 2011.

Setor Público

ANGELIS, Cristiano Trindade de. 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]. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 62, n. 2, p. 137-166, abr./jun. 2011.

CARDOSO JUNIOR, José Celso; NOGUEIRA, Roberto Passos. Ocupação no setor público brasileiro: tendências recentes e questões em aberto. [Brazilian public sector occupation: recent tendencies and questions that remain opened]. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 62, n. 3, p. 237-260, jul./set. 2011.

MELO, J. A. de Carvalho e. Pessoal – O Estado e seus servidores (RSP revisitada, v. 1, n. 3, mar. 1949). **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 62, n. 2, p. 209-213, abr./jun. 2011.

SILVA, Francielle Molon da; MELLO, Simone Portella Teixeira. 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]. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 62, n. 2, p. 167-183, abr./jun. 2011.

Sociedade Contemporânea

LIMA, Dominique. Proteção social representa desafio estratégico para o Brasil e o mundo (reportagem). **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 62, n. 3, p. 347-356, jul./set. 2011.

Trabalho

COSTANZI, Rogério Nagamine; BARBOSA, Edvaldo Duarte; RIBEIRO, Hélio Vinicius Moreira. A experiência do microempreendedor individual na ampliação da cobertura previdenciária no Brasil. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 62, n. 4, p. 387-406, out./dez. 2011.

RSP

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.

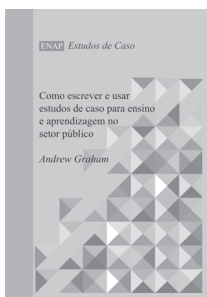
Para mais informações acesse www.enap.gov.br

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



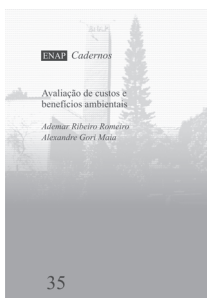
Como escrever e usar estudos de caso para ensino e aprendizagem no setor público

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



Administração pública – Coletânea

Edição em língua portuguesa da coletânea organizada pelos professores B. Guy Peters e Jon Pierre. Administração pública - Coletânea reúne 28 artigos de especialistas de diversos países, que sintetizam o pensamento acadêmico atual sobre o tema e analisam a relação entre a teoria e os melhores processos de gestão de políticas públicas. O livro inclui textos de autores brasileiros: Carlos Ari Sundfeld escreve sobre direito administrativo; Fernando Luiz Abrucio destaca desafios contemporâneos para a reforma da administração pública brasileira e Virgílio Afonso da Silva aborda federalismo e articulação de competências no Brasil. A obra é uma co-edição da ENAP e da Editora



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 site 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